

Progetto "Supporto all'operatività della riforma in materia di semplificazione"

CPU J59J16000760006

Seminario
***Le misure di semplificazione amministrativa introdotte dalla legge 124/2015
e dai provvedimenti attuativi***

**La nuova conferenza di servizi: le modifiche
apportate dal d.lgs. 127/2016**

a cura di Mariangela Benedetti

Palermo, 15 novembre 2017
Sala Conferenze, Dipartimento delle Attività Produttive, Via degli Emiri n. 45

La nuova conferenza di servizi

Il d.lgs. 127 del 2016, in coerenza con i principi e criteri forniti dall'articolo 2 della legge n. 124 del 2015 (cd. legge Madia), introduce un nuovo modello generale di conferenza di servizi decisoria che, anche tramite lo snellimento e il coordinamento normativo, rappresenta un significativo avanzamento sul piano della semplificazione e razionalizzazione amministrativa.

L'obiettivo è stato, innanzitutto, quello di risolvere le complicazioni derivate dalla iper-regolamentazione che la disciplina sulla conferenza di servizi ha subito negli anni. A tal fine la riforma è stata orientata nel senso di mantenere un corpus normativo generale dal carattere essenziale tramite la razionalizzazione della disciplina ma anche lo sfoltimento della regolamentazione di dettaglio riferita, in particolare, alla disciplina ambientale e dei lavori pubblici che nel tempo è stata aggiunta alla versione originaria dell'allora unico articolo 14.

La nuova conferenza di servizi

I principali aspetti qualificanti della riforma:

1. **modalità di svolgimento della conferenza decisoria** che viene distinta in due fasi: una “semplificata” e una “simultanea”.
2. **le regole decisionali della conferenza “simultanea”**.

La nuova conferenza di servizi

I principali aspetti qualificanti della riforma:

1. Il primo attiene alla **modalità di svolgimento della conferenza decisoria** che viene distinta in due fasi: una “semplificata” e una “simultanea”.

La prima si svolge in modalità telematica “asincrona”, ossia tramite il semplice scambio informatico di informazioni e di documenti tra i rappresentanti delle amministrazioni interessate al rilascio del provvedimento finale. Lo svolgimento della conferenza con tali modalità è sempre prevista; essa rappresenta un’importante strumento di accelerazione procedimentale in quanto consente la formazione della decisione a distanza e in tempi differenziati anche con il ricorso allo strumento del silenzio-assenso. Con questa modalità semplificata si potranno concludere la maggior parte delle conferenze di servizi tranne nell’ipotesi in cui siano emersi dissensi espressi ritenuti insuperabili. In tal caso, ossia di “fallimento” della conferenza semplificata, e per le ipotesi di procedure particolarmente complesse, si ricorrerà alla conferenza ordinaria in modalità sincrona che pertanto diviene una fase meramente residuale.

La nuova conferenza di servizi

I principali aspetti qualificanti della riforma:

1. La conferenza di servizi semplificata - art. 14-bis

La conferenza semplificata costituisce la modalità ordinaria di svolgimento della conferenza decisoria

Modalità di svolgimento: la conferenza di servizi si dematerializza, si svolge in modalità telematica e asincrona, senza una riunione collegiale, dal momento che l'amministrazione procedente deve acquisire le diverse posizioni a distanza e in tempi differenziati. Lo scambio documentale e informativo può avvenire anche tramite messaggio di posta elettronica ordinaria.

Le comunicazioni avvengono secondo le modalità previste dal d.lgs. n. 82 del 2005, Codice dell'amministrazione digitale, art. 47 Trasmissione di documenti tra le pubbliche amministrazioni. «la trasmissione di documenti tra le pubbliche amministrazioni avvengono mediante l'utilizzo della posta elettronica o in cooperazione applicativa; esse sono valide ai fini del procedimento amministrativo una volta che ne sia verificata la provenienza».

La nuova conferenza di servizi

I principali aspetti qualificanti della riforma:

1. La conferenza di servizi semplificata : procedimento e termini

Termine di 5 giorni lavorativi per l'indizione della conferenza dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda se il procedimento è ad iniziativa di parte.

L'amministrazione procedente comunica alle altre amministrazioni interessate:

- a) l'oggetto della determinazione da assumere e la relativa documentazione;
- b) il termine perentorio non superiore a 15 giorni per l'eventuale richiesta di integrazione documentale;
- c) il termine perentorio per l'invio degli atti di assenso al massimo di 45 giorni o 90 giorni nel caso di interessi sensibili;
- d) la data di svolgimento della eventuale conferenza simultanea.

Termine perentorio di 45 giorni entro il quale le amministrazioni coinvolte devono rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della conferenza.

Amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili (tutela ambientale, paesaggistico territoriale, beni culturali, tutela della salute dei cittadini) il termine è di 90 giorni

La nuova conferenza di servizi

I principali aspetti qualificanti della riforma:

1. La conferenza di servizi semplificata : procedimento e termini

Termine di 5 giorni lavorativi per l'indizione della conferenza dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda se il procedimento è ad iniziativa di parte.

L'amministrazione procedente comunica alle altre amministrazioni interessate:

- a) l'oggetto della determinazione da assumere e la relativa documentazione;
- b) il termine perentorio non superiore a 15 giorni per l'eventuale richiesta di integrazione documentale;
- c) il termine perentorio per l'invio degli atti di assenso al massimo di 45 giorni o 90 giorni nel caso di interessi sensibili;
- d) la data di svolgimento della eventuale conferenza simultanea.

Termine perentorio di 45 giorni entro il quale le amministrazioni coinvolte devono rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della conferenza.

Amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili (tutela ambientale, paesaggistico territoriale, beni culturali, tutela della salute dei cittadini) il termine è di 90 giorni

La nuova conferenza di servizi

I principali aspetti qualificanti della riforma:

1. La conferenza di servizi semplificata : procedimento e termini

Il silenzio assenso art.14-bis comma 4

Nella conferenza semplificata la mancata comunicazione, da parte delle amministrazioni coinvolte, della determinazione entro i termini indicati dall'Amministrazione procedente oppure la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti previsti equivale ad assenso senza condizioni. Eccezioni al silenzio assenso - comma 4 «fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi» Responsabilità dell'amministrazione, nonché quelle dei singoli dipendenti nei confronti dell'amministrazione, per l'assenso reso, ancorché implicito.

La nuova conferenza di servizi

I principali aspetti qualificanti della riforma:

1. La conferenza di servizi semplificata : procedimento e termini

Il silenzio assenso art.14-bis comma 4

Nella conferenza semplificata la mancata comunicazione, da parte delle amministrazioni coinvolte, della determinazione entro i termini indicati dall'Amministrazione procedente oppure la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti previsti equivale ad assenso senza condizioni. Eccezioni al silenzio assenso - comma 4 «fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi» Responsabilità dell'amministrazione, nonché quelle dei singoli dipendenti nei confronti dell'amministrazione, per l'assenso reso, ancorché implicito.

La nuova conferenza di servizi

I principali aspetti qualificanti della riforma:

1. La conferenza di servizi simultanea : procedimento e termini

La conclusione della conferenza semplificata (art.14-bis comma 5)

determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza

determinazione di conclusione negativa della conferenza = rigetto della domanda.

nei procedimenti ad istanza di parte la suddetta determinazione produce gli effetti della comunicazione di cui all'art. 10 – bis «comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza»

La nuova conferenza di servizi

I principali aspetti qualificanti della riforma:

1. La conferenza di servizi simultanea : casi di convocazione

Casi tassativamente individuati, nei quali è prevista la convocazione della conferenza in modalità sincrona:

quando nella conferenza semplificata sono stati espressi dissensi con prescrizioni o assensi condizionati all'introduzione di modifiche sostanziali del progetto da realizzare o comunque della decisione da adottare ed è quindi necessaria una nuova valutazione contestuale (art.14-bis,comma 6)

quando, su proposta dell'Amministrazione procedente o su richiesta motivata della altre Amministrazioni coinvolte o del privato interessato (art. 14-bis, comma 7) la valutazione riguardi determinazioni di particolare **complessità**; NB!! Il criterio della complessità è lasciato alla valutazione discrezionale dell'amministrazione procedente che dovrebbe declinarlo in relazione al contesto, al numero e alla tipologia di interlocutori coinvolti, al tipo di progetto interessato etc.

quando l'oggetto della conferenza di servizi è un progetto sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale (art.14,comma 4)

La nuova conferenza di servizi

I principali aspetti qualificanti della riforma:

1. La conferenza di servizi simultanea : casi di convocazione

La convocazione della conferenza simultanea può avvenire:

- entro 10 gg dalla scadenza dei termini della conferenza semplificata, nella data previamente comunicata;
- entro 45 gg dal ricevimento dell'istanza, nei casi di particolare complessità (non è indicato il termine per l'indizione);
- entro 60 gg dal ricevimento dell'istanza quando la convocazione sia richiesta dalle amministrazioni competenti (richiesta motivata) o dal privato interessato, entro 15 giorni dallo stesso termine (quindi: entro 15 giorni dal ricevimento dell'istanza può essere avanzata la richiesta).

La conferenza di servizi simultanea si conclude:

- entro 45 gg dalla data della riunione della conferenza di servizi simultanea.
- entro 90 gg dalla riunione quando nel procedimento sono coinvolte amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili (ambientale, paesaggistico-territoriale, beni culturali, della salute dei cittadini).

La nuova conferenza di servizi

I principali aspetti qualificanti della riforma:

2. Il secondo aspetto riguarda **le regole decisionali della conferenza “simultanea”**.

la decisione sia assunta dall'amministrazione precedente, sulla base delle posizioni prevalenti espresse da **Rappresentanti Unici** delle amministrazioni statali, periferiche e di tutti gli enti e organismi ricompresi nello stesso livello territoriale di governo. Si riduce in tal modo il numero di interlocutori abilitati, in sede di conferenza, ad esprimere un dissenso (il contrasto può intervenire solo fra livelli di governo diversi).

La nuova conferenza di servizi

I principali aspetti qualificanti della riforma:

2. Il secondo aspetto riguarda **le regole decisionali della conferenza “simultanea”**.

la decisione sia assunta dall'amministrazione precedente, sulla base delle posizioni prevalenti espresse da rappresentanti unici delle amministrazioni statali, periferiche e di tutti gli enti e organismi ricompresi nello stesso livello territoriale di governo. Si riduce in tal modo il numero di interlocutori abilitati, in sede di conferenza, ad esprimere un dissenso (il contrasto può intervenire solo fra livelli di governo diversi).

La nuova conferenza di servizi

I principali aspetti qualificanti della riforma:

2. Il secondo aspetto riguarda **le regole decisionali della conferenza “simultanea”**.

Il Rappresentante unico

art. 14-ter comma 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, ma esclusivamente in funzione di supporto.

Quelle tra loro che possono proporre opposizione (art. 14-quinquies) possono formalizzare al rappresentante unico il proprio dissenso, ai fini della stessa opposizione.

La nuova conferenza di servizi

I principali aspetti qualificanti della riforma:

2. Il secondo aspetto riguarda **le regole decisionali della conferenza “simultanea”**.

Il Rappresentante unico regione ed enti locali

art. 14-ter comma 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.

Ai fini della designazione del rappresentante unico, cosa si intende per “amministrazioni riconducibili alla stessa regione”?

L'interpretazione letterale della norma favorisce un'applicazione estensiva dell'area di copertura del rappresentante unico. Infatti in tal modo sono riconducibili alla stessa Regione anche quelle amministrazioni sottoposte alla mera attività di vigilanza e controllo quali ad esempio ASL, ARPA, ENTI PARCO seppur si tratta di enti autonoma con propria personalità e dotati di un proprio interesse pubblico distinto da quello della regione

La nuova conferenza di servizi

I principali aspetti qualificanti della riforma:

3. Il terzo aspetto incide **sull'aspetto decisionale** consentendo la conclusione del procedimento quando vi siano amministrazioni portatrici di interessi sensibili che hanno spesso determinato lo stallo dei lavori e impedito di fatto l'assunzione del provvedimento.

Il nuovo articolo 14-quater, comma 3, prevede che il provvedimento sia comunque adottato ma l'efficacia è sospesa per 10 giorni durante i quali le amministrazioni dissenzienti – e che abbiano una posizione “qualificata” – possono eventualmente esperire un rimedio oppositivo.

Trascorsi 10 giorni senza che sia esercitata opposizione, la decisione della conferenza è definitivamente efficace. Si ritiene che questo meccanismo ad opposizione successiva possa rappresentare un efficace strumento di semplificazione. Se prima, infatti, spettava ai titolari degli interessi prevalenti attivare una procedura aggravata per superare i dissensi qualificati, ora invece tocca alle amministrazioni dissenzienti attivare una procedura per privare di efficacia la decisione assunta in base alle posizioni prevalenti in conferenza

La nuova conferenza di servizi

I principali aspetti qualificanti della riforma:

4. Il quarto aspetto, infine, attiene alla previsione di un **procedimento unico di opposizione** delle amministrazioni dissenzienti qualificate con deliberazione finale del Consiglio dei Ministri

Avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi, entro 10 giorni dalla sua comunicazione, le amministrazioni preposte alla tutela degli interessi cd. sensibili (ambiente, paesaggio, beni culturali, pubblica incolumità, salute dei cittadini) possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri a condizione che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza.

- Amministrazioni statali: l'opposizione è proposta dal Ministro competente
- Amministrazioni regionali: sono legittimate a proporre opposizione se il rappresentante, intervenendo in una materia spettante alla rispettiva competenza, abbia manifestato un dissenso motivato in seno alla conferenza. La proposizione dell'opposizione sospende l'efficacia della determinazione motivata di conclusione della conferenza. comma 4,5 e 6: nuova riunione e principio della leale collaborazione per raggiungere un'intesa tra le amministrazioni partecipanti.

La nuova conferenza di servizi

L'HELP DESK

A partire dal 28 luglio 2016 è stato attivato un help-desk in collaborazione con le Regioni, gli Enti Locali e le associazioni imprenditoriali, per raccogliere le segnalazioni e offrire un orientamento al personale delle Amministrazioni, ai cittadini e alle imprese e alle loro associazioni.

Le attività di help-desk hanno la finalità di:

- 1) realizzare un primo monitoraggio sull'attuazione della conferenza di servizi, individuare le criticità da affrontare e i fattori di successo da diffondere;
- 2) contribuire a verificare gli impatti della nuova disciplina ed elaborare indicazioni e proposte ai fini degli eventuali decreti previsti dall'art. 2 della l. 7 agosto 2015, n. 124.

La nuova conferenza di servizi

L'HELP DESK

Cosa fa l'help desk?

Fornisce supporto alla lettura, alla comprensione e alla interpretazione delle nuove norme e raccoglie segnalazioni sulle problematiche applicative, che sono oggetto di approfondimento con l'ufficio legislativo, le altre amministrazioni interessate, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e l'ANCI.

La risposta alle richieste di informazione e di supporto si realizza prevalentemente attraverso il "colloquio diretto" per via telefonica con l'interessato.

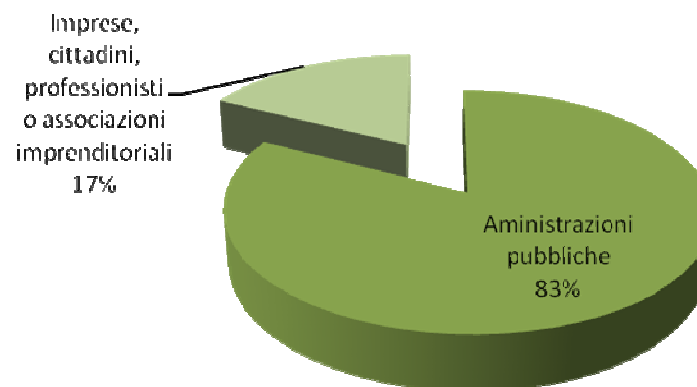
La nuova conferenza di servizi

L'HELP DESK

1. Modalità di invio delle richieste:



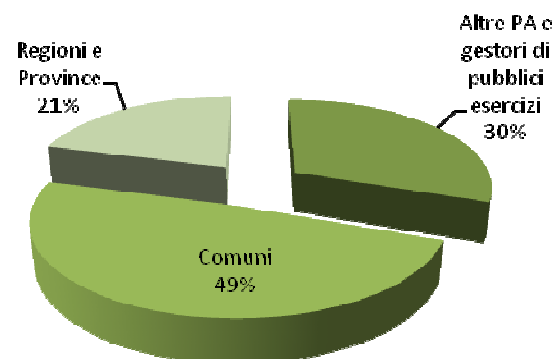
2. Provenienza delle richieste:



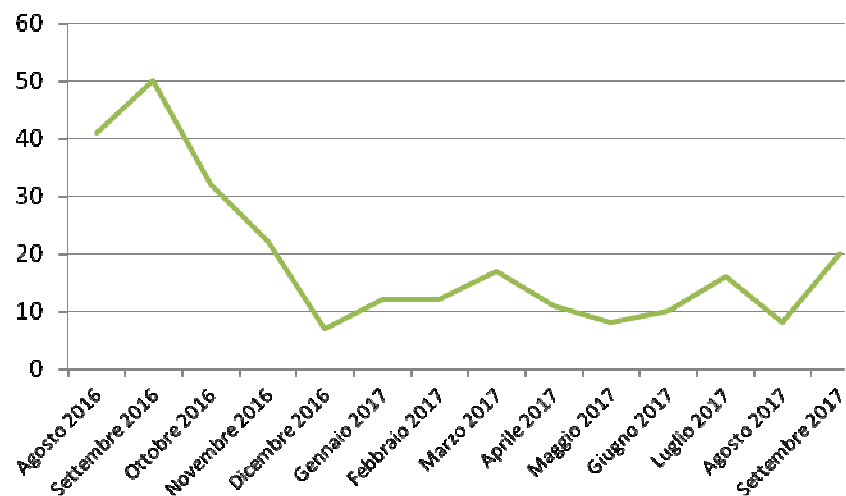
La nuova conferenza di servizi

L'HELP DESK

3. Tipologia di amministrazioni pubbliche richiedenti:



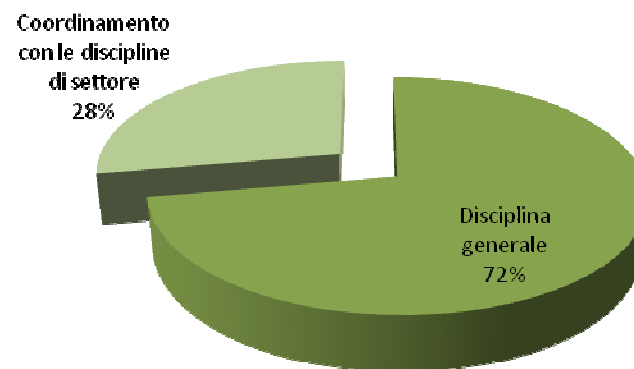
4. Trend delle richieste:



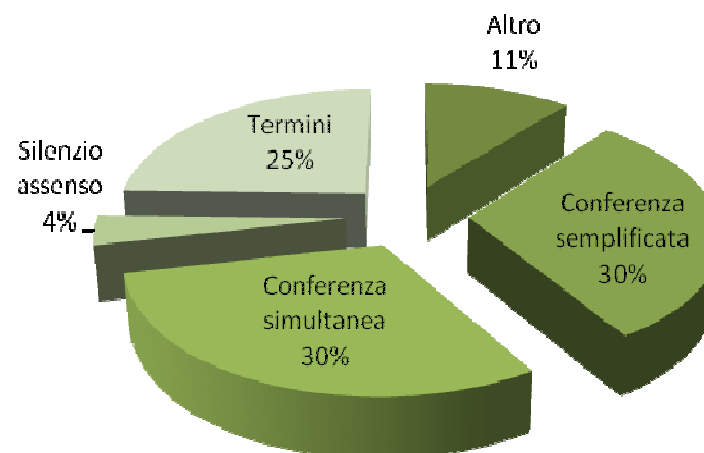
La nuova conferenza di servizi

L'HELP DESK

3. Tipologia di richieste effettuate:



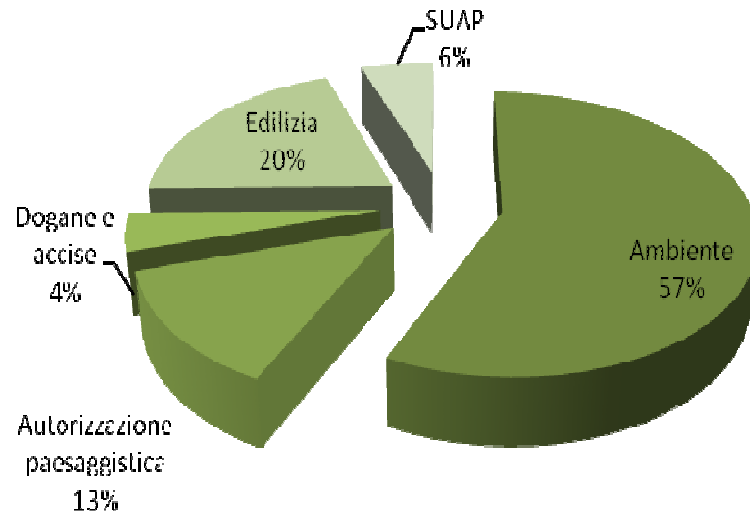
6. Aspetti generali. Ripartizione delle segnalazioni per argomento :



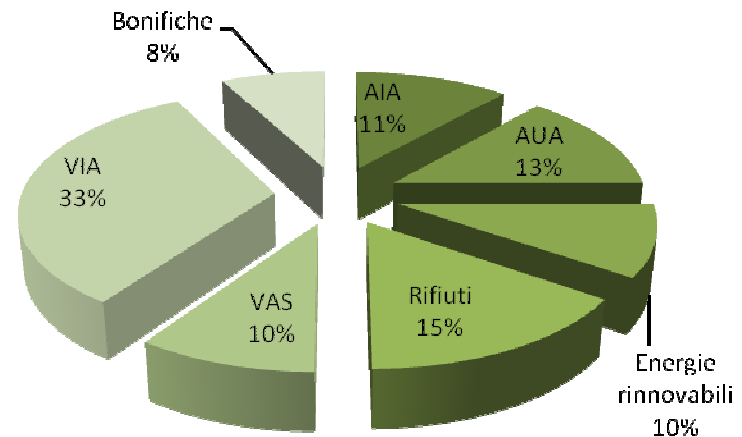
La nuova conferenza di servizi

L'HELP DESK

7. Coordinamento con le discipline di settore.
Ripartizione delle segnalazioni per argomento:



8. Il settore ambiente:



CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Questi primissimi elementi raccolti, mostrano un quadro variegato: si evidenziano le potenzialità delle innovazioni introdotte, ma nello stesso tempo sembrano persistere realtà che non hanno applicato ancora le nuove disposizioni.

Le innovazioni introdotte dalla nuova disciplina sembrano “funzionare” efficacemente nelle realtà di eccellenza e nei contesti più orientati a gestire l'innovazione organizzativa e procedurale.

Particolarmente significativa, sulla base dei primi dati è l'elevata percentuale di conferenze in forma semplificata (senza riunione) che supera l'80%.

Questi primi dati confermano sia le potenzialità della nuova disciplina, che la necessità di un intenso programma di sostegno e di monitoraggio.

La nuova conferenza di servizi

QUALI SONO GLI ASPETTI SU CUI LAVORARE?

Sul piano culturale:

Far capire all'amministrazione precedente il ruolo di primo piano riconosciutole dalla nuova disciplina spingendola, ad esempio, ad applicare come regola di default, la conferenza semplificata

Sul piano organizzativo:

Effettuare le scelte necessarie a garantire l'applicazione della disciplina - anche sulla base di quanto fatto da altre amministrazioni – sui seguenti aspetti:

- Rappresentante unico (criteri di designazione e soggetti rappresentati)
- La nuova conferenza unica per progetti sottoposti a VIA



GRAZIE PER L'ATTENZIONE

Mariangela Benedetti
Esperto della «Delivery Unit» del Dipartimento
della Funzione Pubblica

m.benedetti@funzionepubblica.it

06-68997182