

La conferenza di servizi: domande e risposte per i responsabili del procedimento

La conferenza di servizi è uno strumento di semplificazione dell'azione amministrativa che consiste in una forma di cooperazione tra pubbliche amministrazioni coinvolte in un procedimento, alla quale si può ricorrere per un esame contestuale degli interessi coinvolti nel procedimento ovvero quando sia necessaria l'acquisizione di intese, concerti o nulla osta da parte di amministrazioni diverse da quella procedente.

L'istituto della conferenza di servizi è stato previsto nell'ambito del procedimento amministrativo dalla legge n. 241 del 1990 e successivamente modificato a più riprese dal legislatore nel tentativo di risolvere le problematiche organizzative emergenti man mano dalla relativa prassi applicativa (scarso grado di responsabilizzazione dell'amministrazione procedente, complessità procedurale, tempistiche dilatate, modalità di formazione delle decisioni e relativa instabilità). La disciplina generale introdotta dalla legge 241/1990 deve essere coordinata con la legislazione di settore - nazionale e regionale - che prevede molteplici applicazioni e discipline speciali dell'istituto, rispondenti alla necessità di effettuare una valutazione unitaria delle posizioni di diverse amministrazioni portatrici di interessi pubblici coinvolti in uno o più procedimenti, al fine di consentire una comparazione di tali interessi e di favorire il raggiungimento di una posizione finale.

Sulla base delle attività di coordinamento e monitoraggio svolte dalla struttura regionale competente in riferimento alle diverse tipologie di conferenze di servizi previste dalla legge n. 241/1990 e tenendo conto del supporto tecnico-amministrativo fornito dalla medesima struttura alle amministrazioni procedenti, la Regione Lazio ha elaborato alcune indicazioni operative, nella forma di risposte alle domande più frequenti (*frequently asked questions* - FAQ) poste dai responsabili di procedimento, tese ad assicurare, sul territorio regionale, una uniforme, corretta ed efficace gestione delle conferenze dei servizi.

La corretta gestione dell'istituto della conferenza di servizi svolge un ruolo fondamentale nell'accelerare le procedure amministrative, eliminare gli adempimenti superflui, rafforzare la capacità amministrativa, realizzare rapidamente la cantierabilità di un intervento privato (con un conseguente aumento dell'attrattività territoriale per gli investimenti) e semplificare le fasi di pianificazione, programmazione e progettazione delle opere pubbliche.

Le risposte fornite nel seguito, principalmente relative alla conferenza decisoria quale strumento più frequentemente attivato dalle amministrazioni, intendono delineare le corrette modalità di gestione di questo modulo procedimentale, che dovranno costituire riferimento sia per gli enti procedenti, nella formazione degli atti di indizione e nello svolgimento delle conferenze, che per gli attori a vario titolo coinvolti, a garanzia del corretto ambito formale di espressione delle proprie valutazioni e del pieno rispetto delle finalità fissate dal legislatore nazionale.



1) Qual è l'amministrazione procedente che deve indire la conferenza di servizi?

La definizione di "amministrazione procedente" non è rinvenibile nel testo della legge n. 241/1990 ma la si può rintracciare nell'allego I.I del Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 36/2023): **ogni pubblica amministrazione che avvia un procedimento amministrativo** ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 241/1990 e **a cui compete l'adozione del provvedimento finale**, ivi compresa l'indizione di una conferenza di servizi in nome proprio o, previa stipula di apposito accordo, in nome e per conto di altre pubbliche amministrazioni.

2) Quali sono le differenze tra la conferenza istruttoria, quella preliminare e quella decisoria?

Le tre tipologie (istruttoria, preliminare e decisoria) si distinguono in base alle **diverse finalità** per le quali si indice una conferenza nonché per **gli effetti che producono alla loro conclusione**:

1. **la conferenza istruttoria (facoltativa)** ha la finalità di assicurare la partecipazione di tutte le amministrazioni a vario titolo coinvolte nel procedimento, in modo da garantire la completezza dell'istruttoria e pervenire ad una più corretta ponderazione di tutti gli interessi in gioco. Tale tipologia di conferenza può essere utilizzata per esaminare contestualmente diversi interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo o in più procedimenti, tra loro connessi e riguardanti le stesse attività o risultati, ad esempio per raccogliere atti endoprocedimentali, verificare lo stato di avanzamento di un progetto, trovare soluzioni condivise a problematiche comuni, ecc.

Nel caso della conferenza istruttoria non risulta necessaria, pertanto, l'adozione di una determinazione conclusiva del procedimento, a differenza di quanto accade per la conferenza decisoria. Dato il **carattere consultivo** della conferenza istruttoria, non è possibile applicare l'assenso senza condizioni alle amministrazioni che non forniscono il proprio contributo entro i termini stabiliti;

2. **la conferenza preliminare (facoltativa)** può essere indetta dall'amministrazione procedente, su motivata richiesta dell'interessato (o su iniziativa della stessa amministrazione, in caso di opera pubblica), per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi, allo scopo di indicare prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivo, **le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari pareri, intese, concerti, nulla osta, autorizzazioni, concessioni o altri atti di assenso, comunque denominati.**

Nelle procedure di realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, la conferenza preliminare si esprime sul documento di indirizzo alla progettazione (DIP) o sul documento di fattibilità delle alternative progettuali (DOCFAP). Il corretto ricorso alla conferenza preliminare consente di esaminare e verificare una proposta progettuale già nella sua fase iniziale, con lo scopo di procedere alla relativa approvazione sulla base di un quadro già definito (ad es. localizzazione, eventuale variazione dello strumento urbanistico vigente, dati

plano-volumetrici), in relazione sia agli atti da acquisire che ai relativi elaborati di progetto da produrre.

Questa conferenza si svolge in forma semplificata ed in modalità asincrona, con una tempistica ridotta rispetto a quella della conferenza decisoria (“con abbreviazione dei termini fino alla metà”). La norma non prevede che le amministrazioni coinvolte si esprimano sull’intervento in termini di assenso o dissenso né una determinazione di conclusione con esito positivo o negativo; l’art. 14, c. 3 della legge n. 241/1990 dispone infatti che “Scaduto il termine entro il quale le amministrazioni devono rendere le proprie determinazioni (ossia indicare le condizioni per ottenere, sul successivo progetto definitivo, gli atti di assenso), l’amministrazione precedente le trasmette, entro cinque giorni, al richiedente”. Le determinazioni espresse in sede di conferenza preliminare possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nel successivo procedimento anche a seguito delle osservazioni degli interessati sul progetto di fattibilità tecnico ed economica oppure sul progetto esecutivo.

Di seguito sono elencati **i contenuti del contributo che ciascun soggetto coinvolto nella conferenza preliminare è tenuto a fornire all’amministrazione precedente:**

- i necessari pareri, intese, concerti, nulla osta, autorizzazioni, concessioni o altri atti di assenso comunque denominati, da richiedere in sede di progetto di fattibilità tecnico ed economica (PFTE) e/o esecutiva per la realizzazione del progetto e l’esercizio dell’attività connessa;
- le condizioni per ottenere gli atti di assenso di cui al punto precedente sia in termini di modifiche progettuali che in relazione alla tipologia di documenti ed elaborati da produrre in sede di progettazione definitiva e/o esecutiva;
- la necessità di coinvolgere nella conferenza ulteriori soggetti rispetto a quelli indicati in indirizzo.

3. la conferenza decisoria (obbligatoria) è indetta quando l’amministrazione precedente ha bisogno di acquisire più pareri, intese, concerti o nulla osta da altre amministrazioni, inclusi i gestori di beni e servizi pubblici. A differenza di quella istruttoria, **la conferenza decisoria ha carattere obbligatorio, poiché la medesima deve sempre essere indetta dall’amministrazione precedente quando la conclusione positiva del procedimento, ovvero lo svolgimento di un’attività privata, è subordinata all’acquisizione di più atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni**, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici.

La natura decisoria della conferenza deriva dal fatto che la partecipazione delle amministrazioni coinvolte è funzionale all’adozione del provvedimento conclusivo del procedimento, il cui contenuto è determinato in via concorrente dalle amministrazioni partecipanti e all’esito della conferenza viene quindi adottata una decisione pluristrutturata, la quale sostituisce le determinazioni delle singole amministrazioni.

In merito alla natura giuridica di tale istituto, secondo l’interpretazione giurisprudenziale prevalente, tale conferenza costituisce mero modulo procedimentale e rappresenta una



forma di raccordo tra più organi di separate amministrazioni, priva quindi di una propria individualità, per cui l'atto finale della conferenza deve essere imputato alle amministrazioni che vi hanno partecipato, le quali attraverso la conferenza esprimono la propria volontà provvedimentale.

La conferenza decisoria si svolge in **forma semplificata e modalità asincrona**, senza riunioni e mediante la semplice trasmissione per via telematica di tutta la documentazione relativa ai lavori della conferenza (istanze, comunicazioni, pareri, ecc.); si può invece ricorrere alla **forma simultanea e modalità sincrona nei soli casi espressamente previsti dalla legge** (ad esempio, modifiche sostanziali richieste in una conferenza semplificata, valutazione di impatto ambientale – VIA – regionale), tramite riunioni in presenza, a cui partecipa **un unico rappresentante per ciascun livello di governo** (Stato, Regione, Provincia/Città metropolitana, Comune).

3) Devo acquisire un solo parere di competenza di un altro ente. Posso utilizzare la conferenza decisoria?

No. La conferenza decisoria deve essere indetta solo nel caso in cui, per concludere un procedimento di propria competenza, sia necessario acquisire due o più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, da parte di diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici. Qualora sia necessario acquisire un solo parere, **il responsabile del procedimento deve utilizzare la procedura disciplinata dall'articolo 17-bis della legge n. 241/1990**, che regola gli effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici.

4) Devo obbligatoriamente ricorrere alla conferenza di servizi decisoria quando per la conclusione di un procedimento è necessario acquisire due o più pareri?

Sì. La conferenza di servizi decisoria deve sempre essere indetta quando, per la conclusione di un procedimento, è necessario acquisire due o più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, da parte di diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici, così come disposto dall'articolo 14, comma 2 della legge n. 241/1990. In tali casi, pertanto, l'acquisizione di atti di assenso secondo le relative modalità ordinarie di rilascio, e non quindi attraverso il modulo procedimentale della conferenza, configura una **elusione del ricorso obbligatorio a quest'ultima**, con la **conseguente illegittimità del provvedimento finale** adottato dalla competente amministrazione.



5) Se è stato già acquisito un parere sul progetto, devo acquisirlo nuovamente nella conferenza decisoria?

Sì. In ragione dell'obbligatorietà del ricorso alla conferenza decisoria nell'ambito di procedimenti che richiedono, per la relativa conclusione, più atti di assenso (come, ad esempio, quelli di competenza del SUAP in relazione all'esercizio delle attività produttive, oppure relativi all'approvazione di progetti di opera pubbliche o di pubblica utilità), **non è possibile acquisire pareri al di fuori della conferenza.** Gli stessi, se già rilasciati in precedenza, **dovranno essere confermati**, da parte delle competenti amministrazioni, in sede di conferenza decisoria.

6) Cosa è la conferenza “accelerata”, introdotta nel 2020?

Con l'articolo 10, comma 4 del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, recante “Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni”, convertito dalla legge 9 maggio 2025, n. 69, è stato ripristinato l'obbligo, fino al 31 dicembre 2026, di utilizzo della **conferenza di servizi decisoria accelerata**, così come introdotta con l'articolo 13 del decreto-legge n. 76/2020. Si tratta di una misura che deroga le modalità e le tempistiche previste dall'articolo 14-bis della legge n. 241/1990.

Le amministrazioni procedenti devono quindi obbligatoriamente ricorrere alla **forma semplificata della conferenza di servizi decisoria** (necessaria per l'approvazione o l'autorizzazione di progetti di opere pubbliche o interventi privati), adottando **le modalità speciali previste dal citato articolo 13 del decreto-legge n. 76/2020:**

- tempistica più breve, in quanto le amministrazioni coinvolte hanno 45 o 30 giorni di tempo (in base alla presenza o meno di interessi sensibili) per rilasciare pareri, nulla osta, ecc.;
- in caso di passaggio alla forma simultanea (se è quindi necessario apportare modifiche sostanziali al progetto, al fine di superare eventuali dissensi), l'amministrazione procedente svolge una sola riunione, in modalità telematica ed entro 15 giorni dalla scadenza del termine per il rilascio dei pareri, per poi decidere sulla base delle posizioni prevalenti;
- in caso di dissenso o non completo assenso, le amministrazioni coinvolte indicano le prescrizioni e le misure mitigatrici che rendano possibile l'assenso, quantificando anche i relativi costi, in conformità ai principi di proporzionalità, efficacia e sostenibilità finanziaria dell'intervento risultante dal progetto originariamente presentato.

Restano ferme, in caso di mancata espressione del parere o mancata partecipazione alla riunione, le disposizioni in materia di silenzio assenso, nonché quelle relative alla procedura di opposizione alla determina conclusiva.

7) E' ancora possibile, visto l'obbligo di ricorso alla conferenza accelerata, indire direttamente in forma simultanea?

No. L'obbligo di conferenza accelerata ex articolo 10, comma 4, decreto-legge n. 25/2025 sospende fino al 31 dicembre 2026 la possibilità di ricorrere direttamente alla conferenza simultanea ai sensi del comma 7, articolo 14-bis della legge n. 241/1990 (particolare complessità della determinazione da assumere). Resta ferma la possibilità di passare alla forma simultanea a seguito di una conferenza semplificata nella quale siano state richieste modifiche sostanziali al progetto per superare il dissenso di una o più amministrazioni coinvolte (comma 6, articolo 14-bis).

Tuttavia, qualora una specifica normativa statale di settore preveda lo svolgimento della conferenza decisoria direttamente in forma simultanea (ad es. procedure di valutazione di impatto ambientale ai sensi del decreto legislativo n. 152/2006, conferenze per la ricostruzione post-sisma ai sensi delle ordinanze del Commissario straordinario di Governo, procedimenti di approvazione di progetti disciplinati da ordinanze del Capo Dipartimento della Protezione Civile, ecc.) si applica il criterio della specialità (*lex specialis derogat generali*), secondo il quale l'amministrazione procedente è obbligata ad applicare la norma speciale e quindi ad utilizzare la forma simultanea in deroga all'articolo 10, comma 4 del decreto-legge n. 25/2025.

8) Cosa deve contenere l'atto di indizione con il quale si avvia la conferenza decisoria?

L'atto di indizione, ovvero l'atto che esprime la volontà, da parte dell'amministrazione procedente, di ricorrere al modulo procedimentale della conferenza, rappresenta l'elemento principale per la corretta impostazione e gestione di questo fondamentale strumento di semplificazione. **L'atto di indizione** - che si distingue dall'atto di convocazione in quanto quest'ultimo, sulla base del primo, ha come contenuto la definizione delle condizioni di svolgimento della conferenza (giorno, ora, luogo, ecc.) - **deve essere formulato nella maniera più completa ed esaustiva**, secondo le specifiche di cui all'articolo 14-bis della legge n. 241/1990.

La formulazione esaustiva dell'atto di indizione comporta, pertanto, **la necessità di indicare in maniera espressa, oltre ai termini per le richieste di integrazioni documentali e per la restituzione delle determinazioni, anche i pareri, nulla osta, autorizzazioni che si intendono richiedere alle amministrazioni invitate.** A tale riguardo, laddove l'oggetto della determinazione da assumere abbia rilevanza urbanistica è necessario specificare la natura dei relativi effetti sul regime giuridico dei suoli rispetto agli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti, indicando, pertanto, con chiarezza se sia verificata la conformità urbanistica a seguito dell'approvazione di quanto proposto oppure risulti necessario adottare un procedimento di variante allo strumento urbanistico vigente. La prima attività che spetta all'amministrazione procedente consiste, infatti, nell'individuazione tanto delle amministrazioni interessate dal procedimento di autorizzazione quanto del motivo del coinvolgimento delle stesse (e quindi i pareri che devono rilasciare in conferenza).

I format degli atti di indizione, elaborati e aggiornati dalla Regione Lazio, sono disponibili al seguente indirizzo: <https://www.regione.lazio.it/conferenza-di-servizi/modulistica>.



9) Il termine per la restituzione dei pareri è unico per tutte le amministrazioni coinvolte in conferenza?

Sì. La legge prevede un termine più lungo qualora siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, o alla tutela della salute dei cittadini (cosiddetti “interessi sensibili”). Il coinvolgimento delle suddette amministrazioni comporta quindi l’obbligo, per l’amministrazione procedente, di fissare un termine più lungo per la restituzione dei pareri (ad es. 45 giorni anziché 30 in caso di conferenza accelerata), unico per tutti i soggetti invitati in conferenza (non è ammessa, quindi, la fissazione di due termini diversi, uno per le amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili e uno per le altre).

10) Come devo organizzare gli elaborati e la documentazione progettuale da inviare alle amministrazioni coinvolte in conferenza?

La documentazione progettuale - in formato elettronico, firmato digitalmente dai progettisti responsabili degli specifici elaborati - deve essere organizzata in maniera ordinata e quanto più possibile funzionale alla consultazione dei vari soggetti che devono esprimersi, a vario titolo, nell’ambito della conferenza dei servizi. A tale scopo è **opportuno ordinare gli elaborati in gruppi per specifica materia e/o competenza**; qualora non risulti possibile assicurare tale tipo di organizzazione, ciascun documento progettuale deve essere individuato in modo chiaro ed univoco, anche sull’**elenco elaborati**, mediante il richiamo al contenuto del documento e, quindi, non solo con il codice alfanumerico di identificazione. È inoltre auspicabile che il suddetto elenco contenga i collegamenti ipertestuali ai file di tutti gli elaborati di progetto.

Si consiglia di rendere disponibili gli elaborati progettuali anche in copia conforme digitale (formato .pdf) per una pronta consultazione degli stessi, in particolare per i documenti di seguito indicati:

- relazioni di tipo istruttorio dell’autorità procedente;
- relazione generale di progetto;
- elenco elaborati;
- eventuali successive note di trasmissione di atti integrativi (con relativi allegati).

11) Posso caricare la documentazione progettuale su una piattaforma cloud e condividerla con le amministrazioni coinvolte in conferenza?

Sì. A fronte dei limiti di alcuni servizi di posta elettronica certificata (PEC), diverse amministrazioni, per evitare la trasmissione di elaborati progettuali suddivisi tra due o più messaggi via PEC, pubblicano la documentazione da esaminare in conferenza sul proprio sito web istituzionale o sfruttano piattaforme di condivisione documentale (cd. documentazione in *cloud*, come *DropBox*, *Google Drive*, ecc.). In caso di utilizzo di dette piattaforme è opportuno personalizzare il link di accesso alla documentazione con una stringa semplice da leggere e ricopiare. A prescindere dal sistema in uso, l’amministrazione procedente, al fine di garantire autenticità, integrità e identità della documentazione amministrativa, è obbligata a:

- **evitare la trasmissione degli elaborati tramite applicativi “a scadenza”** (ad es. *WeTransfer*), in quanto questi ultimi non garantiscono la fruibilità della documentazione di progetto per tutta la durata della conferenza;
- **assicurare la validità del collegamento agli elaborati anche dopo la conclusione della conferenza**, in quanto l’atto di indizione della stessa, in tali casi, contiene le sole credenziali di accesso telematico alla documentazione di progetto, la quale, non transitando per il sistema di protocollazione come nel caso di allegati trasmessi via PEC, di fatto non può essere conservata e archiviata in modo automatico;
- **garantire la tracciabilità delle modifiche apportate alla documentazione pubblicata e quindi che sia evidenziata, sulla piattaforma cloud o sul sito istituzionale, qualsiasi variazione apportata ai file degli elaborati progettuali**, con l’indicazione, per ciascuno di essi, della data di pubblicazione e/o modifica nonché dell’autore di tale operazione.

A tal fine si ricorda che l’amministrazione regionale ha già messo a disposizione, di tutti gli Enti Locali del Lazio che ne facciano richiesta, **una piattaforma (BOX.com) per la condivisione documentale e una applicazione per svolgere videoconferenze**. Le informazioni su questi applicativi, così come sulle modalità di richiesta degli stessi, sono reperibili all’indirizzo <https://www.regione.lazio.it/conferenza-di-servizi/piattaforma-informatica-per-enti-locali>.

12) Devo sospendere il termine di conclusione della conferenza se ricevo richieste di chiarimenti o integrazione da parte delle amministrazioni invitate?

Sì. La richiesta di integrazioni documentali o chiarimenti relativi a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell’amministrazione stessa, o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni, può produrre, ai sensi dell’articolo 2, comma 7 della legge n. 241/1990, la sospensione del termine del procedimento per una sola volta e per un periodo di massimo 30 giorni. Pertanto, **se pervengono richieste di integrazioni entro il termine perentorio, non superiore a quindici giorni**, entro il quale le amministrazioni coinvolte possono richiedere tali integrazioni, **è necessario disporre, in un’ottica di leale collaborazione tra enti, la sospensione della conferenza, nonché a ricalcolare i termini indicati nell’atto di indizione**, una volta acquisiti i chiarimenti o le integrazioni richieste. A tale riguardo, ai fini del calcolo del periodo di sospensione necessario, risulta opportuno considerare la portata delle integrazioni richieste, ridefinendo la nuova tempistica in maniera congrua, tenendo conto della necessità di rendere disponibile la documentazione completa alla ripresa dei termini del procedimento. Il nuovo termine per la restituzione dei pareri, ricalcolato e comunicato a valle della produzione delle integrazioni richieste, è unico per tutte le amministrazioni coinvolte.

Eventuali richieste di integrazioni avanzate oltre i termini previsti, come sopra specificati, non comportano la sospensione dei termini del procedimento ed il relativo differimento del termine di conclusione, data la perentorietà del termine previsto per la richiesta di integrazione.

I pareri restituiti dalle amministrazioni coinvolte durante la sospensione dei termini sono da considerarsi validamente acquisiti.

13) Ho sospeso il termine di conclusione della conferenza per acquisire le integrazioni documentali richieste dagli enti invitati. Posso prorogare la sospensione del termine?

Sì. Sebbene l'articolo 2, comma 7 della legge n. 241/1990 preveda la sospensione del termine del procedimento per una sola volta e per un periodo di massimo 30 giorni, quest'ultimo è da intendersi come prorogabile, **per ulteriori 30 giorni, dietro adeguata e puntuale motivazione.** La proroga è disposta d'ufficio in caso di opera pubblica mentre, per gli interventi privati, deve essere concessa a seguito di apposita istanza da parte del soggetto proponente.

14) Posso verificare la presenza di usi civici, sul terreno interessato dal progetto, durante la conferenza di servizi?

No. In considerazione del fatto che un provvedimento che autorizza la realizzazione di un'opera su terreni gravati da uso civico è nullo per impossibilità giuridica dell'oggetto, **le procedure di sistemazione delle terre gravate da uso civico (necessarie per autorizzare l'opera) devono essere espletate prima di indire la conferenza di servizi decisoria,** in quanto non soggette all'applicazione del silenzio assenso né compatibili con le tempistiche proprie del modulo procedimentale della conferenza. Pertanto, **la verifica circa la presenza/assenza di vincoli di uso civico deve essere necessariamente completata prima di procedere con l'indizione della conferenza,** al fine di comprendere se sia necessaria o meno una procedura di sistemazione delle terre. La presenza/assenza di vincoli di uso civico è dimostrata con certificato di destinazione urbanistica (CDU) o attestazione di presenza/assenza di vincoli di uso civico, a cura del comune interessato dagli interventi oggetto di valutazione, ai sensi dell'articolo 3, comma 3-bis, della legge regionale n.1/1986.

E' inoltre utile ricordare che le aree gravate da usi civici sono considerate beni paesaggistici ai sensi della lettera h), comma 1, articolo 142 del decreto legislativo n. 42/2004, con la conseguente applicazione della disciplina di tutela paesaggistica (articolo 11 della legge regionale n. 38/1999 e articolo 40 delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Territoriale Paesistico Regionale) e, quindi, l'obbligo di acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica per l'intervento da valutare in conferenza.

15) Devo utilizzare la conferenza di servizi anche per acquisire pareri e nulla osta richiesti con la presentazione della segnalazione certificata di inizio attività?

Sì. Il comma 3 dell'articolo 19-bis della legge n. 241/1990 disciplina la cd. **segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) condizionata** per attività che per il loro avvio, sebbene soggette al regime amministrativo della segnalazione, necessitano anche di atti di assenso di competenza di altri uffici o amministrazioni. **Tali atti devono essere obbligatoriamente acquisiti mediante il ricorso alla conferenza di servizi decisoria e l'inizio dell'attività resta subordinato alla conclusione, favorevole, della stessa.** Al fine di garantire la legittimità dell'indizione di tale conferenza, l'amministrazione precedente deve:

- indicare, come oggetto delle determinazioni da assumere in conferenza, l'approvazione dell'intervento o l'autorizzazione all'avvio dell'attività;
- riportare, nelle premesse dell'atto di indizione, gli estremi della segnalazione presentata dal soggetto istante, avendo cura di evidenziare che la stessa si intende sospesa sino all'avvenuta acquisizione degli atti di assenso propedeutici;
- inserire, nella documentazione oggetto di valutazione, anche la SCIA condizionata, completa di tutti gli elaborati prodotti dal soggetto istante a corredo della stessa.

16) Un'amministrazione invitata in conferenza può aspettare il parere di un altro ente prima di esprimersi?

No. Ogni amministrazione invitata alla conferenza di servizi decisoria è tenuta ad esprimersi, in virtù del **principio di contestualità delle decisioni** che regola il funzionamento della conferenza e ne costituisce il presupposto stesso per la sua indizione, **senza subordinare, temporalmente, le proprie determinazioni al rilascio di pareri, assensi, nulla osta di altre amministrazioni**. Tale principio risulta, a maggior ragione, imprescindibile nel caso di conferenza indetta in modalità asincrona, dove non è previsto alcun momento di confronto tra i soggetti invitati, che devono quindi emettere il parere di propria competenza entro i termini di legge e indipendentemente dalle valutazioni altrui, con l'applicazione del silenzio assenso qualora inerti.

Di conseguenza, non può in alcun modo ritenersi "congruamente motivato", come richiede invece il comma 3, articolo 14-bis della legge n. 241/1990, un parere non favorevole espresso, anziché sulla base di una valutazione del progetto sotto esame, in ragione della mancata acquisizione di pareri propedeutici. Una simile motivazione attiene ad una questione di carattere procedurale, inammissibile in caso di ricorso al modulo procedimentale della conferenza di servizi. Tale modulo, difatti, consente di concentrare, in un'unica sede e con un unico termine finale, le decisioni delle varie amministrazioni coinvolte, ivi comprese quelle che sono tenute a rendere atti endoprocedimentali. **Ne deriva, quindi, che i soggetti invitati possono, solo se previsto dalla normativa vigente, vincolare il contenuto del proprio parere alla espressione favorevole di un altro ente, senza però attendere che quest'ultimo rilasci le determinazioni di competenza nell'ambito della conferenza**. Tale subordinazione temporale (e non sostanziale) inficerebbe, di fatto, il funzionamento della conferenza, in relazione sia alle finalità di semplificazione procedimentale che al rispetto dei termini prescritti dagli articoli 14 e seguenti della legge n. 241/1990.

17) Ho ricevuto un parere non formulato in termini di assenso e dissenso oppure senza l'indicazione delle condizioni per superare il dissenso. Devo tenerne conto?

No. Le amministrazioni devono esprimere il proprio parere **in termini di assenso o dissenso, indicando, dove possibile, le modifiche eventualmente necessarie per l'assenso** (o superamento del dissenso), in modo chiaro e analitico. Va specificato, inoltre, se le prescrizioni o le condizioni sono connesse a un vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto



amministrativo generale oppure se sono discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico.

In base al comma 4 dell'articolo 14-bis della legge n. 241/1990, fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi, **la comunicazione di un parere privo dei requisiti prescritti equivale ad assenso senza condizioni**. In un'ottica di leale collaborazione tra enti, è opportuno che l'amministrazione procedente, una volta ricevuto il parere privo dei requisiti, comunichi tempestivamente, all'ente che ha rilasciato il parere, il mancato rispetto di quanto disposto dal sopra richiamato comma 4.

18) Ho ricevuto un parere oltre il termine fissato per la conclusione della conferenza, devo tenerne conto?

No. In base al comma 4 dell'articolo 14-bis della legge n. 241/1990, fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi (vedi domanda successiva), **la mancata comunicazione della determinazione entro i termini fissati per la relativa espressione equivale ad assenso senza condizioni**.

Inoltre l'articolo 2, comma 8-bis della legge n. 241/1990, recependo il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, ha sancito **l'inefficacia dei pareri resi dopo i termini fissati per la conclusione della conferenza di servizi** (nonché in caso di inerzia nei rapporti tra pubbliche amministrazioni ai sensi dell'articolo 17-bis della legge n. 241/1990).

19) Quali sono i pareri esclusi dall'applicazione del silenzio assenso, in quanto qualificabili come provvedimenti espressi richiesti dal diritto UE?

In assenza di una ricognizione puntuale ed ufficiale di questi provvedimenti, è opportuno che l'amministrazione procedente verifichi, di volta in volta, **se il provvedimento da acquisire in conferenza decisoria è disciplinato o meno da disposizioni di derivazione UE** (ad es. direttive e regolamenti) e quindi se tali disposizioni richiedono l'adozione di un provvedimento in forma espressa. Il caso più frequente, che si riscontra in conferenza di servizi, è quello della pronuncia di valutazione di incidenza ambientale (VINCA), disciplinata dalla Direttiva 92/43/CEE, recepita nel nostro ordinamento con il d.P.R. n. 357/1997.

A titolo esemplificativo e senza pretesa di esaustività, sono di seguito elencate alcune autorizzazioni che discendono da normative europee;

- vendita all'ingrosso di medicinali veterinari (D.Lgs. 193/2006, art. 66; Direttiva 2004/28/CE)
- attività di fabbricazione e/o commercializzazione di additivi di mangimi; fabbricazione e/o commercializzazione di premiscele preparate utilizzando additivi di mangimi; fabbricazione ai fini della commercializzazione o produzione per il fabbisogno esclusivo della propria azienda di mangimi composti utilizzando additivi di mangimi o premiscele contenenti additivi di mangimi (Regolamento CE 183/2005; Regolamento UE 225/2012; Legge 281/1963)



- attività soggette a riconoscimento ai sensi dell'art. 4 del Regolamento CE 853/2004, ovvero mattatoi, sezionamento carni, produzione carni preparate e macinate, produzione di prodotti a base di carne, depositi all'ingrosso di carni esposte, produzione e trasformazione di prodotti ittici, spedizione e depurazione di molluschi bivalvi, produzione di ovoprodotti, deposito di prodotti ittici sfusi, centri di imballaggio uova, caseifici, altre attività di produzione e trasformazione di prodotti alimentari di origine animale (Regolamento CE 853/2004)
- attività soggette a riconoscimento ai sensi dell'art. 6 del Regolamento CE 852/2004, ovvero stabilimenti di produzione di germogli per l'alimentazione umana e di semi per la produzione di germogli; stabilimenti di produzione delle bibite analcoliche, delle acque minerali e di altre acque in bottiglia; stabilimenti di produzione/confezionamento/deposito all'ingrosso di additivi, aromi e enzimi alimentari; stabilimenti adibiti alla produzione e/o al confezionamento di alimenti destinati ad una alimentazione particolare, di integratori alimentari e di alimenti addizionati di vitamine e/o minerali (Regolamento CE 852/2004)
- stabilimenti o impianti che sono attivi in qualunque fase di produzione, trasporto, manipolazione, lavorazione, magazzinaggio, immissione sul mercato, distribuzione, uso o smaltimento dei sottoprodotti di origine animale e prodotti derivati soggetti al riconoscimento di cui all'art. 24 del Regolamento CE n° 1069/2009 (Regolamento CE n. 1069/2009; Regolamento UE n. 142/2011)
- attività di trasportatore su strada di persone e di merci (Regolamento CE n. 1071/2009)
- trasporto di animali vivi, eccetto i seguenti casi: trasporti di animali effettuati dagli allevatori con veicoli agricoli con i propri mezzi di trasporto nei casi in cui le circostanze geografiche richiedano il trasporto per transumanza stagionale di taluni tipi di animali; trasporti, effettuati dagli allevatori, dei propri animali, con i propri mezzi di trasporto per una distanza inferiore a 50 km dalla propria azienda (Regolamento CE n° 1/2005)
- stabilimenti per scambi intracomunitari e importazioni da paesi terzi di pollame e uova da cova non destinati a mostre, concorsi o competizioni (D.Lgs. n. 199/2014; Direttiva 2009/158/CE)
- attività di gestione dei rifiuti elencate all'art. 8 comma 1 del DM n. 120/2014
- impianti di smaltimento e recupero di rifiuti anche pericolosi soggetti all'autorizzazione di cui agli artt. 208-211 del D.Lgs. n. 152/2006 (Direttiva 2008/98/CE)
- emissioni in atmosfera soggette ad autorizzazione ai sensi dell'art. 269 del D.Lgs. n. 152/2006 (Direttiva UE 2015/2193)
- autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) per impianti che svolgono le attività elencate all'allegato VIII alla parte II del D.Lgs. n. 152/2006 (Direttiva 2010/75/UE)
- valutazione di incidenza (VINCA) (D.P.R. n. 357/1997; Direttiva 92/43/CEE)



20) Il termine per la restituzione dei pareri da parte delle amministrazioni coinvolte è scaduto e manca ancora un parere cui non posso applicare il silenzio assenso. Cosa succede in questo caso?

Nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi (ad es. pronuncia di valutazione di incidenza ambientale – VINCA), non è possibile considerare l'inerzia dell'ente competente al rilascio del provvedimento come un assenso senza condizioni (si tratta, in questi casi specifici, di silenzio inadempimento). Pertanto, **la determinazione conclusiva della conferenza potrà essere adottata solo dopo il rilascio del parere mancante**, in quanto "protetto" dal silenzio assenso. Tutti gli altri pareri devono invece essere rilasciati entro il termine fissato per la loro espressione, pena l'applicazione dell'assenso senza condizioni all'amministrazione inerte.

21) Ho coinvolto, in conferenza, la Regione Lazio e non l'ente locale delegato al rilascio del parere. Posso considerare acquisito per silenzio il parere?

No. Se la funzione è stata delegata al Comune o alla Provincia (ad es. in caso di autorizzazione paesaggistica o nulla osta al vincolo idrogeologico), solo e soltanto l'ente delegato può esprimersi in conferenza. L'errato coinvolgimento di un ufficio regionale, in questi casi, non consente l'applicazione del silenzio assenso all'inerzia del suddetto ufficio, in quanto si configura, piuttosto, una assenza di competenza di quest'ultimo.

22) Posso coinvolgere in conferenza un'amministrazione che non ho invitato al momento dell'indizione?

Sì. Le motivazioni di un coinvolgimento tardivo possono essere diverse: errata individuazione dell'ente competente al rilascio del parere, problemi di invio del messaggio di posta elettronica certificata, richiesta di acquisizione di un ulteriore atto di assenso da parte di una delle amministrazioni coinvolte. In tutti questi casi è possibile, con adeguata motivazione, integrare l'elenco degli enti invitati in conferenza; le amministrazioni coinvolte tardivamente disporranno, per le richieste di integrazione e la restituzione dei pareri, dello stesso tempo riconosciuto ai soggetti già destinatari dell'atto di indizione (ad es. i 15 giorni per le richieste di integrazioni decorrono, in tal caso, dal giorno in cui l'amministrazione è stata invitata in conferenza).

23) Per i procedimenti ad istanza di parte, la determinazione conclusiva della conferenza semplificata produce gli effetti dell'articolo 10-bis (preavviso di rigetto) della legge n. 241/1990. Come devo comportarmi in questi casi?

Nel caso in cui, durante la conferenza in forma semplificata, siano stati acquisiti uno o più dissensi (o pareri non favorevoli) che non possono essere superati apportando modifiche sostanziali al progetto (ad es. in caso di mancato riscontro alle richieste di integrazioni documentali trasmesse dagli enti coinvolti), **l'amministrazione procedente è obbligata a chiudere negativamente la conferenza decisoria**. La determinazione conclusiva, in caso di chiusura negativa, assume la valenza di preavviso di rigetto dell'istanza. **Entro 10 giorni dal ricevimento della notifica di tale determinazione**, il soggetto istante ha il diritto di presentare osservazioni e documenti; il responsabile del procedimento trasmette quindi alle altre amministrazioni coinvolte le eventuali osservazioni presentate e provvede al **riavvio dei termini della conferenza**, fissando un nuovo termine per il rilascio dei pareri, pari a quello fissato in sede di indizione (cd. assegnazione nuovi termini).

Tale procedura è prevista solo ed esclusivamente per i procedimenti ad istanza di parte, quindi non può essere applicata in caso di conferenza indetta per l'approvazione di un'opera pubblica.

24) Quando posso passare, al termine di una conferenza semplificata, alla forma simultanea con la riunione?

Al fine di evitare un passaggio illegittimo alla forma simultanea della conferenza, dopo averla svolta in forma semplificata, è necessario fare riferimento al comma 6 dell'articolo 14-bis della legge n. 241/1990, che prevede che lo svolgimento della riunione in modalità sincrona è possibile solo al di fuori dei casi previsti dal precedente comma 5. Ne deriva che la riunione in modalità sincrona può avere luogo solo qualora:

- siano stati acquisiti atti di assenso che recano condizioni e prescrizioni il cui accoglimento comporta **modifiche sostanziali** al progetto di che trattasi;
- siano stati acquisiti atti di dissenso il cui superamento comporta **modifiche sostanziali** al progetto di che trattasi.

Se non risultano acquisiti atti di assenso e/o dissenso che richiedono modifiche sostanziali al progetto esaminato in conferenza, viene pertanto meno la necessità di effettuare una valutazione contestuale degli interessi coinvolti, unico presupposto per il passaggio alla forma simultanea. In tutti gli altri casi, l'amministrazione procedente è obbligata a chiudere positivamente o negativamente la conferenza di servizi.



25) La conferenza simultanea può chiudersi con l'approvazione all'unanimità o con le cosiddette "posizioni prevalenti". Si tratta di un voto a maggioranza?

No. Nella conferenza di servizi simultanea l'amministrazione procedente adotta la determinazione conclusiva **sulla base delle posizioni prevalenti** espresse dalle amministrazioni convocate. Il criterio sostituisce la vecchia regola della maggioranza: non si conta la numerosità aritmetica dei pareri, bensì si valuta il **"peso" giuridico-qualitativo degli interessi pubblici rappresentati**, così da evitare che interessi sensibili restino schiacciati da pareri numericamente superiori ma meno rilevanti. Al tempo stesso, l'amministrazione procedente è chiamata a bilanciare l'interesse alla realizzazione del progetto (ad es. rispetto al conseguimento di obiettivi di sviluppo socio-economico del territorio) con la salvaguardia di altri interessi pubblici.