

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

CPU J59J16000760006

Seminario
***Le ragioni e il contesto della Riforma in materia di
semplificazione***

Il procedimento amministrativo dopo la legge n. 124 del 2015

a cura di Carmen Iuvone

Napoli, 26 marzo 2018
Camera di Commercio di Napoli, Piazza Bovio

I principi generali dell'attività amministrativa

La legge 7 agosto 1990 n. 241 s.m.i. *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* – art.1

Il “modello” di amministrazione emergente dalla Costituzione : i principi di legalità, imparzialità e buon andamento.

«I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione»
art. 97, comma 1, Cost

I principi europei e sovranazionali - art. 1 L.n.241 del 1990 principi dell'ordinamento comunitario

Carta dei diritti dell'Unione europea e il diritto ad una buona amministrazione art. 41

Principio di legalità

«*L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge*» (art.1 L. n. 241 del 1990)

Il principio di legalità: subordinazione della PA alla legge che stabilisce i fini e gli interessi pubblici che la P.A. deve perseguire nonché i modi e i mezzi per provvedere alla cura degli stessi.

Il giudice amministrativo può sindacare la mancata corrispondenza tra l'interesse indicato dalla norma e quello perseguito con l'attività amministrativa.

Principio di legalità e riserva di legge

Principio di imparzialità

Il procedimento amministrativo come garanzia di imparzialità dell'azione amministrativa.

Il procedimento garantisce: l'integrità del contraddittorio, la completezza dell'istruttoria, il rispetto dei criteri prefissati, la motivazione degli atti e la loro pubblicità.

E' lo strumento di bilanciamento e di equo contemperamento degli interessi pubblici e privati, coinvolti nell'attività amministrativa.

«Non è conforme all'art. 97 della Costituzione, l'adozione, per regolare l'azione amministrativa, di una disciplina normativa foriera di incertezza, posto che essa può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione». **Corte costituzionale, sentenza n.70 del 2013 - principio di certezza dell'azione amministrativa**

Principio di ragionevolezza

L'azione amministrativa oltre al rispetto delle prescrizioni normative deve adeguarsi ad un **canone di razionalità operativa** (Caringella), in modo da evitare decisioni arbitrarie e irrazionali.

La violazione del principio di ragionevolezza comporta un **vizio di eccesso di potere**:

difetto di motivazione

ingiustificata disparità di trattamento

contraddittorietà della motivazione

Il principio del buon andamento

Il **principio del buon andamento**: efficacia, efficienza ed economicità dell'intervento delle pubbliche amministrazioni.

- «**efficacia**» il grado di corrispondenza fra gli obiettivi proposti e i risultati conseguiti
- «**efficienza**» il rapporto tra i risultati e la quantità di risorse da impiegare per ottenere quei risultati
- «**economicità**» il minimo impiego possibile di risorse.

Sul principio del buon andamento quale criterio guida dell'azione amministrativa **Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 7.12.2016,n.24**

Buon andamento e semplificazione amministrativa: l'istituto della conferenza di servizi persegue tali fini.

La semplificazione principio fondamentale dell'azione amministrativa.

- **Il principio di non aggravamento:** *La PA non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria» art.1 comma 2 L. n. 241 del 1990 e s.m.i.*
- **Il principio del giusto procedimento**
- **Il principio del cd. divieto di *gold plating* di derivazione europea** secondo cui il recepimento delle direttive europee non può avvenire con un inutile sovraccarico di oneri e procedure
- **Principio di trasparenza dell'azione amministrativa** garantito dall'obbligo di motivazione dalla partecipazione al procedimento, dal diritto di accesso agli atti e ai documenti amministrativi

La disciplina del procedimento amministrativo dopo la riforma del Titolo V della costituzione

Elencazione delle materie ripartite tra Stato e Regioni - art. 117, comma 2 e 3 Cost.: il legislatore costituzionale non ha fatto riferimento espressamente alla disciplina del procedimento che non coincide con un ambito materiale di competenza, in quanto modo di esercizio delle competenze dei diversi livelli istituzionali

Materie trasversali: determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, tutela della concorrenza

I livelli essenziali delle prestazioni art. 117 comma 2 lett. m)

La Corte Costituzionale, con riguardo ai **livelli essenziali delle prestazioni** concernenti i diritti civili e sociali ha rilevato che *«non si tratta di una materia in senso stretto ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti senza che il legislatore regionale possa limitarle o condizionarle»* **Corte Cost. sentenza n. 282 del 2002**

Il potere di predeterminare i L.e.p. anche nelle materie che la costituzione affida alla competenza legislativa delle regioni, non può trasformarsi nella pretesa della Stato di disciplinare e gestire direttamente queste materie, escludendo o riducendo radicalmente il ruolo delle Regioni. **Corte Cost. sentenze n. 285 del 2005, n.248 del 2006**

Principi procedurali unitari su tutto il territorio nazionale.

Legge n. 69 del 2009 Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile

Art. 29, Ambito di applicazione della legge, L. n. 241 del 1990 s.m.i.

«2.Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge.

«2-ter Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art.117, secondo comma lettera m) della costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, la segnalazione certificata di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi ...»

Le difficoltà della politica di semplificazione in Italia

Semplificazione normativa: finalizzata alla riduzione dello stock delle leggi in vigore e alla migliore chiarezza del linguaggio legislativo, attraverso la raccolta di norme in codici e testi unici e l'eliminazione delle fonti superflue

Semplificazione procedimentale: finalizzata alla deregolamentazione, cioè all'eliminazione dei procedimenti amministrativi superflui e dall'altro alla riduzione ed accorpamento delle fasi procedurali e dei relativi centri di competenza

Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi ,Adunanza del 21 maggio 2007 (n. sez. prot. 2024/2007)

La *governance* della regolazione multilivello

- Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie Locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione 29 marzo 2007 ai sensi dell'art.9, comma 2, lettera c) del d.lgs. N. 281 del 1997.
- La semplificazione in un **ordinamento multilivello** non può prescindere da una strategia unitaria che deve coordinare tutte le iniziative ai vari livelli.
- Il **principio della leale collaborazione** deve governare i rapporti tra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrono imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi - **Corte cost. sent. n.308 del 2003**

XVII Legislatura – Camera dei Deputati Commissione Parlamentare per la semplificazione

Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa.

La frammentazione del quadro regolatorio dopo la **riforma del Titolo V del 2001**.

«La potestà legislativa regionale concorrente con quella dello Stato in una serie di materie strategiche per lo sviluppo competitivo del Paese, unitamente alla potestà regolamentare dei comuni hanno determinato la scomposizione dell'Italia in un mosaico le cui tessere tendono ad allontanarsi sempre di più»

«Una delle cose maggiormente lamentate dalle imprese è la diversità delle procedure amministrative che è attestata da una diversità oggettiva nella modulistica»

L'Agenda per la semplificazione 2015-2017: la semplificazione politica comune

decreto legge n. 90 del 2014, convertito in legge con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge n.114 del 2014, *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*

Art.24,comma1- *Agenda per la semplificazione «linee di indirizzo condivise tra stato, regioni, province autonome e autonomie locali e il cronoprogramma per la loro attuazione». Triennio 2015-2017*

Art.24,comma 2 –redazione di moduli uniformi e standardizzati su tutto il territorio nazionale per la presentazione di istanze, segnalazioni e richieste da parte di cittadini e imprese.

L'Agenda per la semplificazione ha inaugurato **un metodo nuovo fondato sulla collaborazione** tra Governo, Regioni ed Enti Locali in funzione del raggiungimento dei risultati attesi in termini di semplificazione.

L'agenda per la semplificazione: un nuovo metodo di lavoro

I punti di forza:

la condivisione nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche di semplificazione per ridurre costi e tempi per cittadini e imprese

l'ascolto e la consultazione che consentono di avere sempre presente il punto di vista dei cittadini e delle imprese

l'attenzione al risultato attraverso la chiara individuazione dei risultati attesi, dei tempi e delle responsabilità e la definizione di un cronoprogramma

il monitoraggio dello stato di avanzamento delle attività e degli impatti delle misure di semplificazione adottate, attraverso report periodici e il sito www.italiasemplice.gov.it

La Conferenza unificata, nella seduta del 21.12.2017, ha sancito l'accordo tra il Governo, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali sull'aggiornamento delle attività dell'Agenda negli anni 2018-2020

L'agenda per la semplificazione

5.6. Tagliare i tempi delle procedure e sbloccare le conferenze di servizi

La semplificazione della conferenza di servizi costituisce un intervento chiave per ridurre i tempi di conclusione dei procedimenti e i costi di attesa dei provvedimenti amministrativi;

Sono state predisposte indicazioni e proposte finalizzate a:

differenziare le modalità di esame contestuale degli interessi pubblici in relazione alla complessità delle procedure;

utilizzare la telematica;

ridurre i tempi.

La semplificazione amministrativa nella riforma «Madia» della pubblica amministrazione

Legge 7 agosto 2015, n.124 *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.*

Le principali novità sulla disciplina del procedimento amministrativo:

la nuova disciplina della conferenza di servizi

il silenzio assenso tra amministrazioni ex art. 17 *bis* L. n. 241 del 1990

la ricognizione dei procedimenti sottoposti a segnalazione certificata inizio attività, silenzio assenso e ad autorizzazioni espressa

l'autotutela e la previsione di un termine massimo di 18 mesi per l'annullamento d'ufficio (art. 21 *nonies* della L. n. 241 del 1990 e s.m.i.)

norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi - art. 4

Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, parere 24 .2.2016 n. 515

La nuova conferenza di servizi

- **l' art. 2 l.n.124 del 2015** delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo per il riordino della disciplina della conferenza di servizi, sulla base di principi e criteri direttivi finalizzati alla:
 - ridefinizione e riduzione dei casi in cui la conferenza dei servizi è obbligatoria, anche in base alla complessità del procedimento;
 - semplificazione dei lavori della conferenza di servizi, anche attraverso la previsione dell'obbligo di convocazione e di svolgimento della stessa con strumenti informatici;
 - differenziazione delle modalità di svolgimento dei lavori prevedendo, secondo il principio di proporzionalità, per i soli casi di procedimenti complessi, la convocazione di riunioni in presenza;

La nuova conferenza di servizi

Il legislatore delegante ha perseguito l'obiettivo di riformare integralmente, il principale istituto di semplificazione procedimentale.

Commissione parlamentare per la semplificazione documento conclusivo 31 marzo 2014

«la conferenza di servizi, pensata come momento risolutore delle controversie tra amministrazioni ha dimostrato evidenti difficoltà di funzionamento dovute essenzialmente a due problemi ricorrenti: le procedure complesse e la tempistica conseguentemente dilatata; l'impossibilità di conferire priorità agli interessi in gioco con le conseguenze derivanti dal dissenso espresso anche da una sola delle amministrazioni chiamate in causa»

La conferenza di servizi

- La conferenza di servizi costituisce un modulo procedimentale organizzativo suscettibile di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali e, nel contempo, un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti senza che ciò comporti alcuna modificazione o sottrazione di competenze.
- Ciascun rappresentante, partecipante alla conferenza, imputa gli effetti giuridici degli atti che compie all'amministrazione rappresentata, competente in forza della normativa di settore.
- L'istituto è stato concepito dal legislatore non tanto per eliminare uno o più atti del procedimento quanto per rendere contestuale quell'esame da parte di amministrazioni diverse che, nella procedura ordinaria, sarebbe destinato a svolgersi secondo una sequenza temporale scomposta in fasi distinte.

La conferenza di servizi: la giurisprudenza costituzionale

«La conferenza di servizi costituisce un modulo procedimentale-organizzativo suscettibile di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali e, nel contempo, un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti. Esso, infatti, consente l'assunzione concordata di determinazioni sostitutive, a tutti gli effetti, di concerti, intese, assensi pareri, nulla osta richiesti da un procedimento pluristrutturale specificamente conformato dalla legge, senza che ciò comporti alcuna modificazione o sottrazione delle competenze, posto che ciascun rappresentante partecipante alla conferenza imputa gli effetti giuridici degli atti che compie all'amministrazione rappresentata, competente in forza della normativa di settore.» **Corte costituzionale, 11 luglio 2012, n. 179**

La conferenza di servizi

L'istituto è finalizzato alla realizzazione del **principio di buon andamento ex art. 97 Cost.** in quanto *«assume nell'intento della semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa, la funzione di coordinamento e mediazione degli interessi in gioco al fine di individuare, mediante il contestuale confronto degli interessi dei soggetti che li rappresentano, l'interesse pubblico primario e prevalente»* **Corte Cost. sentenza n. 313 del 2010**

L'esigenza di disciplina unitaria legittima l'intervento statale in materia *ma l'intera disciplina della conferenza di servizi non è riconducibile ad una materia di competenza statale esclusiva, tenuto conto della varietà dei settori coinvolti molti dei quali sono innegabilmente relativi anche a competenze regionali, ad es. governo del territorio, tutela della salute, il commercio* ” **Corte Cost. sentenza n.179 del 2012, .**

Problemi applicativi della previgente disciplina

- l'estrema difficoltà a svolgere un numero elevato di conferenze con le riunioni
- la farraginosità dei meccanismi di convocazione della conferenza
- elevato numero di conferenze che «andavano deserte» per la mancata partecipazione delle amministrazioni coinvolte
- il fenomeno diffuso della mancata espressione del parere da parte delle amministrazioni coinvolte
- l'assenza di proporzionalità

D.lgs. n.127 del 2016 Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n.124

- **Titolo I** composto dal solo articolo 1: riformulazione articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990 n.241-novellazione integrale
- **Titolo II** composto da sette articoli recanti le disposizioni di coordinamento fra la disciplina generale e la disciplina di settore

La nuova disciplina è **entrata in vigore il 28 luglio 2016** e si applica ai procedimenti avviati dopo quella data. Il legislatore delegato è intervenuto sugli snodi più critici della normativa previgente per ottenere, in tempi ragionevoli e il più possibile certi, la conclusione del procedimento in termini positivi nel maggior numero di casi.

- **Consiglio di Stato, Commissione speciale, parere 7 aprile 2016, n. 890**

«Conferenze di servizi»- art. 14 legge n. 241 del 1990 s.m.i.

Conferenza di servizi istruttoria è facoltativa e può essere indetta dall'amministrazione precedente, anche su richiesta di altra amministrazione coinvolta nel procedimento o del privato interessato, quando lo ritenga opportuno per effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, ovvero in più procedimenti amministrativi connessi riguardanti medesime attività o risultati.

Conferenza preliminare è indetta anche su impulso del privato al fine di verificare, prima della presentazione del progetto definitivo, quali siano le condizioni per ottenere i necessari atti di assenso. Può essere indetta sia per valutare progetti di particolare complessità e insediamenti di beni e di servizi, sia per realizzare opere pubbliche e di interesse generale.

Conferenza di servizi decisoria è sempre indetta dall'amministrazione precedente quando la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici.

Conferenza di servizi decisoria

Modalità di svolgimento più semplici e veloci.

Conferenza semplificata (senza riunione) è la modalità ordinaria di svolgimento della conferenza e si tiene senza riunioni, in modalità «asincrona», mediante la semplice trasmissione per via telematica, tra le amministrazioni partecipanti, delle comunicazioni, delle istanze e della relativa documentazione, degli schemi di atto.

Conferenza simultanea (con la riunione) si svolge solo quando strettamente necessaria, in limitati casi indicati espressamente dalla legge (art. 14-bis comma 7)

Si considera acquisito **l'assenso senza condizioni** dell'amministrazione che non si sia espressa entro i termini

La conferenza semplificata: modalità telematiche di svolgimento

Rispetto alla disciplina previgente **la conferenza viene «dematerializzata»**: l'uso della posta o di altre forme di comunicazione elettronica consente una valutazione contestuale degli interessi pubblici in parallelo e senza riunioni. Modello procedimentale del tutto nuovo rispetto a quello della conferenza di servizi «in presenza»

Le istanze, la relativa documentazione e gli atti di assenso sono inviati per via telematica con le modalità previste dall' **art 47 del d.lgs.n. 82 del 2005 Codice dell'amministrazione digitale**. *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».*

Quando non è disponibile una piattaforma telematica o la firma digitale è possibile inviare in allegato ad un messaggio di posta elettronica «ordinaria» la scansione dell'istanza protocollata e la relativa documentazione oppure si può utilizzare la posta elettronica certificata (PEC)

La conferenza di servizi semplificata : procedimento e termini art. 14 - bis

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.

Tempi certi per la conclusione della conferenza

Il termine perentorio per l'invio delle determinazioni da parte delle amministrazioni coinvolte, nella conferenza semplificata, è stabilito dall'amministrazione procedente e non può essere superiore a 45 giorni.

Obbligo di rispettare il termine di conclusione del procedimento, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 241 del 1990 e s.m.i.

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

Non ci sono riunioni ma solo l'invio per via telematica delle determinazioni

Le determinazioni delle amministrazioni coinvolte art. 14 *-bis*, comma 3

Le amministrazioni coinvolte sono tenute a rendere le proprie determinazioni nel termine indicato dall'amministrazione precedente nella comunicazione di indizione della conferenza.

Le determinazioni **devono essere congruamente motivate** e sono **formulate in termini di assenso o dissenso** e indicano, ove possibile le modifiche eventualmente necessarie per l'assenso.

Le prescrizioni o le condizioni eventualmente indicate per l'assenso o per il superamento del dissenso devono essere **espresse in modo chiaro e analitico**

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 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 convocazione della conferenza simultanea

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

La conferenza di servizi simultanea: presupposti e termini

➤ **art.14-ter**-modalità sincrona ossia con la partecipazione contestuale, ove possibile anche in via telematica, dei rappresentanti delle amministrazioni competenti. Ciascuna amministrazione esprime la propria posizione per il tramite di un suo rappresentante legittimato e presente.

Termini: i lavori della conferenza si concludono non oltre **quarantacinque giorni** decorrenti dalla data della riunione di cui al comma 1.

Qualora siano coinvolte amministrazione preposte alla **tutela di interessi sensibili** il termine è fissato a **novanta giorni**

Ciascun ente o amministrazione convocato alla riunione è rappresentato da un **unico soggetto abilitato** ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell'amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza

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.

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.
- **Il rappresentante unico è previsto solo nella conferenza simultanea**

La decisione della conferenza di servizi e i suoi effetti art. 14-quater

La determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione procedente all'esito della stessa, sostituisce ad ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori dei beni e dei servizi pubblici interessati.

I termini di efficacia di tutti i pareri, autorizzazioni, concessioni, nulla osta o atti di assenso comunque denominati, acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi, decorrono dalla data di comunicazione della determinazione motivata di conclusione della conferenza.

Approvazione unanime : la determinazione è immediatamente efficace.

Approvazione sulla base delle posizioni prevalenti: l'efficacia è sospesa nel caso siano stati espressi dissensi qualificati ex art. 14-*quinquies*

La determinazione di conclusione della conferenza art. 14-quater

«La determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione procedente all'esito della stessa, sostituisce ad ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o di servizi pubblici interessati»

comma 1

«In caso di approvazione unanime, la determinazione di cui al comma 1 è immediatamente efficace, in caso di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti, l'efficacia della determinazione è sospesa ove siano stati espressi dissensi qualificati ai sensi dell'articolo 14-quinquies e per il periodo utile all'esperimento dei rimedi ivi previsti» **comma 3**

Le posizioni prevalenti

- **Le posizioni prevalenti** sono 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.
- Il peso delle posizioni prevalenti deve essere valutato sulla base di un approccio qualitativo e sostanziale e non numerico e quantitativo.
- **Consiglio di Stato, decisione 27 agosto 2014, n. 4374** *«l'amministrazione procedente, chiamata ad adottare il provvedimento finale, deve tener 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 usare un potere discrezionale bilanciando le ragioni manifestate in seno alla conferenza, verificando in che termini si delinei 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 al fine di esprimere un giudizio di prevalenza»*

Posizioni prevalenti

➤ Consiglio di Stato, sentenza 27 agosto 2014, n.4374 :

«l'amministrazione procedente, chiamata ad adottare il provvedimento finale, deve tener 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 di delinea la prevalenza del soddisfacimento degli interessi in gioco.

Pertanto, il ruolo assunto dall'amministrazione procedente non è meramente notarile, ma di sintesi delle ragioni emerse, dovendone ponderare l'effettiva rilevanza per come sono state in concreto prospettate, al fine di esprimere un giudizio di prevalenza».

I rimedi per le amministrazioni dissenzienti, art. 14-quinquies

Si disciplina il **procedimento di opposizione** previsto in favore delle amministrazioni con posizione «qualificata», che abbiano espresso un **dissenso motivato** in seno alla riunione della conferenza.

Avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi, entro 10 giorni dalla sua comunicazione, le amministrazione 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.

Procedimento di opposizione e suoi effetti, art. 14-*quinquies*

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.

nuova riunione e principio della leale collaborazione per raggiungere un'intesa tra le amministrazioni partecipanti.

L'assenso implicito conferenza simultanea- art.14-ter comma 7

- *Si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza»*
- **Coordinamento con l'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990 silenzio assenso tra amministrazioni.**

Il coordinamento tra la disciplina generale della conferenza di servizi e quelle di settore.

D.lgs.n.127 del 2016, art.8, comma1 Clausola generale di coordinamento
«i rinvii operati dalle disposizioni vigenti agli articoli da 14 a 14-quinquies della legge n.241 del 1990 si intendono riferiti alle corrispondenti disposizioni di cui agli articoli da 14 a 14-quinquies come modificati dal presente decreto» .

Frammentarietà e disomogeneità delle norme di settore che prevedono disposizioni sulla conferenza di servizi.

Criteri interpretativi per garantire il coordinamento tra la disciplina generale e quella di settore

L'implementazione della nuova disciplina

Consiglio di Stato, Commissione speciale, parere n. 890 del 2016

La conferenza di servizi come questione di cultura e non più di sole norme.

Importanza delle misure organizzative e tecnologiche

Il monitoraggio

www.italiasemplice.gov.it:

istruzioni per l'uso delle nuove norme per il personale e per i cittadini e **FAQ**

Help desk fornisce supporto per la lettura, la comprensione e l'interpretazione della nuove norme e raccoglie segnalazioni sulle problematiche applicative

Rete Italiasemplice

- La piattaforma nasce nel quadro dell'Agenda per la semplificazione, in collaborazione con le Regioni e autonomie locali; ha la finalità di **sostenere, valorizzare e mettere in rete chi lavora e opera per semplificare i rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini.**
- È una piattaforma per la **condivisione delle conoscenze** (*knowledge sharing*), al servizio del personale delle amministrazioni, delle associazioni delle imprese, dei cittadini e dei tecnici. È dedicata in particolare allo sviluppo e alla messa in rete delle competenze nell'attuazione degli interventi di semplificazione, quali ad esempio la nuova conferenza di servizi, la Scia unica, la semplificazione della modulistica e le azioni previste dall'Agenda per la semplificazione.
- La Rete Italiasemplice è stata messa a punto dal Dipartimento della Funzione Pubblica con il supporto di FORMEZ PA nell'ambito del PON Governance (Progetti Delivery Unit e Supporto all'operatività della riforma).
- rete.italiasemplice.gov.it

Rete Italiasemplice

- La Rete Italiasemplice offre **strumenti e servizi per sviluppare competenze**, come: Linee Guida, FAQ, raccolte di documentazione e giurisprudenza, circolari, modelli, informazioni sulle novità, ecc.
- **La rassegna di giurisprudenza amministrativa e costituzionale sugli istituti della conferenza di servizi, SCIA e silenzio assenso**
- si potrà chiedere alla rete chi ha risolto il mio problema (“Chi ha la soluzione?”).
- Grazie alla Rete Italiasemplice potranno essere condivise le competenze e potrà essere valorizzato il lavoro dei “semplificatori”, attraverso la segnalazione di **best practice**, l’istituzione di iniziative premiali e la previsione di percorsi formativi per i semplificatori.
- La piattaforma è organizzata per **aree di lavoro** (ad esempio impresa ed edilizia) e focus tematici (ad es. Conferenza di servizi, SCIA)

La segnalazione certificata di inizio attività – SCIA

Le principali novità

- Sostituzione dei tradizionali modelli provvedimentali-autorizzatori a regime vincolato, con un nuovo schema ispirato alla **liberalizzazione delle attività economiche private**, consentite dalla legge in presenza dei presupposti normativamente stabiliti.
- L'attività dichiarata può essere iniziata senza il bisogno del consenso a monte dell'amministrazione che è surrogato dall'autoresponsabilità del privato.

Decreto legislativo 30 giugno 2016,n.126

Decreto legislativo 30 giugno 2016,n.126 Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) a norma dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015,n.124.

Le principali novità:

procedure uniformi e tempi certi

modulistica unificata

un unico sportello a cui rivolgersi

la PA chiede «una sola volta» lo stretto necessario

La guida alle nuove semplificazioni per cittadini e imprese:

<http://www.italiasemplice.gov.it/scia/guida-cittadini>

Concentrazione dei regimi amministrativi

Art.19-bis Concentrazione dei regimi amministrativi

1. *«Sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione è indicato lo sportello unico, di regola telematico, al quale presentare la SCIA, anche in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni ovvero di articolazioni interne dell'amministrazione ricevente. Possono essere istituite più sedi di tale sportello, al solo scopo di garantire la pluralità dei punti di accesso sul territorio».*

SCIA unica

Art.19-bis comma 2: *«Se per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sono necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA allo sportello di cui al comma 1. L'amministrazione che riceve la SCIA la trasmette immediatamente alle altre amministrazioni interessate al fine di consentire, per quanto di loro competenza, il controllo sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti per lo svolgimento dell'attività e la presentazione, almeno cinque giorni prima della scadenza dei termini di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, di eventuali proposte motivate per l'adozione dei provvedimenti ivi previsti»*

SCIA condizionata

Art.19-bis comma 3: *«Nel caso in cui l'attività oggetto di SCIA è condizionata all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero all'esecuzione di verifiche preventive, l'interessato presenta allo sportello di cui al comma 1 la relativa istanza, a seguito della quale è rilasciata ricevuta ai sensi dell'art. 18-bis. In tali casi, il termine per la convocazione della conferenza di cui all'articolo 14 decorre dalla data di presentazione dell'istanza e l'inizio dell'attività resta subordinato al rilascio degli atti medesimi, di cui lo sportello dà comunicazione all'interessato».*

Decreto legislativo n. 222 del 2016

Decreto legislativo n. 222 del 2016 *Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n.124*

L'istituto del silenzio assenso ex art.20 ,legge. n. 241 del1990 s.m.i.

- Il silenzio assenso è un **istituto di portata generale**, applicabile a tutti i procedimenti ad istanza di parte, finalizzato a tutelare il cittadino contro l'inerzia della PA.
- Decorso il termine stabilito dalla legge per la conclusione del procedimento, il silenzio da parte dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato il provvedimento di diniego, ovvero non procede.
- **In presenza di interessi sensibili (ad esempio salute, ambiente ,beni culturali) è comunque necessario un provvedimento espresso.**

Il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e fra amministrazioni pubbliche e gestori di beni e servizi pubblici

Art.3 L. n. 124 del 2015 : revisione della disciplina del silenzio-assenso con la finalità di eliminare i ritardi nei procedimenti finalizzati all'adozione di atti di competenza di diverse amministrazioni.

Art. 17-bis legge n. 241 del 1990- ambito di applicazione:

casi di acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni pubbliche e di gestori di beni o servizi pubblici, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni pubbliche.

Obbligo dell'amministrazione di esprimersi **entro 30 giorni dalla data di acquisizione dello schema di provvedimento da parte dell'amministrazione procedente corredato della relativa documentazione**

Art. 17-bis legge n. 241 del 1990 e successive modifiche

Parere del Consiglio di Stato - Commissione speciale 13.7.2016 n.01640 del 2016 - in tutti i casi in cui il procedimento è destinato a concludersi con una decisione pluristrutturata il silenzio equivale «*ope legis*» ad un atto di assenso.

Conseguenze dell'inutile decorrenza del termine senza che l'amministrazione si sia espressamente pronunciata: l'atto di assenso, concerto o nulla osta si intende acquisito al procedimento anche in difetto della sua formale comunicazione.

Eccezioni:

interruzione del termine per esigenze istruttorie (comma 1);

mancato accordo tra le «amministrazioni statali» coinvolte nel procedimento (comma 2)

Art. 17-bis e «interessi sensibili»

- Art.17-bis comma 3: le disposizioni sul silenzio si applicano anche ai casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela dei cd. interessi sensibili: tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini.
- **Termine di novanta giorni.**
- Art.17-bis comma 4: *Le disposizioni del presente articolo non si applicano nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi.*

Le novità in materia di autotutela amministrativa

Art. 6 legge n.124 del 2015 *Autotutela amministrativa*

La norma delimita e riordina l'esercizio di poteri di autotutela dell'amministrazione, intervenendo sugli **artt.19,21, 21-quater e nonies della 241**, con l'obiettivo di rendere più puntuale l'applicazione dell'istituto.

La finalità è di favorire condizioni di certezza e di stabilità delle situazioni giuridiche, prevedendo un termine di 18 mesi entro cui esercitare il potere di annullamento d'ufficio, a tutela dell'affidamento del destinatario del provvedimento salvo le ipotesi di falsi (modifica art. 21-nonies l.n.241 del 1990, con aggiunta del comma 2-bis).

Nei casi di **SCIA** l'autotutela viene limitata all'annullamento d'ufficio (modifica art. 19, commi 3 e 4, l. n. 241 del 1990).

Annullamento d'ufficio

Per quanto riguarda l'annullamento d'ufficio(art.21-nonies), previsto per il provvedimento illegittimo, in caso di sussistenza di ragioni di interesse pubblico entro un termine ragionevole, si prevede tale termine *comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici*, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato a seguito di silenzio assenso. Dopo il comma 2 è stato aggiunto il comma 2-bis "I provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di diciotto mesi di cui al comma 1, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000,n.445".