



"Supporto all'operatività della riforma in materia di semplificazione"
CPU J59J16000760006

Seminario

Riforma Madia e semplificazione: inquadramento dell'istituto della nuova Conferenza di Servizi e presentazione ragionata delle nuove norme sul procedimento amministrativo


L'impatto operativo delle novità procedurali

a cura di Mariangela Benedetti

Firenze, 4 e 5 maggio 2017

Sala Pegaso, Palazzo Strozzi Sacrati, Regione Toscana - Piazza Duomo n. 10

Perché parliamo di attuazione? 1/2




La disciplina della conferenza di servizi, dal 1990 ad oggi, è stata modificata in tutte le legislature e da quasi tutti i governi.

Con l'entrata in vigore delle nuove disposizioni si è aperta la fase più impegnativa, quella dell'implementazione.

Semplificare, infatti, significa cambiare i comportamenti quotidiani delle Amministrazioni, l'organizzazione, le modalità di cooperazione, promuovere l'uso delle tecnologie e l'utilizzazione delle piattaforme telematiche.

In questo quadro solo un impegno condiviso tra governo Regioni ed Enti locali per il sostegno all'attuazione delle nuove disposizioni, per sensibilizzare il personale delle amministrazioni e monitorarne l'applicazione può "fare la differenza" rispetto alle diffuse criticità registrate passato.

Perché parliamo di attuazione? 2/2




Le raccomandazioni generali del Consiglio di Stato sulla riforma di cui alla legge n. 124 del 2015

La Commissione speciale istituita presso la sezione Consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato per l'esame degli schemi di decreti attuativi della legge Madia ha più volte posto l'accento sui seguenti aspetti:

- la necessità di considerare l'impatto concreto degli interventi sul comportamento dei cittadini, imprese e sull'economia;
- la rilevanza cruciale di una solida fase di implementazione della riforma dopo l'approvazione dei decreti attuativi;
- la necessità di garantire il coinvolgimento dei destinatari delle nuove regole nella fase attuativa;
- l'importanza di una manutenzione della riforma attraverso una fase di monitoraggio e verifica dell'impatto delle nuove regole.

(parere n. 431/2016)



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.



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.

L'help desk 3/5

I dati generali: nel periodo 28 luglio-12 dicembre 2016 sono pervenute **144** segnalazioni

Con quale mezzo di comunicazione?

62 (43%) tramite mail
76 (53%) tramite richieste telefoniche
6 (4%) tramite pec o posta ordinaria

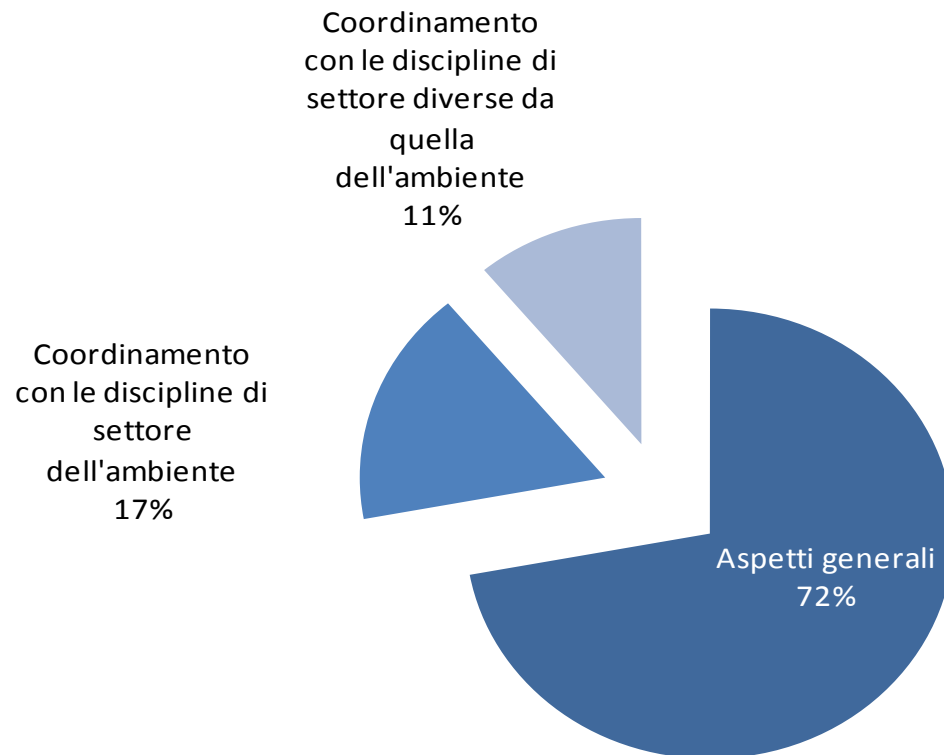
Chi le ha inviate?

23 (16%) imprese, professionisti e associazioni imprenditoriali
121 (84%) PPAA

(53%) Comuni
(13%) Regioni
(34%) altre amministrazioni

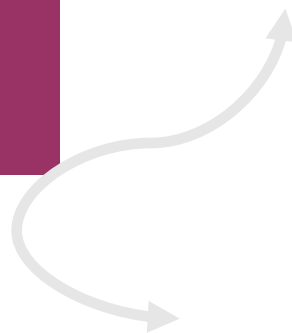


Il contenuto dei quesiti





Che tipo di problemi sono stati posti?

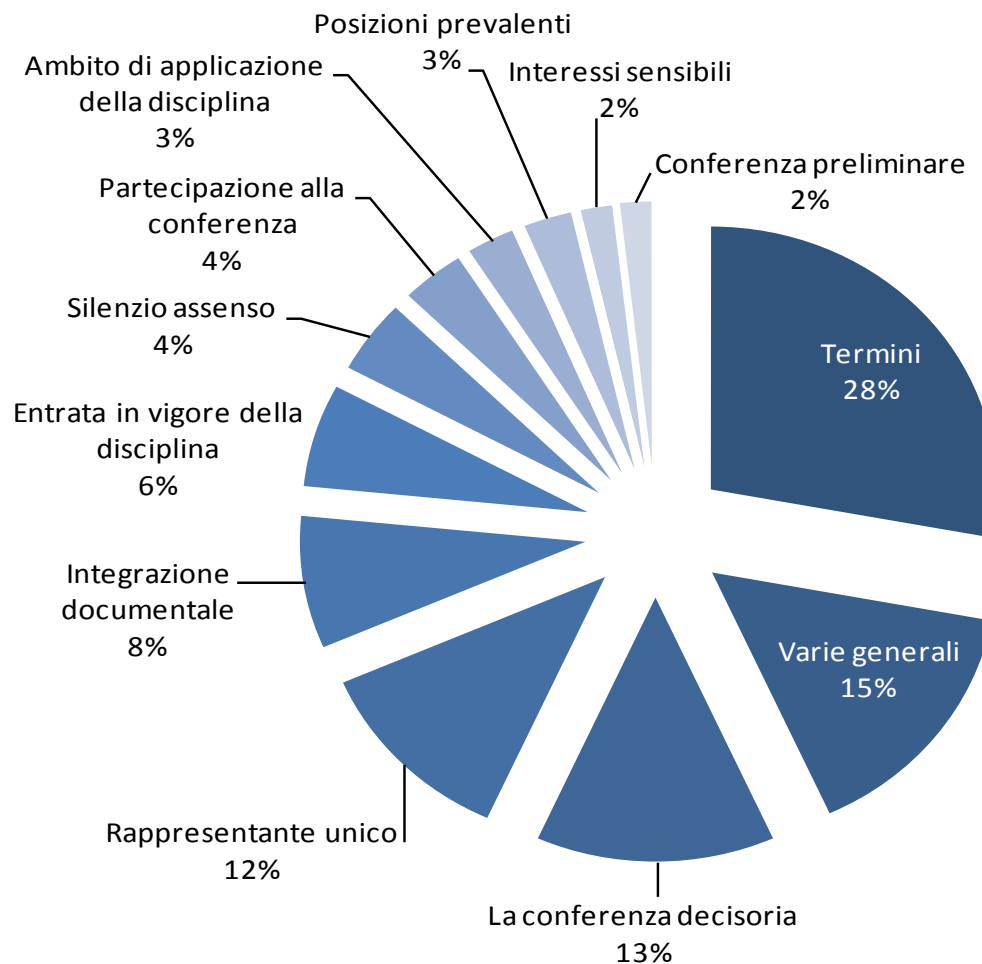


L'89% delle richieste ha riguardato la corretta interpretazione/lettura delle nuove norme e ha ricevuto un'immediata risposta esaustiva.

L'11% delle richieste/segnalazioni ha posto problemi applicativi più rilevanti che hanno richiesto un approfondimento e l'avvio di un'apposita istruttoria per la predisposizione di una risposta. In alcuni casi tale risposta non è stata ancora fornita essendo stata rimessa alla valutazione dell'ufficio legislativo o del gruppo di lavoro che ha predisposto la prima bozza del decreto e che si riunirà appositamente nei prossimi mesi.

Gli aspetti generali

Le segnalazioni relative agli Aspetti Generali



Gli aspetti generali

Le problematiche più semplici (1)

1) *Quali sono le modalità di convocazione delle conferenze semplificate e simultanea?*

Art. 14-bis, c. 1: “Le comunicazioni avvengono secondo le modalità previste dall'articolo 47 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82” (Codice dell'amministrazione digitale) secondo cui

“Le comunicazioni di documenti tra le pubbliche amministrazioni avvengono mediante l'utilizzo della posta elettronica o in cooperazione applicativa [...]”

Il riferimento all'articolo 47 ribadisce il carattere flessibile e libero delle comunicazioni e dello scambio documentale o informativo che può avvenire anche tramite semplice messaggio di posta elettronica ordinaria.

Gli aspetti generali

Le problematiche più semplici (2)

2) *In quali casi è convocata la conferenza decisoria ?*

L'indizione di questa conferenza riveste carattere obbligatorio e tale obbligatorietà sorge, "ogniquale volta la conclusione positiva del procedimento, ovvero lo svolgimento di un'attività privata, è subordinata all'acquisizione di atti di assenso rilasciati da una pluralità di amministrazioni" (art. 14, c. 2).

La scelta di prevedere l'obbligatorietà della conferenza decisoria come "regola di default" rappresenta non solo una razionalizzazione normativa, ma anche una semplificazione procedimentale poiché consente di avviare immediatamente i lavori della conferenza riducendo, in tal modo, i tempi del procedimento e di differenziarne le regole procedurali in base al principio di proporzionalità.

Gli aspetti generali

Le problematiche più semplici (3)

3) *lo svolgimento dei lavori della conferenza di servizi semplificata e simultanea*

La conferenza *semplificata* si svolge mediante una conferenza di servizi telematica e asincrona, ossia tramite il semplice scambio informatico di informazioni e di documenti tra i rappresentanti delle amministrazioni interessate al rilascio del provvedimento finale. Si tratta, dunque, di una previsione che, in coerenza allo sviluppo e alla diffusione degli strumenti informatici già in uso tra le amministrazioni, valorizza la formazione della decisione a distanza e in tempi differenziati.

La conferenza *simultanea* si svolge con la partecipazione contestuale, ove possibile anche in via telematica, dei rappresentanti delle amministrazioni competenti

Gli aspetti generali

Le problematiche più semplici (segue...)

Cosa dice la dottrina.....

... *La semplificata*: è stato osservato che la conferenza semplificata non è vera conferenza, atteso che la conferenza implica il confronto dialettico fra le parti, che “esiste soltanto se l’incontro è contestuale e sincrono ... ossia con la presenza fisica di tutti gli interessati e giammai attraverso uno scambio di documenti e di comunicazioni formali a distanza”..

ma un “ritorno al procedimento amministrativo vecchio stampo”, addirittura quello “antecedente alla legge 241/1990 ossia con modalità diacroniche e a distanza di tempo e di spazio. L’amministrazione procedente avvia l’istruttoria, chiede i pareri per iscritto alle altre amministrazioni ed entro un termine perentorio, pena l’applicazione del silenzio-assenso (questa forse la vera novità rispetto al sistema di una volta), deve adottare una decisione”

(M. Santini, La conferenza di servizi dopo la riforma Madia: questione di (ulteriori) norme o di cultura? In Urbanistica e appalti 2016, vol.2)

Gli aspetti generali

Le problematiche più semplici (segue)

Cosa dice la dottrina.....

... Al di là dall'aspetto terminologico (è vera conferenza ciò che il legislatore definisce tale), all'osservazione può essere risposto (ed è stato risposto) che

“L'apertura della conferenza semplificata, con l'inserimento e la condivisione dei documenti in un'unica piattaforma digitale, in fondo crea uno spazio virtuale e una finestra temporale nel quale le varie amministrazioni possono intervenire ed anche dialogare fra loro telematicamente, fermo restando l'obbligo di pervenire ad una determinazione conclusiva entro il termine indicato. Le nuove tecnologie e le nuove forme di comunicazione digitale potrebbero imporre di rivisitare e aggiornare la stessa nozione di contestualità, accogliendone una versione “dilatata”, che non necessariamente presuppone la riunione fisica e la presenza contemporanea

(S. Battini, La trasformazione della conferenza di servizi e il sogno di chuang-tzu in S. Battini (a cura di) La nuova disciplina della conferenza di servizi, Nel Diritto Editore 2016).

Gli aspetti generali

Le problematiche più semplici (segue)

Prendiamo, ad esempio, una delle tante conversazioni di un gruppo “whatsapp”, quella conversazione ha natura sequenziale o contestuale? È sincronica (nello stesso momento) o diacronica (in momenti diversi)? Forse il confine diviene più sfumato e impone di ammettere che ciò che è “a-sincronico” non necessariamente è “diacronico” e che il confronto dialogico può svilupparsi anche in assenza di riunioni

Cosa dice
la
dottrina……

Inoltre, deve osservarsi che la disciplina del d.lgs. n. 127 introduce uno stretto legame fra conferenza semplificata e conferenza simultanea. Quest’ultima può essere convocata sia in luogo della conferenza semplificata, in caso di complessità della procedura o su richiesta delle amministrazioni partecipanti, sia dopo la conferenza semplificata, al fine di superare e comporre i dissensi espressi.

Pertanto, la conferenza semplificata non può essere isolata dal contesto generale in cui essa si colloca, nel quale l’attivazione del dialogo in compresenza è sempre potenzialmente attivabile.

Le problematiche più semplici (segue)

La distinzione tra la conferenza semplificata e quella simultanea rappresenta una delle novità più importanti del decreto legislativo n. 127 del 2016. Questa differenza principale è in funzione di altre differenze riguardanti la soluzione offerta a due specifiche esigenze di composizione di una pluralità di interessi pubblici: da un lato, quelle che toccano le amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili; dall'altro, quelle che investono il rapporto tra amministrazioni appartenenti a diversi livelli di governo.

La ratio, per come la si può evincere dalle norme, è quella di accordare rilevanza autonoma a due diversi tipi di meccanismi di composizione degli interessi: l'uno riservato alle fattispecie più semplici; l'altro, operante in seconda istanza e di norma in caso di fallimento del primo, da applicare per la soluzione dei casi più complessi.

(G. Vesperini, Superare la frammentazione: la conferenza simultanea e il ruolo del rappresentante unico, in S. Battini (a cura di) La nuova disciplina della conferenza di servizi, Nel Diritto Editore, 2016)

Cosa dice
la
dottrina.....

Gli aspetti generali

Le problematiche più semplici (4)

1

(art.14-bis, c. 6) La convocazione della conferenza simultanea è necessaria quando l'amministrazione procedente ritenga, sentiti i privati e le amministrazioni interessate (quando? Nei 5 giorni concessi dalla norma per l'adozione della determinazione conclusiva della conferenza), "che le condizioni e prescrizioni eventualmente indicate dalle amministrazioni ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso" necessitino di un esame contestuale da parte delle amministrazioni interessate.

Quali sono questi casi?

- Eventuali prescrizioni dettate dalle amministrazioni coinvolte contrastanti fra loro o che necessitano di un esame contestuale per essere superate o armonizzate;
- Il mancato ricevimento delle determinazioni che devono essere assunte espressamente in base al diritto dell'Unione europea

4) I presupposti per l'indizione della conferenza simultanea

Gli aspetti generali

Le problematiche più semplici (4)

1

*4) I presupposti
per l'indizione
della conferenza
simultanea*

In casi come questi, che segnano un fallimento della modalità semplificata, la conferenza simultanea costituisce il rimedio che meglio consente la discussione tra le diverse amministrazioni coinvolte: quindi, anziché, come in astratto sarebbe possibile, inviare a tutte le amministrazioni interessate, una nuova proposta di decisione con le modifiche suggerite da una o più delle altre amministrazioni, si passa alla conferenza simultanea.

Gli aspetti generali

Le problematiche più semplici (segue)

2

(art. 14-bis, c. 7) La conferenza simultanea costituisce ipotesi alternativa a quella semplificata: non dipende dal fallimento di questa, ma dal giudizio preventivo dell'amministrazione procedente circa l'inidoneità della stessa a essere sede adeguata per la composizione degli interessi in gioco. Come osserva il Consiglio di Stato nel suo parere sullo schema di decreto legislativo, questo "è 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".

L'amministrazione procedente deve, comunque, dare una motivazione della "complessità particolare" della decisione da assumere; complessità che può dipendere dalla natura degli interessi in gioco, dal numero delle amministrazioni interessate e da coinvolgere, dal tipo di accertamenti richiesti, ecc.

4) *I presupposti per l'indizione della conferenza simultanea*

Gli aspetti generali

Le problematiche più semplici (segue)

3

(art. 14-bis, c. 7, ultimo periodo) “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 alla comma 2, lettera b) [quello, cioè, assegnato alle amministrazioni partecipanti per chiedere integrazioni documentali o chiarimenti]. In tal caso, la riunione è convocata nei successivi 45 giorni”.

*4) I presupposti
per l’indizione
della conferenza
simultanea*

Pur se richiesta da altre amministrazioni e da privati, l’amministrazione procedente non è tenuta alla convocazione della simultanea, ma può farlo. Ma quali sono i parametri ai quali deve ancorare la valutazione della richiesta che le è stata fatta e ai quali anche, conseguentemente, si devono riferire, nella loro istanza, le amministrazioni e i privati?

Sembra che il parametro debba essere sempre quello della “particolare complessità” della determinazione da assumere e che, quindi, la norma abbia inteso accostare all’iniziativa di ufficio della medesima amministrazione procedente, una iniziativa, per così dire, di parte, per mezzo della quale, cioè, altri uffici pubblici e i privati interessati possono sollecitare l’amministrazione procedente affinché provveda.

Gli aspetti generali

Le problematiche più semplici (segue)

4

(art. 14, c.3). La conferenza simultanea segue necessariamente la conferenza preliminare e le risultanze di questa circoscrivono le decisioni che in quella possono essere prese.

Infatti, “in sede di conferenza simultanea, 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 definitivo”.

4) I presupposti per l'indizione della conferenza simultanea

5

(art. 14, c.4). La conferenza simultanea viene necessariamente adottata nell'ambito della conferenza unica adottata in caso di progetti sottoposti a VIA.

Gli aspetti generali

Le problematiche più semplici (5)

5) *Quali sono i termini di decorrenza di indizione e convocazione?*

La conferenza è indetta dall'amministrazione procedente entro 5 giorni lavorativi dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte (art. 14-bis, c. 2). In tal modo, il momento iniziale del procedimento in conferenza viene fatto risalire talmente all'indietro che ne risulta assorbita, sostanzialmente, tutta la fase dell'istruttoria preliminare, con evidente accelerazione del procedimento stesso.

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 [...] (art. 14-ter, c. 1). ...SEGUE...

Le problematiche più semplici (segue)

- … Ai sensi del comma 2, lett. d, nella comunicazione da inviare alle altre amministrazioni, per la convocazione della conferenza semplificata, l'amministrazione procedente deve rendere nota anche “la data della eventuale riunione in modalità sincrona”, da tenersi “entro dieci giorni dalla scadenza del termine di cui alla lettera c), fermo restando l’obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento”.

Quindi, **i termini per la convocazione della conferenza simultanea sono in funzione di due altri termini**: quello finale di conclusione del procedimento e quello assegnato a ciascuna delle amministrazioni coinvolte per rendere le determinazioni, di propria competenza, circa la decisione oggetto della conferenza semplificata. Entrambi sono termini massimi e perentori!

Le problematiche più semplici (segue)

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).

Gli aspetti generali

Le problematiche più complesse (1)

1. È possibile ritenere applicabile anche alla conferenza simultanea il termine di 5 giorni previsto dall'art. 14-bis, comma 2, per l'indizione della conferenza semplificata?

Perché si pone il problema: l'art. 14-ter non specifica quale sia il termine per l'indizione della conferenza di servizi simultanea !

Quale risposta fornire? L'assenza di una precisa indicazione sul termine per l'indizione della conferenza di servizi simultanea (termine che tra l'altro l'art. 14-bis dispone come ordinario) sembrerebbe avere come obiettivo quello di lasciare alla discrezionalità dell'amministrazione procedente la scelta sulla quantificazione dei termini. Tale interpretazione risulterebbe supportata non solo dal ruolo centrale attribuito dalla riforma all'amministrazione procedente, ma anche dal fatto che l'indizione diretta della conferenza simultanea è prevista nei soli casi di complessità, casi quindi in cui il tempo necessario per la lettura e la verifica dell'integrità della documentazione dovrebbe a maggior ragione risultare flessibile.

Le problematiche più complesse (2)

2. Qual'è il termine perentorio entro il quale le amministrazioni devono rendere le proprie determinazioni, qualora si tratti di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute dei cittadini?

Perché si pone il problema: perché il legislatore fa riferimento a tre termini diversi. Secondo l'art. 14-bis, c. 2, lettera c) il termine perentorio entro il quale le amministrazioni coinvolte devono rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della conferenza (semplificata) è di 45 giorni. Ma quando “tra le suddette amministrazioni vi sono amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, o alla tutela della salute dei cittadini, ove disposizioni di legge o i provvedimenti di cui all'articolo 2 non prevedano un termine diverso, il suddetto termine è fissato in novanta giorni”

Quale interpretazione fornire? Il termine di 90 giorni è considerato dal legislatore avente carattere residuale in quanto le disposizioni di legge o di regolamento per quei procedimenti che tutelano interessi sensibili possono aver stabilito un termine superiore a 90 giorni!

Gli aspetti generali

Le problematiche più complesse (3.a)

3.a La determinazione di conclusione negativa della conferenza costituisce anche preavviso di rigetto?

Perché si pone il problema: L'art. 10-bis è stato introdotto al fine di consentire il contraddittorio tra privato ed amministrazione prima dell'adozione di un provvedimento negativo e allo scopo, quindi, di far interloquire il privato sulle ragioni ritenute dall'amministrazione ostative all'accoglimento dell'istanza.

Invece il comma 5 dell'articolo 14 bis prevede, che la determinazione motivata di conclusione negativa della conferenza di servizi produce l'effetto del rigetto della domanda e, che tale determinazione produce gli effetti della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza.

Quale interpretazione fornire? Il preavviso di rigetto dovrebbe precedere l'adozione del provvedimento conclusivo ma se la legge ha previsto una specificità in tal senso si applica tale specificità!

Gli aspetti generali

Le problematiche più complesse (3.b)

3.b La determinazione motivata di conclusione negativa della conferenza simultanea produce gli effetti di cui all'articolo 10-bis, così come previsto in modo specifico nel caso della conferenza semplificata?

Perché si pone il problema: le norme dedicate alla conferenza simultanea (art. 14-ter) non fanno espresso riferimento all'applicazione dell'articolo 10-bis come invece fanno espressamente quelle dedicate alla semplificata (art. 14-bis)

Quale interpretazione fornire? L'applicazione dell'art. 10-bis non è altro che applicazione di una norma generale riguardante i provvedimenti negativi presi in esito a un procedimento a istanza di parte pertanto sembrerebbe applicabile anche alla determinazione motivata di conclusione negativa assunta nell'ambito della conferenza simultanea.

!!! La determinazione motivata di conclusione negativa con gli effetti di cui all'articolo 10-bis, rileverebbe in modo sostanziale anche sotto il profilo della tempistica producendo prima l'interruzione dei termini per la conclusione della conferenza, che decorrerebbero nuovamente dalla presentazione delle eventuali osservazioni. L'eventuale presentazione di osservazioni implicherebbe poi l'indizione di una nuova conferenza simultanea nel quale le stesse andrebbero valutate dagli enti interessati.

Gli aspetti generali

Le problematiche più complesse (4.a)

4.a. Sulla base di quali criteri si designa il rappresentante unico?

Perché si pone il problema: Alla riunione della conferenza di servizi simultanea ciascun ente o amministrazione è rappresentato da un unico soggetto incaricato di esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la volontà dell'amministrazione che rappresenta. 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 (art. 14-ter, c. 5).

Quale risposta fornire? il comma 4 dell'art. 14-ter contiene già alcune indicazioni relative ai criteri ai quali ancorare la scelta del rappresentante unico, prevedendo che lo stesso possa essere nominato “*anche preventivamente per determinate materie o determinati periodi di tempo*”.

La disposizione rimette all'amministrazione la facoltà di individuare i criteri per la designazione del rappresentante unico. Ad esempio si potrebbe tener conto della molteplicità dei procedimenti e della complessità delle situazioni che possono incontrarsi sul territorio.

Gli aspetti generali

Le problematiche più complesse (4.b)

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

Perché si pone il problema: Ai sensi dell'art. 14-ter, c. 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”.

Quale interpretazione fornire? 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

Le problematiche più complesse (4.b)

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

Un esempio:

Per “amministrazioni riconducibili alla Regione Lazio”, si intendono le seguenti strutture:

- Direzioni e Agenzie della Regione Lazio
- Parchi Naturali Regionali (Monti Simbruini, Monti Aurunci, Monti Lucretili, BraccianoMartignano, Veio, Castelli Romani, Appia Antica, Monti Ausoni e Lago di Fondi), Riserve Naturali (Monte Navegna e Monte Cervia, Lago di Vico, Nazzano Tevere Farfa) e Enti Parco (RomaNatura, Riviera d’Ulisse)
- Agenzia Regionale Protezione Ambientale (ARPA Lazio)
- Azienda Strade Lazio (ASTRAL) S.p.A.
- Aziende Unità Sanitarie Locali (ASL) del Lazio

Le problematiche più complesse (5)

5. Come si declina il criterio della complessità?

Perché si pone il problema: Il criterio della complessità giustifica il passaggio dalla conferenza di servizi semplificata a simultanea. L'assenza di indicazioni sulla sua declinazione in concreto rischia di avviare un'interpretazione estensiva della nozione attivando di regola la conferenza simultanea anziché quella semplificata stravolgendo e frustrando in tal modo l'intento semplificatorio della riforma.

Quale interpretazione fornire? Il criterio della complessità è lasciato alla valutazione discrezionale dell'amministrazione precedente che dovrebbe declinarlo in relazione al contesto, al numero e alla tipologia di interlocutori coinvolti, al tipo di progetto interessato etc.

Le problematiche più complesse (6)

6. La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi coincide con il verbale conclusivo dei lavori?

Perché si pone il problema: Il comma 1, art. 14 quater, l. n. 241 del 1990, indica che la determinazione debba essere adottata “all’esito della conferenza di servizi”, non chiarendo esattamente un ulteriore termine, oltre quello, indicato dal comma 2, art. 14 ter, che fissa i quarantacinque giorni dalla data della riunione per la conclusione dei lavori della conferenza.

Quale interpretazione fornire? Tale determinazione non coincide con il verbale della conferenza. Nell’attuale assetto normativo, la determinazione motivata di conclusione della conferenza costituisce il provvedimento conclusivo del procedimento. Il verbale della conferenza di servizi, in assenza di specifiche previsioni al riguardo, non assume valore provvedimento e non può sostituire la determinazione motivata di conclusione della conferenza.

Le problematiche più complesse (7)

7. Come si valutano le posizioni prevalenti?

Perché si pone il problema: la nuova disciplina il riferimento alle "posizioni prevalenti", richiamato come parametro in base al quale l'amministrazione precedente deve assumere la decisione finale della *conferenza* di *servizi* è un concetto ambiguo: non è unanimità e non è maggioranza, non può essere minoranza, quindi, che cosa è dal punto di vista logico?

Quale risposta fornire? È evidente che incombe sul responsabile della decisione un compito gravoso, nell'esercizio del quale dovrà contemperare gli interessi coinvolti, pubblici e privati, facendo riferimento ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, motivando in modo robusto e logico, la decisione assunta.

Il peso delle posizioni prevalenti deve essere valutato sulla base di un approccio "qualitativo sostanziale" e non numerico-quantitativo."

Le problematiche più complesse (7)

7. Come si valutano le posizioni prevalenti? (segue)

In tal senso, si sono espresse le “linee guida operative” 10 gennaio 2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno chiarito che per “posizioni prevalenti” devono considerarsi quelle “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” (cfr. Presidenza Consiglio dei ministri).

Il Consiglio di Stato, con sentenza del 27 agosto 2014, n. 4374 chiarisce “che 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”.

Gli aspetti generali

Le problematiche più complesse (8)

8. Il rischio sismico rientra tra le ipotesi (tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, beni culturali, tutela della salute dei cittadini) che comportano il prolungamento del termine da 45 a 90 giorni ?

Perché si pone il problema: L'autorizzazione sismica è riconducibile alla pubblica incolumità, che non rientra tra le ipotesi indicate dall'art. 14-bis, comma 2, lett. c (tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, tutela della salute dei cittadini) di estensione dei termini procedurali a 90 giorni. La norma è coordinata con l'articolo 17-bis della legge n. 241 del 1990

Quale risposta fornire? In base ad una lettura del testo, il termine massimo in caso di autorizzazione sismica è di 45 giorni. Se si ritenesse, data la delicatezza del tema, opportuno inserirlo nell'ambito degli "interessi sensibili", andrebbe considerato tra le proposte di correttivi.

Una prima indagine sull'impatto della norma

Alcune preliminari osservazioni

1. Il poco tempo di attuazione

La nuova disciplina si applica ai procedimenti avviati dopo l'entrata in vigore della legge (fine luglio 2016) e solo le conferenze relative ai procedimenti più semplici possono essersi già concluse nel periodo intercorso tra l'entrata in vigore della legge e la data odierna.

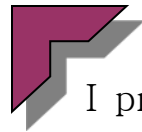
2. L'importanza di un monitoraggio sistematico

Nel 2017 è previsto l'avvio di un vero e proprio OSSERVATORIO sull'attuazione e l'impatto della nuova disciplina, attraverso un'attività di monitoraggio quantitativo e qualitativo dello svolgimento delle conferenze nell'ambito dei progetti del PON GOVERNANCE dedicati al sostegno dell'attuazione delle misure di semplificazione della riforma.

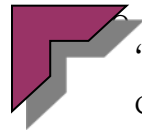
3. L'avvio di una primissima indagine

A fine anno sono state condotte alcune interviste a testimoni privilegiati per raccogliere primi elementi sull'implementazione della conferenza. Gli elementi raccolti vanno considerati con estrema cautela, tenuto conto dello strumento utilizzato e della scarsa numerosità dei procedimenti avviati.

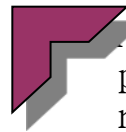
Considerazioni Conclusive (1/2)



I 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.

Considerazioni Conclusive (2/2)

Quali sono gli aspetti su cui dover maggiormente 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 e normativo

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