



**Corso di aggiornamento in diritto amministrativo
(CADA)**

Resoconto del secondo incontro

Roma, 23 maggio 2016

Strumenti di semplificazione del procedimento amministrativo: la nuova SCIA, la conferenza dei servizi e il silenzio assenso, i tre decreti legislativi indirizzati alla semplificazione del procedimento

Roma, 23 maggio 2016

Giulio **Vesperini**, Università degli Studi della Tuscia

Alessandro **Natalini**, Università degli Studi Parthenope

Resoconto

Lunedì 23 Maggio si è svolto il secondo seminario del terzo Corso di aggiornamento in diritto amministrativo (CADA), curato dall'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione (IRPA) e incentrato sull'analisi degli strumenti di semplificazione del procedimento amministrativo. Nello specifico sono stati approfonditi temi quali la Conferenza dei servizi, la nuova SCIA e il silenzio-assenso, previsti dai rispettivi tre decreti attuativi della legge n.124/2015. I Professori Giulio Vesperini, dell'Università degli Studi della Tuscia, e Alessandro Natalini, dell'Università degli Studi Parthenope di Napoli, hanno illustrato l'evoluzione del processo normativo, mettendo in luce le novità previste dalla riforma.

Nella prima parte dell'incontro, il Professor Vesperini ha analizzato la Conferenza dei servizi, partendo da un breve inquadramento storico dell'istituto e ponendo particolare attenzione alla circolare n.5734/1990. L'atto fornisce una serie di indicazioni circa la legge 241/1990, con la quale venne istituita la Conferenza dei servizi, riprendendone i contenuti, i fini, l'interpretazione delle precedenti discipline e le tecniche. Il fine ultimo dell'istituzione della Conferenza era la semplificazione dei processi decisionali per le amministrazioni, chiamate a decidere su

tematiche comuni, grazie a tecniche di contestualità e coordinamento decisionale. Allo stesso tempo, la circolare evidenziava già i primi problemi che, visti il coinvolgimento di più soggetti e le modalità complesse, dilatavano i tempi decisionali.

In questi ultimi 25 anni, le amministrazioni pubbliche hanno fatto grande ricorso alla Conferenza, soprattutto in particolari ambiti sensibili quali quello ambientale, come emerge da un'indagine REF-Confindustria del Giugno 2015. Vi è, però, un paradosso. Come già preannunciato nella circolare degli anni 90, la conferenza ha fallito i suoi obiettivi: da strumento di semplificazione è diventato emblema di dilatazione dei tempi di procedimento, come, ad esempio, nel caso delle valutazioni d'impatto ambientale (VIA). Tra le cause principali, emerse dal rapporto, vi sono: la frammentazione di competenze, la specializzazione senza integrazione, l'instabilità delle posizioni espresse, la difficoltà di comunicazione, l'assenza di standardizzazione, la sfasatura di alcune fasi e passaggi e, in alcuni casi, "vuoti di responsabilità".

Con volontà di riassetare la Conferenza verso l'originaria intenzione di semplificazione, l'articolo 2 della legge n.124/2015 delega il Governo alla riforma dell'istituto. In particolare, è obiettivo del legislatore ridurre i casi per la quale è prevista la Conferenza, snellire i processi e ridurre i tempi necessari. La bozza del decreto attuativo si concentra su quattro elementi principali: la conferenza semplificata, che diventa asincrona e principale modalità di svolgimento della stessa, le nuove modalità e l'eventualità della conferenza simultanea, per procedure complesse o di fallimento della conferenza semplificata, il rappresentante unico delle amministrazioni coinvolte e il superamento dei dissensi qualificati.

Nella seconda parte dell'incontro, il Professor Natalini ha esordito evidenziando l'iper-procedimentalizzazione all'interno del nostro ordinamento, che si registra a partire dagli anni 90. Questa è fonte di un intenso livello di incertezza ed eterogeneità sul territorio e di considerevoli costi per adempimenti amministrativi a carico di cittadini e imprese, tutto ciò in contrapposizione ad una forte pressione europea a favore della competitività e della liberalizzazione dei mercati. La legge

delega, all'articolo 5, determina i 4 ambiti di intervento: la disciplina generale delle attività autorizzative, la ricognizione dei procedimenti a carattere autorizzativo, la liberalizzazione di alcuni processi e l'uniformità dei modelli di presentazione delle istanze, anche se, ad oggi, la bozza di decreto ne contiene solo una parte. Il Professore si è soffermato su alcune problematiche inerenti la disciplina generale. Innanzitutto, è opportuno comprendere se il decreto prevedrà una modifica dell'articolo 19 della legge 241 e se individuerà, materia per materia, quali procedimenti saranno esclusi dai regimi semplificati. Inoltre, la mancata disciplina in materia di comunicazione e il rapporto tra disciplina generale e discipline speciali, specie in ambiti come l'edilizia o le attività produttive, risultano ancora poco definiti. E', invece, chiaro il criterio di ripartizione dei procedimenti, con obiettivo di semplificazione. I numerosi procedimenti, attualmente esistenti, vengono fatti confluire in 4 classi: provvedimento espresso, previsto solo per motivi d'ordine imperativo in materie sensibili, silenzio - assenso, contemplato in casi d'interesse generale che non rientrano tra le materie sensibili, SCIA , prevista da requisiti specifici, e comunicazione, solo quando esiste un interesse pubblico a venire a conoscenza dello svolgimento di una determinata attività.

Tra gli elementi cruciali, per la buona riuscita della riforma, sono stati citati la previsione della SCIA unica, strumento di semplificazione per le imprese, la necessità di un continuo aggiornamento nel tempo dell'ordinamento, tramite decreti correttivi, e la capacità di trovare un giusto equilibrio nel riparto delle competenze tra amministrazioni centrali e locali. Infine, particolare attenzione deve essere posta all'attuazione della legge, che richiede un'effettiva capacità di applicare quanto normato. Per questo motivo, il processo di semplificazione non può essere solo emanazione di nuove leggi ma deve concretizzarsi in buone pratiche operative, per incidere in maniera sostanziale sulla vita dei cittadini e delle imprese.

Giuseppe Cairo

Jacopo Lantelme