



SCHEDA N. 3 LA CONFERENZA DI SERVIZI SIMULTANEA

La conferenza di servizi simultanea rappresenta le modalità “eccezionali” per tutti i procedimenti amministrativi complessi nei quali confluiscono più sub-procedimenti finalizzati a specifici atti di assenso.

L'amministrazione procedente può decidere di convocare la conferenza di servizi simultanea sostanzialmente per due motivi:

- a) per consentire il confronto tra le amministrazioni coinvolte che la conferenza di servizi semplificata non ha permesso;
- b) per la particolare complessità della decisione da assumere.

In entrambi i casi è prevista una valutazione preventiva dell'amministrazione procedente sulla inidoneità della conferenza di servizi semplificata ad essere la sede adeguata per la composizione degli interessi in gioco. Secondo il Consiglio di Stato, nel suo parere sullo schema di decreto legislativo delegato sulla conferenza di servizi: «l'introduzione di un meccanismo di conferenza asincrona, e quindi “semplificata”, non significa che sia sempre “più semplice” farvi indistintamente ricorso. E' il caso di quelle fattispecie per le quali è chiaro fin dal principio che occorre una conferenza «sincrona»: per esse il preventivo ricorso alla conferenza semplificata si risolve, in ultima analisi, in una complicazione» (cfr Cons. St. n. 890 del 2016, considerato, 9.3.).

La disciplina di riferimento

Art. 14- bis, commi 6 e 7 e 14-ter, l. 7 agosto 1990, n. 241

Art. 14- bis, comma 7

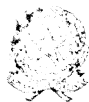
- 6. Fuori dei casi di cui al comma 5, l'amministrazione procedente, ai fini dell'esame contestuale degli interessi coinvolti, svolge, nella data fissata ai sensi del comma 2, lettera d), la riunione della conferenza in modalità sincrona, ai sensi dell'articolo 14-ter.
- 7. Ove necessario, in relazione alla particolare complessità della determinazione da assumere, l'amministrazione procedente può comunque procedere direttamente in forma simultanea e in modalità sincrona, ai sensi dell'articolo 14-ter. In tal caso indice la conferenza comunicando alle altre amministrazioni le informazioni di cui alle lettere a) e b) del comma 2 e convocando la riunione entro i successivi quarantacinque giorni. L'amministrazione procedente può altresì procedere in forma simultanea e in modalità sincrona su richiesta motivata delle altre amministrazioni o del privato interessato avanzata entro il termine perentorio di cui al comma 2, lettera b). In tal caso la riunione è convocata nei successivi quarantacinque giorni 2.

Art. 14-ter

- 1. La prima riunione della conferenza di servizi in forma simultanea e in modalità sincrona si svolge nella data previamente comunicata ai sensi dell'articolo 14-bis, comma 2, lettera d), ovvero nella data fissata ai sensi dell'articolo 14-bis, comma 7, con la partecipazione contestuale, ove possibile anche in via telematica, dei rappresentanti delle amministrazioni competenti. 2. I lavori della conferenza si concludono non oltre quarantacinque giorni decorrenti dalla data della riunione di cui al comma 1. Nei casi di cui all'articolo 14-bis, comma 7, qualora siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, il termine è fissato in novanta giorni. Resta fermo l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento.
- 3. Ciascun ente o amministrazione convocato alla riunione è rappresentato da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione



	<p>dell'amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza, anche indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso.</p> <p>4. Ove alla conferenza partecipino anche amministrazioni non statali, le amministrazioni statali sono rappresentate da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le predette amministrazioni, nominato, anche preventivamente per determinate materie o determinati periodi di tempo, dal Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, ove si tratti soltanto di amministrazioni periferiche, dal Prefetto. Ferma restando l'attribuzione del potere di rappresentanza al suddetto soggetto, le singole amministrazioni statali possono comunque intervenire ai lavori della conferenza in funzione di supporto. Le amministrazioni di cui all'articolo 14-quinquies, comma 1, prima della conclusione dei lavori della conferenza, possono esprimere al suddetto rappresentante il proprio dissenso ai fini di cui allo stesso comma.</p> <p>5. Ciascuna regione e ciascun ente locale definisce autonomamente le modalità di designazione del rappresentante unico di tutte le amministrazioni riconducibili alla stessa regione o allo stesso ente locale nonché l'eventuale partecipazione delle suddette amministrazioni ai lavori della conferenza.</p> <p>6. Alle riunioni della conferenza possono essere invitati gli interessati, inclusi i soggetti proponenti il progetto eventualmente dedotto in conferenza.</p> <p>7. All'esito dell'ultima riunione, e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14-quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti. Si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza.</p>
<i>L'applicazione della disciplina</i>	
<p><i>1. Quando ha luogo la conferenza di servizi simultanea?</i></p>	<p>Si ricorre all'indizione della conferenza di servizi simultanea quando:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) al termine della conferenza semplificata sono pervenuti atti di assenso o dissenso che indicano condizioni o prescrizioni che richiedono modifiche sostanziali e quindi un esame contestuale "in presenza" dell'istanza. In tal caso, l'amministrazione procedente, entro 10 giorni dalla scadenza dei termini per la conferenza semplificata, convoca una conferenza di servizi simultanea nella data comunicata in precedenza; b) è intervenuto un giudizio preventivo sulla complessità della determinazione da assumere; c) è stata presentata una richiesta motivata delle altre amministrazioni o del privato interessato avanzata entro il termine di 15 giorni dall'istanza (art. 14-bis, c.7 ultimo periodo, che per il termine richiama il comma 2, lett. b dello stesso articolo); d) è richiesta la valutazione d'impatto ambientale (VIA) disciplinata dal Codice dell'Ambiente (\d.lgs. 152 del 2006). In questo caso, l'art. 14, c. 4, legge n. 241 del 1990 prevede che la VIA sia ottenuta nell'ambito di una conferenza di servizi "simultanea" vale a dire con la riunione in presenza delle amministrazioni competenti; e) è stato presentato un progetto definitivo ad esito della conferenza di servizi preliminare.
<p><i>1.1. Particolare complessità del</i></p>	<p>Un particolare approfondimento s'impone per il requisito della complessità che consente di convocare direttamente la conferenza di servizi in modalità</p>



<p>progetto e della determinazione da assumere</p>	<p>sincrona ovvero di richiedere il passaggio dalla conferenza di servizi semplificata alla simultanea. La complessità non è individuabile a priori ma è rimessa alla prudente valutazione dell'autorità procedente da effettuarsi sulla base di parametri, che potrebbero essere, a scopo meramente esemplificativo, riconosciuti:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ nella natura/importanza degli interessi in gioco;▪ nel tipo di progetto interessato (p. es. i progetti che hanno un rilevante impatto territoriale);▪ nel numero e la tipologia delle amministrazioni interessate e da coinvolgere;▪ nel tipo di accertamenti richiesti. <p>Si tratta di criteri che richiedono valutazioni diverse, in parte oggettive, come la natura degli interessi in gioco e il tipo di progetto e in parte soggettive, come il numero delle amministrazioni interessate o da coinvolgere ovvero la soglia di difficoltà degli accertamenti richiesti. Sarebbe opportuno che l'amministrazione procedente, nell'esercizio della sua autonomia organizzativa, definisse questi parametri al fine di stabilire criteri generali ed astratti cui uniformare il proprio operato in funzione di una maggiore certezza delle procedure applicabili.</p>
<p>2. Quali termini devono essere rispettati dalle amministrazioni coinvolte?</p>	<p>L'art. 14-ter articola la conferenza di servizi simultanea nelle seguenti fasi procedurali a ciascuna delle quali è riconosciuta una specifica scansione temporale che risponde alla logica di garantire maggiore certezza di conclusione del procedimento:</p> <ol style="list-style-type: none">1. l'indizione/convocazione della conferenza;2. la richiesta di integrazioni documentali;3. la durata dei lavori della conferenza;4. il termine di conclusione del procedimento. <p>Ognuna di queste fasi è di seguito descritta nel dettaglio.</p>
<p>2.1. Il termine di indizione/convocazione della conferenza di servizi simultanea</p>	<p>L'art. 14-bis, c. 7 prevede che: <i>“l'amministrazione procedente può comunque procedere direttamente in forma simultanea e in modalità sincrona, ai sensi dell'articolo 14-ter. In tal caso indice la conferenza comunicando alle altre amministrazioni le informazioni di cui alle lettere a) e b) del comma 2 e convocando la riunione entro i successivi quarantacinque giorni. L'amministrazione procedente può altresì procedere in forma simultanea e in modalità sincrona su richiesta motivata delle altre amministrazioni o del privato interessato avanzata entro il termine perentorio di cui al comma 2, lettera b). In tal caso la riunione è convocata nei successivi quarantacinque giorni”</i>.</p> <p>L'art. 14-ter, c. 1 prevede che: <i>“1. La prima riunione della conferenza di servizi in forma simultanea e in modalità sincrona si svolge nella data previamente comunicata ai sensi dell'articolo 14-bis, comma 2, lettera d), ovvero nella data fissata ai sensi dell'articolo 14-bis, comma 7, con la</i></p>



	<p><i>partecipazione contestuale, ove possibile anche in via telematica, dei rappresentanti delle amministrazioni competenti”.</i></p> <p>L’art. 14-ter non prevede un termine di indizione della conferenza di servizi simultanea anche in ragione del carattere “residuale”, che caratterizza questa conferenza. Sul piano operativo possono realizzarsi i due seguenti casi:</p> <p>a) se la conferenza di servizi simultanea segue la conferenza semplificata, la riunione si svolge entro 10 giorni dalla chiusura dei lavori della conferenza semplificata, nella data fissata in occasione della comunicazione dell’indizione di quest’ultima ai sensi dell’art. 14-bis, c. 2, lett. d);</p> <p>b) se la conferenza di servizi è indetta direttamente in modalità simultanea, l’art. 14-ter, c. 2 non stabilisce il termine entro cui deve essere effettuata l’indizione della conferenza, ma si limita ad indicare il termine entro il quale la prima riunione deve essere svolta. In questo caso è lasciata all’amministrazione procedente la possibilità di avvalersi di tempi più lunghi per lo svolgimento della prima istruttoria individuando il termine di indizione tenendo conto delle esigenze di celerità poste alla base della nuova disciplina della conferenza di servizi, della complessità del caso concreto al fine, comunque, di garantire, in modo da rispettare comunque il termine di conclusione del procedimento. Sono individuati, invece, i termini per la convocazione, per la richiesta di integrazione documentale e per la conclusione dei lavori della conferenza. Di questi, solo il termine per la richiesta di integrazione documentale, in virtù del richiamo alla lettera b) dell’art. 14-bis, è stato definito, implicitamente, perentorio anche per la simultanea. E’ da dire, però, che, specularmente alla conferenza semplificata, anche per la simultanea, i termini di 45/90 giorni, previsti per la conclusione dei lavori della conferenza, sono da considerarsi perentori.</p> <p>La convocazione della conferenza simultanea può avvenire:</p> <p>a) entro 10 giorni dalla scadenza dei termini della conferenza semplificata, nella data previamente comunicata;</p> <p>b) entro 45 giorni dal ricevimento dell’istanza o d’ufficio, nei casi di particolare complessità.</p> <p>Può succedere che entro 15 giorni dall’indizione della conferenza, un’amministrazione competente, con atto motivato, o il privato interessato richiedano la convocazione della conferenza simultanea. In tal caso, la riunione si svolge nei successivi 45 giorni, per cui dall’indizione possono decorrere al massimo 60 giorni per lo svolgimento della prima riunione della conferenza di servizi simultanea.</p>
<p>2.2. Il termine per la richiesta di integrazioni documentali</p>	<p>Anche per la conferenza simultanea, il legislatore prevede un termine perentorio massimo di 15 giorni per la richiesta di integrazioni documentali da parte di ciascuna delle amministrazioni interessate al procedimento.</p> <p>Al fine di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento, l’amministrazione procedente ha il potere di fissare un termine anche più breve dei quindici giorni previsti.</p>



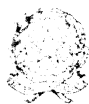
	<p>La richiesta di integrazione documentale produce, ai sensi dell'articolo 2, c. 7 della legge n. 241 del 1990, la sospensione del termine del procedimento per una sola volta e per un massimo di trenta giorni. La sospensione dei termini a seguito della richiesta di integrazioni documentali (presentata nella conferenza di servizi semplificata) comporta il differimento della data della conferenza simultanea già indicata dal responsabile del procedimento al momento della indizione ai sensi dell'art. 14-bis, c.2, lett. d).</p> <p>Nella prassi può verificarsi il caso di richieste di integrazioni "successive" al decorso del termine perentorio di 15 giorni normativamente previsto. In tali ipotesi, le richieste "tardive" non comportano, in alcun modo, la sospensione dei termini, né lo spostamento del termine finale proprio in virtù della perentorietà del termine previsto per la richiesta di integrazione.</p>
<p>2.3. La durata dei lavori della conferenza di servizi</p>	<p><i>"I lavori della conferenza si concludono non oltre quarantacinque giorni decorrenti dalla data della riunione di cui al comma 1. Nei casi di cui all'articolo 14-bis, comma 7 [vale a dire indizione diretta della conferenza di servizi simultanea], qualora siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, il termine è fissato in novanta giorni (Art. 14-bis, c.2)"; "All'esito della riunione e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi" (art. 14-ter, c. 7, primo periodo).</i></p> <p>a) Nel caso in cui la conferenza simultanea si svolga entro 10 giorni dalla chiusura dei lavori della conferenza semplificata, le amministrazioni coinvolte nel procedimento, comprese quelle preposte alla tutela degli interessi sensibili, devono esprimere il parere di competenza entro 45 giorni dalla data della riunione della conferenza. La durata "breve" della conferenza di servizi è giustificata dallo svolgimento preventivo della conferenza di servizi semplificata;</p> <p>b) nel caso in cui la conferenza di servizi sia convocata direttamente in modalità sincrona, analogamente a quanto previsto per la semplificata, se:</p> <p>1) alla conferenza partecipino solo amministrazioni che non tutelano interessi sensibili, la durata dei lavori della conferenza è di 45 giorni;</p> <p>2) alla conferenza partecipino amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili, la durata dei lavori della conferenza è fissata in 90 giorni.</p> <p>A differenza della conferenza di servizi semplificata, nella simultanea non è prevista l'applicazione della "clausola di salvaguardia" di termini più brevi o più lunghi per l'espressione degli atti di assenso eventualmente previsti dalla</p>



	<p>legge o dal regolamento. Al riguardo, deve essere considerato che nella conferenza di servizi direttamente indetta in modalità simultanea:</p> <ul style="list-style-type: none">- la prima riunione tra le amministrazioni coinvolte, da cui decorrono i termini del procedimento, avviene una volta trascorso un periodo di tempo più ampio rispetto alla conferenza di servizi semplificata. In quest'ultima, il tempo che intercorre tra l'indizione e l'inizio dei lavori della conferenza è più ristretto;- il confronto tra le amministrazioni competenti è più spedito, poiché avviene contestualmente e "in presenza" delle stesse attraverso i rappresentanti unici.
<p>2.4. Il termine di conclusione dei lavori della conferenza di servizi e il termine finale del procedimento</p>	<p>Con riferimento al termine di chiusura dei lavori della conferenza di servizi, si distinguono le due seguenti ipotesi:</p> <ol style="list-style-type: none">1) se il termine di conclusione dei lavori della conferenza non coincide con il termine finale del procedimento all'interno del quale s'incardina la conferenza di servizi, le amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili possono utilizzare tutti i 90 giorni a loro disposizione. L'autorità, che deve rilasciare l'atto finale del procedimento principale, può farlo nel termine che residua dalla conclusione dei lavori della conferenza di servizi allo scadere del termine finale del procedimento principale;2) se il termine di conclusione dei lavori della conferenza coincide con il termine finale del procedimento, in virtù della previsione secondo cui: <i>"Resta fermo l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento"</i> (art. 14-ter, c. 2)", deve essere riconosciuto un carattere mobile ad <i>entrambi</i> i termini previsti di 45 e 90 giorni. <p>In particolare, l'art. 14-ter prevede espressamente che il termine di 45 giorni sia flessibile, infatti stabilisce che i lavori della conferenza si concludano <i>"non oltre quarantacinque giorni"</i> dalla data della prima riunione. Questo significa che, per rispettare il termine finale di conclusione del procedimento, l'autorità procedente può fissare un termine inferiore a 45 giorni. Lo stesso deve valere per i 90 giorni "fissati" a favore delle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili. Anche in questo caso, deve essere confermata la facoltà dell'amministrazione procedente di prevedere un termine più breve di 90 giorni al fine di avere a disposizione il tempo necessario per il rilascio del provvedimento nel rispetto del termine finale di conclusione del procedimento, come espressamente richiesto dalla norma.</p>
<p>3.11 Rappresentante unico</p>	<p><i>"3. Ciascun ente o amministrazione convocato alla riunione è rappresentato da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell'amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza, anche indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso.</i></p> <p><i>4. Ove alla conferenza partecipino anche amministrazioni non statali, le amministrazioni statali sono rappresentate da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le predette amministrazioni, nominato, anche preventivamente per</i></p>



	<p><i>determinate materie o determinati periodi di tempo, dal Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, ove si tratti soltanto di amministrazioni periferiche, dal Prefetto. Ferma restando l'attribuzione del potere di rappresentanza al suddetto soggetto, le singole amministrazioni statali possono comunque intervenire ai lavori della conferenza in funzione di supporto. Le amministrazioni di cui all'articolo 14-quinquies, comma 1, prima della conclusione dei lavori della conferenza, possono esprimere al suddetto rappresentante il proprio dissenso ai fini di cui allo stesso comma.</i></p> <p><i>5. Ciascuna regione e ciascun ente locale definisce autonomamente le modalità di designazione del rappresentante unico di tutte le amministrazioni riconducibili alla stessa regione o allo stesso ente locale nonché l'eventuale partecipazione delle suddette amministrazioni ai lavori della conferenza.</i></p> <p><i>6. Alle riunioni della conferenza possono essere invitati gli interessati, inclusi i soggetti proponenti il progetto eventualmente dedotto in conferenza". (art. 14-ter, commi 3, 4 e 5).</i></p>
<p>3.1. L'applicazione delle disposizioni di riferimento</p>	<p>Il comma 3 estende a tutte le amministrazioni dello Stato la partecipazione alla conferenza di servizi di un rappresentante unico, già prevista nella normativa previgente per le altre amministrazioni. Il comma 4 riguarda la rappresentanza delle amministrazioni dello Stato. Il presupposto per la sua applicazione è che alla conferenza simultanea partecipino sia amministrazioni dello Stato in misura pari o superiore a due, sia amministrazioni non statali. In questo caso, le amministrazioni dello Stato sono rappresentate da un unico soggetto "abilitato a esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le predette amministrazioni". Il potere di nomina è diversamente distribuito a seconda che le amministrazioni da rappresentare siano solo amministrazioni periferiche o siano anche (o solo) amministrazioni centrali: nel primo caso, la competenza è del Prefetto; nel secondo, del Presidente del Consiglio.</p> <p>Il comma 5 applica il principio del rappresentante unico anche alle amministrazioni regionali e locali, ciascuna delle quali deve nominare un rappresentante unico di tutte le amministrazioni riconducibili alla medesima regione o al medesimo ente locale: questo comporta, per esempio, che vi debba essere un rappresentante unico non solo degli uffici della regione interessata, ma anche degli altri eventuali enti da essa dipendenti che sono tenuti a partecipare alla conferenza. L'autonomia concessa alle regioni e agli enti locali, quindi, riguarda solo "le modalità di designazione del rappresentante unico" e l'eventuale partecipazione degli enti e organismi rappresentati ai lavori della conferenza.</p>
<p>3.2. L'ambito di applicazione della normativa</p>	<p>Tra le amministrazioni centrali dello Stato, le norme in questione si applicano ai ministeri e alle agenzie governative. La rappresentanza unica dello Stato si estende anche agli enti pubblici nazionali. Tuttavia, partecipano in proprio alla conferenza le amministrazioni alle quali l'ordinamento riconosce una posizione peculiare di autonomia (per esempio, amministrazioni indipendenti, università). In analogia, poi, con quanto dispone l'art. 14-ter, comma 5, per le amministrazioni regionali e locali (la rappresentanza unica si riferisce a</p>



	<p>“tutti gli enti ed organismi ricompresi nel rispettivo livello territoriale di governo”), la rappresentanza unica dello Stato si estende anche agli enti pubblici nazionali. I poteri di nomina del prefetto riguardano “tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato”.</p>
<p>3.3. I criteri di scelta del rappresentante unico</p>	<p>Per le amministrazioni statali, il rappresentante unico è nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri. Le previsioni di legge non dettano dei criteri per le nomine che sono, quindi, rimesse ad una valutazione discrezionale del Presidente del Consiglio il quale nominerà il responsabile unico tenendo conto della natura degli interessi coinvolti, della complessità del procedimento e di ogni altro criterio che, nel caso concreto, sia ritenuto rilevante. Per le amministrazioni periferiche nominate dal Prefetto, nella circolare n. 28 del 5 settembre 2017, riguardante “<i>il rappresentante unico delle amministrazioni periferiche dello Stato nell’ambito delle conferenze di servizi</i>”, il Ministero dell’interno ha ritenuto che l’art.14-ter, comma 4, “<i>lascia alla discrezione del Prefetto la scelta del criterio di nomina e la facoltà di individuare i criteri per la designazione del Rappresentante unico tenendo conto, ad esempio, della molteplicità dei procedimenti e della complessità delle situazioni che possono incontrarsi sul territorio</i>”.</p>
<p>3.4. Quando deve essere nominato il rappresentante unico</p>	<p>L’art. 14-ter, c. 4 prevede la possibilità che il rappresentante unico delle amministrazioni statali sia “<i>nominato, anche preventivamente per determinate materie o determinati periodi di tempo</i>”. L’individuazione preventiva del rappresentante unico consente di rendere più spedito il procedimento amministrativo, oltre ad essere sollecitata dagli obblighi di pubblicità gravanti sulle pubbliche amministrazioni ai sensi dell’art. 35 del d.lgs. n. 33 del 2013 e dall’art. 2 del d.lgs. n. 126 del 2016. Per assicurare effettività a questa disposizione, però, occorre raccorderla con quella dell’art. 14-bis, c. 2, lett. d), secondo la quale “<i>la data della eventuale riunione in modalità sincrona</i>” deve essere fissata dall’amministrazione procedente con l’atto di indizione della conferenza semplificata. E’ opportuno, allora, che l’amministrazione procedente comunichi l’indizione della conferenza semplificata anche ai titolari del potere di nomina del rappresentante unico (per lo Stato, quindi, a seconda dei casi, al Presidente del Consiglio o al Prefetto). In questo modo, anche quando non sia stata effettuata la nomina preventiva, le amministrazioni avranno la possibilità di scegliere il rappresentante unico prima della conferenza. Una soluzione del genere favorisce l’accelerazione del procedimento. Innanzitutto, infatti, consente al (futuro) rappresentante unico di seguire sin dall’inizio lo svolgimento della conferenza, nella modalità semplificata, e di conoscere, quindi, le posizioni delle diverse amministrazioni procedenti. In secondo luogo, per il caso in cui si rendesse necessario avviare i lavori della conferenza simultanea, consente di disporre già del rappresentante unico, senza dover attendere il tempo necessario per la designazione dello stesso e di convocarlo alla conferenza. Sarà poi compito del rappresentante informare le amministrazioni rappresentate dell’inizio dei lavori e coordinarsi con esse ai fini della posizione da assumere.</p>



	<p>Fermo restando il termine di 45 giorni per la chiusura dei lavori della conferenza di servizi, è opportuno che se si ricorra alla conferenza simultanea, l'amministrazione procedente interloquisca con i soggetti titolari del potere di nomina del rappresentante, prima della riunione.</p>
<p>3.5. Come si forma la volontà del rappresentante unico</p>	<p>Il Consiglio di Stato aveva apprezzato l'opzione del governo per una regolazione aperta e flessibile del rapporto tra il rappresentante unico e le amministrazioni rappresentate, per lasciare al rappresentante stesso <i>"un margine discrezionale di azione, in relazione all'andamento dei lavori della conferenza"</i> (parere n. 890 del 2016, 9.5).</p> <p>Il rapporto tra rappresentante unico e Amministrazioni rappresentate non è quindi strutturabile secondo le regole della conferenza che determinerebbero la creazione di una sub –conferenza non prevista dalla disciplina e contraria alla ratio stessa di semplificazione.</p> <p>Il Consiglio di Stato conferma il parere reso al Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio. Secondo l'Adunanza della Commissione speciale del 29 marzo 2018 (n. 468/2018): <i>"E' evidente che il "rappresentante" unico non sarebbe tale se non dovesse in qualche modo prendere conoscenza del punto di vista delle amministrazioni che rappresenta e farsene portavoce nel corso della conferenza, pur non costituendo un mero "nuncius" delle medesime. Ne segue che, pur nel silenzio della norma, il rappresentante deve ritenersi tenuto a sentire, in sede preparatoria e non necessariamente con i crismi della formalità, le amministrazioni in questione prima che la conferenza si svolga, anche al fine di stabilire i margini operativi del suo agire, che deve essere necessariamente connotato da un minimo di flessibilità"</i>.</p> <p>Nell'ipotesi prospettata dal Dipartimento per il coordinamento amministrativo, <i>"il rappresentante dovrà, eventualmente richiedendo a tal fine un breve rinvio della discussione, comunicare quanto emerso alle amministrazioni interessate, consultandole velocemente, e tener conto dei rilievi ulteriori che esse dovessero formulare"</i>. Ma nel caso in cui il rappresentante unico si esprimesse in conferenza senza sentire preventivamente le amministrazioni rappresentate, <i>"fatta salva la eventuale responsabilità personale, amministrativa o disciplinare, del rappresentante stesso, non si addiverrebbe per ciò solo alla invalidità della determinazione conclusiva della conferenza. Costituisce, infatti, principio generale dell'ordinamento che, in mancanza di norme specifiche, i rapporti interni tra rappresentato e rappresentante siano inopponibili a chi entra in relazione giuridica con questi"</i>.</p>
<p>3.6. I poteri del rappresentante unico nei riguardi delle amministrazioni rappresentate e le</p>	<p>La composizione degli interessi delle diverse amministrazioni partecipanti è affidato, da un lato, al lavoro di verifica, proposta, mediazione svolto dal rappresentante unico prima che la conferenza simultanea abbia inizio; dall'altro lato, all'azione svolta, in regime di autonomia, dal rappresentante medesimo nel corso della conferenza.</p> <p>Si pone, così, in particolare, il problema del rapporto tra il rappresentante unico e le amministrazioni rappresentate nel corso della conferenza. La</p>



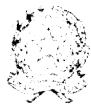
<p>modalità del relativo esercizio</p>	<p>disciplina della materia è contenuta negli ultimi due periodi del comma 4 dell'art. 14-ter: <i>“Ferma restando l’attribuzione del potere di rappresentanza [al rappresentante unico], le singole amministrazioni statali possono comunque intervenire ai lavori della conferenza in funzione di supporto. Le amministrazioni di cui all’articolo 14-quinquies, comma 1 [quelle preposte alla tutela dei cd. interessi sensibili], prima della conclusione dei lavori della conferenza, possono esprimere al suddetto rappresentante il proprio dissenso ai fini di cui allo stesso comma”</i>.</p> <p>I punti essenziali della disposizione, quindi, sono sostanzialmente tre. Le amministrazioni rappresentate possono prendere parte ai lavori della conferenza, ma il loro intervento si prefigura come facoltà, non come obbligo, né come onere. Se partecipano, esse hanno una funzione di supporto del rappresentante unico e, quindi, uno status differente rispetto alle altre amministrazioni partecipanti, per così dire, <i>pleno iure</i>. Questa funzione di supporto non è tipizzata dalla norma, ma ha consistenza e contenuti differenti a seconda del numero delle amministrazioni rappresentate e di quelle partecipanti alla conferenza, del tasso di convergenza delle amministrazioni rappresentate tra loro, del grado di conflittualità complessiva della conferenza. Infine, le amministrazioni titolari di interessi sensibili dispongono di uno status ulteriormente differenziato: sono le uniche, tra quelle partecipate, alle quali la disciplina consenta di esprimere il proprio dissenso al rappresentante unico entro la fine della conferenza. A sua volta, l’espressione del dissenso è condizione perché quelle stesse amministrazioni possano esperire, successivamente, i rimedi oppositivi previsti dall’articolo 14-quinquies comma 1 (Scheda n.4).</p> <p>Ci sono però due condizioni che tali amministrazioni devono rispettare. Il dissenso deve essere espresso in modo inequivoco e motivato. La manifestazione di dissenso deve pervenire al rappresentante unico in tempo utile affinché egli ne possa tenere conto ai fini della posizione finale da esprimere nella conferenza stessa: anche, cioè, se la lettera del testo fissa nella “conclusione dei lavori della conferenza” il termine ultimo per la manifestazione del dissenso, è ragionevole lasciare al rappresentante unico un lasso di tempo, ancorché limitato, per valutare le conseguenze del dissenso espresso sulla posizione finale che egli stesso deve esprimere.</p> <p>Presupposto per far funzionare la conferenza simultanea è che ci sia correttezza e serietà tra i soggetti istituzionali, per cui le amministrazioni sono responsabilizzate ad esprimere chiaramente la loro posizione al rappresentante non essendo contemplati meccanismi di rappresentanza “tardiva” da parte delle amministrazioni negligenti o rimaste inerti nel momento di formazione della determinazione. La conferma di tale corollario può essere ricavata, almeno per le amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili, dall’art. 14-quinquies, che, ai fini dell’opposizione, impone una manifestazione espressa del dissenso alla determinazione motivata di conclusione della conferenza entro 10 giorni dalla sua comunicazione.</p>
---	--



4. Conclusione del procedimento	<i>“7. All'esito dell'ultima riunione, e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14-quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti. Si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza.” (art. 14-ter, c. 7).</i>
4.1. La decisione e le posizioni giuridicamente prevalenti	<p>La decisione finale della conferenza di servizi è assunta dall'amministrazione procedente sulla base delle posizioni prevalenti espresse dai soggetti coinvolti. Ciò non significa che l'assenso deve sempre presupporre l'unanimità delle amministrazioni coinvolte o che si debba prendere atto della volontà della maggioranza delle stesse, quanto piuttosto che si devono bilanciare le ragioni manifestate in seno alla conferenza, verificando in che termini si delinea la prevalenza del soddisfacimento degli interessi in gioco.</p> <p>Per la valutazione delle posizioni prevalenti, non si deve tenere conto solo di quelle espresse dalle amministrazioni che intervengono tramite un rappresentante, ma anche di tutte le altre amministrazioni che partecipano alla conferenza. Resta fermo, tuttavia, che per l'adozione delle determinazioni della conferenza simultanea non è prevista una votazione, nella quale si possano definire maggioranze e minoranze. Una conclusione di questo tipo, peraltro, è in linea con gli indirizzi normativi e giurisprudenziali formati in relazione al tema delle c.d. posizioni prevalenti. In particolare, per esse s'intendono le posizioni che hanno un peso specifico superiore alle altre per l'importanza degli interessi tutelati in relazione al caso concreto e al risultato collegato del procedimento in esame. Il peso delle posizioni prevalenti deve essere valutato sulla base di un approccio qualitativo e sostanziale e non numerico e quantitativo (Cfr. Presidenza Consiglio dei Ministri, “linee guida operative”, 10 gennaio 2013). In questo senso anche Consiglio di Stato del 27 agosto 2014, n. 4374: <i>“L'amministrazione procedente, chiamata ad adottare il provvedimento finale, deve tenere conto delle posizioni prevalenti espresse in seno alla conferenza, ma non essendo in presenza di un organo collegiale, bensì di un modulo procedimentale, ciò non significa che deve attuare la volontà della maggioranza delle amministrazioni, quanto piuttosto che deve esercitare un potere discrezionale bilanciando le ragioni manifestate in seno alla conferenza, verificando in che termini si delinea la prevalenza del soddisfacimento degli interessi in gioco. Pertanto, il ruolo assunto dall'amministrazione procedente non è meramente notarile, ma di sintesi delle ragioni emerse, dovendone ponderare l'effettiva rilevanza per come sono state in concreto prospettate, al fine di esprimere un giudizio di prevalenza”</i>.</p>



<p>4.2. L'applicazione del silenzio – assenso nella conferenza di servizi simultanea</p>	<p>Nella conferenza di servizi simultanea si applica la regola del silenzio assenso con riferimento al rappresentante unico. In particolare, si considera acquisito l'assenso senza condizioni dell'amministrazione il cui rappresentante:</p> <ul style="list-style-type: none">a) non abbia partecipato alle riunioni;b) non abbia espresso la propria posizione;c) abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non attengono all'oggetto della conferenza. <p>La disposizione estende le ipotesi di silenzio assenso, oltre che alla mancata espressione della posizione, anche alla mancata partecipazione iniziale nonché alla espressione della posizione ma in modo immotivato, non pertinente o non costruttivo. Si tratta delle amministrazioni che, sebbene regolarmente convocate, non siano intervenute a mezzo di un rappresentante nonché di quelle che non abbiano espresso il loro parere in modo definitivo. Non è ammessa pertanto la possibilità di subordinare l'espressione della propria volontà ad un momento successivo di verifica all'interno dell'amministrazione. La disposizione persegue l'obiettivo di rendere spediti i lavori della conferenza e di garantire che le decisioni siano assunte in quella sede. La fattispecie di silenzio assenso equivale, pertanto, <i>ope-legis</i> ad un atto di assenso, scelta determinata dal <i>favor</i> del legislatore per una manifestazione palese e motivata delle determinazioni delle amministrazioni partecipanti alle conferenze di servizi e che conferma l'esigenza di chiarezza e serietà tra i soggetti istituzionali sopra richiamata.</p>
<p>4.3. La mancata previsione della eccezione all'applicazione della regola del silenzio assenso in conferenza di servizi simultanea</p>	<p>A differenza di quanto previsto dall'art. 14-<i>bis</i> comma 4, l'art. 14-<i>ter</i> non prevede la necessità di acquisire determinazioni espresse per i procedimenti che derivano dall'applicazione del diritto europeo. Tuttavia, nonostante la mancanza di una disposizione specifica, la regola del silenzio assenso deve ritenersi applicabile anche nella conferenza di servizi simultanea in ragione del primato del diritto europeo sul diritto interno di uno Stato membro. Infatti, un eventuale prassi difforme comporterebbe il rischio di incorrere in un procedura d'infrazione europea.</p>
<p>5. Quali sono gli effetti della determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi?</p>	<p>Ai sensi dell'art. 14-<i>quater</i>, c. 1: “La determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione procedente all'esito della stessa, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati” (Scheda n. 4).</p> <p>La determinazione motivata di conclusione della conferenza rappresenta una sintesi delle posizioni espresse da ciascuna amministrazione coinvolta al rilascio del provvedimento finale. Ciò implica, in linea con il carattere decisorio della conferenza, che i singoli atti di assenso confluiscono – secondo la valutazione del responsabile del procedimento – in un unico atto.</p> <p>Sul piano operativo, l'eventuale allegazione alla determinazione conclusiva dei singoli atti di assenso adottati dalle amministrazioni competenti non costituisce surrogato di motivazione. Spetta infatti al responsabile del</p>



	<p>procedimento l'obbligo di indicare in modo chiaro e dettagliato le scelte in concreto fatte.</p>
<p>5.1. La decorrenza degli effetti degli atti della conferenza di servizi simultanea</p>	<p>Una questione che merita di essere approfondita riguarda l'efficacia della determinazione di conclusione della conferenza, soffermando l'attenzione sulla disposizioni contenute all'interno dei commi 3 e 4 dell'articolo 14-<i>quater</i>. Il comma 3, infatti, stabilisce che la determinazione motivata di conclusione della conferenza, in caso di approvazione unanime, sia immediatamente efficace. Il comma 4 prevede che i pareri, le autorizzazioni, le concessioni, i nulla osta, ecc., acquisiti nell'ambito della conferenza, acquistano efficacia solo dalla data della comunicazione della determinazione motivata di conclusione della conferenza.</p> <p>La questione è rilevante ai fini della decorrenza degli effetti degli atti. In un caso si prevede che la decorrenza degli effetti sarebbe immediata dal momento dell'approvazione unanime della determinazione motivata. Nell'altro caso si prevede che i singoli atti (probabilmente approvati in momenti differenti), che sono confluiti nella determinazione finale acquistano efficace solo quando quest'ultima è comunicata.</p>
<p>5.2. Le diverse finalità perseguite dalla norma</p>	<p>La corretta esegesi del dato normativo valorizza le diverse finalità delle due previsioni.</p> <p>Infatti, il comma 3 è preordinato all'esperimento del rimedio dell'opposizione prevedendo la sospensione dell'efficacia della determinazione assunta sulla base delle posizioni prevalenti. Al contrario, nel caso di approvazione unanime la determinazione è immediatamente efficace, perché divenuta definitiva non essendo, in questo caso, esperibile l'opposizione.</p> <p>Il comma 4, invece, è preordinato all'individuazione della decorrenza del termine di efficacia dei pareri, delle autorizzazioni, delle concessioni, dei nulla osta, ecc., acquisiti nell'ambito della conferenza. Tale termine decorre dal momento della comunicazione all'interessato della determinazione motivata di conclusione della conferenza anche al fine della proposizione di eventuali impugnazioni.</p> <p>Pertanto, in coerenza a quanto disposto dal comma 4 dell'art. 14-<i>quater</i>, anche gli effetti della determinazione motivata di conclusione della conferenza decorrono dal momento della comunicazione all'interessato.</p>