

fi **Formazione IFEL**
per i Comuni

Ciclo formativo 2015

La nuova conferenza di servizi

**cosa cambia con la legge
124/2015**

18 novembre 2015
Avv. Alfredo Vitale

fi

**La legge 7 agosto 2015, n. 124 –
deleghe al Governo in materia di
riorganizzazione delle
amministrazioni pubbliche**

Articolo 2 – Conferenza di servizi

- autotutela in conferenza
- riduzione dei termini per l'adozione del provvedimento di conclusione del procedimento
- Conferenza telematica asincrona



Premessa sistematica

- Capo IV - «semplificazione dell'azione amministrativa» (principi di economicità ed efficacia)
- Potenziamento accordi tra privati e PPAA
- Generalizzazione del silenzio facoltativo/devolutivo
- DIA
- Silenzio-assenso
- Conferenza di servizi



Premessa sistematica Funzione della conferenza di servizi

- **semplifica** ed **accelera** il procedimento, mediante contestualizzazione e contemporaneità di adempimenti che altrimenti sarebbero per legge successivi tra loro e allungherebbero i tempi di conclusione
- Rende possibile il **confronto diretto** tra organi/enti per legge competenti a definire una determinata fattispecie
- **Supera** il modello della **decisione solitaria**



Premessa sistematica

Tipologie di conferenza di servizi

Conferenza istruttoria: esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti

- parificazione dell'esame tra interessi primari ed interessi secondari
- possibilità di un'intesa sul contenuto del provvedimento da emanare
- Impregiudicato il potere dell'amministrazione procedente di determinare il contenuto del provvedimento, che rimane suo atto proprio



Premessa sistematica Tipologie di conferenza di servizi

Conferenza decisoria

- Verifica delle condizioni per il rilascio degli assensi;
- **Conclusioni:** adozione di una determinazione motivata da parte dell'autorità procedente sostitutiva degli atti di assenso comunque denominati
- **Decisione pluristrutturata:** provvedimento concordato sulla base degli assensi espressi in conferenza (raccolti in un verbale) che sostituisce le determinazioni delle amministrazioni partecipanti



Premessa sistematica Tipologie di conferenza di servizi

Conferenza pre-decisoria

- **progetti di particolare complessità:** prima dell'avvio del procedimento; solo su istanza
- **insediamenti produttivi di beni o servizi:** procedimento già pendente; convocazione a discrezione dell'amministrazione
- **Conclusioni:** valutazione preventiva allo stato degli atti; non esclusa adozione di provvedimenti difformi



Autotutela in conferenza

Articolo 2, lettera m)

- Possibilità per le amministrazioni di chiedere all'amministrazione precedente di assumere determinazioni in via di autotutela ai sensi degli articoli 21 *quinquies* e 21 *nonies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, purché abbiano partecipato alla conferenza di servizi o si siano espresse nei termini



Autotutela in conferenza

Articolo 2, lett. n)

- Definizione, nel rispetto dei principi di ragionevolezza, economicità e leale collaborazione, di meccanismi e termini per la valutazione tecnica e per la necessaria composizione degli interessi pubblici nei casi in cui la legge preveda la partecipazione al procedimento delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità, in modo da pervenire in ogni caso alla conclusione del procedimento entro i termini previsti; previsione per le amministrazioni citate della possibilità di attivare procedure di riesame



Autotutela in conferenza

- In precedenza, **carenza di disciplina** dell'autotutela nella conferenza dei servizi
- **Indeterminatezza** del regime giuridico del procedimento di autotutela verso provvedimento adottato in sede di conferenza di servizi
- **Insufficienza della disciplina generale** dell'autotutela prevista dalla l. 241/90



Autotutela in conferenza

1) Come annullare/revocare un provvedimento adottato a seguito di conferenza di servizi?

2) Il potere di annullamento/revoca del precedente provvedimento è attribuibile anche ad amministrazioni diverse dall'amministrazione procedente, che abbiano partecipato alla conferenza di servizi?



Autotutela in conferenza

1) Come annullare/revocare un provvedimento adottato a seguito di conferenza di servizi?

- **Teoria del *contrarius actus***: l'amministrazione **precedente** che voglia annullare/revocare il precedente provvedimento deve convocare nuova conferenza di servizi
- Non è possibile adottare atti di ritiro unilaterali
- Necessità di complessiva rivisitazione collegiale dell'assetto degli interessi coinvolti



Autotutela in conferenza

- 2) Il potere di annullamento/revoca del precedente provvedimento è attribuibile anche ad amministrazioni diverse dall'amministrazione procedente, che abbiano partecipato alla conferenza di servizi
- La teoria del *contrarius actus* può essere applicata anche nel caso in cui l'annullamento/revoca venga esercitato da amministrazioni che abbiano partecipato alla conferenza di servizi ma diverse dall'amministrazione titolare del potere?
- Esiste obbligo della PA titolare del potere di indire nuova conferenza?



Autotutela in conferenza

- Tesi n. 1: **principio di leale collaborazione**
 - L'amministrazione ha il **dovere** di indire nuova conferenza di servizi su richiesta di un soggetto terzo
- Tesi n. 2: **non è consentito il dissenso postumo**; non esiste obbligo di riconvocare la conferenza di servizi ma soltanto quello di verificare la ammissibilità/serietà dell'istanza di riesame



Autotutela in conferenza

Consiglio di Stato 1023/2006

- A fronte di una decisione pluri-strutturata, la PA procedente è il soggetto che conserva la piena responsabilità del procedimento e che deve valutare se vi sono i presupposti per indire una nuova conferenza e proporre a questa l'esercizio del potere di autotutela



Autotutela in conferenza

- La riconvocazione della conferenza non può derivare dal mero dissenso *postumo*, perché altrimenti questo avrebbe valenza superiore al dissenso espresso in seno alla conferenza (superabile in base al principio di maggioranza)
- «L'espressione della volontà all'interno della conferenza di servizi si configura come atto endo-procedimentale la cui revoca non può in alcun modo essere idoneo a travolgere il provvedimento finale, che quindi resta valido ed efficace»



Autotutela in conferenza

La soluzione della legge delega (art. 2, lett. m)

- **Possibilità** per le amministrazioni che abbiano partecipato alla conferenza di servizi di **chiedere** all'amministrazione precedente di agire in autotutela
- Mancata previsione di un obbligo per l'amministrazione precedente di provvedere
- Mancata disciplina delle modalità procedurali di esercizio dell'istruttoria procedimentale



Autotutela in conferenza

- **Il problema posto dalla lettera n):** riconvocazione della conferenza di servizi da parte delle amministrazioni preposte alla cura di Interessi sensibili
- «Possibilità di **attivare** procedure di riesame»
- **Problema:** si tratta solo di difetto di coordinamento rispetto alla «Possibilità di ***chiedere***»?



Autotutela in conferenza

Rischi connessi alla lettura della lett. n) come previsione ***diversificante***

- Compromissione della logica del *contrarius actus*
- Vanificazione del divieto di dissenso postumo e della regola del silenzio-assenso
- Compromissione della stabilità del provvedimento finale adottato in conferenza di servizi (riduzione della certezza del diritto)



Riduzione dei termini di adozione del provvedimento finale

Articolo 2, lett. c): riduzione dei termini per

- la convocazione
- per l'acquisizione degli atti di assenso previsti
- per l'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento



Riduzione dei termini di adozione del provvedimento finale

- Tendenziale inefficienza della scelta legislativa di riduzione dei tempi di svolgimento della conferenza di servizi
- Mancata previsione di sanzione automatica per il caso di ritardo delle amministrazioni nel rendere il parere loro richiesto
- Insufficienza della sanzione del risarcimento del danno da ritardo
 - Scarso utilizzo pratico
 - Le amministrazioni danneggianti sono le stesse che dovrebbero rilasciare i provvedimenti ampliativi richiesti
 - Necessità di provare la colpa dell'amministrazione
 - Possibilità che la colpa sia esclusa
 - Consiglio di Stato: prevalenza del raggiungimento dello scopo



Riduzione dei termini di adozione del provvedimento finale

- ***Teoria del raggiungimento dello scopo:*** irrilevanza della violazione dei termini endo-procedimentale
- ***Compressione*** dell'istruttoria procedimentale: rischio di emissione di pareri negati «***in via cautelativa***»
- Soluzione possibile: previsione di un sistema di indennizzi automatici in caso di ritardo (art. 2 bis, co. 1 bis legge 241/90)



Conferenza telematica asincrona

- Articolo 2, lett. c) semplificazione dei lavori della conferenza anche attraverso:
 - Previsione dell'obbligo di convocazione e di svolgimento della stessa con strumenti informatici;
 - Possibilità per l'amministrazione procedente di acquisire ed esaminare gli interessi coinvolti in modalità telematica **asincrona**



Conferenza telematica asincrona

Vantaggi

- Incremento della trasparenza
- Possibilità di controllo delle modalità con cui le determinazioni sono state assunte
- Incremento dell'efficienza



Conferenza telematica asincrona

Svantaggi

- Eliminazione dell'interlocuzione diretta tra i diversi soggetti coinvolti
- Snaturamento della conferenza di servizi quale *luogo* di individuazione di una decisione condivisa

Tali rischi sono incrementati dalla previsione della acquisizione ***asincrona*** dei pareri



Conferenza telematica asincrona

Infatti, la giurisprudenza ha chiarito che

- Una volta indetta la conferenza, le amministrazioni possono esprimere il loro parere soltanto al suo interno; illegittimi i parerei rilasciati al di fuori della conferenza

(Consiglio di Stato sent. 1020/2010

«Stante il rinvio operato dall'art. 12, d.lgs. n. 387/2003, alla l. n. 241/1990 in tema di conferenza di servizi, ne consegue che, ai sensi dell'art. 14-quater, citata l. n. 241/1990, le amministrazioni convocate devono esprimere il proprio eventuale dissenso, a pena di inammissibilità, motivatamente e all'interno della conferenza di servizi. Ove poi il dissenso sia espresso, tra l'altro, da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, sono dettate specifiche norme procedurali per il superamento del dissenso».)



Formazione IFEL
per i Comuni

Ciclo formativo 2015

Grazie per l'attenzione

Avv. Alfredo Vitale
Chiomenti Studio Legale
e-mail alfredo.vitale@chiomenti.net

I materiali saranno disponibili su:

<http://formazione.fondazioneifel.it/index.php/materiali-didattici>



@Formazioneifel



Facebook



Youtube

IFEL
Fondazione ANCI