

I punti principale del parere del Consiglio di Stato sulla conferenza dei servizi

1. La norma di delega e lo schema di decreto legislativo

La delega contenuta nell'art. 2 della legge n. 124 del 2015 mira a riformare integralmente la conferenza di servizi, il principale istituto di semplificazione in caso di procedimenti complessi, che richiedono una valutazione contestuale tra plurimi interessi, sia pubblici sia privati, in vista di un risultato finale unitario. La delega si fonda su alcuni principi innovativi (accanto ad altri confermativi della disciplina vigente), fra i quali:

- la riduzione delle ipotesi in cui la conferenza di servizi è obbligatoria;
- la possibilità di limitare l'obbligo di presenziare alle riunioni della conferenza ai soli casi di procedimenti complessi;
- la partecipazione in conferenza di un rappresentante unico, anche per le amministrazioni statali;
- l'espressa introduzione del potere di autotutela;
- le nuove modalità di superamento del dissenso, che assume ora la forma di un'opposizione dinanzi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Lo schema si compone di due Titoli:

- il Titolo I opera la completa riformulazione degli articoli da 14 a 14-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241;
- il Titolo II contiene, invece, le disposizioni di coordinamento fra tale disciplina generale e la normativa di settore che regola lo svolgimento della conferenza di servizi.

2. Il contenuto del parere reso dal Consiglio di Stato: aspetti generali.

- **L'importanza della formazione, della comunicazione istituzionale, del monitoraggio.**

Il Consiglio di Stato rileva che la disciplina della conferenza di servizi è stata modificata in tutte le legislature e da quasi tutti i Governi dal 1990 ad oggi; auspica che il futuro decreto legislativo si riveli più efficace dei molteplici interventi legislativi precedenti, ma ritiene altresì necessario chiedersi se, dopo tanti tentativi, la soluzione non possa risiedere anche in interventi ulteriori e di tipo diverso rispetto a quello dell'(ennesima) novella della legge n. 241.

Il parere auspica che, oltre alla semplificazione procedimentale conseguibile con il nuovo testo, si debba perseguire una semplificazione sostanziale, che si concretizzi in politiche pubbliche capaci di regolare e graduare i diversi interessi, allo scopo di rendere più agevole la loro composizione.

È necessario poi adottare misure 'non normative' di sostegno alla riforma:

- la prima riguarda il 'fattore umano', che ricopre un ruolo fondamentale per il successo della

riforma. Occorrono amministratori professionalmente 'capaci' e in grado di condurre il processo decisionale verso decisioni corrette, tempestive e non incentrate solo su profili giuridico-amministrativi: appare dunque indispensabile un programma formativo *ad hoc*, che ben potrebbe essere affidato alla supervisione della riformata Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA);

- occorre altresì che il Governo si impegni in un'opera di comunicazione istituzionale delle potenzialità dei nuovi strumenti e di diffusione della cultura del cambiamento, rivolta agli amministratori, ma anche agli operatori privati;

- è necessario, infine, che la fase di implementazione della riforma in atto venga accompagnata da adeguate misure di monitoraggio delle prassi applicative, ricorrendo allo strumento della verifica di impatto della regolamentazione (VIR).

3. La partecipazione del privato alla conferenza di servizi.

Il parere rileva l'opportunità di reintrodurre in modo espresso nel nuovo testo la possibilità per il privato di partecipare attivamente ai lavori della conferenza, con pieno accesso ai relativi atti (facoltà che è invece prevista dall'attuale art. 14-ter).

4. I rapporti fra la nuova conferenza di servizi e le valutazioni ambientali (VIA e VAS).

Si suggerisce di operare un più adeguato raccordo fra la disciplina della conferenza di servizi e la disciplina speciale in tema di valutazioni ambientali (VIA e VAS), in particolare estendendo le previsioni di cui al nuovo art. 14 anche alle ipotesi di progetti sottoposti a VIA statale (mentre l'attuale formulazione esclude in modo espresso tale possibilità).

5. La possibilità di far eseguire l'istruttoria da organismi privati.

Il parere ritiene utile riproporre la previsione di cui all'attuale art. 14-ter, secondo cui l'amministrazione procedente può far eseguire l'attività istruttoria prodromica alle decisioni della conferenza anche da altri organi della P.A. o da istituti universitari, ponendo i relativi oneri economici a esclusivo carico del privato richiedente che vi consenta.

6. Tempi certi e responsabilizzazione del privato e della P.A.

Il Consiglio di Stato condivide la *ratio* acceleratoria sottesa alla formulazione del nuovo art. 14-bis (Conferenza semplificata); occorre però, al contempo, responsabilizzare anche il privato richiedente imponendo la presentazione di istanze complete e ben istruite.

7. Conferenza in modalità 'sincrona' e 'asincrona', 'semplificata' e 'simultanea': un necessario chiarimento.

Il parere raccomanda di chiarire se sussista una distinzione, ovvero un rapporto di specialità fra le ipotesi di conferenza "in forma simultanea" e quelle "in modalità sincrona".

8. Il 'rappresentante unico' delle amministrazioni statali: alcuni necessari chiarimenti.

Una delle principali innovazioni della riforma è il rappresentante unico delle amministrazioni statali. La Commissione speciale esprime il proprio favore per una disciplina che appare bilanciata, prevedendo:

- da un lato, una regolazione flessibile del rapporto tra rappresentante unico e amministrazioni statali;
- dall'altro, la possibilità di partecipazione e di intervento, ma senza diritto di voto, delle altre amministrazioni.

Il parere rappresenta però l'esigenza:

- di specificare chi dispone la nomina del rappresentante unico a livello periferico (per quello centrale c'è il Presidente del Consiglio);
- di evitare che il rappresentante unico (nell'ambito di decisioni assunte a maggioranza) risulti sistematicamente in minoranza;
- di chiarire meglio quanti sono i rappresentanti unici per gli enti, o i livelli, locali.

9. Il ritiro in autotutela della determinazione conclusiva.

Il parere condivide l'impostazione secondo cui l'amministrazione rimasta inerte durante la conferenza di servizi non possa poi sollecitare l'adozione del ritiro in autotutela della determinazione conclusiva (art. 14-*quater*). Occorrerebbe, tuttavia, temperare tale soluzione nei casi in cui la richiesta di autotutela non si fondi su ragioni di opportunità, bensì su ragioni di legittimità.

10. La funzionalizzazione delle modalità di componimento del dissenso.

Per quanto riguarda l'art. 14-*quinquies*, circa i rimedi per le amministrazioni dissenzienti, il parere raccomanda al Governo di:

- reintrodurre l'obbligo di un dissenso che sia espresso in sede di conferenza di servizi, pertinente, motivato e costruttivo;
- valutare se sia funzionale risolvere sempre al livello centrale la procedura di componimento e se ciò corrisponda davvero ai principi di sussidiarietà e del 'minimo mezzo'.

11. Le modifiche al T.U. edilizia: rapporti con la disciplina del silenzio-assenso.

Per quanto riguarda l'art. 2 dello schema di decreto, recante modifiche al T.U. edilizia del 2001, il Consiglio di Stato invita a valutare se sia sempre indispensabile indire una conferenza di servizi anche nelle ipotesi in cui si potrebbe fare applicazione nuovo articolo 17-*bis* della legge n. 241 del 1990 (in tema di silenzio-assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e

gestori di beni o servizi pubblici).

12. Il coordinamento con la disciplina in tema di autorizzazione paesaggistica.

In relazione all'art. 6 dello schema di decreto, il parere raccomanda di introdurre correttivi per evitare il rischio che il parere del Soprintendente sia espresso a ridosso dello spirare del termine di conclusione della conferenza.