

Il Consiglio di Stato prosegue l'esame dei decreti attuativi della Legge Madia: è l'ora del parere sul c.d. "decreto conferenza di servizi"

[Cons. St., sez. atti norm., 7 aprile 2016, n. 890 – Pres. Carbone, Est. Carlotti, Contessa](#)

1. La competente sezione consultiva di Palazzo Spada ha proseguito l'esame degli schemi di decreti legislativi attuativi della c.d. riforma Madia, legge 124\2015, pubblicando un parere – estremamente approfondito - sullo schema del decreto in materia di conferenza di servizi. la disciplina, secondo lo schema inviato, viene fatta rientrare nella competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117 comma 2 lettera m) ("determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale").

2. Preliminarmente, viene riassunta la **disciplina** sottoposta ad esame.

Lo schema si compone di due titoli.

Il primo, composto di un solo articolo, contiene la riformulazione completa degli artt. 14 ss. (fino a 14 quinquies) di cui alla legge 241 del 1990.

Il secondo titolo comprende sette articoli, concernenti le norme di coordinamento fra la disciplina generale e quella settoriale, in attuazione di uno specifico criterio di delega.

Sul primo versante, il proposto nuovo art. 14 contiene l'elenco delle tipologie di conferenze di servizi (istruttoria, decisoria, preliminare ed in materia di valutazione impatto ambientale).

Il successivo art. 14 bis disciplina la nuova figura della c.d. conferenza semplificata. Il 14 ter la nuova figura c.d. conferenza simultanea.

L'art. 14 quater contiene la disciplina della fase decisoria della conferenza, in ordine alla determinazione motivata di conclusione della conferenza.

Infine, l'art. 14 quinquies contiene la nuova disciplina dei rimedi a disposizione della amministrazioni dissenzienti.

Sul secondo versante, l'articolo 2 dello schema riguarda il coordinamento con la disciplina settoriale in materia edilizia.

L'art. 3 disciplina il coordinamento con le norme in tema di sportello unico delle attività produttive.

L'art. 4 si occupa del coordinamento con la disciplina settoriale in tema di autorizzazione integrata ambientale.

L'art. 5 disciplina il più generale coordinamento con le figure di conferenze di servizi contenute nel c.d. codice dell'ambiente (d.lgs. 152\2006).

L'art. 6 mira al coordinamento con le norme in materia di autorizzazione paesaggistica.

L'art. 7 introduce una disciplina transitoria in tema di affidamento di concessioni di lavori pubblici.

L'art. 8, infine, detta una clausola generale e finale di coordinamento.

3. Nel testo del parere fa seguito il richiamo alle **considerazioni generali** e di inquadramento già svolte, in merito all'intero disegno di **riforma Madia** nonché al relativo ruolo consultivo del Consiglio di Stato, nel corpo dei primi pareri resi in materia.

In generale, vengono quindi riassunte le già indicate direttrici:

- l'importanza di una legge che consideri la riforma della pubblica amministrazione come un 'tema unitario' in ordine in specie ai rapporti tra Stato e cittadino);
- la necessità di una 'visione nuova' della pubblica amministrazione, che si occupi con strumenti moderni e multidisciplinari di crescita e sviluppo e non più solo di apparati e gestione, che sia informatizzata e trasparente, che consideri l'impatto 'concreto' degli interventi sul comportamento dei cittadini, sulle imprese, sull'economia;
- la rilevanza cruciale di una solida fase di implementazione della riforma, anche dopo l'approvazione dei decreti attuativi;
- l'importanza, in particolare, della creazione di una cabina di regia per l'attuazione 'in concreto', che curi soprattutto gli strumenti non normativi di intervento;
- il coinvolgimento degli stakeholders sin dalla impostazione della fase attuativa;
- l'importanza di un fine tuning della riforma attraverso una fase di monitoraggio e verifica dell'impatto delle nuove regole, nonché con la definizione, se del caso, di interventi correttivi, o di quesiti per l'attuazione delle nuove normative da porre al Consiglio di Stato.

4. Viene poi svolta un'articolata ed attenta **ricostruzione dell'istituto** in oggetto (la conferenza di servizi), sia dal punto di vista della normativa che si è succeduta al riguardo, sia la funzione pratica perseguita dall'istituto. Da entrambi gli approfondimenti vengono poi tratte raccomandazioni generali nonché indicazioni interpretative.

5. In ordine alle **raccomandazioni generali**, viene evidenziata la necessità di garantire un'attività di semplificazione sostanziale delle regole ed una strategia di formazione sistematica degli operatori nonché di comunicazione istituzionale delle potenzialità dell'istituto. Inoltre, viene sottolineata la necessità che la fase di implementazione della riforma si svolga con il monitoraggio delle prassi applicative e la relativa verifica, anche tramite i noti strumenti della verifica dell'impatto della regolamentazione (c.d. VIR).

6. Nei successivi paragrafi seguono quindi i **rilevi di ordine particolare**, frutto anche delle considerazioni generali premesse.

Fra le tante, in tema di conferenza decisoria, vengono evidenziate una serie di questioni, fra cui in specie: la necessità di differenziare i presupposti di attivazione delle diverse tipologie di tale istituto; l'esigenza di disciplinare la facoltà di partecipazione del privato quale

osservatore alla conferenza preliminare; il necessario coordinamento con la nuova disciplina in tema di progetto di fattibilità tecnica ed economica, secondo la nuova dizione prevista nel codice degli appalti in via di approvazione definitiva; il necessario coordinamento con la disciplina di VIA e VAS, in ordine al quale viene raccomandata la ripresa di norme di semplificazione vigenti; il superamento della disciplina delle infrastrutture strategiche, come previsto dal già richiamato schema di nuovo codice appalti.

Se in tema di conferenza semplificata e simultanea vengono svolti una serie di rilievi di dettaglio anche a fini di coordinamento e chiarificazione, il parere svolge un puntuale approfondimento rispetto alla nuova figura di rappresentante unico delle amministrazioni statali e delle conseguenti ricadute, anche in ordine alla nomina dello stesso nonché alla individuazione ed al conseguente peso delle posizioni prevalenti in sede di conferenza.

Una serie di puntuali osservazioni critiche riguardano poi la nuova disciplina del dissenso qualificato.

Relativamente al titolo secondo, vanno poi segnalate le osservazioni concernenti la necessità di assicurare un adeguato coordinamento con la disciplina di cui all'art. 17 bis legge 241 del 1990. Viene altresì criticata la previsione transitoria in tema di affidamento della concessione di lavori, che dovrebbe confluire nel codice degli appalti in via di approvazione.

7. In termini di **considerazioni conclusive**, il parere detta due indicazioni: da un lato, l'esigenza di introdurre disposizioni in ordine all'ambito di applicazione temporale delle nuove regole; dall'altro lato, di carattere processuale, l'opportunità di introdurre meccanismi di semplificazione processuale per la notifica dei ricorsi proposti avverso le determinazioni della conferenza.