



La Conferenza di servizi:

analisi empirica ed esperienze a confronto

aprile 2009

La ricerca è stata condotta per LaPo (Laboratorio di Politiche – Corep)
da **Luigi Bobbio**
e realizzata da **Davide Barella e Marco Sartoni**

Le interviste sono state realizzate da **Davide Barella** e da **Marco Sartoni**

Si ringraziano per il contributo critico:
Erminia Falcitelli, Segretario dell'Osservatorio sulla Riforma Amministrativa,
ed i funzionari delle Direzioni Regionali che hanno collaborato alla ricerca.

Indice

| | |
|---|----|
| Premessa..... | 5 |
| 1 La semplificazione: strategie, modelli e strumenti | 7 |
| 1.1 La conferenza di servizi: un breve ricostruzione storica..... | 10 |
| 2 I tempi di realizzazione delle opere pubbliche..... | 15 |
| 3 Analisi empirica delle conferenze dei servizi | 19 |
| 3.1 Difesa del suolo..... | 19 |
| 3.2 Trasporti..... | 32 |
| Conclusioni | 45 |
| Bibliografia | 49 |
| ALLEGATO 1 | 51 |

Premessa

Nel corso dell'ultimo ventennio, la riforma amministrativa ha stabilmente assunto un posto significativo nell'agenda politica di numerosi paesi. Al volgere del nuovo millennio, Sabino Cassese, definì addirittura l'ultimo quarto del XX secolo come "l'età delle riforme amministrative" (Cassese, 2000). Nonostante significative differenze, in ragione dei diversi contesti storici e istituzionali, nei disegni riformatori delle singole esperienze nazionali un ruolo assai importante è stato spesso attribuito alle politiche di "semplificazione" ovvero a quelle iniziative principalmente orientate a ridurre gli oneri amministrativi a carico di cittadini, imprese e (talvolta) delle stesse pubbliche amministrazioni (OCDE 2003).

Pur con tutte le sue peculiarità anche nel nostro paese sono state avviate, a partire dagli anni novanta, una serie di misure riconducibili alla politiche di semplificazione. Per quello che qui interessa, il punto di partenza dell'esperienza italiana può essere collocato nel 1990 quando, a seguito della approvazione della legge 241 ("Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"), sono state introdotti alcuni strumenti di semplificazione, tra i quali: la conferenza di servizi, gli accordi procedurali, l'autocertificazione, la denuncia di inizio attività ed alcune fattispecie di silenzio assenso. Tale riforma ha avviato un percorso di cambiamento nell'azione degli apparati pubblici - seppur in forma graduale e con velocità ed esiti non sempre adeguati alle attese. Gli stessi strumenti di semplificazioni, ed in particolare alcuni di essi, sono stati più volte rivisitati e modificati in risposta agli ostacoli che incontravano in fase attuativa. In questo lavoro l'attenzione si è concentrata sulla conferenza di servizi, nel tentativo di esplorare, attraverso una ricerca di carattere empirico, le sue concrete modalità di funzionamento nella pratica operativa di alcuni settori regionali.

Il rapporto è articolato in tre parti. La prima è dedicata alla descrizione della conferenza di servizi (le sue principali caratteristiche, struttura e regole di funzionamento), con specifico riferimento al modello normato dalla legge 241/90, e sue successive modificazioni e integrazioni. Premesso un quadro generale sugli strumenti di semplificazione in questa parte introduttiva sono delineati gli elementi essenziali dell'istituto, focalizzando l'attenzione su quegli aspetti che ne hanno maggiormente caratterizzato l'esistenza (in primis, le modalità di risoluzione dei conflitti). Questa parte del lavoro si chiude con una breve digressione sui tempi necessari alla progettazione e realizzazione di opere pubbliche. Si tratta di un tema di particolare interesse anche in un'ottica di semplificazione dei procedimenti considerato che uno dei principali obiettivi che si desidera

conseguire attraverso l'introduzione di strumenti di semplificazione risiede proprio nell'accelerazione dell'azione amministrativa che tuttavia, per essere effettivamente perseguita, richiede la conoscenza dei tempi solitamente impiegati per lo svolgimento delle principali fasi in cui si articola l'approvazione e realizzazione di iniziative e progetti di interesse pubblico. La seconda parte della ricerca è invece dedicata a restituire i principali risultati emersi dall'analisi empirica delle conferenze di servizi. A tal fine sono stati individuati due settori regionali - la difesa del suolo e i trasporti - ed esaminate le caratteristiche principali di un insieme significativo di conferenze. Attraverso la lettura della documentazione resa disponibile, opportunamente integrata con alcune interviste a testimoni privilegiati appartenenti all'amministrazione regionale che hanno maturato significative esperienze in questo ambito, si è cercato innanzitutto di verificare la frequenza nell'utilizzo dell'istituto della conferenza di servizi per poi ricostruire le sue concrete modalità di funzionamento, focalizzando l'attenzione sugli aspetti ritenuti meritevoli di maggior attenzione (quali ad es. il numero dei soggetti coinvolti, la loro effettiva presenza alle sedute della conferenza, le dinamiche di svolgimento delle sedute, ecc.). Infine, nell'ultima parte, l'indagine si conclude offrendo un quadro di sintesi dell'esperienze esaminate.

1 La semplificazione: strategie, modelli e strumenti

La semplificazione amministrativa ha raggiunto rilevanza tale da potersi oggi configurare come vera e propria (e per certi aspetti autonoma) politica settoriale, composta di apparati politico amministrativi ad essa dedicati (Ministero, Assessorati, Dipartimenti, Settori, ecc), consuetudinarie sedi di discussione (Forum PA), specifiche organizzazioni di ricerca e analisi (Formez, Osservatori, ecc), tradizionali fonti normative (l'annuale legge di semplificazione). Rinviando ad altri lavori la descrizione e le caratteristiche di tale *policy*¹ pare tuttavia qui opportuno, per meglio inquadrare l'oggetto della nostra analisi (la conferenza di servizi), offrire un quadro generale di sintesi sia delle principali ragioni sottese all'introduzione delle misure di semplificazione sia dei modelli e degli strumenti a cui generalmente si ricorre per conseguire l'obiettivo di semplificare (e più in generale modernizzare) l'azione degli apparati pubblici. Tale lavoro è stato svolto avvalendosi degli ormai numerosi contributi che hanno affrontato la "questione amministrativa". Nel corso degli ultimi anni sono infatti molti gli studiosi che, partendo da prospettive e campi disciplinari diversi (diritto, sociologia, storia, ecc) si sono impegnati nel ricostruire e studiare contenuti e dinamiche dei processi di riforma della nostra pubblica amministrazione e quindi delle politiche di semplificazione.

L'immagine di "un'amministrazione lenta, sovraccarica di compiti, regolata da normative antiquate, complicate e frammentarie, operante tramite procedimenti complicati nei quali intervengono più uffici, spesso in sovrapposizione tra di loro" (Vesperini, 1998) è da tempo consolidata sia nell'opinione pubblica (e nei mass media), sia tra gli addetti lavori (*policy makers*, esperti di diritto amministrativo, ecc.). Nel corso degli ultimi anni tale immagine è stata anche suffragata, almeno parzialmente, da ricerche e indagini *ad hoc* sul caso italiano², talora, ma non sempre, corroborate da metodologie di analisi non idiografiche che da sempre costituiscono il tradizionale metodo di lavoro nel campo giuridico (in parte legate alla logica giurisprudenziale). Altrettanto chiare sembrano le ragioni di questo stato di cose (Clarich, 1998; Vesperini, 1998). Innanzitutto la **crecente complessità dei problemi** che ricadono in capo all'operatore pubblico richiedono adeguate soluzioni, ugualmente complesse. In secondo luogo, **l'ampliamento degli interessi** ritenuti meritevoli di tutela pubblica che trova origine nella sempre **maggior articolazione della società civile**. In terzo luogo, **l'aumento dei livelli amministrativi** (di numero e soprattutto di rilevanza) coinvolti nei processi politico amministrativi in ragione delle rispettive competenze,

¹ Per una trattazione generale vedi: Alessandro Natalini, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2002 e per un'analisi più recente e sintetica Giulio Vesperini, *il governo della semplificazione*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 3/2007

² per tutti si pensi ai tre volumi, editi da il Mulino sul finire degli anni novanta, della ricerca del Centro Studi Confindustriali su L'Italia da semplificare.

spesso avvenuto in modo incrementale attraverso la sovrapposizione di nuovi ordinamenti con quelli sedimentati (Clarich, 1998; Vesperini, 1998). Si tratta di fenomeni che hanno investito molti sistemi amministrativi, europei e non. Le caratteristiche del nostro apparato politico amministrativo – quali l'elevata frammentazione organizzativa e l'accentuata dispersione delle funzioni – contribuiscono tuttavia a renderlo un caso specifico (Clarich, 1998).

A fronte di questa situazione, le linee di riforma adottate per rendere maggiormente adeguata l'azione dell'operatore pubblico sono assai numerose. Alcuni anni fa Luisa Turchia riconduceva gli strumenti impiegati in questo campo di *policy* a **tre macro strategie - la liberalizzazione, il decentramento e la semplificazione** (citato in Cassese, 2000a), i cui loro tratti essenziali sono ormai abbastanza noti anche tra il pubblico attento. Non si tratta ovviamente di strategie alternative l'una all'altra; anzi, in molte esperienze nazionali, e il caso italiano tra loro, i processi di riforma hanno introdotto elementi tipici di tutte e tre le strategie dando semmai origine a specifici *policy mix*. Se dalle macro strategie di riforma focalizziamo l'attenzione sulle politiche di semplificazione, ed in particolare di quelle che agiscono sui procedimenti amministrativi, è possibile rinvenire tre diversi modelli di intervento: strutturale, procedurale e integrato (Fonderico 1998) ognuno caratterizzato da distinti obiettivi e specifiche linee di azione. Nel caso del **modello strutturale** si mira a razionalizzare l'assetto delle competenze cercando di ridurre la ridondanza attraverso l'eliminazione di duplicazioni e sovrapposizioni organizzative. Rientrano in questo modello gli interventi volti ad accorpare in un'unica struttura funzioni precedentemente affidate a più uffici in modo tale che, per il singolo procedimento, non si debba più attivare l'interazione tra diverse strutture. Assai diverse sono invece le misure riconducibili al **modello procedimentale** che agisce direttamente sulla procedura amministrativa ossia sulla sequenza di comportamenti e atti che danno origine al provvedimento finale. In questo caso gli oggetti presi di mira dall'azione semplificatoria riguardano le fasi del procedimento (loro eliminazione o accorpamento) e/o i soggetti chiamati in causa nel corso della sequenza (loro riduzione). Infine, il terzo **modello** descritto da Fonderico, denominato **integrato**, viene in evidenza quando, con riguardo al “medesimo episodio di vita”, sono contemporaneamente necessari più provvedimenti (e quindi più procedimenti) per raggiungere l'effetto desiderato. In questo caso per meglio governare l'insieme dei provvedimenti (e relativi procedimenti) in una logica di semplificazione, gli interventi di riforma mirano talora a ridurre i provvedimenti necessari ma più spesso procedono ad un loro accorpamento, affidandone ad un'unica struttura o soggetto la responsabilità complessiva. In sintesi, la classificazione degli interventi di semplificazione proposta da Fonderico è articolata con riferimento a due oggetti passibili di modificazione: l'organizzazione degli apparati (nel modello strutturale) o la procedura

amministrativa (modello procedimentale). Il modello integrato pare in realtà un rafforzamento ed una specificazione del modello procedimentale che entra in gioco in casi specifici.

Adottando una chiave di lettura ancor più disaggregata (ma non per questo alternativa a quella precedente) è possibile giungere ad una vera e propria classificazione delle **tecniche di semplificazione** che può assumere i caratteri della “cassetta degli attrezzi” a disposizione dell’operatore pubblico nel campo degli interventi che hanno come oggetto le procedure amministrative. In questo caso, la proposta analitica più interessenza pare quella formulata da Alessandro Natalini che individua quattro tecniche di semplificazione: a) soppressione della procedura; b) riduzione della complicazione; c) razionalizzazione del processo; d) miglioramento della funzionalità attraverso l’utilizzo di tecnologie informatiche (Natalini, 2002) . La prima tecnica (**soppressione della procedura o del provvedimento**) è certamente la più risolutiva agendo alla radice del problema ma ad essa si è fatto ovviamente ricorso in casi assai sporadici a causa della sua scarsa fattibilità (ad essa è forse possibile ricondurre l’adozione di codici di condotta o di autoregolamentazione). La **riduzione della complessità** è invece quella tecnica che viene impiegata allo scopo di non aggravare il procedimento, diminuendo il numero dei soggetti chiamati in causa e/o le fasi in cui si articola la procedura. Inoltre sono riconducibili a questa categoria, secondo Natalini, le misure volte a ridurre gli oneri a carico di cittadini e imprese e quelle destinate a limitare i termini del procedimento. La **razionalizzazione del processo** è forse la tecnica più impegnativa. In questo caso si fa riferimento a situazioni procedurali caratterizzati da un’ampia, e non comprimibile, presenza di soggetti (istituzionali e non), ognuno chiamato in causa in ragione di distinte competenze e/o specifici interessi, esplicitamente riconosciuti dall’ordinamento. Le tecniche di razionalizzazione mirano ad unificare, in un’unica procedura e/o in una specifica fase, la pluralità dei soggetti coinvolti, sia per meglio coordinare l’azione amministrativa, sia per promuovere processi di carattere negoziale. Infine, la quarta tecnica si fonda sull’utilizzo delle possibilità messe a disposizione dallo **sviluppo di tecnologie informatiche** e della telecomunicazione che consentono, ad esempio, di connettere i sistemi informativi di diverse amministrazioni. Anche per questa proposta di classificazione vale la medesima constatazione già formulata per le altre; tali tecniche, pur essendo analiticamente distinte, non sono alternative l’una all’altra, possono anzi essere utilizzate in simultanea.

1.1 La conferenza di servizi: un breve ricostruzione storica

La conferenza di servizi è un istituto sorto dalla prassi amministrativa, poi introdotto esplicitamente nel nostro ordinamento nella seconda metà degli anni ottanta da alcune leggi di settore (tra cui, ad esempio, la l. 441/87 in materia di smaltimento dei rifiuti e la l. 205/89 per la realizzazione delle opere relative ai mondiali di calcio) ed infine assunto ad istituto generale con la legge sul procedimento amministrativo (l. 241/1990) nella quale compare al capo IV dedicato alla semplificazione. A partire dal 1990 la conferenza di servizi ha riscosso un notevole successo, se con ciò si intende la diffusione dell'istituto nei testi normativi. Per il solo periodo 1990-1996, veniva osservato già un decennio fa, “circa cinquanta norme, contenute in leggi e negli atti di normazione secondaria, hanno disciplinato il ricorso a conferenze di servizio in vari settori e per diverse finalità” (Vesperini, 1998). Inoltre, il richiamo di questo istituto nelle norme di specie (ovvero afferenti a diversi settori di policy) è stato spesso accompagnato da una sua disciplina specifica, in modo da adeguarlo ai diversi contesti normativi, al punto che oggi pare più corretto parlare di questo istituto utilizzando il plurale (conferenze dei servizi) anziché il singolare.

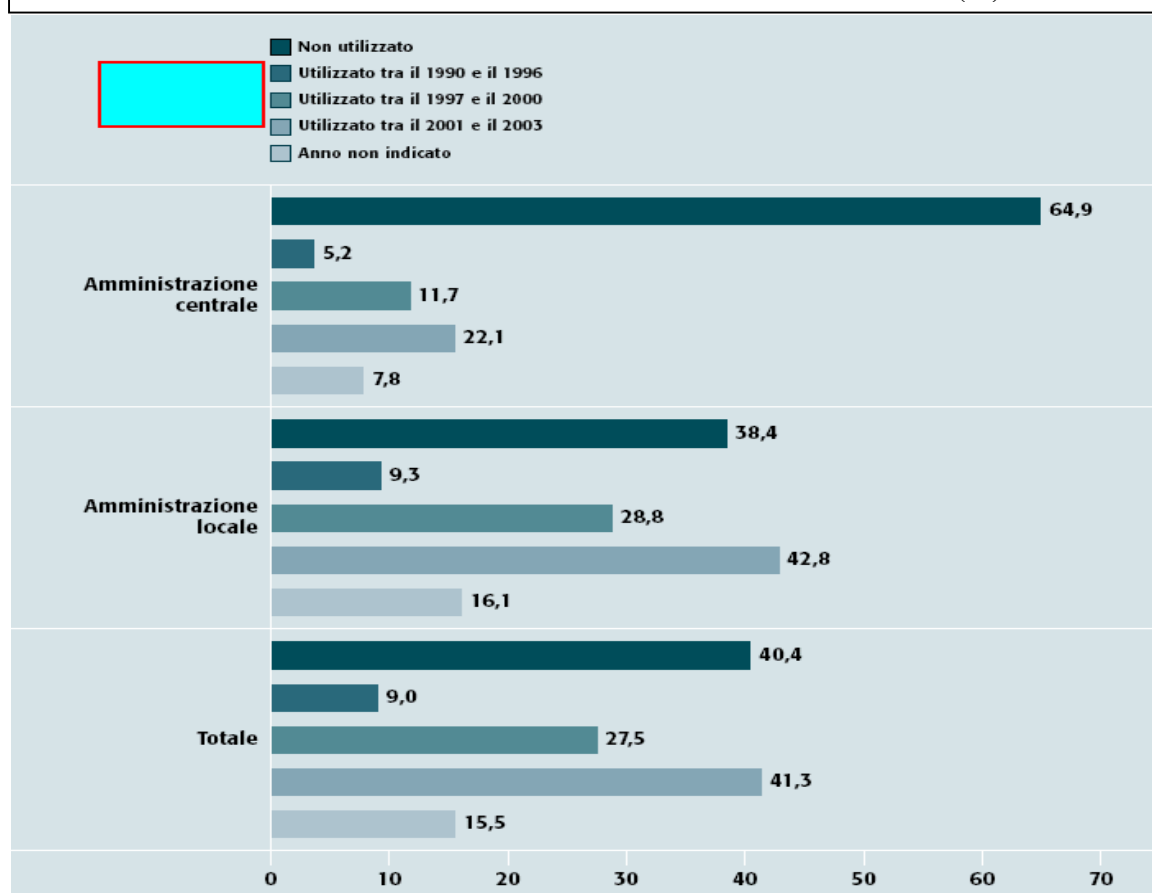
Nel contempo, la disciplina generale originariamente contenuta nella legge 241/1990 ha registrato nel tempo numerose e incisive modificazioni. Se nella legge 241 la conferenza di servizi veniva regolata attraverso un unico articolo composto da quattro commi (per un totale di 161 parole), nella sua attuale versione (testo coordinato ed aggiornato con le modifiche introdotte dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, dal legge 2 aprile 2007, n. 40), l'istituto è regolato attraverso cinque articoli e trentaquattro commi (2254 parole). Nel corso del tempo, la disciplina generale della conferenza di servizi è stata più volte rivista, sia per meglio articularla che per modificarne i caratteri distintivi. In questa sede non ci proponiamo di ricostruire in modo puntuale ed esaustivo la genesi e l'evoluzione di questo istituto di semplificazione bensì di fornirne una descrizione generale evidenziando i tratti essenziali delle sue principali trasformazioni³.

Nella sua accezione più semplice (non giuridica), la conferenza di servizi consiste in una riunione a cui prendono parte una pluralità di persone, afferenti a diversi uffici, servizi, settori, amministrazione, per l'esame contestuale di iniziative (progetto, programma) orientate a conseguire

³ Per una attenta ricostruzione dell'istituto nonché delle sue caratteristiche vedi: Bassanini F. e L. Carbone, *La conferenza dei servizi. Il modello e i principi*, in Vincenzo Cerulli Irelli (a cura di), *La nuova disciplina generale dell'azione amministrativa*, Jovene, Napoli, 2006; Gardini, G., *La conferenza dei servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione*, relazione presentata al convegno “Le riforme della legge 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato”, Urbino, 18-19 maggio 2006 (www.astrid-online.it).

il medesimo risultato. Collocata nell'ambito giuridico, la conferenza di servizi viene ad assumere il carattere di un modello di azione volto a sostituire e/o ad innestarsi sulle vigenti procedure amministrative. Come è noto, l'adozione di un provvedimento amministrativo avviene, di regola, attraverso una sequenza di atti e fatti posti in essere da una pluralità di soggetti a cui il quadro normativo affida specifiche competenze da esercitare a tutela di interessi ritenuti meritevoli dall'ordinamento. La conferenza di servizi entra nell'ordine del procedimento, sostituendone l'ordinaria sequenza (o parte di essa) con un'unica fase al fine di "effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo" (art 14, legge 241/1990). In particolare, secondo l'originario dettato normativo, l'amministrazione procedente può indire la conferenza quando deve "acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche (e) le determinazioni concordate nella conferenza tra tutte le amministrazioni intervenute tengono luogo degli atti predetti" (art. 14). L'introduzione di questo modulo procedimentale ha diversi obiettivi: ridurre i tempi di conclusione del procedimento, garantire un maggior coordinamento dell'azione amministrativa, promuovere una più attenta ponderazione degli interessi (Fonderico, 1998). Negli anni immediatamente successivi alla legge 241/90, la conferenza di servizi non è stata tuttavia diffusamente utilizzata.

Grafico 1 - Amministrazione che hanno utilizzato o meno la conferenza di servizi (%)



Fonte: Dipartimento Funzione Pubblica, 2005

In un'indagine campionaria svolta negli anni scorsi dal Dipartimento della Funzione Pubblica, pur rappresentando la conferenza uno degli strumenti di semplificazione più diffuso, si evidenziava un andamento incrementale nel ricorso a questo istituto (Dfp, 2005). Le ragioni sottese a questo fenomeno probabilmente risiedono sia nel carattere eccessivamente innovativo dello strumento rispetto ai tradizionali moduli operativi delle amministrazioni, sia nelle difficoltà insite nelle caratteristiche stesse dello strumento così come disciplinato dalla norma istitutrice. Negli anni successivi, al fine di promuoverne un maggior ricorso, sono infatti state introdotte radicali modificazioni dell'istituto che hanno investito⁴: l'ambito di intervento; le regole di funzionamento ed in particolare i criteri decisionali e gli effetti dell'eventuale dissenso manifestato; la definizione degli interessi sensibili meritevoli di maggior tutela.

Per quanto riguarda l'**ambito di intervento**, la disciplina originaria incideva su singoli procedimenti operando una ridotta semplificazione poiché l'approvazione di programmi, progetti ed interventi richiedono frequentemente lo svolgimento di una pluralità di procedimenti tra di loro connessi. E' solo con la legge 127/1997 che si porrà rimedio a questa lacuna, esplicitando che "la conferenza di servizi può essere convocata anche per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi reciprocamente connessi, riguardanti medesime attività o risultato. In tal caso, la conferenza è indetta dalla amministrazione o, previa informale intesa, da una delle amministrazioni che curano l'interesse pubblico prevalente ovvero dall'amministrazione competente a concludere il procedimento che cronologicamente deve precedere gli altri connessi". Tali trasformazione ha assunto speciale rilevanza soprattutto nel campo delle opere pubbliche ed in particolare modo per quegli interventi che necessitano della valutazione di impatto ambientale. A tal fine, la disciplina della conferenza si è via via arricchita di precisazioni e indicazioni da seguire in questi casi particolari.

Le **regole di funzionamento** e soprattutto il criterio decisionali costituiscono gli elementi che hanno maggiormente segnato le trasformazioni di questo istituto. Per gli aspetti relativi ai lavori della conferenza, la norma originaria era assai parsimoniosa di indicazioni limitandosi a tratteggiarne gli elementi principali. Le diverse riforme dell'istituto sono intervenute in modo diffuso su questi aspetti ponendo espliciti limiti temporali, indicando puntuali modalità organizzative nella gestione dei lavori della conferenza, affidando sempre maggiori responsabilità all'amministrazione procedente, ecc. L'opera di riforma non si è peraltro limitato a disegnare con maggior precisione l'articolazione dell'iter procedurale. Tra le regole di funzionamento è infatti

⁴ I principali provvedimenti nazionali che nel tempo hanno maggiormente inciso sulle caratteristiche della conferenza sono stati: la legge 537/1993; la legge 127/1997; la legge 340/2000; la legge 15/2005.

possibile collocare anche la questione relativa ai diversi criteri decisionali impiegati in sede di conferenza, i cui cambiamenti hanno contribuito non poco nel definire il carattere stesso dell'istituto. La disciplina originaria pur constatando la presenza di "vari interessi pubblici" e prevedendo la manifestazioni di possibili dissensi in sede di conferenza non aveva esplicitamente approntato misure idonee per il loro governo. In particolare, il legislatore aveva implicitamente dato per scontato che la conferenza non potesse altrimenti concludersi se non con "determinazioni concordate" tra tutte le amministrazioni. In tale situazione, che richiama il principio dell'unanimità, ogni singola amministrazione disponeva di un sostanziale potere di veto, tale da poter ostacolare il conseguimento di uno dei principali risultati cercato attraverso la conferenza ovvero l'accelerazione dell'azione amministrativa. Per far fronte a questo problema sono state introdotte diverse modificazioni al funzionamento dell'istituto introducendo meccanismi di superamento del dissenso. In particolare, tali meccanismi hanno operato dapprima (legge 340/2000) introducendo regole simili a quelle vigenti negli organismi collegiali (il principio della maggioranza), poi sostituite con il criterio delle "posizioni prevalenti" (legge 15/2005) che "fa riferimento al potere che ciascuna amministrazione avrebbe di determinare l'esito della decisione" (Gardini, 2006). Nell'arco di un quindicennio sono quindi stati impiegati tre diversi principi per affrontare la questione del dissenso - l'unanimità, la maggioranza delle posizioni espresse, le posizioni prevalenti - che si fondono su diverse logiche e innescano distinte modalità di interazione tra i partecipanti (autorità *versus* negoziazione).

Per quanto concerne gli **interessi sensibili** ovvero quelli meritevoli di maggior tutela nell'ambito della conferenza questi sono innanzitutto aumentati nel tempo: alla tutela ambientale, al paesaggistico-territoriale e alla salute dei cittadini previsti nell'originaria formulazione della legge 241/1990 sono stati aggiunti nel tempo quelli relativi al patrimonio storico-artistico e alla pubblica incolumità. Se il motivato dissenso proviene da un'amministrazione preposta alla tutela di tali interessi il meccanismo di superamento del dissenso assume specifiche caratteristiche, anche queste parzialmente mutate nel corso del tempo, il cui tratto comune risiede nell'attrarre nell'orbita della conferenza l'azione (o la non azione) di altri organi o soggetti, quali ad esempio i massimi organi esecutivi (monocratici o collegiali) dei principali enti esponenziali. Ad esempio, nella attuale disciplina della conferenza, per superare questi eventuali dissensi sono chiamati in causa: il massimo organo esecutivo (ad es. il Consiglio dei ministri in caso di dissenso tra amministrazioni statali); la Conferenza Stato Regioni (dissenso tra amministrazione statale e regionale o tra più amministrazioni regionali); la Conferenza unificata (nel caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o più enti locali).

Se questi sono i principali elementi che hanno contribuito a modificare la fisionomia di questo istituto (generando tra l'altro un esteso e motivato dibattito sia in sede di dottrina che in sede di giustizia amministrativa) altre integrazioni all'originario dettato normativo hanno promosso trasformazioni di importante conseguenze che meritano di essere brevemente richiamate. Innanzitutto, il ruolo e la responsabilità dell'amministrazione procedente si è sempre più rafforzato (ad essa spetta il compito di "trarre le conclusioni" dei lavori svolti in sede di conferenza). In secondo luogo, forse nel tentativo di semplificare le attività, la recente disciplina prevede la presenza di un solo rappresentante per amministrazione in sede di conferenza (affidando implicitamente alle singole amministrazioni il compito di svolgere conferenze preliminari per giungere ad adottare una posizione univoca). In terzo luogo, nel corso delle diverse riforme sono state introdotte diverse tipologie di conferenza (quale la conferenza di servizi preliminare che non ha quindi potere decisorio).

2 I tempi di realizzazione delle opere pubbliche

I tempi dell'azione amministrativa e più in particolare la tempistica necessaria alla realizzazione delle politiche (piani, programmi, progetti) costituisce da sempre una questione su cui ricade l'attenzione e l'interesse dell'operatore pubblico, e non solo. Nonostante la sempre più diffusa presenza nel quadro normativo di specifici vincoli temporali (ad es. per la conclusione di singoli procedimenti e/o l'adozione di puntuali provvedimenti), non è infatti inconsueto registrare proteste o comunque insoddisfazione per i lunghi tempi necessari alla concreta esecuzione di un'iniziativa o di un'opera pubblica (sia essa un ponte, un raccordo stradale, l'edificazione di un argine di un fiume, ecc). Le ragioni di tale fenomeno sono, per certi aspetti, alla base della stessa istituzione della conferenza di servizi che, come si è visto, si propone esplicitamente l'obiettivo di semplificare le procedure amministrative al fine di rendere più celere l'azione amministrativa. Per quanto non esplicitamente previsto nel disegno originario della ricerca, non è sembrato del tutto superfluo richiamare brevemente gli esiti di alcune recenti indagini che hanno cercato di ricostruire i tempi effettivamente impiegati per l'approvazione e la realizzazione di un insieme di opere pubbliche. La possibilità di accedere a specifiche banche dati che raccolgono, anche solo per finalità amministrative e quindi in modo "involontario", informazioni sull'effettivo decorso di un intervento o di un'opera che ricade sotto la responsabilità di un'amministrazione pubblica, rende oggi più agevole questa operazione. In questa sede viene pertanto offerto uno quadro informativo, parzialmente aggiornato, predisposto in un altro lavoro⁵ in cui l'oggetto di analisi erano le modalità di funzionamento, per il caso piemontese, di alcuni strumenti di programmazione negoziata: l'Intesa Istituzionale di Programma e l'Accordo di Programma Quadro.

Il sistema di monitoraggio utilizzato nel meccanismo Intesa e Accordi consente infatti di misurare il tempo impiegato sia per adempiere alle diverse fasi progettuali sia per eseguire i lavori o le attività finanziate. In particolare, per ogni intervento, il soggetto responsabile compila una scheda in cui, tra le altre cose, indica puntualmente le date (previste prima, effettive poi) relative ai passaggi in cui si articola il tipico percorso di approvazione e realizzazione di un'opera: studio di fattibilità, progetto preliminare, progetto definitivo, progetto esecutivo, aggiudicazione ed esecuzione dei lavori, collaudo delle opere, entrata in funzione. Non tutte le opere pubbliche sono sottoposti alle medesime procedure (lo studio di fattibilità, ad esempio, non è sempre richiesto e gli stessi livelli progettuali possono talora subire delle variazioni) e non tutti gli interventi promossi attraverso gli

⁵ IRES Piemonte, Strategia e negoziato. Studi di valutazione sull'Intesa Istituzionale di Programma Stato-Regione Piemonte, Torino, 2006

APQ sono opere pubbliche ma, per l'elaborazione dei dati offerta in questa sede, sono stati presi in considerazione solo gli Accordi di Programma che prevedevano la realizzazione di opere pubbliche. Il sistema monitoraggio utilizzato in questa esperienza acquisisce una notevole mole di informazioni che consente, sotto il profilo gestionale, un'attenta e puntuale verifica dell'avanzamento temporale delle fasi di progettazione ed attuazione dei singoli interventi. Per dare un'idea dell'ordine di grandezza di questa banca dati è forse sufficiente segnalare che, nel caso piemontese, il numero di schede intervento registrate nel monitoraggio di dicembre 2006 è di oltre 1.300. Il patrimonio informativo che si va così formando può, nel contempo, costituire un'utile base dati per lo svolgimento di approfondite analisi sui tempi necessari per la progettazione e la realizzazione degli interventi. E' evidente tuttavia che i dati riportati nelle schede, come tutte le informazioni di fonte amministrativa, devono essere attentamente vagliati ed organizzati prima di poter inferire dalla loro analisi utili informazioni di carattere generale. Ad esempio, tra i principi che presiedono al funzionamento del monitoraggio è invalsa la regola di predisporre una scheda per ogni singolo appalto. Tale scelta promuove un'attenta rendicontazione finanziaria delle singole iniziative ma, al tempo stesso, rischia di dare origine ad una pluralità di schede (che sono, singolarmente prese, parti componenti di un medesimo intervento) che devono essere opportunamente riorganizzate ed aggregate se si desidera esaminare i tempi di procedura ed esecuzione degli interventi. Inoltre, alle difficoltà connesse alle caratteristiche del sistema di monitoraggio si uniscono quelle legate alla natura degli iniziative promosse all'interno del meccanismo Intese e Accordi. La presenza di interventi che ricadono in diversi settori di policy (beni culturali, difesa del suolo, trasporti, ecc.) con caratteristiche assai differenziate (anche solo sotto il profilo dell'importo sono compresenti iniziative dell'ordine di qualche migliaio di € ed altre che superano le decine di milioni di €) richiede infatti particolari cautele qualora si intenda procedere all'analisi delle informazioni archiviate in questo sistema monitoraggio.

Scontando questi limiti è possibile elaborare i dati relativi alla tempistica accertata per una serie di interventi finanziati dagli APQ. La scelta è ricaduta sugli Accordi di Programma Quadro sottoscritti nei primi anni dell'avvio del meccanismo Intese e Accordi (i cui interventi hanno spesso raggiunto un significativo stadio di avanzamento). I dati che emergono da questa selezione sembrano offrire un interessante quadro informativo, per quanto ancora di carattere esplorativo considerato il ridotto numero di casi (vedi tabella 2.1).

Innanzitutto, il tempo necessario per completare l'intero percorso procedurale (da avvio preliminare ad inizio lavori) registra valori medi che si aggirano tra i due e i tre anni e la fase che richiede il

maggior impegno (sotto il profilo temporale) è quella che intercorre tra l'approvazione del preliminare e l'approvazione del progetto definitivo. In alcuni casi lo scarto con altre fasi è modesto (ad esempio nel primo accordo in materia di risorse idriche la differenza tra questa fase e quella immediatamente successiva non appare molto elevata, sia nel valore medio che in quello mediano) ma nella maggior parte degli accordi la differenza è decisamente sostanziale (ad esempio, mobilità sostenibile). Le ragioni per cui questa fase è più impegnativa sono note: è in questo passaggio procedurale che i diversi progetti devono acquisire pareri, nulla osta, autorizzazioni, ecc. per cui il "controllo" dei tempi della procedura esorbita dalle competenze del soggetto attuatore. Le informazioni relative alla tempistica degli interventi fanno emergere un elemento meritevole di attenta considerazione: il tempo necessario per la fase progettuale (da inizio preliminare ad inizio lavori) è sempre superiore – e spesso in misura notevole - al tempo relativo alla realizzazione materiale delle opere.

Tab. 2.1 : tempi intercorsi tra le diverse fasi per a realizzazione di opere pubbliche relative a diversi settori

| Accordo di Programma Quadro | Anno di Stipula | | Tempo intercorso tra le fasi (in giorni) | | | | | | Tempo totale (gg) |
|---|-----------------|---------|--|--|--|--|--|-------------------------|-------------------|
| | | | da inizio ad approvazione preliminare | da approvazione preliminare ad approvazione definitivo | da approvazione definitivo ad approvazione esecutivo | da approvazione esecutivo ad inizio lavori | da inizio preliminare ad inizio lavori | da inizio a fine lavori | |
| Infrastrutture idriche e di collettamento e depurazione delle acque reflue urbane | | media | 247 | 408 | 393 | 260 | 1308 | 854 | 1568 |
| | 2000 | mediana | 226 | 393 | 322 | 239 | 1179 | 802 | 1418 |
| | | n. casi | 8 | 19 | 21 | 20 | | 15 | |
| Infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione delle acque destinate al consumo umano | | media | 159 | 399 | 284 | 265 | 1107 | 577 | 1372 |
| | 2001 | mediana | 135 | 282 | 227 | 234 | 877 | 614 | 1111 |
| | | n. casi | 14 | 27 | 24 | 28 | | 15 | |
| Beni culturali in Piemonte | | media | 232 | 345 | 255 | 251 | 1082 | 595 | 1333 |
| | 2001 | mediana | 150 | 273 | 183 | 182 | 787 | 469 | 969 |
| | | n. casi | 113 | 91 | 84 | 112 | | 83 | |
| Mobilità sostenibile: i nodi di interscambio persone Progetto Movicentro | | media | 193 | 725 | 215 | 289 | 1422 | 399 | 1710 |
| | 2003 | mediana | 165 | 464 | 106 | 201 | 936 | 373 | 1137 |
| | | n. casi | 28 | 35 | 32 | 39 | | 23 | |
| Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche | | media | 146 | 342 | 236 | 191 | 915 | 403 | 1106 |
| | 2002 | mediana | 106 | 229 | 190 | 191 | 716 | 357 | 907 |
| | | n. casi | 15 | 26 | 26 | 28 | | 16 | |
| Difesa del suolo | | media | 65 | 564 | 164 | 129 | 922 | 222 | 1051 |
| | 2003 | mediana | 35 | 468 | 130 | 111 | 743 | 157 | 854 |
| | | n. casi | 69 | 146 | 144 | 252 | | 252 | |
| DT Difesa del suolo AI | | media | 116 | 641 | 184 | 197 | 1138 | 190 | 1335 |
| | 2004 | mediana | 90 | 452 | 169 | 175 | 886 | 139 | 1061 |
| | | n. casi | 11 | 59 | 52 | 71 | | 48 | |
| Potenziamento delle infrastrutture Giochi Olimpici "Torino 2006" | | media | 295 | 254 | 368 | 84 | 1001 | 346 | 1085 |
| | 2005 | mediana | 212 | 185 | 362 | 39 | 798 | 236 | 837 |
| | | n. casi | 3 | 4 | 4 | 3 | | 3 | |

Fonte: nostra elaborazione su dati Applicativo Intese

3 Analisi empirica delle conferenze di servizi

In questa parte del lavoro vengono illustrati i principali elementi emersi dalle analisi delle conferenze svolte in alcuni settori di *policy*. Per ragioni di opportunità sono stati presi in esame due ambiti (difesa del suolo e trasporti) per i quali si è manifestata sia una maggior disponibilità da parte degli apparati regionale sia un più facile accesso alla documentazione necessaria allo svolgimento delle attività di ricerca. Inoltre, considerata l'eterogeneità del materiale reso disponibile si è scelto di adottare due diverse strategie di ricerca: un'analisi sistematica nel caso della difesa del suolo ed un'indagine più focalizzata nel caso dei trasporti (in cui l'attenzione è stata concentrata su un singolo progetto).

3.1 Difesa del suolo

In Piemonte la difesa del suolo costituisce un settore di *policy* di particolare importanza. Le caratteristiche geomorfologiche del territorio (esteso reticolo idrografico, vaste parti di territorio montano e collinare) unite ai sempre più frequenti eventi alluvionali (settembre 1993, ottobre 1996, maggio 1999, maggio e giugno 2000, maggio e giugno 2002 per citare i più rilevanti) rendono infatti il territorio regionale particolarmente vulnerabile sotto il profilo dell'assetto idrogeologico mettendo a rischio la sicurezza di centri abitati, impianti produttivi ed opere pubbliche. Nel corso degli anni la Regione ha avviato, in questo campo di *policy*, numerose iniziative che hanno promosso la programmazione, la progettazione ed il finanziamento di opere sia per le ricostruzioni post alluvione, sia di prevenzione rispetto a futuri eventi calamitosi.

Il carattere di urgenza che contrassegna l'attività di ricostruzione post alluvionale ha inoltre sollecitato l'introduzione di opportune misure di natura procedimentale per rendere più celere la realizzazione di opere ed interventi. A questo proposito, per far fronte all'emergenza sorta in seguito alle alluvioni dell'inizio degli anni novanta (in particolare quella del 1993), in Piemonte è stato istituito, per l'esame di progetti urgenti, un gruppo di lavoro misto Stato Regione (Conferenza permanente di servizi) con i poteri della conferenza di servizi, prevedendo nel contempo una serie di deroghe alle normative di settore per quanto riguarda pareri e autorizzazioni sugli interventi (Ordinanze P.C.M del 1995 e del 1996). Il Gruppo di lavoro, come modificato nel 1998, risultava composto da funzionari appartenenti a diversi settori regionali (territorio rurale, economia montana e forestale, pianificazione e gestione urbanistica, servizi tecnici di prevenzione, turismo sport e parchi, tutela e risanamento ambientale, difesa del suolo, pianificazione e risorse idriche, opere pubbliche, trasporti, programmazione sanitaria, gabinetto presidenza della giunta) e di altre amministrazioni pubbliche (Ministero delle finanze, Magistrato per il Po, Autorità di bacino,

Ministero per i beni culturali e ambientali, Ministero dell'ambiente). Questa Conferenza permanente di servizi, presieduta dal Direttore regionale della Direzione Opere pubbliche, difesa del suolo, economia montana e foreste ha trovato "naturale" sede operativa presso la stessa Direzione regionale (luogo ove è stata collocata la segreteria tecnica e dove si svolgevano le sedute della conferenza). Nel corso degli anni successivi tale Gruppo di lavoro è stato rinnovato, pur con integrazioni e modifiche sia nella composizione che nei suoi poteri, per la realizzazione di interventi ed opere rese necessarie dagli eventi alluvionali che si sono succeduti nel tempo. Alla fine del 2004, considerato terminato lo stato di emergenza, è venuto meno il regime eccezionale di deroghe al quadro normativo. A partire dal 1° gennaio 2005 anche per la realizzazioni di interventi conseguenti ad eventi alluvionali è diventato così necessario applicare la normativa ordinaria in materia di conferenza di servizi nonché quella vigente in materia di opere pubbliche (senza deroga alcuna). Il giudizio positivo maturato tra i componenti della Conferenza permanente dei servizi ha tuttavia portato a cercare opportune misure per poter proseguire l'esperienza condotta nel periodo "emergenziale". In particolare, nel dicembre del 2004 è l'AIPO (l'Agenzia Interregionale per il fiume PO) che propone di conservare e proseguire, pur nel mutato quadro normativo, le prassi consolidate nel periodo precedente. Tale richiesta è stata accolta ed approvata dalla Giunta regionale confermando così nella Conferenza permanente dei servizi istituita presso la Direzione Opere pubbliche, difesa del suolo, economia montana e foreste, la struttura di coordinamento tecnico amministrativo, per l'esame dei progetti delle opere di competenza dell'AIPO, nelle ipotesi in cui non trovi applicazione la fase di valutazione di impatto ambientale prevista dalla l.r. 40/1998 (D.G.R. n. 29-14658 del 31/01/2005). Le ragioni di questa lunga premessa risiedono nel fatto che l'indagine empirica sulle conferenze dei servizi, nel caso della difesa del suolo, ha beneficiato dell'esperienza maturata dagli apparati regionali di settore - e dei documenti da questi archiviati - in ordine alla funzione di struttura di coordinamento tecnico amministrativo delle conferenze per i progetti promossi dalle due sedi regionali dell'AIPO (Torino e Alessandria).

L'indagine ha infatti preso in esame le conferenze dei servizi svolte nel triennio 2005-2007, ovvero quello immediatamente successivo alla conclusione del periodo emergenziale, per le quali il settore della Difesa del suolo ha svolto la funzione di coordinamento tecnico amministrativo. Nel periodo 2005-2007 si sono svolte 12 conferenze nel corso delle quali sono stati esaminati 38 progetti. L'anno in cui si è registrato il maggior numero di sedute (e di progetti) è il 2005 mentre negli anni successivi si registrano valori identici per numero di sedute e progetti (rispettivamente 3 e 10).

| Tab. 1 : conferenze e progetti per anno (v.a.) | | | |
|---|-------------------|--------------------|--------------------|
| Anno | Sedute conferenza | Progetti esaminati | Progetti approvati |
| 2005 | 6 | 18 | 18 |
| 2006 | 3 | 10 | 10 |
| 2007 | 3 | 10 | 10 |
| Totale | 12 | 38 | 38 |
| Fonte: nostra elaborazione su dati della Difesa del suolo | | | |

Il numero di progetti esaminato nelle singole sedute di conferenza varia da un minimo di uno (in un solo caso) ad un massimo di sei (nella seduta del 10 ottobre 2007). L'elemento che maggiormente risalta dalla analisi risiede nella constatazione che nella maggior parte dei casi (35 su 38) i progetti sono stati esaminati e approvati in un'unica seduta. In soli tre casi sono state necessarie due sedute (ed il rinvio è stato determinato: in due casi dalla necessità di verificare l'effettiva esclusione delle opere dalla procedura di valutazione dell'impatto ambientale ed in un caso dall'improvvisa assenza, alla seduta della conferenza, del Settore regionale Gestione beni culturali). Le ragioni per cui è stata sufficiente un'unica seduta sono diverse. Innanzitutto, come evidenziato dai funzionari di settore, i progetti esaminati in queste conferenze di servizi sono relativamente poco complessi. Infatti, sotto il profilo contenutistico si tratta (in prevalenza) di progetti con i quali si realizzano opere di manutenzione, completamento e nuova costruzione di argini, di ricalibratura degli alvei, di rinaturalizzazione di aree, ecc. Inoltre, per quanto riguarda la dimensione giuridico amministrativa, i progetti esaminati necessitano al massimo di due sole autorizzazioni: quella ambientale rilasciata dal Settore regionale Gestione beni ambientali (art. 159 del d. lgs. 42/2004) e quella idraulica, peraltro di competenza dello stesso soggetto proponente (l'AIPO), ai sensi del R.D. 523 del 1904. Inoltre, come previsto dalla succitata DGR, sono interventi esclusi dalla procedura di valutazione impatto ambientale, e anche ciò è un elemento che depone a favore della loro limitata complessità⁶ così come le loro non elevata dimensione finanziaria. La maggior parte dei progetti riguarda infatti opere di modesto importo. In particolare il 58% degli interventi sono di importo inferiore o uguale a 200.000 € e solo nel 16% dei casi l'importo supera il milione di €

⁶ In alcuni casi inoltre i progetti sono stati oggetto di preventiva verifica sulla necessità della procedura VIA per cui alcuni soggetti coinvolti nelle successive conferenze dei servizi hanno già avuto modo di esaminare il progetto e talora di formulare prescrizioni e raccomandazioni.

| Tab. 2 : dimensione finanziaria dei progetti per anno (€) | | | | | |
|---|----------------------|------------------------|-------------------------|----------------------|------------------------------|
| Anno | Fino a 100 mila € | 100.001 a 200.000 € | 200.001- 1.000.000 € | Oltre 1.000.000 € | Totale Progetti (v.a.) |
| 2005 | 3 | 6 | 7 | 2 | 18 |
| 2006 | 0 | 4 | 2 | 4 | 10 |
| 2007 | 3 | 6 | 0 | 1 | 10 |
| Totale (v.a) | 6 | 16 | 10 | 6 | 38 |
| Val % | 16% | 42% | 26% | 16% | 100% |
| Fonte: nostra elaborazione su documentazione Difesa del suolo | | | | | |

Infine, rispetto alla distribuzione territoriale, circa il 60% delle opere ricadono nella provincia torinese ed il 18% in quella cuneese; la quota residua si distribuisce in modo abbastanza uniforme sulle province di Alessandria, Novara, Vercelli e Verbanio Cusio Ossola. In sintesi, gli elementi raccolti sembrano indicarci che i progetti esaminati nel corso di queste conferenze presentano tratti specifici: relativa omogeneità nei contenuti delle opere, singolare contesto normativo (esclusione dalla VIA), ridotto importo finanziario, parziale concentrazione nelle province torinese e cuneesi.

Se dalla descrizione dei progetti passiamo agli aspetti più propriamente legati alle caratteristiche delle conferenze dei servizi destinate al loro esame, l'attenzione ricade innanzitutto sui soggetti invitati e su quelli effettivamente presenti alle sedute. Prima di illustrare i risultati emersi dalla ricerca è tuttavia opportuna qualche considerazione di metodo. Innanzitutto, il numero dei soggetti invitati è stato calcolato contando tutti i soggetti espressamente indicati nelle lettere di invito alle conferenze (per chiarire: nel caso in cui per un ente siano stati chiamati a partecipare più settori diversi questi sono stati conteggiati in ragione del loro numero). Questa scelta di metodo può aver determinato una sovrastima degli invitati; in alcuni casi infatti la lettera di invito è indirizzata sia, in modo puntuale, a singoli settori (Direzioni, servizi, ecc), sia alla sede istituzionale dell'ente (Provincia, Comune, ecc.). Il calcolo dei presenti è stato invece realizzato avvalendosi del "foglio presenze" con il quale, durante la seduta di conferenza, sono raccolte le firme dei partecipanti con la relativa indicazione dell'organizzazione di appartenenza (anche se non sempre questa è riportata in modo esteso e chiaro). In questo caso la difficoltà sorge dal fatto che il "foglio presenze" è unico (per l'intera seduta della conferenza in cui, come abbiamo visto, possono essere esaminati più progetti) mentre la lettera di invito è distinta (una per ogni progetto) per cui si è dovuto ricondurre i soggetti presenti al progetto esaminato durante la conferenza. La seconda considerazione di metodo è legata al fatto che alcuni soggetti invitati, come si ricava dal "foglio presenze", partecipano con più individui; ad esempio, le amministrazioni comunali sono talora presenti sia con esponenti dell'organo esecutivo (il sindaco o l'assessore al ramo) sia con componenti dell'apparato amministrativo (il dirigente e/o il tecnico). In questi casi, la doppia partecipazione è stata

ovviamente contata come un'unica presenza. Infine, nel numero dei soggetti, invitati e presenti, non è mai stato conteggiato il soggetto responsabile del procedimento.

Ciò premesso, l'analisi dei dati evidenzia una situazione abbastanza composita (tabella 3) in cui il numero degli invitati alla conferenza varia da un minimo di due soggetti (caso 3) fino ad un massimo di 24 (caso 38) mentre i soggetti effettivamente presenti passa da uno (casi 6, 7, 13 e 18) ad un massimo di 11 (caso 38).

Tab. 3: Soggetti presenti ed invitati alle conferenze per progetto

| Codice Progetto | Anno | Sede Opera (prov.) | Dimensione Finanziaria (€) | Soggetti invitati (v.a.) | Soggetti presenti (v.a.) | Presenti su invitati (%) |
|-----------------|------|--------------------|----------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1 | 2005 | NO | 516.456 | 3 | 3 | 100% |
| 2 | 2005 | NO | 516.456 | 4 | 2 | 50% |
| 3 | 2005 | TO | 258.228 | 2 | 2 | 100% |
| 4 | 2005 | CN | 516.456 | 3 | 2 | 67% |
| 5 | 2005 | TO | 50.000 | 5 | 2 | 40% |
| 6 | 2005 | CN | 150.000 | 4 | 1 | 25% |
| 7 | 2005 | CN | 120.000 | 4 | 1 | 25% |
| 8 | 2005 | CN | 170.000 | 13 | 4 | 31% |
| 9 | 2005 | TO | 100.000 | 9 | 6 | 67% |
| 10 | 2005 | TO | 130.000 | 6 | 4 | 67% |
| 11 | 2005 | TO | 115.000 | 6 | 2 | 33% |
| 12 | 2005 | CN | 300.000 | 3 | 2 | 67% |
| 13 | 2005 | CN | 220.000 | 7 | 1 | 14% |
| 14 | 2005 | VCO | 8.000.000 | 18 | 5 | 28% |
| 15 | 2005 | AL | 5.000.000 | 10 | 4 | 40% |
| 16 | 2005 | CN | 100.000 | 5 | 2 | 40% |
| 17 | 2005 | TO | 300.000 | 9 | 2 | 22% |
| 18 | 2005 | NO | 161.000 | 6 | 1 | 17% |
| 19 | 2006 | TO | 1.500.000 | 8 | 4 | 50% |
| 20 | 2006 | VCO | 150.000 | 6 | 2 | 33% |
| 21 | 2006 | AL | 350.000 | 9 | 4 | 44% |
| 22 | 2006 | TO | 200.000 | 6 | 5 | 83% |
| 23 | 2006 | TO | 1.549.370 | 10 | 4 | 40% |
| 24 | 2006 | TO | 150.000 | 6 | 2 | 33% |
| 25 | 2006 | TO | 150.000 | 5 | 2 | 40% |
| 26 | 2006 | TO | 1.000.000 | 9 | 4 | 44% |
| 27 | 2006 | TO | 516.000 | 7 | 4 | 57% |
| 28 | 2006 | VCO | 2.315.827 | 12 | 7 | 58% |
| 29 | 2007 | TO | 150.000 | 7 | 3 | 43% |
| 30 | 2007 | TO | 200.000 | 9 | 2 | 22% |
| 31 | 2007 | TO | 200.000 | 6 | 3 | 50% |
| 32 | 2007 | TO | 150.000 | 7 | 3 | 43% |
| 33 | 2007 | TO | 200.000 | 9 | 3 | 33% |
| 34 | 2007 | TO | 100.000 | 7 | 3 | 43% |
| 35 | 2007 | TO | 100.000 | 5 | 3 | 60% |
| 36 | 2007 | TO | 100.000 | 6 | 3 | 50% |
| 37 | 2007 | TO | 1.626.839 | 8 | 6 | 75% |
| 38 | 2007 | VCO | 150.000 | 21 | 10 | 48% |

Fonte: nostra elaborazione su documentazione Difesa del suolo

Se si esamina la quota dei soggetti presenti rispetto a quelli invitati si osserva che nella maggior parte dei casi (27 su 38 pari al 71% dei progetti) il suo valore non supera il 50%. Né il numero degli invitati, né quello dei presenti risulta in stretta correlazione con altre principali dimensioni del progetto (la dimensione finanziaria e la sede dell'opera). Se aggreghiamo i dati relativi ai singoli progetti in poche e più agili categorie per invitati e presenti (tabella 4) possiamo rilevare che per la

maggior parte dei progetti (58%) il numero dei soggetti invitati è compreso tra 4 e 8 unità mentre il numero dei soggetti effettivamente presenti è solitamente inferiore alle 3 unità (63% dei casi).

| Tab. 4: soggetti invitati e presenti per progetto (val %) | | | | |
|---|-------|-----|------|------|
| | ≤ a 3 | 4-8 | 9-12 | > 12 |
| soggetti invitati | 11% | 58% | 24% | 8% |
| soggetti presenti | 63% | 34% | 3% | 0% |

Fonte: nostre elaborazioni su documentazione Difesa del suolo

I dati evidenziano quindi un sostanziale divario tra soggetti invitati e soggetti partecipanti che risulta meglio sottolineato nella tabella sottostante in cui i singoli progetti sono stati classificati in ragione della quota dei soggetti effettivamente presenti rispetto al numero degli invitati. Come si può rilevare nel 10% dei casi la quota dei presenti è superiore al 75% dei soggetti invitati mentre nella maggior parte dei casi (53%) il numero dei presenti varia tra il 26 ed il 50% dei soggetti invitati.

| Tab. 5 : Progetti per anno e quota presenti su invitati | | | | | |
|---|------|--------|--------|-----|---------------|
| Anno | ≤25% | 26-50% | 51-75% | >75 | Tot. Progetti |
| 2005 | 5 | 7 | 3 | 3 | 18 |
| 2006 | 0 | 7 | 2 | 1 | 10 |
| 2007 | 1 | 6 | 3 | 0 | 10 |
| Totale | 6 | 20 | 8 | 4 | 38 |
| val % | 16% | 53% | 21% | 10% | 100% |

Fonte: nostre elaborazioni su documentazione Difesa del suolo

Constatato il divario tra invitati e presenti è possibile approfondire l'analisi per individuare chi sono i soggetti invitati (e come si distribuiscono tra gli enti principali) per poi osservare quali tra questi partecipano in maggior o minor misura alle sedute della conferenza dedicate ai singoli progetti. Regione, Province e Comuni sono sempre invitati nelle conferenze, muta tuttavia la composizione delle rispettive "squadre" chiamate in causa nei diversi progetti, sia sotto il profilo degli invitati che dei presenti. La tabella 6 offre il dettaglio di queste informazioni, articolate per ogni singolo progetto.

Tab 6: invitati, presenti e quota presenti per soggetto e progetto (v.a e val%)

| n° caso | Regione | | | Province | | | Comuni | | | Altri soggetti | | | TOTALE INVITATI | TOTALE PRESENTI | QUOTA presenti |
|---------|----------|----------|----------------|----------|----------|----------------|----------|----------|----------------|----------------|----------|----------------------|-----------------|-----------------|----------------|
| | invitati | presenti | quota presenti | invitati | presenti | quota presenti | invitati | presenti | quota presenti | invitati | presenti | quota altri presenti | | | |
| 1 | 1 | 1 | 100% | n.d. | n.d. | n.d. | 1 | 1 | 100% | 1 | 1 | 100% | 3 | 3 | 100% |
| 2 | 1 | 1 | 100% | n.d. | n.d. | n.d. | 3 | 1 | 33% | | | | 4 | 2 | 50% |
| 3 | 1 | 1 | 100% | n.d. | n.d. | n.d. | 1 | 1 | 100% | | | | 2 | 2 | 100% |
| 4 | 1 | 1 | 100% | n.d. | n.d. | n.d. | 2 | 2 | 100% | | | | 3 | 3 | 100% |
| 5 | 2 | 1 | 50% | 1 | 0 | 0% | 1 | 1 | 100% | 1 | 0 | 0% | 5 | 2 | 40% |
| 6 | 2 | 1 | 50% | 1 | 0 | 0% | 1 | 0 | 0% | | | | 4 | 1 | 25% |
| 7 | 2 | 1 | 50% | 1 | 0 | 0% | 1 | 0 | 0% | | | | 4 | 1 | 25% |
| 8 | 4 | 1 | 25% | 2 | 2 | 100% | 7 | 1 | 14% | | | | 13 | 4 | 31% |
| 9 | 2 | 0 | 0% | 2 | 2 | 100% | 4 | 4 | 100% | 1 | 0 | 0% | 9 | 6 | 67% |
| 10 | 2 | 0 | 0% | 2 | 2 | 100% | 1 | 1 | 100% | 1 | 1 | 100% | 6 | 4 | 67% |
| 11 | 2 | 0 | 0% | 2 | 1 | 50% | 1 | 0 | 0% | 1 | 1 | 100% | 6 | 2 | 33% |
| 12 | 1 | 1 | 100% | 1 | 0 | 0% | 1 | 1 | 100% | | | | 3 | 2 | 67% |
| 13 | 1 | 1 | 100% | 1 | 0 | 0% | 5 | 0 | 0% | | | | 7 | 1 | 14% |
| 14 | 5 | 3 | 60% | 2 | 0 | 0% | 8 | 2 | 25% | 3 | 0 | 0% | 18 | 5 | 28% |
| 15 | 4 | 2 | 50% | 1 | 0 | 0% | 3 | 2 | 67% | 3 | 0 | 0% | 11 | 4 | 36% |
| 16 | 2 | 0 | 0% | 1 | 0 | 0% | 2 | 2 | 100% | | | | 5 | 2 | 40% |
| 17 | 2 | 0 | 0% | 2 | 0 | 0% | 2 | 1 | 50% | 3 | 1 | 33% | 9 | 2 | 22% |
| 18 | 3 | 0 | 0% | 1 | 0 | 0% | 1 | 1 | 100% | 1 | 0 | 0% | 6 | 1 | 17% |
| 19 | 4 | 2 | 50% | 2 | 1 | 50% | 2 | 1 | 50% | | | | 8 | 4 | 50% |
| 20 | 3 | 1 | 33% | 1 | 0 | 0% | 1 | 0 | 0% | 1 | 1 | 100% | 6 | 2 | 33% |
| 21 | 4 | 2 | 50% | 1 | 0 | 0% | 1 | 1 | 100% | 3 | 1 | 33% | 9 | 4 | 44% |
| 22 | 2 | 1 | 50% | 1 | 1 | 100% | 1 | 1 | 100% | 2 | 2 | 100% | 6 | 5 | 83% |
| 23 | 4 | 1 | 25% | 1 | 1 | 100% | 4 | 2 | 50% | 1 | 0 | 0% | 10 | 4 | 40% |
| 24 | 3 | 1 | 33% | 1 | 1 | 100% | 2 | 0 | 0% | | | | 6 | 2 | 33% |
| 25 | 2 | 1 | 50% | 1 | 1 | 100% | 2 | 0 | 0% | | | | 5 | 2 | 40% |
| 26 | 3 | 1 | 33% | 1 | 1 | 100% | 3 | 1 | 33% | 2 | 1 | 50% | 9 | 4 | 44% |
| 27 | 4 | 3 | 75% | 2 | 0 | 0% | 1 | 1 | 100% | | | | 7 | 4 | 57% |
| 28 | 5 | 5 | 100% | 1 | 1 | 100% | 3 | 1 | 33% | 3 | 0 | 0% | 12 | 7 | 58% |
| 29 | 3 | 1 | 33% | 2 | 0 | 0% | 2 | 2 | 100% | | | | 7 | 3 | 43% |
| 30 | 3 | 1 | 33% | 2 | 0 | 0% | 1 | 0 | 0% | 3 | 1 | 33% | 9 | 2 | 22% |
| 31 | 2 | 1 | 50% | 2 | 0 | 0% | 1 | 1 | 100% | 1 | 1 | 100% | 6 | 4 | 67% |
| 32 | 2 | 1 | 50% | 2 | 1 | 50% | 1 | 1 | 100% | 2 | 0 | 0% | 7 | 3 | 43% |
| 33 | 2 | 1 | 50% | 2 | 1 | 50% | 3 | 1 | 33% | 2 | 0 | 0% | 9 | 3 | 33% |
| 34 | 2 | 1 | 50% | 2 | 1 | 50% | 3 | 1 | 33% | 1 | 0 | 0% | 8 | 3 | 38% |
| 35 | 2 | 1 | 50% | 2 | 1 | 50% | 1 | 1 | 100% | | | | 5 | 3 | 60% |
| 36 | 2 | 1 | 50% | 2 | 1 | 50% | 2 | 1 | 50% | | | | 6 | 3 | 50% |
| 37 | 3 | 2 | 67% | 2 | 1 | 50% | 2 | 2 | 100% | 1 | 1 | 100% | 8 | 6 | 75% |
| 38 | 8 | 3 | 38% | 3 | 0 | 0% | 3 | 3 | 100% | 10 | 5 | 50% | 24 | 11 | 46% |

Fonte: nostra elaborazione su documentazione Difesa del suolo

Per quanto riguarda la **Regione** essa è invitata nella maggioranza dei progetti con uno o due settori (rispettivamente nel 16% e nel 42% dei casi) e con tre o più settori nei restanti casi. In ordine di rilevanza, i settori regionali maggiormente chiamati in causa sono: gestione beni ambientali; opere pubbliche; territorio rurale; pianificazione risorse idriche; turismo sport e parchi. Se dagli inviti esaminiamo le presenze si osserva che la Regione è presente con un solo settore nella maggior parte dei casi (63%) e con tre o più settori nell'11% dei progetti (vedi tabella 7). L'analisi delle frequenze consente inoltre di individuare nel Settore Gestione beni ambientali (per l'espressione del parere previsto dall'art.159 del D.lgs. 42/2004) quello più presente (nell'80% dei casi).

| Tab 7: Regione: settori invitati e presenti nelle conferenze | | |
|--|--------------|--------------|
| Numero settori regionali | Invitati (%) | Presenze (%) |
| 0 | - | 16% |
| 1 | 16% | 63% |
| 2 | 42% | 11% |
| 3 | 18% | 8% |
| 4 | 16% | 0% |
| > 4 | 8% | 3% |
| Totale | 100% | 100% |

Fonte: nostre elaborazioni su documentazione Difesa del suolo

L'analisi dei dati relativi agli altri principali soggetti pubblici invitati alla conferenze è relativamente più semplice, in ragione del fatto che per essi si registrano inviti (e quindi presenze) assai meno articolate, soprattutto sotto il profilo dei settori. Infatti, per la **Provincia** i settori invitati sono sostanzialmente tre (viabilità, difesa del suolo, fauna e flora) ed essa partecipa alle sedute della conferenza nel 45% dei casi, solitamente con un solo settore (fauna e flora). Per quanto concerne i **Comuni** essi sono presenti in tutti i progetti esaminati in sede di conferenza. In particolare: in 17 casi è invitato un solo comune ed in altrettanti 17 casi sono invece invitate due amministrazioni comunali; nei quattro casi residui i comuni salgono a tre o più (con una punta massima di 8 comuni). Per quanto riguarda le presenze, le amministrazioni comunali risultano assenti nel 18% dei casi e presenti a ranghi completi nel 45% dei casi. Infine, gli **Altri soggetti** (categoria residua nella quale abbiamo ricondotto soggetti quali SNAM, Società autostrade, Consorzi, Enti parchi, ecc.) sono presenti in circa la metà dei casi (22 progetti su 38); in sette progetti sono presenti al completo mentre in dieci casi non prendono parte alla seduta della conferenza di servizi.

La lettura dei verbali delle conferenze e la documentazione disponibile presso il settore Difesa del suolo consentono di affinare ulteriormente l'analisi dei soggetti partecipanti. In precedenza abbiamo osservato la sostanziale divaricazione tra i soggetti invitati e quelli effettivamente presenti alle sedute. Tuttavia, alcuni dei soggetti che non intervengono alla conferenza inviano comunque -

attraverso note scritte - pareri, nulla osta o comunicazioni, sia prima che dopo lo svolgimento della seduta di conferenza. In questo modo il numero dei soggetti effettivamente coinvolti nel procedimento tende ad aumentare (vedi tabella 8).

Tab 8: Soggetti invitati, presenti, assenti e coinvolti

| n° | Invitati (n.) | Presenti (n.) | Quota presenti su invitati (%) | Assenti (n.) | Assenti che inviano comunicazioni (prima della cds) (n.) | Assenti che inviano comunicazioni (dopo la cds) (n.) | Assenti che inviano comunicazioni (totale) (n.) | Quota assenti che inviano comunicazione su totale assenti (%) | Quota assenti che inviano comunicazioni su totale invitati (%) | Totale coinvolti (n.) | Quota coinvolti su invitati (%) |
|----|---------------|---------------|--------------------------------|--------------|--|--|---|---|--|-----------------------|---------------------------------|
| | A | B | B/A | C=B-A | D1 | D2 | D=D1+D2 | D/C | D/A | E=B+D | E/A |
| 1 | 3 | 3 | 100% | 0 | | | 0 | - | 0% | 3 | 100% |
| 2 | 4 | 2 | 50% | 2 | 1 | | 1 | 50% | 25% | 3 | 75% |
| 3 | 2 | 2 | 100% | 0 | | | 0 | - | 0% | 2 | 100% |
| 4 | 3 | 3 | 100% | 0 | | | 0 | - | 0% | 3 | 100% |
| 5 | 5 | 2 | 40% | 3 | | | 0 | 0% | 0% | 2 | 40% |
| 6 | 4 | 1 | 25% | 3 | 2 | | 2 | 67% | 50% | 3 | 75% |
| 7 | 4 | 1 | 25% | 3 | 1 | 1 | 2 | 67% | 50% | 3 | 75% |
| 8 | 13 | 4 | 31% | 9 | 2 | 3 | 5 | 56% | 38% | 9 | 69% |
| 9 | 9 | 6 | 67% | 3 | 0 | 1 | 1 | 33% | 11% | 7 | 78% |
| 10 | 6 | 4 | 67% | 2 | 0 | | 0 | 0% | 0% | 4 | 67% |
| 11 | 6 | 2 | 33% | 4 | 0 | | 0 | 0% | 0% | 2 | 33% |
| 12 | 3 | 2 | 67% | 1 | 0 | | 0 | 0% | 0% | 2 | 67% |
| 13 | 7 | 1 | 14% | 6 | 0 | | 0 | 0% | 0% | 1 | 14% |
| 14 | 18 | 5 | 28% | 13 | 0 | | 0 | 0% | 0% | 5 | 28% |
| 15 | 11 | 4 | 36% | 7 | 0 | | 0 | 0% | 0% | 4 | 36% |
| 16 | 5 | 2 | 40% | 3 | 1 | | 1 | 33% | 20% | 3 | 60% |
| 17 | 9 | 2 | 22% | 7 | 3 | | 3 | 43% | 33% | 5 | 56% |
| 18 | 6 | 1 | 17% | 5 | 3 | | 3 | 60% | 50% | 4 | 67% |
| 19 | 8 | 4 | 50% | 4 | 0 | | 0 | 0% | 0% | 4 | 50% |
| 20 | 6 | 2 | 33% | 4 | 3 | | 3 | 75% | 50% | 5 | 83% |
| 21 | 9 | 4 | 44% | 5 | 0 | 1 | 1 | 20% | 11% | 5 | 56% |
| 22 | 6 | 5 | 83% | 1 | 0 | 1 | 1 | 100% | 17% | 6 | 100% |
| 23 | 10 | 4 | 40% | 6 | 1 | 1 | 2 | 33% | 20% | 6 | 60% |
| 24 | 6 | 2 | 33% | 4 | 0 | 2 | 2 | 50% | 33% | 4 | 67% |
| 25 | 5 | 2 | 40% | 3 | 1 | 1 | 2 | 67% | 40% | 4 | 80% |
| 26 | 9 | 4 | 44% | 5 | 3 | 2 | 5 | 100% | 56% | 9 | 100% |
| 27 | 7 | 4 | 57% | 3 | 0 | 2 | 2 | 67% | 29% | 6 | 86% |
| 28 | 12 | 7 | 58% | 5 | 0 | 1 | 1 | 20% | 8% | 8 | 67% |
| 29 | 7 | 3 | 43% | 4 | 1 | 1 | 2 | 50% | 29% | 5 | 71% |
| 30 | 9 | 2 | 22% | 7 | 1 | 1 | 2 | 29% | 22% | 4 | 44% |
| 31 | 6 | 4 | 67% | 2 | 0 | 2 | 2 | 100% | 33% | 6 | 100% |
| 32 | 7 | 3 | 43% | 4 | 1 | | 1 | 25% | 14% | 4 | 57% |
| 33 | 9 | 3 | 33% | 6 | 2 | | 2 | 33% | 22% | 5 | 56% |
| 34 | 8 | 3 | 38% | 5 | 2 | | 2 | 40% | 25% | 5 | 63% |
| 35 | 5 | 3 | 60% | 2 | 1 | | 1 | 50% | 20% | 4 | 80% |
| 36 | 6 | 3 | 50% | 3 | 1 | | 1 | 33% | 17% | 4 | 67% |
| 37 | 8 | 6 | 75% | 2 | 1 | | 1 | 50% | 13% | 7 | 88% |
| 38 | 24 | 11 | 46% | 13 | 1 | | 1 | 8% | 4% | 12 | 50% |

Fonte: nostra elaborazione su documentazione Difesa del suolo

Infatti, in ben 27 progetti su 38 (pari al 71% dei casi) sono pervenute comunicazioni da parte di soggetti che non hanno presenziato alla seduta di conferenza. La quota di assenti alle sedute che tuttavia hanno inviato comunque pareri, nulla osta o comunicazioni assume per alcuni progetti valori assai significativi (talora vicino o superiore al 50% degli invitati). In questo modo, rispetto al numero degli invitati, si registra che la partecipazione complessiva (attraverso la presenza o la comunicazione) assume valori pari o superiori al 75% in 15 progetti (ovvero nel 40% circa dei casi) e pari o superiori al 50% in 17 progetti (45% dei casi). In sintesi, dall'analisi dei dati emerge un quadro assai articolato per quanto riguarda il numero di invitati e presenti, su cui probabilmente incide (almeno per il primo aspetto) la natura e le caratteristiche dell'opera da realizzare⁷, ed una sostanziale divaricazione tra il numero degli invitati e quello dei presenti (la quota dei presenti è solitamente inferiore al 50% degli invitati). Per quanto riguarda i singoli soggetti, la Regione è spesso chiamata in causa con uno o due settori (e quello per cui si rileva le maggiori frequenze - tra i presenti - è il settore gestione beni ambientali) mentre le amministrazioni comunali sono gli enti che, pur in termini relativi, partecipano con maggior frequenza a ranghi completi. Se tuttavia si prende in considerazione la partecipazione complessiva (includendo quindi l'invio, in forma scritta, di pareri, comunicazioni, ecc.) la quota di soggetti coinvolti, rispetto agli invitati, registra una crescita non irrilevante.

Il quadro informativo raccolto consente inoltre di evidenziare il ridotto impatto di alcune disposizioni contenute nella normativa vigente in materia di conferenza di servizio; ci si riferisce in particolare a quella parte in cui si dispone che ogni amministrazione convocata partecipi alla conferenza attraverso un unico rappresentante (art 14 – ter, comma 6). Sia sul fronte degli invitati che su quello dei presenti registriamo infatti “rappresentanze multiple” ovvero la possibile compresenza di funzionari (dirigenti e/o tecnici) appartenenti ad apparati distinti (per settore o direzione) ma riconducibili ad una stessa amministrazione. La soluzione prospettata dalla norma, probabilmente al fine di semplificare il procedimento attraverso una rappresentanza unitaria, sembra incontrare ostacoli non irrilevanti in fase attuativa. Per dare ad essa concreta applicazione sarebbero infatti necessarie, per ogni singolo progetto e all'interno di ogni amministrazione, una conferenza preparatoria sia per individuare un unico soggetto rappresentante, sia per raggiungere una posizione comune tra i diversi settori appartenenti alla medesima amministrazione. Inoltre, qualora attuata, tale soluzione correrebbe il rischio di impedire quella “valutazione contestuale e globale degli interessi” che rappresenta uno dei principi fondamentali della conferenza di servizi. Il fenomeno della “rappresentanza multipla” si pone in termini diversi nel caso delle amministrazioni comunali

⁷ Trattandosi di opere che incidono su tratti di fiume, la loro natura puntuale o distribuita lungo il fiume è spesso sufficiente per distinguere tra progetti che chiamano in causa una o più amministrazioni comunali.

che talora partecipano alla conferenza sia con un membro del rispettivo organo esecutivo (il sindaco o l'assessore) sia con un esponente della burocrazia (dirigente e/o tecnico).

Esaurita l'analisi quantitativa dei dati riferiti alle conferenze dei servizi è possibile passare ad esaminare la dinamica ovvero le concrete modalità di svolgimento sia della procedura amministrativa sottesa alla conferenza, sia le relazioni che si instaurano tra i soggetti nel corso delle sedute. Tale lavoro è stato svolto avvalendosi sia della documentazione a cui si è avuto accesso (in particolare i verbali), sia delle informazioni acquisite attraverso l'intervista ai funzionari regionali. Per quanto concerne la procedura, si è già avuto modo di rilevare che, per tutti i casi esaminati, il soggetto proponente e quindi il responsabile del procedimento è l'AIPO. La procedura prende quindi inizio con L'AIPO che comunica, ai soggetti istituzionali interessati, il formale avvio del procedimento relativo all'approvazione del progetto definitivo dell'opera (con annessi elaborati e/o l'indicazione dei luoghi per prenderne visione). Analoga comunicazione viene inviata alla Direzione regionale Opere pubbliche, difesa del suolo, economia montana e foreste chiedendo ad essa la convocazione della conferenza di servizi (ai sensi della legge 241/1990 e delle disposizioni indicate nella DGR n. 29-14658 del 31/01/2005). A questo punto è la Direzione Regionale Opere pubbliche, difesa del suolo, economia montana e foreste, in accordo con l'AIPO, a trasmettere il formale invito ai soggetti interessati (già individuati dall'AIPO ma talora con integrazioni) indicando sede e giorno della conferenza. Le sedute della conferenza (presieduta dal responsabile del procedimento) si aprono con l'elencazione dei progetti per poi passare al loro esame. Più in particolare, dopo una breve illustrazione dei contenuti e delle finalità del progetto svolta dal tecnico dell'AIPO seguono gli interventi dei convenuti che formulano richieste di precisazioni, propongono raccomandazioni e prescrizioni, esprimono pareri, ecc. La conferenza si conclude con l'approvazione del progetto o l'eventuale suo rinvio (nel primo caso la formula di rito che chiude il verbale della conferenza è: "preso atto di quanto espresso dagli intervenuti, la conferenza di servizi esprime parere favorevole all'approvazione del progetto in esame e lo autorizza"). Nei giorni successivi la struttura tecnica della Direzione regionale Opere pubbliche, difesa del suolo, economia montana e foreste invia ai soggetti interessati (ovvero a quelli invitati) e all'AIPO il verbale della conferenza.

Per quanto concerne le relazioni che si manifestano in sede di conferenza, la lettura dei verbali e le informazioni acquisite con le interviste ai testimoni privilegiati non sembrano evidenziare, per questi progetti, la presenza di significativi e/o regolari conflitti tra i soggetti coinvolti. Ciò è probabilmente dovuto alla natura delle opere esaminate che sono positivamente percepite dai soggetti coinvolti (ed in particolare dalle amministrazioni comunali). Per un solo progetto i verbali

di conferenza registrano relazioni conflittuali tra soggetto proponente e amministrazioni comunali. Quest'ultime esprimono parere negativo poiché, a loro avviso, il progetto presentato da un lato non garantiva la messa in sicurezza del territorio non incidendo sulla principale fonte di rischio (rappresentata da rii minori e non dal fiume maggiore su cui insiste il progetto) e dall'altro non metteva sufficientemente al riparo un insediamento produttivo localizzato in prossimità dell'opera (e secondo gli oppositori, l'opera rischiava anche di intralciare l'accesso all'azienda). Anche in questo caso tuttavia la conferenza si è chiusa con l'approvazione e autorizzazione del progetto. In altre parole, né il parere negativo espresso in quest'ultimo (ed unico) caso, né l'assenza dei soggetti invitati ha mai agito da ostacolo all'approvazione e autorizzazione del progetto (in applicazione dell'art 14 – ter comma 7 della legge 241/1990 e s.m.i, espressamente richiamato in un verbale di conferenza, secondo il quale “si considera acquisto l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata”). Il dialogo che si svolge in sede di conferenza peraltro non si limita alla sola espressione del parere o dell'autorizzazione, che spesso viene rilasciata con prescrizioni di carattere tecnico da seguire in sede di successiva progettazione. La conferenza viene spesso utilizzata dai soggetti convocati anche per fornire indicazioni, suggerimenti o raccomandazione di carattere operativo volte ad assicurare una più rapida esecuzione dei lavori (ad es. il taglio delle piante per facilitare l'accesso all'alveo). Inoltre, in sede di conferenza sono talora prefigurati gli ostacoli che potranno manifestarsi nel corso del processo attuativo, sollecitando i soggetti responsabili ad individuare opportune soluzioni tecniche o preventivare comunque le modalità per farvi fronte (eventuali successivi accordi informali o tavoli di concertazione su questioni quali, ad esempio, la verifica dello stato della rete viaria interessata). Alcuni soggetti (in particolare le amministrazioni comunali quando partecipano con i rispettivi organi politici: sindaci e assessori) utilizzano la conferenza per sollecitare sia una più rapida esecuzione dei progetti in discussione, sia la realizzazione di opere funzionalmente connesse a questi oppure diverse ma comunque di analogo contenuto, in altre parti del loro territorio. Nel corso delle sedute possono pertanto manifestarsi comportamenti e/o prese di posizione orientate da logiche di azione che rispondono a criteri distinti: tecnico amministrativo per i dirigenti degli apparati pubblici, politici per gli esponenti dei governi locali. In questi casi, la conferenza di servizio assume il carattere di arena decisionale politico amministrativa, in cui si esplicita e viene risolta la relazione tra la componente politica e quella amministrativa.

3.2 Trasporti

Così come per il caso della difesa del suolo, anche nell'ambito dei trasporti sono state prese in esame le conferenze dei servizi svolte nel triennio 2005-2007. L'indagine ha riguardato, nello

specifico, le conferenze svolte presso il Settore Viabilità ed Impianti Fissi della Direzione Trasporti. In base ad una prima classificazione tali conferenze possono essere suddivise in tre grandi gruppi: il primo gruppo è dato dall'insieme delle conferenze dei servizi attivate su richiesta dell'ARES Piemonte. Tali Conferenze sono relative al Piano regionale degli investimenti e degli interventi sulla rete trasferita ed inerenti la rete stradale di demanio regionale approvato dal Consiglio Regionale con deliberazione n. 271-37720 del 27.11.2002. Il secondo gruppo è dato dall'insieme delle conferenze dei servizi relative alla verifica di compatibilità ambientale per opere presentate dall'ANAS. Il terzo gruppo è infine costituito da conferenze di altro genere, non riconducibili ai due precedenti casi. Mentre nel primo caso, ci troviamo di fronte a conferenze di natura "autorizzatoria", ovvero finalizzate alla raccolta delle autorizzazioni necessarie alla realizzazione dell'opera (per le quali era già stata espletata la fase di verifica di compatibilità ambientale o per le quali tale fase di verifica non si era resa necessaria), nel secondo caso ci troviamo di fronte a conferenze di natura "istruttoria", ovvero finalizzate a verificare se il progetto doveva o meno essere sottoposto alla procedura di VIA (Valutazione di Impatto Ambientale). Questo secondo genere di conferenze, secondo l'opinione comune dei funzionari intervistati, presenta solitamente meno problematiche sia dal punto di vista degli "interessi in gioco" che da quello della conduzione dell'iter procedimentale. L'unica eccezione, rispetto a questa suddivisione è rappresentata da una conferenza di natura "autorizzatoria" riguardante un intervento contenuto nel Piano, che si è svolta in maniera contestuale alla fase di verifica di compatibilità ambientale e che può logicamente collocarsi sia nell'uno che nell'altro gruppo.

Nell'arco dei tre anni considerati, il numero delle conferenze relative al Piano regionale degli investimenti e degli interventi sulle rete trasferita pur non essendo il più numeroso (7 conferenze nel 2005 e 3 nel 2004) è senza dubbio quello che riguarda i progetti più consistenti. Si tratta di conferenze che si sono svolte, come vedremo nel dettaglio successivamente, secondo uno schema abbastanza ricorrente, riguardanti interventi relativi alla modificazione strutturale della rete trasferita alla Regione ed alle province attraverso la realizzazione di varianti agli abitati, costruzioni di nuovi tratti di strada, rettifiche, ampliamenti della sezione stradale ed adeguamenti delle principali opere (ponti, viadotti, gallerie) non classificabili come interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria. Ovviamente solo alcune delle opere previste nel Piano hanno trovato attuazione, e solo per una parte di esse è stato utilizzato lo strumento della conferenza di servizi. Non c'è dubbio tuttavia che quando lo strumento della conferenza è stato utilizzato, si sono verificate condizioni tali che ne hanno consentito uno svolgimento tutto sommato lineare.

Per la formazione del Piano regionale degli investimenti ed interventi sulla rete stradale trasferita dallo Stato ai sensi del d.lgs. 112/1998, la Regione ha infatti provveduto nel corso del 2002 ad

effettuare una serie di consultazioni con le province durante le quali sono stati segnalati gli interventi infrastrutturali ritenuti prioritari da ciascuna provincia per il miglioramento e l'adeguamento della viabilità. Sulla base delle indicazioni formulate dalle province e sulla scorta dei programmi regionali, la Regione ha successivamente provveduto a valutare e ad elaborare il Piano tenendo conto della disponibilità delle risorse e della tipologia degli interventi considerati. Ciò implica, in un certo senso, che i progetti per i quali è stata attivata la conferenza di servizi, nei tre anni oggetto dell'indagine, erano già stati precedentemente "concertati" con gli attori locali e con il Governo ed avevano già maturato consenso. Come si legge nel Piano, l'attuazione degli investimenti e degli interventi in esso contenuti è inoltre garantita attraverso l'intervento diretto delle province, ai sensi dell'articolo 102, comma 2, lettera a) della l.r. 44/2000, per quanto riguarda gli interventi ricadenti sulle strade di demanio provinciale, e attraverso l'intervento dell'ARES, ai sensi dell'articolo 104, comma 1, della l.r. 44/2000, per quanto riguarda gli interventi sulla viabilità regionale. Per gli interventi inseriti nel piano finanziario sono stipulate, con ciascuno degli enti attuatori, apposite convenzioni che regolamentano i rapporti tecnici, amministrativi ed economici fra la Regione e gli enti attuatori medesimi. Nelle convenzioni sono inserite apposite schede tecnico-amministrative, contenenti il cronoprogramma per le fasi di progettazione, autorizzazione e realizzazione dell'opera. Le schede sono utilizzate al fine del monitoraggio delle attività, con le modalità definite nelle convenzioni stesse. Come si può notare nella successiva tabella, le spese relative alle prime due annualità del Piano sono relativamente contenute in quanto nella fase di attuazione dello stesso le attività di progettazione e di approvazione degli interventi risultano preponderanti rispetto all'esecuzione delle opere. Gli importi crescono nel 2003, per poi attestarsi su di una quota compresa fra i 200 ed i 260 ML euro nei tre anni successivi (2005, 2006, 2007).

| Tab. 1 : programma annuale dei finanziamenti | | | | | | | | |
|---|-----------------|--------|----------|---------|---------|---------|---------|--------|
| Anno | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Importo di spesa (ML euro) | 8,833 | 30,657 | 103,5421 | 216,615 | 263,745 | 212,252 | 123,467 | 32,929 |
| Totale | 992,039 ML euro | | | | | | | |
| Fonte: Piano degli investimenti e degli interventi sulla rete stradale trasferita | | | | | | | | |

Le ragioni di questa lunga premessa risiedono, come nel caso precedente relativo alle conferenze attivate nel settore della Difesa del suolo, nel fatto che l'indagine empirica sulle conferenze dei servizi, nel caso dei trasporti, ha beneficiato, almeno per quanto riguarda le conferenze riguardanti i progetti inseriti nel Piano, dell'esperienza maturata dagli apparati regionali di settore - e dei documenti da questi archiviati - in ordine alle funzioni di approvazione dei progetti previste con la

D.G.R. n. 52-9682 del 16.6.03. Coloro che in base a questa delibera possono chiedere l'avvio del procedimento per l'approvazione dei progetti sulla rete stradale sono l'Agenzia regionale per le Strade (ARES), i soggetti cui è stata delegata la funzione di stazione appaltante da parte dell'ARES, i soggetti promotori di cui all'art. 37 della l. 109/94, i soggetti titolari di concessioni stradali regionali. La struttura regionale competente in materia di procedure di approvazione dei progetti è, appunto, il Settore Viabilità ed Impianti Fissi della Direzione Trasporti, presso il quale è stato istituito l'Ufficio di deposito progetti: ad esso sono presentate le istanze di attivazione delle conferenze dei servizi e depositati i relativi progetti. Il documento citato disciplina le conferenze dei servizi per l'esame dei progetti distinguendo fra la conferenza preliminare, finalizzata a verificare le modalità e le condizioni per addivenire ai necessari atti di consenso, e quella definitiva, finalizzata all'approvazione del progetto e all'ottenimento dei necessari atti di consenso per la realizzazione dei progetti.

Anche il secondo gruppo di conferenze, quello relativo alla verifica di compatibilità ambientale per opere presentate dall'ANAS (3 conferenze nel 2005, 3 nel 2006 e nel 5 nel 2007), presenta caratteristiche simili; non tanto rispetto ai contenuti ed alle finalità, quanto rispetto all' "utilizzo" dello strumento: come nel caso precedente, lo strumento della conferenza è stato infatti utilizzato nei tre anni in maniera tutto sommato lineare, seguendo regole e procedure che individuano, con chiarezza, ruoli e responsabilità, che sono oramai state fatte "proprie" dall'Amministrazione regionale (e non solo) e che sono poste alla base di flussi informativi e processi di lavoro assai consolidati.

Veniamo adesso all'esame più dettagliato dell'insieme delle conferenze svolte nei tre anni. Nel periodo 2005-2007 si sono svolte complessivamente 24 conferenze dei servizi nel corso delle quali sono stati esaminati un numero analogo di progetti. Contrariamente a quanto si è potuto osservare nell'ambito della difesa del suolo (dove si sono svolte, nel periodo 2005-2007, 12 conferenze per un totale di ben 38 progetti esaminati) ad ogni conferenza corrisponde sempre un solo progetto esaminato, come vedremo di una certa consistenza, sia da un punto di vista progettuale, che dal punto di vista dell'impegno finanziario. L'anno in cui si è registrato il minor numero di conferenze (e quindi, di progetti) è il 2006. Complessivamente, il triennio 2005-2007 presenta un numero più consistente di conferenze sia rispetto al settore della Difesa del suolo che rispetto a quelle svolte nel settore dei Trasporti nel triennio 2002-2004 (durante il quale si sono svolte complessivamente 8 conferenze per le opere previste dalla legge 285/2000 inerenti la viabilità di collegamento ai siti olimpici ed 1 conferenza relativa al Piano regionale degli investimenti e degli interventi sulla rete stradale trasferita).

| Tab. 2 : conferenze e progetti per anno (v.a.) | | |
|--|-------------------|--------------------|
| Anno | numero conferenze | Progetti esaminati |
| 2005 | 9 | 9 |
| 2006 | 6 | 6 |
| 2007 | 9 | 9 |
| Totale | 24 | 24 |
| Fonte: nostra elaborazione su dati della Direzione Trasporti | | |

Come già evidenziato in precedenza questo insieme di conferenze può essere suddiviso in tre sottogruppi, che si distribuiscono, ciascuno, in maniera diversa nell'arco dei 3 anni. Nei primi due anni (2005 e 2006) il Settore Viabilità è stato esclusivamente impegnato nello svolgimento di conferenze inerenti il Piano regionale degli investimenti e degli interventi sulla rete stradale trasferita attivate dalla Regione su richiesta dell'ARES Piemonte, ed in quelle inerenti la verifica di compatibilità ambientale per opere presentate dall'ANAS. Nel 2007 invece non ci sono state conferenze relative ai progetti inseriti nel Piano: il Settore Viabilità è stato infatti impegnato nello svolgimento di conferenze inerenti la verifica di compatibilità ambientale per opere presentate dall'ANAS ed in conferenze di altra natura.

| Tab. 3: conferenze per soggetto proponente e per anno | | | |
|--|---|---|------------------|
| Anno | Conferenze | | |
| | Relative al Piano degli investimenti e attivate su richiesta dell'ARES Piemonte | Relative alla verifica di compatibilità ambientale per opere presentate dall'ANAS | Altre conferenze |
| 2005 | 6 ⁸ | 3 | 0 |
| 2006 | 3 | 3 | 0 |
| 2007 | 0 | 5 | 4 |
| Totale | 9 | 11 | 4 |
| Fonte: nostra elaborazione su dati della Direzione Trasporti | | | |

Come evidenziato dai funzionari di settore, e contrariamente a quanto emerso nell'ambito del settore della Difesa del suolo, i progetti esaminati in queste conferenze di servizi sono abbastanza complessi. Sotto il profilo contenutistico si tratta (quasi sempre) di progetti con i quali si realizzano opere infrastrutturali di una certa consistenza. Per quanto riguarda la dimensione giuridico amministrativa, si osserva che i progetti esaminati necessitano di un numero molto elevato di autorizzazioni: dalla documentazione analizzata risulta, come vedremo più nel dettaglio, un flusso abbastanza consistente di note, sotto forma di lettere ed e-mail, di enti che si pronunciano anche due

⁸ Come già evidenziato, una sola di queste sei conferenze ha riguardato la fase di verifica di compatibilità ambientale.

o tre volte nel corso delle diverse sedute. Anche se i dati relativi agli importi finanziari delle opere sono incompleti, si intuisce che la maggior parte dei progetti riguarda opere di importo molto elevato. Spesso l'importo è pari a diverse decine di milioni di euro.

Se focalizziamo l'attenzione sulla conferenze dei servizi relative al Piano (2005 e 2006), osserviamo che su di un totale di 8 progetti, ben 6 superano la soglia dei 20 milioni di euro. Solo in un caso l'importo è inferiore (di poco) a 5 milioni di euro.

| Tab. 4: dimensione finanziaria dei progetti per anno (€) | | | | | |
|--|-----------------------|---------------------|-------------------------|-----------------------|------------------------|
| Anno | Fino a 5 milioni di € | 5 a 10 milioni di € | 10 a 20 milioni di euro | Oltre 20 milioni di € | Totale Progetti (v.a.) |
| 2005 | 1 | 2 | 0 | 3 | 6 |
| 2006 | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 |
| Totale (v.a) | 1 | 2 | 0 | 6 | 9 |

Fonte: nostra elaborazione su documentazione Trasporti

Infine, rispetto alla distribuzione territoriale, si osserva che gli interventi si distribuiscono in modo abbastanza uniforme sulle province di Torino, Verbano Cusio Ossola, Cuneo, Alessandria, Novara. In sintesi, gli elementi raccolti sembrano indicarci che i progetti esaminati nel corso di queste conferenze presentano tratti specifici: relativa eterogeneità nei contenuti delle opere, elevato importo finanziario, distribuzione uniforme su tutto il territorio regionale.

Se dalla descrizione dei progetti passiamo agli aspetti più propriamente legati alle caratteristiche delle conferenze dei servizi destinate al loro esame, l'attenzione ricade innanzitutto sul numero dei soggetti invitati, sul numero di pareri, dichiarazioni e comunicazioni pervenute o rese in sede di conferenza, sul numero di sedute necessarie per concludere le singole conferenze, sulla durata delle conferenze. Come nel precedente caso, prima di illustrare i risultati emersi dalla ricerca è tuttavia opportuna qualche considerazione di metodo. Innanzitutto, il numero dei soggetti invitati è stato calcolato contando tutti i soggetti espressamente indicati nelle lettere di invito alle conferenze (per chiarire: nel caso in cui per un ente siano stati chiamati a partecipare più settori diversi questi sono stati conteggiati in ragione del loro numero). Come nel caso della difesa del suolo, questa scelta di metodo può aver determinato una sovrastima degli invitati; in alcuni casi infatti la lettera di invito è indirizzata sia, in modo puntuale, a singoli settori (Direzioni, servizi, ecc), sia alla sede istituzionale dell'ente (Provincia, Comune, ecc.). Il calcolo delle tempistiche infine è stato svolto senza tenere conto delle eventuali sospensioni e/o interruzioni del procedimento, ovvero conteggiando anche i "tempi morti" derivanti dalle sospensioni: questa operazione è stata fatta di proposito, con lo scopo di osservare l'arco di tempo effettivo che trascorre fra la data di convocazione della conferenza e quella di conclusione del procedimento.

Ciò premesso, l'analisi dei dati evidenzia una situazione abbastanza uniforme (tabella 5) in cui il numero degli invitati alla conferenza è sempre particolarmente elevato. Focalizzando l'attenzione sulle conferenze inerenti il Piano, per quanto riguarda l'anno 2005, osserviamo infatti che il numero degli invitati varia da un minimo di 31 soggetti fino ad un massimo di 39 soggetti. Il numero di sedute in cui si articola la singola conferenza, come accennato in precedenza, varia da un minimo di due ad un massimo di 4. I tempi "lordi" di conclusione del procedimento oscillano fra un mese e mezzo circa e oltre l'anno (da un minimo di 55 giornate, come si osserva nel primo caso fino ad un massimo di 426 come si osserva nel caso 5).

Tab. 5: Conferenze inerenti il Piano (anno 2005)

| Codice Progetto | Anno | Sede Opera (prov.) | Dimensione Finanziaria (€) | Soggetti invitati | Pareri e/o dichiarazioni raccolte | Numero sedute | Durata complessiva (giornate) |
|-----------------|------|--------------------|----------------------------|-------------------|-----------------------------------|---------------|-------------------------------|
| 1 | 2005 | CN | 9.733.800 | 31 | 22 | 2 | 55 |
| 2 | 2005 | TO | 4.400.000 | 39 | 28 | 3 | 253 |
| 3 | 2005 | NO | 28.522.799 | 31 | 25 | 2 | 63 |
| 4 | 2005 | TO | 7.580.952 | 31 | 10 | 3 | 47 |
| 5 | 2005 | TO | 44.362.881 | n.d | n.d | 4 | 426 |
| 6 | 2005 | AL | 36.717.794 | 35 | 31 | 3 | 373 |

Fonte: nostra elaborazione su documentazione Trasporti

Come nel caso della difesa del suolo, ed estendendo l'analisi anche alle altre conferenze svolte negli anni successivi si osserva che a parte il caso della conferenza n. 5, né il numero degli invitati, né quello dei presenti risulta in stretta correlazione con altre principali dimensioni del progetto (la dimensione finanziaria, la sede dell'opera, il numero di sedute, le tempistiche): le conferenze che riguardano i progetti più consistenti, almeno da un punto di vista finanziario, non vedono necessariamente un numero di invitati maggiore e non necessitano di più sedute o di tempistiche più dilatate rispetto a quelle che riguardano progetti più modesti. Nella maggior parte dei casi i progetti sono stati esaminati e approvati in almeno due sedute. In nessun caso è stata sufficiente un'unica seduta. In tre casi sono state necessarie tre sedute ed in un caso soltanto, quattro sedute. In nessun caso, nel corso dei tre anni, si è fatto ricorso ad un numero maggiore di sedute (a detta dei funzionari intervistati le conferenze che richiedono 6 o 7 sedute sono rare, e non più di una all'anno). La prima seduta (che è comunque quasi sempre preceduta da una presa in visione del progetto da parte di coloro che saranno chiamati ad esprimersi in sede di conferenza) ha in effetti spesso una funzione "esplorativa" e di illustrazione dei progetti da parte del proponente, per il tramite del progettista incaricato. E' frequente che nel corso della prima seduta sorga l'esigenza di effettuare uno o più sopralluoghi. Questi vengono effettuati solitamente entro un arco di tempo abbastanza breve (meno di un mese). Per quanto riguarda il confronto fra invitati e presenti, non è

stato possibile, come nel caso precedente, conteggiare le presenze in maniera analitica attingendo alle fonti documentali. I funzionari intervistati hanno tuttavia sottolineato che la partecipazione alle sedute di conferenza è “variabile” e complessivamente non del tutto soddisfacente. Gli enti che a parere dei funzionari non prendono quasi mai parte alle sedute di conferenza sono le Soprintendenze ed il Corpo forestale. L’assenza delle Soprintendenze è comunque “bilanciata” dalla presenza delle Amministrazioni comunali sub-delegate e di quella del settore Beni ambientali della Regione. Più complesso è il caso del Corpo forestale che si limita (ma non sempre succede) a trasmettere un parere in forma scritta. Più costante, sempre secondo il punto di vista dei funzionari intervistati, è la partecipazione dei soggetti appartenenti ad altri Enti (Regione, province, comuni) anche fra quelli invitati per acquisire pareri non vincolanti, comunque utili al perfezionamento dell’atto (ASL, ARPA). Spesso l’invito a partecipare alle conferenze è esteso anche ai cosiddetti enti “interferiti” (vale a dire gli enti che gestiscono gasdotti, linee elettriche, allacciamenti di varia natura, reti ferroviarie), che tuttavia non prendono quasi mai parte alle sedute.

Veniamo alla modalità di raccolta della documentazione ed al numero di pareri e dichiarazioni acquisite nell’ambito di ciascuna conferenza. Come si può osservare nella tabella seguente si tratta quasi sempre di una mole di documenti abbastanza consistente. Non si tratta ovviamente, sempre e soltanto, di vere e proprie “autorizzazioni”: il flusso documentale che converge verso l’autorità competente è infatti costituito anche (e soprattutto) da comunicazioni di varia natura (alcune di esse anche inviate tramite posta elettronica) fornite dagli enti invitati a prendere parte alle conferenze, in diversi momenti dell’iter, assunte agli atti della conferenza. Nella tabella successiva viene ricostruito l’iter documentale “reale” relativo ad una delle conferenze che si sono svolte nel 2005 (la conferenza si è chiusa nel 2005, anche se di fatto si è svolta durante il 2004). Come si osserva nella tabella il flusso documentale della conferenza presa in esame a titolo esemplificativo risulta essere consistente, come abbiamo detto, ed abbastanza complesso: delle 39 amministrazioni invitate, solo 17 (quelle che compaiono in tabella) hanno espresso uno o più pareri (o comunicazioni di altra natura assunte agli atti della conferenza) in forma scritta. Queste amministrazioni si sono espresse anche più volte (fino a 4 volte, come nel caso della Direzione Regionale Urbanistica).

Tab. 6: modalità di raccolta della documentazione nell'ambito di una conferenza di servizi del 2005 (a titolo esemplificativo)

| Amministrazioni invitate che hanno espresso almeno un parere | Numero pareri /comunicazioni | Acquisizione del parere rispetto alla prima seduta (15.06.04) convocata il 07.06.04 | | | Acquisizione del parere rispetto alla seconda seduta (06.07.04) convocata il 21.06.04 | | | Acquisizione del parere rispetto alla terza seduta (10.11.04) convocata il 02.11.04 | | |
|--|------------------------------|---|-------------|------------|---|-------------|------------|---|-------------|------------|
| | | precedente | contestuale | successivo | precedente | contestuale | successivo | precedente | contestuale | successivo |
| Direzione Turismo, Sport e Parchi | 2 | | | | | | | | | |
| Direzione Territorio Rurale | 1 | | | | | | | | | |
| Direzione Regionale Urbanistica | 4 | | | | | | | | | |
| Direzione Regionale Industria | 2 | | | | | | | | | |
| Direzione Regionale OO.PP | 3 | | | | | | | | | |
| Autorità di bacino del Po | 3 | | | | | | | | | |
| Provincia di Torino | 1 | | | | | | | | | |
| Enel Sole spa | 1 | | | | | | | | | |
| Italgas spa | 1 | | | | | | | | | |
| Città di Carignano | 2 | | | | | | | | | |
| Città di Carmagnola | 1 | | | | | | | | | |
| Ministero per i Beni e le Attività Cult. | 1 | | | | | | | | | |
| Terna | 1 | | | | | | | | | |
| Ministero per le Politiche Agricole e Forestali | 1 | | | | | | | | | |
| Snam rete gas | 2 | | | | | | | | | |
| Parco Fluviale del Po | 1 | | | | | | | | | |
| AIPO | 1 | | | | | | | | | |

Fonte: nostra elaborazione su dati della Direzione Trasporti

| | |
|--|--|
| | Parere pervenuto prima della seduta |
| | Parere pervenuto contestualmente alla seduta |
| | Parere pervenuto dopo la seduta |

La successiva tabella mostra inoltre che nella maggior parte dei casi l'invio del parere da parte delle amministrazioni chiamate ad esprimersi, osservato rispetto alle tre sedute di conferenza ed alle date di convocazione di ciascuna seduta, è avvenuto precedentemente alle sedute o contestualmente ad esse nel 64,2% dei casi. Nel restante 35,7% dei casi il parere è pervenuto dopo la seduta di conferenza.

| Tab. 7 : modalità di invio dei pareri | | | |
|--|--------------------|-------------------------|-----------------------------|
| | Prima della seduta | Contestuale alla seduta | Successivamente alla seduta |
| Valore assoluto | 10 | 8 | 10 |
| Valore in percentuale | 35,7 | 28,5 | 35,7 |
| Fonte: nostra elaborazione su dati della Direzione Trasporti | | | |
| | | | |

Anche se tratta di un'unica conferenza, e quindi di un unico caso, che si è prestato per la ricchezza e la completezza delle informazioni, ad una ricostruzione puntuale del flusso di documentazione avvenuto nel corso delle diverse sedute, si può senz'altro affermare che il flusso di documentazione avvenuto nelle altre conferenze presenta caratteristiche tutto sommato analoghe: alcune amministrazioni non si pronunciano, altre si esprimono più volte, mentre altre lo fanno solo dopo che la seduta si è svolta. Tutto questo non impedisce tuttavia alle conferenze di svolgersi in un arco di tempo ragionevole, secondo quanto previsto dal quadro normativo: la regola del silenzio assenso è stata applicata senza eccezioni e nel corso dei tre anni non si sono mai verificati casi di presentazione di eventuali ricorsi da parte di enti che erano stati invitati a prendere parte alle conferenze e che non vi avevano mai partecipato, senza inviare alcun parere.

Il quadro informativo raccolto consente a questo punto, anche in questo caso, di evidenziare il ridotto impatto di alcune disposizioni contenute nella normativa vigente in materia di conferenza di servizi; con particolare riguardo a quella parte in cui si dispone che ogni amministrazione convocata partecipi alla conferenza attraverso un unico rappresentante (art 14 – ter, comma 6). Sia sul fronte degli invitati che su quello dei presenti registriamo, anche nel caso dei trasporti, fenomeni di “rappresentanze multiple” ovvero la possibile compresenza di funzionari (dirigenti e/o tecnici) appartenenti ad apparati distinti (per settore o direzione) ma riconducibili ad una stessa amministrazione. Il fenomeno della “rappresentanza multipla” si pone quindi in entrambe i settori che sono stato oggetto dell'indagine. I termini sono solo leggermente diversi nel caso dei trasporti, per quanto riguarda le amministrazioni provinciali e comunali che, diversamente dall'esperienza della difesa del solo partecipano quasi sempre con un solo delegato.

Esaurita l'analisi quantitativa dei dati riferiti alle conferenze dei servizi è possibile passare ad esaminarne la dinamica ovvero le concrete modalità di svolgimento sia della procedura amministrativa sottesa alla conferenza, sia le relazioni che si instaurano tra i soggetti nel corso delle sedute. Tale lavoro è stato svolto avvalendosi sia della documentazione a cui si è avuto accesso (in particolare i verbali), sia delle informazioni acquisite attraverso l'intervista ai funzionari regionali. Per quanto concerne la procedura, si è già avuto modo di rilevare che nell'ambito del Settore Viabilità, per la maggior parte dei casi esaminati, i soggetti proponenti sono due: o l'ARES (per quanto riguarda le conferenze relative al Piano regionale degli investimenti e degli interventi sulla rete stradale trasferita) o l'ANAS (per quanto riguarda le conferenze relative alla verifica di compatibilità ambientale). La procedura prende quindi inizio con una richiesta, da parte dell'ARES, di attivazione delle conferenza di servizi, o con una richiesta, dal parte dell'ANAS, rivolta alla Direzione Ambiente, di avvio della fase di verifica della compatibilità ambientale: nel primo caso è l'ARES a chiedere direttamente l'attivazione della conferenza, specificando o che l'intervento è escluso dalla fase di verifica o che la fase di verifica è già stata espletata o che è necessario provvedere ad espletare tale fase. Nel secondo caso invece l'ANAS si limita a chiedere che venga attivata la fase di verifica della compatibilità ambientale alla Direzione Ambiente che individua, nella Direzione Trasporti, l'autorità competente per l'espletamento delle funzioni necessarie. Nel caso in cui l'intervento rientri nella categoria progettuale che deve essere sottoposta alla fase di verifica di compatibilità ambientale, l'attivazione della conferenza è accompagnata da una domanda di avvio della fase di verifica al Nucleo centrale dell'Organo Tecnico Regionale ai sensi dell'articolo 10, comma 1, della L.R. n. 40/1998.

Così come previsto dall'art. 7 della legge regionale n. 40, l'Organo Tecnico è lo strumento che presso l'autorità competente (in questo caso specifico, la Regione), assume i compiti di: a) ricevere le domande e le istanze di avvio dei procedimenti; b) espletare le procedure relative alle fasi di verifica, di specificazione dei contenuti dello studio di impatto ambientale, di valutazione; c) promuovere le attività di controllo e monitoraggio relative all'attuazione dei progetti.

Come è stato anticipato, l'Organo Tecnico istituito presso la Regione Piemonte è nello specifico costituito da un Nucleo Centrale il quale assolve a tutti i compiti di carattere specifico e si integra per tutte le funzioni con le strutture regionali individuate in relazione alle diverse tipologie di opere nonché alle componenti ambientali interessate. Con la D.G.R. 12 aprile 1999, n. 21-27037 si è provveduto ad individuare quale Nucleo Centrale Regionale dell'Organo Tecnico la Direzione "Tutela e risanamento ambientale - Programmazione gestione rifiuti", Settore 22.2 "Sistema Informativo Ambientale e Valutazione Impatto Ambientale". La stessa deliberazione della Giunta Regionale 12 aprile 1999, n. 21 - 27037 successivamente modificata con le d.g.r. 22 aprile 2002, n.

23-5879 e 1 luglio 2002, n. 16-6446, ha individuato le strutture regionali competenti ed interessate per ciascuna categoria progettuale soggetta a VIA.

Dopo questa prima fase, il responsabile del procedimento comunica, ai soggetti istituzionali interessati, il formale avvio del procedimento (con annessi elaborati e/o l'indicazione dei luoghi per prenderne visione) indicando sede e giorno della conferenza. Le sedute della conferenza (presieduta dal responsabile del procedimento) si aprono con la descrizione del progetto per poi passare al suo esame. Più in particolare, dopo una breve illustrazione dei contenuti e delle finalità del progetto svolta dal tecnico del soggetto proponente, viene data lettura dell'eventuale parere confezionato dall'Organo Tecnico. Seguono gli interventi dei presenti che formulano richieste di precisazioni, propongono raccomandazioni e prescrizioni, esprimono pareri, ecc. Il procedimento si conclude, dopo una media di circa due sedute, e spesso dopo avere effettuato uno o più sopralluoghi nell'area interessata dall'intervento (che generalmente vengono fatti dopo la prima seduta di conferenza) con l'approvazione del progetto o l'eventuale suo rinvio. Ove richiesto, al momento della conclusione del procedimento, il responsabile si pronuncia sulla necessità di sottoporre, o meno, il progetto alla fase di valutazione e giudizio di compatibilità ambientale ai sensi dell'art. 12 L.R. n. 40/1998. Si stabilisce inoltre che la validità del provvedimento è subordinata all'osservanza, in sede di progettazione esecutiva, delle prescrizioni e delle valutazioni esplicitate nel provvedimento conclusivo stesso. Allo stesso modo, nel caso di progetti preliminari, si richiede che nel corso della redazione del progetto definitivo siano rispettate le condizioni e le richieste di approfondimento emerse in conferenza, esplicitate nel provvedimento conclusivo stesso, finalizzate all'ottenimento, in sede della successiva conferenza sul progetto definitivo, dei necessari atti di consenso da parte delle amministrazioni interessate. E' in proposito interessante osservare che, in gran parte dei provvedimenti conclusivi alle conferenze dei servizi (con particolare riguardo a quelle che interessano il Piano regionale degli investimenti e degli interventi), le sezioni dedicate all'esplicitazione delle condizioni e delle richieste di approfondimento sono davvero molto ampie e dettagliate: contengono indicazioni e prescrizioni sugli aspetti idraulici ed idrici, su quelli territoriali ed infrastrutturali, su quelli relativi alle interferenze, su quelli ambientali, sulle componenti atmosferica ed acustica, sugli aspetti urbanistici, sulla cantierizzazione dell'opera.

Un secondo elemento di interesse, sempre in relazione alle concrete modalità di svolgimento della procedura amministrativa sottesa alla conferenza, nell'ambito delle due tipologie di conferenze analizzate, così come evidenziato anche dai funzionari intervistati, è senza dubbio quello del ricorso all'Organo Tecnico. Anche se non si tratta di uno strumento esplicitamente previsto nelle procedure di conferenza, di fatto l'Organo contribuisce in maniera decisiva ad un suo regolare svolgimento

attraverso un'azione di coordinamento "preventiva" e di raccolta di pareri e istanze che semplificano l'iter: in base alle prassi in uso presso il settore viabilità, l'Organo Tecnico viene convocato (separatamente) per lo stesso giorno in cui si convoca la conferenza di servizi (solitamente un'ora prima). Il confronto fra le varie Direzioni presenti all'interno dell'Organo porta al confezionamento di un parere unico, di cui viene data successiva lettura in sede di conferenza.

Per quanto concerne le relazioni che si manifestano in sede di conferenza, la lettura dei verbali e le informazioni acquisite con le interviste, non sembrano evidenziare, per questi progetti, la presenza di significativi e/o regolari conflitti tra i soggetti coinvolti. Come nel caso precedente né il parere negativo espresso da alcuni soggetti, né l'assenza dei soggetti invitati ha mai agito da ostacolo all'approvazione e autorizzazione degli interventi. L'orientamento comune, se sorgono difficoltà o se si evidenziano lacune progettuali significative, nel corso dell'iter procedimentale, è inoltre quello di mettere il proponente nelle condizioni di integrare la documentazione o di modificare il progetto, ove necessario, accordandosi sulle tempistiche o scegliendo, di comune accordo di chiudere il procedimento (caso raro) affinché il progetto risultato carente possa essere ripresentato ex-novo.

Conclusioni

La conferenza di servizi è uno strumento introdotto dal legislatore per conseguire una pluralità di obiettivi: rendere più celere l'azione amministrativa, coordinare l'azione di più apparati pubblici, assicurare nel procedimento un'equilibrata ponderazione degli interessi. I principi e le regole generali che disciplinano tale istituto trovano tuttavia distinte e specifiche declinazioni in ragione delle diverse aree di intervento interessate. Ad influenzare le concrete modalità attuative della conferenza di servizi concorrono inoltre, oltre al quadro normativo, anche i diversi contesti (organizzativi, culturali, ecc.) in cui tale strumento di semplificazione viene attivato. Nel loro insieme tali elementi rendono non facile le attività di ricerca relative alla conferenza di servizi; le difficoltà aumentano quando, come in questo caso, il lavoro di indagine si propone di esaminare diversi ambiti di intervento (la difesa del suolo e i trasporti) per ricostruire le concrete modalità operative seguite nello svolgimento delle conferenze dei servizi.

Ciò premesso, gli elementi di riflessione emersi dal lavoro svolto sono diversi. Il primo dato riguarda la presenza di una pluralità di tipologie di conferenza di servizi presenti all'interno dei singoli settori prescelti per l'analisi. Nel corso dell'indagine, i soggetti coinvolti hanno infatti proposto diverse modalità di classificazione delle conferenze dei servizi (collegate a progetti attuativi di specifici piani settoriali, relative ad interventi che richiedono o meno la valutazione di impatto ambientale, svolte in regimi eccezionali, ecc.) ed ogni tipo di conferenza presentava qualche peculiarità (di natura formale o informale). Quello delle conferenze dei servizi non appare pertanto un universo omogeneo caratterizzato dalla presenza di elementi standardizzati: sembra anzi che in esso siano presenti diversi arcipelaghi, in ognuno dei quali la conferenza di servizi assume significati diversi; il medesimo istituto tende cioè a collocarsi in un contesto di più ampio respiro che ne influenza caratteristiche e decorso.

Il caso della difesa del suolo è, sotto questo profilo, di estremo interesse. Le attuali conferenze di servizio esaminate sono infatti comprensibili solo se collegate all'esperienza maturata nel periodo emergenziale post alluvione. Sebbene nel corso degli anni sia venuto meno il regime eccezionale di deroghe al quadro normativo consentito dalla situazione di emergenza sono tuttavia rimasti alcune prassi che si erano ormai consolidate trovando opportuna collocazione anche nel regime ordinario. Per quanto concerne invece il caso dei trasporti, le conferenze svolte per i progetti previsti nell'ambito del "Piano regionale degli investimenti e degli sulla rete trasferita ed inerenti la rete stradale del demanio regionale" sono state positivamente condizionate dalle attività consultive

svolte durante la fase di formulazione ed approvazione del Piano stesso. Tali osservazioni avvertono sui limiti e i rischi di indagini centrate in modo esclusivo sulla funzionalità e le caratteristiche dell'istituto qualora non siano precedute da analisi volte ad esaminare anche i relativi fattori di contesto all'interno dei quali si svolgono le diverse conferenze dei servizi.

Per quanto riguarda le opere ed i relativi progetti esaminati nel corso delle conferenze dei servizi svolte nei due settori indagati (difesa del suolo e trasporti), oltre a distinguersi per contenuti e finalità è possibile evidenziare ulteriori differenze relative alla loro dimensione finanziaria e complessità. Nel caso della difesa del suolo infatti i tratti specifici dei progetti sono: relativa omogeneità delle opere promosse, esclusione dalla procedura di VIA, ridotti importi finanziari (nell'84% dei casi il costo preventivo delle opere non supera il milione di €). Nel campo dei trasporti, opere e progetti sono spesso di importo molto elevato (la maggior parte presenta costi preventivi superiori ai 5 milioni di €) ed alcuni sono sottoposti alla valutazione di impatto ambientale. Ai nostri fini, il diverso grado di complessità di progetti e opere può essere collegato sia al numero dei soggetti invitati a partecipare alle relative conferenze dei servizi che al numero di sedute di conferenza rese necessari per l'esame del progetto (accettando l'implicito assunto che ad un numero maggiore di soggetti partecipanti e di sedute corrisponde un maggior grado di complessità). Adottando questo chiave interpretativa, le opere esaminate relative al settore Trasporti sono di natura più complessa rispetto a quelle esaminate nel settore della Difesa del suolo: il numero dei soggetti invitati è infatti sempre di gran lunga maggiore ed è assai raro che l'esame del progetto si concluda in un'unica seduta di conferenza (come è invece quasi la regola nel caso della difesa del suolo). In entrambi i settori tuttavia si osserva che né il numero degli invitati, né quello dei presenti risulta in stretta correlazione con altre principali dimensioni del progetto (la dimensione finanziaria, la sede dell'opera, il numero di sedute, le tempistiche): le conferenze che riguardano i progetti più consistenti, almeno da un punto di vista finanziario, non vedono necessariamente un numero di invitati maggiore e non necessitano di più sedute o di tempistiche più dilatate rispetto a quelle che riguardano progetti più modesti.

Il numero dei soggetti partecipanti alle conferenze è solitamente assai inferiore rispetto a quello degli invitati. Il fenomeno è chiaramente visibile nel caso della difesa del suolo, in cui i partecipanti effettivi alla conferenza sono, nella maggior parte dei casi, meno della metà dei soggetti invitati. Il problema della mancata partecipazione è tuttavia talora ridimensionato poiché alcuni dei soggetti che non partecipano fisicamente alle sedute della conferenza fanno comunque pervenire (in anticipo o subito dopo la seduta della conferenza) i rispettivi pareri e/o autorizzazioni. Inoltre, la

mancata partecipazione (ed anche eventuali pareri negativi) non sembra aver mai pregiudicato o ritardato la conclusione della conferenza. La regola del silenzio assenso è stata applicata senza eccezioni e non si sono mai verificati casi di presentazione di eventuali ricorsi da parte di enti che erano stati invitati a prendere parte alle conferenze e che non vi avevano mai partecipato, senza inviare alcun parere. La scelta adottata nel caso della difesa del suolo, far coincidere in un'unica seduta (o meglio, nella stessa giornata) una pluralità di conferenze dei servizi, sembra inoltre aver agevolato molto il lavoro di alcuni apparati regionali promuovendo una loro maggior partecipazione alle sedute.

L'analisi dei soggetti partecipanti alle conferenze ha messo in evidenza il fenomeno che abbiamo definito delle "rappresentanze multiple". Molto spesso alle sedute partecipano più esponenti del medesimo ente (Regione, comuni, ecc.), ognuno afferente a diversi apparati funzionali in cui si articolano le organizzazioni. La questione è evidente soprattutto con riferimento alla Regione chiamata spesso in causa nelle conferenze per una molteplicità di profili di analisi (relativi ad aspetti urbanistici, ambientali, ecc.) ma non è irrilevante anche per altri soggetti. In particolare, nel caso delle amministrazioni comunali, la questione assume un diverso carattere poiché, pur non essendo molto frequente non è neppure insolito registrare la simultanea presenza di responsabili "politici" (sindaci, assessori) ed "amministrativi" (dirigenti). In taluni casi ciò può generare "invasioni di campo" innescando una competizione/contraddizione fra "soluzioni politiche" e "soluzioni tecniche". Può succedere ad esempio che alcuni aspetti siano trattati da un punto di vista politico; ad esempio sottolineando l'urgenza di far partire una determinata opera (per non perdere finanziamenti o rispondere a specifiche richieste di imprese e cittadini, singoli o associati) a discapito di aspetti tecnici strettamente legati alla fattibilità dell'opera. In entrambi i settori esaminati, la disposizione normativa che prevede di semplificare il processo attraverso un unico soggetto rappresentante per amministrazione non sembra quindi trovare attuazione. Per dare ad essa concreta applicazione sarebbero infatti necessarie, per ogni singolo progetto e all'interno di ogni singola amministrazione, una conferenza preliminare per raggiungere una posizione comune ed individuare un rappresentante unitario. Tuttavia, tale soluzione organizzativa rischierebbe comunque di mettere in discussione uno dei principi fondamentali della conferenza di servizi ovvero quella "valutazione contestuale e globale degli interessi" che può correttamente svolgersi solo se gli interessi coinvolti possono dialogare e/o negoziare in sedi e tempi comuni.

Ulteriori ed interessanti elementi emersi nel corso dell'indagine prendono spunto dall'analisi dei verbali e delle numerose note e documentazioni inviate dai soggetti coinvolti nelle conferenze dei

servizi nonché dalle interviste svolte con i funzionari regionali. Innanzitutto, tranne in un numero assai ridotto di casi, non si registrano relazioni conflittuali tra gli attori. La lettura di questa corposa documentazione consente inoltre di guardare alla conferenza di servizi non solo come luogo e strumento per acquisire pareri e autorizzazioni e rendere più certo e celere l'azione amministrativa bensì come sede ed occasione in cui il soggetto proponente acquisisce informazioni, raccomandazioni e suggerimenti di carattere tecnico ed operativo, in grado di rendere più efficace la sua successiva attività realizzativa (ad es. prendere accordi con enti e società responsabili di opere interferenti per meglio coordinare l'esecuzione dei lavori).

Infine, un ultimo aspetto meritevole di segnalazione riguarda le modalità organizzative sottese allo svolgimento della conferenza di servizi intendendo con ciò non quegli elementi della procedura che nel tempo sono stati giuridicamente formalizzati bensì quelle prassi o pratiche che si sono consolidate nel tempo e che sembrano incidere positivamente sullo svolgimento delle conferenze dei servizi. Nel caso della difesa del suolo, la partecipazione di alcuni apparati regionale è resa più agevole grazie alle attività istruttorie e di coordinamento che, tra le altre cose, rende possibile l'esame di diversi progetti (e quindi lo svolgimento di una pluralità di conferenze dei servizi) in un'unica seduta. Nel caso dei trasporti, le attività preliminari dell'Organo Tecnico unite alla possibilità di accedere via web (su specifiche piattaforme informatiche) alla documentazione relative ai progetti sembra agevolare il lavoro di preparazione dei soggetti partecipanti. In altre parole, il funzionamento di questo istituto di semplificazione sembra trarre beneficio anche (e forse soprattutto) da un'attenta calibratura e manutenzione di aspetti organizzativi che generalmente sono di stretta competenza dei soggetti responsabili del procedimento.

Bibliografia

- Bassanini F. e L. Carbone (2006), La conferenza di servizi. Il modello e i principi, in Vincenzo Cerulli Irelli (a cura di), La nuova disciplina generale dell'azione amministrativa, Jovene, Napoli,
- Cassese, S. (1998), La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 3
- Cassese S. (2000a), a cura di, Trattato di Diritto Amministrativo, Giuffrè, Milano
- Cassese S. (2000b), L'età delle riforme amministrative, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, n. 1
- Clarich M (1998), Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata in Rivista trimestrale di Diritto Pubblico, n. 3
- Dipartimento della Funzione Pubblica (2005), Semplificazione e trasparenza. Lo stato di attuazione della legge n. 241 del 1990, Napoli – Roma, Edizioni Scientifiche Italiane
- Fondercio F. (1998), Le implicazioni organizzative della semplificazione procedimentale, in S. Cassese e G. Galli (a cura di), L'Italia da semplificare. I. Le istituzioni, Bologna, Il Mulino
- Gardini, G. (2006), La conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione, relazione presentata al convegno "Le riforme della legge 7 agosto 19990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato", Urbino, 18-19 maggio (www.astrid-online.it)
- IRES Piemonte, Strategia e negoziato. Studi di valutazione sull'Intesa Istituzionale di Programma Stato-Regione Piemonte, Torino, 2006
- Isernia, P. (1995), Il ruolo delle procedure nelle teorie dell'organizzazione, in V. Lo Moro e A. Mancini (a cura di), Le procedure amministrative: analisi e tecniche di intervento, Bologna, Il Mulino
- Meny Y. Wright V. (a cura di), 1994, La riforma amministrativa in Europa, Bologna, Il Mulino.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2005), La conferenza di servizi. Le connesse principali problematiche, Roma, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
- Natalini, A. (2002), Le semplificazioni amministrative, Bologna, Il Mulino
- Natalini, A. (2006), Il tempo delle riforme amministrative, Bologna, Il Mulino
- OCDE (2003), From Red Tape to Smart Tape. Administrative Simplification in OECD Countries, Oecd, Paris
- OCDE (2005), Modernising Government. The Way Forward, Oecd, Paris
- Torchia L. (1997), La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento, in Le Regioni, n. 2-3.

Torchia L. (1998), Tendenze recenti della semplificazione amministrativa, in *Diritto amministrativo*, n.3-4.

Vesperini G. (1998), La semplificazione dei procedimenti, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.3

Vesperini G. (2008), Il governo della semplificazione, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n.3

ALLEGATO 1

DISCIPLINA GENERALE DELLA CONFERENZA DI SERVIZI

**Il testo coordinato ed aggiornato
con le modifiche introdotte dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, dal legge 2 aprile 2007, n. 40**

Articolo 14 (Conferenza di servizi)

1. Qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente indice di regola una conferenza di servizi.
2. La conferenza di servizi è sempre indetta quando l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga, entro trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta. La conferenza può essere altresì indetta quando nello stesso termine è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate.
3. La conferenza di servizi può essere convocata anche per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesimi attività o risultati. In tal caso, la conferenza è indetta dall'amministrazione o, previa informale intesa, da una delle amministrazioni che curano l'interesse pubblico prevalente. L'indizione della conferenza può essere richiesta da qualsiasi altra amministrazione coinvolta.
4. Quando l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di competenza di più amministrazioni pubbliche, la conferenza di servizi è convocata, anche su richiesta dell'interessato, dall'amministrazione competente per l'adozione del provvedimento finale.
5. In caso di affidamento di concessione di lavori pubblici la conferenza di servizi è convocata dal concedente ovvero, con il consenso di quest'ultimo, dal concessionario entro quindici giorni fatto salvo quanto previsto dalle leggi regionali in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA) Quando la conferenza è convocata ad istanza del concessionario spetta in ogni caso al concedente il diritto di voto.
- 5-bis. Previo accordo tra le amministrazioni coinvolte, la conferenza di servizi è convocata e svolta avvalendosi degli strumenti informatici disponibili, secondo i tempi e le modalità stabiliti dalle medesime amministrazioni".

Articolo 14-bis (Conferenza di servizi preliminare)

1. La conferenza di servizi può essere convocata per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi, su motivata richiesta dell'interessato, documentata, in assenza di un progetto preliminare, da uno studio di fattibilità, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivi, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, alla

loro presentazione, i necessari atti di consenso. In tale caso la conferenza si pronuncia entro trenta giorni dalla data della richiesta e i relativi costi sono a carico del richiedente.

2. Nelle procedure di realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico, la conferenza di servizi si esprime sul progetto preliminare al fine di indicare quali siano le condizioni per ottenere, sul progetto definitivo, le intese, i pareri, le concessioni, le autorizzazioni, le licenze, i nullaosta e gli assensi, comunque denominati, richiesti dalla normativa vigente. In tale sede, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, si pronunciano, per quanto riguarda l'interesse da ciascuna tutelato, sulle soluzioni progettuali prescelte. Qualora non emergano, sulla base della documentazione disponibile, elementi comunque preclusivi della realizzazione del progetto, le suddette amministrazioni indicano, entro quarantacinque giorni, le condizioni e gli elementi necessari per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, gli atti di consenso.

3. Nel caso in cui sia richiesta VIA, la conferenza di servizi si esprime entro trenta giorni dalla conclusione della fase preliminare di definizione dei contenuti dello studio d'impatto ambientale, secondo quanto previsto in materia di VIA. Ove tale conclusione non intervenga entro novanta giorni dalla richiesta di cui al comma 1, la conferenza di servizi si esprime comunque entro i successivi trenta giorni. Nell'ambito di tale conferenza, l'autorità competente alla VIA si esprime sulle condizioni per la elaborazione del progetto e dello studio di impatto ambientale. In tale fase, che costituisce parte integrante della procedura di VIA, la suddetta autorità esamina le principali alternative, compresa l'alternativa zero, e, sulla base della documentazione disponibile, verifica l'esistenza di eventuali elementi di incompatibilità, anche con riferimento alla localizzazione prevista dal progetto e, qualora tali elementi non sussistano, indica nell'ambito della conferenza di servizi le condizioni per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, i necessari atti di consenso.

3-bis. Il dissenso espresso in sede di conferenza preliminare da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità, con riferimento alle opere interregionali, è sottoposto alla disciplina di cui all'articolo 14-quater, comma 3".

4. Nei casi di cui ai commi 1, 2 e 3, la conferenza di servizi si esprime allo stato degli atti a sua disposizione e le indicazioni fornite in tale sede possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento, anche a seguito delle osservazioni dei privati sul progetto definitivo.

5. Nel caso di cui al comma 2, il responsabile unico del procedimento trasmette alle amministrazioni interessate il progetto definitivo, redatto sulla base delle condizioni indicate dalle stesse amministrazioni in sede di conferenza di servizi sul progetto preliminare, e convoca la conferenza tra il trentesimo e il sessantesimo giorno successivi alla trasmissione. In caso di affidamento mediante appalto concorso o concessione di lavori pubblici, l'amministrazione aggiudicatrice convoca la conferenza di servizi sulla base del solo progetto preliminare, secondo quanto previsto dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni.

Articolo 14-ter (Lavori della conferenza di servizi)

01. La prima riunione della conferenza di servizi è convocata entro quindici giorni ovvero, in caso di particolare complessità dell'istruttoria, entro trenta giorni dalla data di indizione.

1. La conferenza di servizi assume le determinazioni relative all'organizzazione dei propri lavori a maggioranza dei presenti.
2. La convocazione della prima riunione della conferenza di servizi deve pervenire alle amministrazioni interessate, anche per via telematica o informatica, almeno almeno cinque giorni prima della relativa data. Entro i successivi cinque giorni, le amministrazioni convocate possono richiedere, qualora impossibilitate a partecipare, l'effettuazione della riunione in una diversa data; in tale caso, l'amministrazione procedente concorda una nuova data, comunque entro i dieci giorni successivi alla prima.
3. Nella prima riunione della conferenza di servizi, o comunque in quella immediatamente successiva alla trasmissione dell'istanza o del progetto definitivo ai sensi dell'articolo 14-bis, le amministrazioni che vi partecipano determinano il termine per l'adozione della decisione conclusiva. I lavori della conferenza non possono superare i novanta giorni, salvo quanto previsto dal comma 4. Decorsi inutilmente tali termini, l'amministrazione procedente provvede ai sensi ai sensi dei commi 6-bis e 9 del presente articolo";
4. Nei casi in cui sia richiesta la VIA, la conferenza di servizi si esprime dopo aver acquisito la valutazione medesima ed il termine di cui al comma 3 resta sospeso, per un massimo di novanta giorni, fino all'acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale. Se la VIA non interviene nel termine previsto per l'adozione del relativo provvedimento, l'amministrazione competente si esprime in sede di conferenza di servizi, la quale si conclude nei trenta giorni successivi al termine predetto. Tuttavia, a richiesta della maggioranza dei soggetti partecipanti alla conferenza di servizi, il termine di trenta giorni di cui al precedente periodo è prorogato di altri trenta giorni nel caso che si palesi la necessità di approfondimenti istruttori.
5. Nei procedimenti relativamente ai quali sia già intervenuta la decisione concernente la VIA le disposizioni di cui al comma 3 dell'articolo 14-quater, nonché quelle di cui agli articoli 16, comma 3, e 17, comma 2, si applicano alle sole amministrazioni preposte alla tutela della salute pubblica, del patrimonio storico-artistico e della pubblica incolumità".
6. Ogni amministrazione convocata partecipa alla conferenza di servizi attraverso un unico rappresentante legittimato, dall'organo competente, ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione su tutte le decisioni di competenza della stessa.
- 6-bis. All'esito dei lavori della conferenza, e in ogni caso scaduto il termine di cui al comma 3, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede.
7. Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata.
8. In sede di conferenza di servizi possono essere richiesti, per una sola volta, ai proponenti dell'istanza o ai progettisti chiarimenti o ulteriore documentazione. Se questi ultimi non sono forniti in detta sede, entro i successivi trenta giorni, si procede all'esame del provvedimento.
9. Il provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva di cui al comma 6-bis sostituisce, a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla predetta conferenza.

10. Il provvedimento finale concernente opere sottoposte a VIA è pubblicato, a cura del proponente, unitamente all'estratto della predetta VIA, nella Gazzetta Ufficiale o nel Bollettino regionale in caso di VIA regionale e in un quotidiano a diffusione nazionale. Dalla data della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale decorrono i termini per eventuali impugnazioni in sede giurisdizionale da parte dei soggetti interessati.

Articolo 14-quater (Effetti del dissenso espresso nella conferenza di servizi)

1. Il dissenso di uno o più rappresentanti delle amministrazioni, regolarmente convocate alla conferenza di servizi, a pena di inammissibilità, deve essere manifestato nella conferenza di servizi, deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso.

2. Se una o più amministrazioni hanno espresso nell'ambito della conferenza il proprio dissenso sulla proposta dell'amministrazione procedente, quest'ultima, entro i termini perentori indicati dall'articolo 14-ter, comma 3, assume comunque la determinazione di conclusione del procedimento sulla base della maggioranza delle posizioni espresse in sede di conferenza di servizi. La determinazione è immediatamente esecutiva.

3. Se il motivato dissenso è espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la decisione è rimessa dall'amministrazione procedente, entro dieci giorni: a) al Consiglio dei ministri, in caso di dissenso tra amministrazioni statali; b) alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata "Conferenza Stato-regioni", in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali; c) alla Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali. Verificata la completezza della documentazione inviata ai fini istruttori, la decisione è assunta entro trenta giorni, salvo che il Presidente del Consiglio dei ministri, della Conferenza Stato-regioni o della Conferenza unificata, valutata la complessità dell'istruttoria, decida di prorogare tale termine per un ulteriore periodo non superiore a sessanta giorni.

3-bis. Se il motivato dissenso è espresso da una regione o da una provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, la determinazione sostitutiva è rimessa dall'amministrazione procedente, entro dieci giorni: a) alla Conferenza Stato-regioni, se il dissenso verte tra un'amministrazione statale e una regionale o tra amministrazioni regionali; b) alla Conferenza unificata, in caso di dissenso tra una regione o provincia autonoma e un ente locale. Verificata la completezza della documentazione inviata ai fini istruttori, la decisione è assunta entro trenta giorni, salvo che il Presidente della Conferenza Stato-regioni o della Conferenza unificata, valutata la complessità dell'istruttoria, decida di prorogare tale termine per un ulteriore periodo non superiore a sessanta giorni.

3-ter. Se entro i termini di cui ai commi 3 e 3-bis la Conferenza Stato-regioni o la Conferenza unificata non provvede, la decisione, su iniziativa del Ministro per gli affari regionali, è rimessa al Consiglio dei ministri, che assume la determinazione sostitutiva nei successivi trenta giorni, ovvero, quando verta in materia non attribuita alla competenza statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, e dell'articolo 118 della Costituzione, alla competente Giunta regionale ovvero alle competenti Giunte delle province autonome di Trento e di Bolzano, che assumono la

determinazione sostitutiva nei successivi trenta giorni; qualora la Giunta regionale non provveda entro il termine predetto, la decisione è rimessa al Consiglio dei ministri, che delibera con la partecipazione dei Presidenti delle regioni interessate.

3-quater. In caso di dissenso tra amministrazioni regionali, i commi 3 e 3-bis non si applicano nelle ipotesi in cui le regioni interessate abbiano ratificato, con propria legge, intese per la composizione del dissenso ai sensi dell'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione, anche attraverso l'individuazione di organi comuni competenti in via generale ad assumere la determinazione sostitutiva in caso di dissenso.

3-quinquies. Restano ferme le attribuzioni e le prerogative riconosciute alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano dagli statuti speciali di autonomia e dalle relative norme di attuazione.

4. Quando il dissenso è espresso da una regione, le determinazioni di competenza del Consiglio dei ministri previste al comma 3 sono adottate con l'intervento del presidente della giunta regionale interessata, al quale è inviata a tal fine la comunicazione di invito a partecipare alla riunione, per essere ascoltato, senza diritto di voto.

5. Nell'ipotesi in cui l'opera sia sottoposta a VIA e in caso di provvedimento negativo trova applicazione l'articolo 5, comma 2, lettera c-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400, introdotta dall'articolo 12, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303.

Articolo 14-quinquies **(Conferenza di servizi in materia di finanza di progetto)**

1. Nelle ipotesi di conferenza di servizi finalizzata all'approvazione del progetto definitivo in relazione alla quale trovino applicazione le procedure di cui agli articoli 37-bis e seguenti della legge 11 febbraio 1994, n. 109, sono convocati alla conferenza, senza diritto di voto, anche i soggetti aggiudicatari di concessione individuati all'esito della procedura di cui all'articolo 37-quater della legge n. 109 del 1994, ovvero le società di progetto di cui all'articolo 37-quinquies della medesima legge.

**LA CONFERENZA DI SERVIZI
I CAMBIAMENTI NEL PERIODO 1990-2005
ESTRATTI DEI PRINCIPALI PROVVEDIMENTI NAZIONALI**

legge 241/1990

**NUOVE NORME IN MATERIA DI PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E DI
DIRITTO DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI**

Art. 14.

1. Qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente indice di regola una conferenza di servizi.
2. La conferenza stessa può essere indetta anche quando l'amministrazione procedente debba acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche. In tal caso le determinazioni concordate nella conferenza tra tutte le amministrazioni intervenute tengono luogo degli atti predetti.
3. Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione la quale, regolarmente convocata, non abbia partecipato alla conferenza o vi abbia partecipato tramite rappresentanti privi della competenza ad esprimerne definitivamente la volontà, salvo che essa non comunichi all'amministrazione procedente il proprio motivato dissenso entro venti giorni dalla conferenza stessa ovvero dalla data di ricevimento della comunicazione delle determinazioni adottate, qualora queste ultime abbiano contenuto sostanzialmente diverso da quelle originariamente previste.
4. Le disposizioni di cui al comma 3 non si applicano alle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini.

Legge 537/1993

INTERVENTI CORRETTIVI DI FINANZA PUBBLICA

- **12** . il comma 2 dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, è sostituito dal seguente:
"2. la conferenza stessa può essere indetta anche quando l'amministrazione procedente debba acquisire intese, concerti, nullaosta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche. in tal caso, le determinazioni concordate nella conferenza sostituiscono a tutti gli effetti i concerti, le intese, i nullaosta e gli assensi richiesti."
- **13** . dopo il comma 2 dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, è inserito il seguente:
"2-bis. qualora nella conferenza sia prevista l'unanimità per la decisione e questa non venga raggiunta, le relative determinazioni possono essere assunte dal presidente del consiglio dei ministri, previa deliberazione del consiglio dei ministri. tali determinazioni hanno il medesimo effetto giuridico dell'approvazione all'unanimità in sede di conferenza di servizi."

legge 127/1997

MISURE URGENTI PER LO SNELLIMENTO DELL'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA E DEI PROCEDIMENTI DI DECISIONE E DI CONTROLLO

Art. 17.

(Ulteriori disposizioni in materia di semplificazione dell'attività amministrativa e di snellimento dei procedimenti di decisione e di controllo)

1. Il comma 2-bis dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dall'articolo 2 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, è sostituito dal seguente:

"2-bis. Nella prima riunione della conferenza di servizi le amministrazioni che vi partecipano stabiliscono il termine entro cui è possibile pervenire ad una decisione. In caso di inutile decorso del termine l'amministrazione indicente procede ai sensi dei commi 3-bis e 4".

2. Dopo il comma 3 dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, è inserito il seguente:

"3-bis. Nel caso in cui una amministrazione abbia espresso, anche nel corso della conferenza, il proprio motivato dissenso, l'amministrazione procedente può assumere la determinazione di conclusione positiva del procedimento dandone comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri, ove l'amministrazione procedente o quella dissenziente sia una amministrazione statale; negli altri casi la comunicazione è data al presidente della regione ed ai sindaci. Il Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio medesimo, o il presidente della regione o i sindaci, previa delibera del consiglio regionale o dei consigli comunali, entro trenta giorni dalla ricezione della comunicazione, possono disporre la sospensione della determinazione inviata; trascorso tale termine, in assenza di sospensione, la determinazione è esecutiva".

3. Il comma 4 dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, è sostituito dal seguente:

"4. Qualora il motivato dissenso alla conclusione del procedimento sia espresso da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute dei cittadini, l'amministrazione procedente può richiedere, purchè non vi sia stata una precedente valutazione di impatto ambientale negativa in base alle norme tecniche di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 dicembre 1988, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 4 del 5 gennaio 1989, una determinazione di conclusione del procedimento al Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri".

4. Dopo il comma 4 dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, è aggiunto il seguente:

"4-bis. La conferenza di servizi può essere convocata anche per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi reciprocamente connessi, riguardanti medesimi attività o risultato. In tal caso, la conferenza è indetta dalla amministrazione o, previa informale intesa, da una delle amministrazioni che curano l'interesse pubblico prevalente ovvero dall'amministrazione competente a concludere il procedimento che cronologicamente deve precedere gli altri connessi. L'indizione della conferenza può essere richiesta da qualsiasi altra amministrazione coinvolta".

5. Dopo l'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, è inserito il seguente:

"Art. 14-bis. 1. Il ricorso alla conferenza di servizi è obbligatorio nei casi in cui l'attività di programmazione, progettazione, localizzazione, decisione o realizzazione di opere pubbliche o programmi operativi di importo iniziale complessivo superiore a lire 30 miliardi richieda l'intervento di più amministrazioni o enti, anche attraverso intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati, ovvero qualora si tratti di opere di interesse statale o che interessino più regioni. La conferenza può essere indetta anche dalla amministrazione preposta al coordinamento in

base alla disciplina vigente e può essere richiesta da qualsiasi altra amministrazione coinvolta in tale attività.

2. Nelle conferenze di servizi di cui al comma 1, la decisione si considera adottata se, acquisita anche in sede diversa ed anteriore alla conferenza di servizi una intesa tra lo Stato e la regione o le regioni territorialmente interessate, si esprimano a favore della determinazione i rappresentanti di comuni o comunità montane i cui abitanti, secondo i dati dell'ultimo censimento ufficiale, costituiscono la maggioranza di quelli delle collettività locali complessivamente interessate dalla decisione stessa e comunque i rappresentanti della maggioranza dei comuni o delle comunità montane interessate. Analoga regola vale per i rappresentanti delle province".

6. Dopo l'articolo 14-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dal comma 5 del presente articolo, è inserito il seguente:

"Art. 14-*ter*. 1. La conferenza di servizi di cui all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, può essere convocata prima o nel corso dell'accertamento di conformità di cui all'articolo 2 del predetto decreto. Quando l'accertamento abbia dato esito positivo, la conferenza approva i progetti entro trenta giorni dalla convocazione.

2. La conferenza di cui al comma 1 è indetta, per le opere di interesse statale, dal Provveditore alle opere pubbliche competente per territorio. Allo stesso organo compete l'accertamento di cui all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, salvo il caso di opere che interessano il territorio di più regioni per il quale l'intesa viene accertata dai competenti organi del Ministero dei lavori pubblici".

7. Dopo l'articolo 14-*ter* della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dal comma 6 del presente articolo, è inserito il seguente:

"Art. 14-*quater*. 1. Nei procedimenti relativi ad opere per le quali sia intervenuta la valutazione di impatto ambientale di cui all'articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, le disposizioni di cui agli articoli 14, comma 4, 16, comma 3, e 17, comma 2, si applicano alle sole amministrazioni preposte alla tutela della salute dei cittadini, fermo restando quanto disposto dall'articolo 3, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383. Su proposta del Ministro competente, del Ministro dell'ambiente o del Ministro per i beni culturali e ambientali, la valutazione di impatto ambientale può essere estesa, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, anche ad opere non appartenenti alle categorie individuate ai sensi dell'articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349.

2. Per l'opera sottoposta a valutazione di impatto ambientale, il provvedimento finale, adottato a conclusione del relativo procedimento, è pubblicato, a cura del proponente, unitamente all'estratto della predetta valutazione di impatto ambientale, nella *Gazzetta Ufficiale* e su un quotidiano a diffusione nazionale. Dalla data della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* decorrono i termini per eventuali impugnazioni in sede giurisdizionale da parte dei soggetti interessati".

8. All'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142, dopo il comma 5, è inserito il seguente:

"5-*bis*. Per l'approvazione di progetti di opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione e per le quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti si procede a norma dei precedenti commi. L'approvazione dell'accordo di programma comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle medesime opere; tale dichiarazione cessa di avere efficacia se le opere non hanno avuto inizio entro tre anni".

9. Al comma 4 dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142, le parole: "consenso unanime delle" sono sostituite dalle seguenti: "consenso unanime del presidente della regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre".

10. Le disposizioni di cui al comma *5-bis* dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142, introdotto dal comma 8 del presente articolo, si applicano, in quanto compatibili, agli accordi di programma ed ai patti territoriali di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 febbraio 1995, n. 32, convertito dalla legge 7 aprile 1995, n. 104, e successive modificazioni, agli accordi di programma relativi agli interventi previsti nei programmi e nei piani approvati dalla Commissione di cui all'articolo 2 della legge 15 dicembre 1990, n. 396, nonché alle sovvenzioni globali di cui alla normativa comunitaria.

11. Le disposizioni di cui ai commi *2-bis*, *3-bis* e 4 dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotte dal presente articolo, si applicano anche alle altre conferenze di servizi previste dalle vigenti disposizioni di legge.

legge 340/2000
DISPOSIZIONI PER LA DELEGIFICAZIONE DI NORME E PER LA
SEMPLIFICAZIONE DI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI

Capo II

Modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e ulteriori norme in materia di conferenza di servizi

Art. 9.

(Ricorso alla conferenza di servizi)

1. L'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

"Art. 14. – 1. Qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente indice di regola una conferenza di servizi.

2. La conferenza di servizi è sempre indetta quando l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga, entro quindici giorni dall'inizio del procedimento, avendoli formalmente richiesti.

3. La conferenza di servizi può essere convocata anche per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati. In tal caso, la conferenza è indetta dall'amministrazione o, previa informale intesa, da una delle amministrazioni che curano l'interesse pubblico prevalente. Per i lavori pubblici si continua ad applicare l'articolo 7 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni. L'indizione della conferenza può essere richiesta da qualsiasi altra amministrazione coinvolta.

4. Quando l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di competenza di più amministrazioni pubbliche, la conferenza di servizi è convocata, anche su richiesta dell'interessato, dall'amministrazione competente per l'adozione del provvedimento finale.

5. In caso di affidamento di concessione di lavori pubblici la conferenza di servizi è convocata dal concedente entro quindici giorni fatto salvo quanto previsto dalle leggi regionali in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA)".

2. Per l'approvazione di progetti di opere concernenti reti ferroviarie la conferenza di servizi è indetta dal Ministro dei trasporti e della navigazione ai sensi dell'articolo 10 del decreto-legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30. La conferenza di servizi viene indetta e convocata dalla Ferrovie dello Stato spa, ai sensi della presente legge e con riferimento all'articolo 25, comma secondo, della legge 17 maggio 1985, n. 210, in caso di opere per la soppressione di passaggi a livello su linee delle Ferrovie stesse localizzati nell'ambito regionale.

Art. 10.

*(Conferenza di servizi su istanze
o progetti preliminari)*

1. L'articolo 14-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dall'articolo 17, comma 5, della legge 15 maggio 1997, n. 127, è sostituito dal seguente:

"Art. 14-bis. – 1. La conferenza di servizi può essere convocata per progetti di particolare complessità, su motivata e documentata richiesta dell'interessato, prima della presentazione di una

istanza o di un progetto definitivi, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari atti di consenso. In tale caso la conferenza si pronuncia entro trenta giorni dalla data della richiesta e i relativi costi sono a carico del richiedente.

2. Nelle procedure di realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico, la conferenza di servizi si esprime sul progetto preliminare al fine di indicare quali siano le condizioni per ottenere, sul progetto definitivo, le intese, i pareri, le concessioni, le autorizzazioni, le licenze, i nullaosta e gli assensi, comunque denominati, richiesti dalla normativa vigente. In tale sede, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute, si pronunciano, per quanto riguarda l'interesse da ciascuna tutelato, sulle soluzioni progettuali prescelte. Qualora non emergano, sulla base della documentazione disponibile, elementi comunque preclusivi della realizzazione del progetto, le suddette amministrazioni indicano, entro quarantacinque giorni, le condizioni e gli elementi necessari per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, gli atti di consenso.

3. Nel caso in cui sia richiesta VIA, la conferenza di servizi si esprime entro trenta giorni dalla conclusione della fase preliminare di definizione dei contenuti dello studio d'impatto ambientale, secondo quanto previsto in materia di VIA. Ove tale conclusione non intervenga entro novanta giorni dalla richiesta di cui al comma 1, la conferenza di servizi si esprime comunque entro i successivi trenta giorni. Nell'ambito di tale conferenza, l'autorità competente alla VIA si esprime sulle condizioni per la elaborazione del progetto e dello studio di impatto ambientale. In tale fase, che costituisce parte integrante della procedura di VIA, la suddetta autorità esamina le principali alternative, compresa l'alternativa zero, e, sulla base della documentazione disponibile, verifica l'esistenza di eventuali elementi di incompatibilità, anche con riferimento alla localizzazione prevista dal progetto e, qualora tali elementi non sussistano, indica nell'ambito della conferenza di servizi le condizioni per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, i necessari atti di consenso.

4. Nei casi di cui ai commi 1, 2 e 3, la conferenza di servizi si esprime allo stato degli atti a sua disposizione e le indicazioni fornite in tale sede possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento, anche a seguito delle osservazioni dei privati sul progetto definitivo.

5. Nel caso di cui al comma 2, il responsabile unico del procedimento trasmette alle amministrazioni interessate il progetto definitivo, redatto sulla base delle condizioni indicate dalle stesse amministrazioni in sede di conferenza di servizi sul progetto preliminare, e convoca la conferenza tra il trentesimo e il sessantesimo giorno successivi alla trasmissione. In caso di affidamento mediante appalto concorso o concessione di lavori pubblici, l'amministrazione aggiudicatrice convoca la conferenza di servizi sulla base del solo progetto preliminare, secondo quanto previsto dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni".

Art. 11.

(Procedimento della conferenza di servizi)

1. L'articolo 14-ter della legge 7 agosto 1990, n.241, introdotto dall'articolo 17, comma 6, della legge 15 maggio 1997, n.127, è sostituito dal seguente:

"Art. 14-ter. – 1. La conferenza di servizi assume le determinazioni relative all'organizzazione dei propri lavori a maggioranza dei presenti.

2. La convocazione della prima riunione della conferenza di servizi deve pervenire alle amministrazioni interessate, anche per via telematica o informatica, almeno dieci giorni prima della relativa data. Entro i successivi cinque giorni, le amministrazioni convocate possono richiedere, qualora impossibilitate a partecipare, l'effettuazione della riunione in una diversa data; in tale caso,

l'amministrazione precedente concorda una nuova data, comunque entro i dieci giorni successivi alla prima.

3. Nella prima riunione della conferenza di servizi, o comunque in quella immediatamente successiva alla trasmissione dell'istanza o del progetto definitivo ai sensi dell'articolo 14-*bis*, le amministrazioni che vi partecipano determinano il termine per l'adozione della decisione conclusiva. I lavori della conferenza non possono superare i novanta giorni, salvo quanto previsto dal comma 4. Decorsi inutilmente tali termini, l'amministrazione precedente provvede ai sensi dei commi 2 e seguenti dell'articolo 14-*quater*.

4. Nei casi in cui sia richiesta la VIA, la conferenza di servizi si esprime dopo aver acquisito la valutazione medesima. Se la VIA non interviene nel termine previsto per l'adozione del relativo provvedimento, l'amministrazione competente si esprime in sede di conferenza di servizi, la quale si conclude nei trenta giorni successivi al termine predetto. Tuttavia, a richiesta della maggioranza dei soggetti partecipanti alla conferenza di servizi, il termine di trenta giorni di cui al precedente periodo è prorogato di altri trenta giorni nel caso che si appalesi la necessità di approfondimenti istruttori.

5. Nei procedimenti relativamente ai quali sia già intervenuta la decisione concernente la VIA le disposizioni di cui al comma 3 dell'articolo 14-*quater*, nonché quelle di cui agli articoli 16, comma 3, e 17, comma 2, si applicano alle sole amministrazioni preposte alla tutela della salute pubblica.

6. Ogni amministrazione convocata partecipa alla conferenza di servizi attraverso un unico rappresentante legittimato, dall'organo competente, ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione su tutte le decisioni di competenza della stessa.

7. Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata e non abbia notificato all'amministrazione precedente, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione della determinazione di conclusione del procedimento, il proprio motivato dissenso, ovvero nello stesso termine non abbia impugnato la determinazione conclusiva della conferenza di servizi.

8. In sede di conferenza di servizi possono essere richiesti, per una sola volta, ai proponenti dell'istanza o ai progettisti chiarimenti o ulteriore documentazione. Se questi ultimi non sono forniti in detta sede, entro i successivi trenta giorni, si procede all'esame del provvedimento.

9. Il provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva favorevole della conferenza di servizi sostituisce, a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare, alla predetta conferenza.

10. Il provvedimento finale concernente opere sottoposte a VIA è pubblicato, a cura del proponente, unitamente all'estratto della predetta VIA, nella *Gazzetta Ufficiale* o nel Bollettino regionale in caso di VIA regionale e in un quotidiano a diffusione nazionale. Dalla data della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* decorrono i termini per eventuali impugnazioni in sede giurisdizionale da parte dei soggetti interessati".

Art. 12.

(Dissensi espressi in sede di conferenza di servizi)

1. L'articolo 14-*quater* della legge 7 agosto 1990, n.241, introdotto dall'articolo 17, comma 7, della legge 15 maggio 1997, n.127, è sostituito dal seguente:

"Art. 14-*quater*. – 1. Il dissenso di uno o più rappresentanti delle amministrazioni, regolarmente convocate alla conferenza di servizi, a pena di inammissibilità, deve essere manifestato nella conferenza di servizi, deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse

che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso.

2. Se una o più amministrazioni hanno espresso nell'ambito della conferenza il proprio dissenso sulla proposta dell'amministrazione precedente, quest'ultima, entro i termini perentori indicati dall'articolo 14-ter, comma 3, assume comunque la determinazione di conclusione del procedimento sulla base della maggioranza delle posizioni espresse in sede di conferenza di servizi. La determinazione è immediatamente esecutiva.

3. Qualora il motivato dissenso sia espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute, la decisione è rimessa al Consiglio dei ministri, ove l'amministrazione dissenziente o quella precedente sia un'amministrazione statale, ovvero ai competenti organi collegiali esecutivi degli enti territoriali, nelle altre ipotesi. Il Consiglio dei ministri o gli organi collegiali esecutivi degli enti territoriali deliberano entro trenta giorni, salvo che il Presidente del Consiglio dei ministri o il presidente della giunta regionale o il presidente della provincia o il sindaco, valutata la complessità dell'istruttoria, decidano di prorogare tale termine per un ulteriore periodo non superiore a sessanta giorni.

4. Quando il dissenso è espresso da una regione, le determinazioni di competenza del Consiglio dei ministri previste al comma 3 sono adottate con l'intervento del presidente della giunta regionale interessata, al quale è inviata a tal fine la comunicazione di invito a partecipare alla riunione, per essere ascoltato, senza diritto di voto.

5. Nell'ipotesi in cui l'opera sia sottoposta a VIA e in caso di provvedimento negativo trova applicazione l'articolo 5, comma 2, lettera c-bis), della legge 23 agosto 1988, n.400, introdotta dall'articolo 12, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n.303".

Legge 15/2005

MODIFICHE ED INTEGRAZIONI ALLA LEGGE 7 AGOSTO 1990, N. 241, CONCERNENTI NORME GENERALI SULL'AZIONE AMMINISTRATIVA.

ART. 8.

1. All'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2:

1) le parole da: "entro quindici giorni" fino a: "richiesti" sono sostituite dalle seguenti: "entro trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta";

2) è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "La conferenza può essere altresì indetta quando nello stesso termine è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate";

b) al comma 3, il terzo periodo è soppresso;

c) al comma 5:

1) dopo le parole: "dal concedente" sono inserite le seguenti: "ovvero, con il consenso di quest'ultimo, dal concessionario";

2) è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "Quando la conferenza è convocata ad istanza del concessionario spetta in ogni caso al concedente il diritto di voto";

d) dopo il comma 5, è aggiunto il seguente:

"5-bis. Previo accordo tra le amministrazioni coinvolte, la conferenza di servizi è convocata e svolta avvalendosi degli strumenti informatici disponibili, secondo i tempi e le modalità stabiliti dalle medesime amministrazioni".

ART. 9.

1. All'articolo 14-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, primo periodo:

1) dopo la parola: "complessità" sono inserite le seguenti: "e di insediamenti produttivi di beni e servizi";

2) le parole: "su motivata e documentata richiesta dell'interessato" sono sostituite dalle seguenti: "su motivata richiesta dell'interessato, documentata, in assenza di un progetto preliminare, da uno studio di fattibilità";

b) al comma 2, secondo periodo, dopo le parole: "della salute" sono inserite le seguenti: "e della pubblica incolumità";

c) dopo il comma 3, è inserito il seguente:

"3-bis. Il dissenso espresso in sede di conferenza preliminare da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità, con riferimento alle opere interregionali, è sottoposto alla disciplina di cui all'articolo 14-quater, comma 3".

ART. 10.

1. All'articolo 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1 è anteposto il seguente:

"01. La prima riunione della conferenza di servizi è convocata entro quindici giorni ovvero, in caso di particolare complessità dell'istruttoria, entro trenta giorni dalla data di indizione";

b) al comma 2, le parole: "almeno dieci giorni" sono sostituite dalle seguenti: "almeno cinque giorni";

c) al comma 3, le parole: "ai sensi dei commi 2 e seguenti dell'articolo 14-*quater*" sono sostituite dalle seguenti: "ai sensi dei commi 6-*bis* e 9 del presente articolo";

d) al comma 4, primo periodo, dopo le parole: "valutazione medesima" sono inserite le seguenti: "ed il termine di cui al comma 3 resta sospeso, per un massimo di novanta giorni, fino all'acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale";

e) al comma 5, in fine, la parola: "pubblica" è sostituita dalle seguenti: ", del patrimonio storico-artistico e della pubblica incolumità";

f) dopo il comma 6 è inserito il seguente:

"6-*bis*. All'esito dei lavori della conferenza, e in ogni caso scaduto il termine di cui al comma 3, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede";

g) al comma 7, sono soppresse le parole da: "e non abbia notificato" fino alla fine del comma;

h) il comma 9 è sostituito dal seguente:

"9. Il provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva di cui al comma 6-*bis* sostituisce, a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla predetta conferenza".

ART. 11.

1. All'articolo 14-*quater* della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 2 è abrogato;

b) il comma 3 è sostituito dai seguenti:

"3. Se il motivato dissenso è espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la decisione è rimessa dall'amministrazione procedente, entro dieci giorni: a) al Consiglio dei ministri, in caso di dissenso tra amministrazioni statali; b) alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata "Conferenza Stato-regioni", in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali; c) alla Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali. Verificata la completezza della documentazione inviata ai fini istruttori, la decisione è assunta entro trenta giorni, salvo che il Presidente del Consiglio dei ministri, della Conferenza Stato-regioni o della Conferenza unificata, valutata la complessità dell'istruttoria, decida di prorogare tale termine per un ulteriore periodo non superiore a sessanta giorni.

3-*bis*. Se il motivato dissenso è espresso da una regione o da una provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, la determinazione sostitutiva è rimessa dall'amministrazione procedente, entro dieci giorni: a) alla Conferenza Stato-regioni, se il dissenso verte tra un'amministrazione statale e una regionale o tra amministrazioni regionali; b) alla Conferenza unificata, in caso di dissenso tra una regione o provincia autonoma e un ente locale. Verificata la completezza della documentazione inviata ai fini istruttori, la decisione è assunta entro trenta giorni, salvo che il Presidente della Conferenza Stato-regioni o della Conferenza unificata, valutata la

complessità dell'istruttoria, decida di prorogare tale termine per un ulteriore periodo non superiore a sessanta giorni.

3-ter. Se entro i termini di cui ai commi 3 e *3-bis* la Conferenza Stato-regioni o la Conferenza unificata non provvede, la decisione, su iniziativa del Ministro per gli affari regionali, è rimessa al Consiglio dei ministri, che assume la determinazione sostitutiva nei successivi trenta giorni, ovvero, quando verta in materia non attribuita alla competenza statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, e dell'articolo 118 della Costituzione, alla competente Giunta regionale ovvero alle competenti Giunte delle province autonome di Trento e di Bolzano, che assumono la determinazione sostitutiva nei successivi trenta giorni; qualora la Giunta regionale non provveda entro il termine predetto, la decisione è rimessa al Consiglio dei ministri, che delibera con la partecipazione dei Presidenti delle regioni interessate.

3-quater. In caso di dissenso tra amministrazioni regionali, i commi 3 e *3-bis* non si applicano nelle ipotesi in cui le regioni interessate abbiano ratificato, con propria legge, intese per la composizione del dissenso ai sensi dell'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione, anche attraverso l'individuazione di organi comuni competenti in via generale ad assumere la determinazione sostitutiva in caso di dissenso.

3-quinquies. Restano ferme le attribuzioni e le prerogative riconosciute alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano dagli statuti speciali di autonomia e dalle relative norme di attuazione";

c) il comma 4 è abrogato.

ART. 12.

1. Dopo l'articolo 14-*quater* della legge 7 agosto 1990, n. 241, è inserito il seguente:

"ART. 14-*quinquies.* (*Conferenza di servizi in materia di finanza di progetto*) - 1. Nelle ipotesi di conferenza di servizi finalizzata all'approvazione del progetto definitivo in relazione alla quale trovino applicazione le procedure di cui agli articoli 37-*bis* e seguenti della legge 11 febbraio 1994, n. 109, sono convocati alla conferenza, senza diritto di voto, anche i soggetti aggiudicatari di concessione individuati all'esito della procedura di cui all'articolo 37-*quater* della legge n. 109 del 1994, ovvero le società di progetto di cui all'articolo 37-*quinquies* della medesima legge".