



Iter autorizzativi e semplificazione: la Conferenza di servizi

Analisi empirica e indagine sul campo

Giugno 2015

La ricerca è stata condotta da **ref. ricerche** su iniziativa di **Confindustria Toscana Sud** - Delegazione di Arezzo e di **Confindustria** nazionale

Ha coordinato il gruppo di lavoro **Fedele De Novellis**,
avvalendosi della direzione scientifica del Professor **Giuseppe Della Rocca**
L'indagine e il rapporto di ricerca sono stati realizzati da **Claudia Peiti** e **Sara Signorini**

Si ringraziano per il contributo critico e il supporto organizzativo: Mario Bernardini, Rocco Cifarelli, Arianna Domenici, Alessandro Gambini, Luigia Grasso, Antonio Matonti, Massimiliano Musmeci, Luca Paolazzi, Giuseppe Urbano oltre al personale di Confindustria e delle sue associazioni territoriali, che hanno seguito e curato la fase di somministrazione e raccolta dei questionari

Si ringraziano inoltre tutti i rappresentanti di enti territoriali e imprese che hanno partecipato all'indagine per la disponibilità e la cortesia accordate.

Infine, un particolare ringraziamento è rivolto ad Assoservizi Arezzo S.r.l. e Umana S.p.A.

Indice

Sintesi e conclusioni	5
1. Perché un'indagine sulla Conferenza di servizi	14
2. La disciplina della Conferenza di servizi nella Legge 241/1990	20
3. Principali risultati	25
3.1. Il quadro di riferimento: le risultanze del questionario.....	25
3.1.1. L'utilizzo della Conferenza di servizi e le Conferenze concluse nel 2013.....	25
3.1.2. Le Conferenze più lunghe di ciascun ufficio: caratteristiche e regolarità.....	29
3.2. Le interviste agli imprenditori.....	33
3.3. L'utilizzo della Conferenza di servizi: le criticità riscontrate	36
Appendice A: L'indagine sul campo.....	56
A.1. La fase esplorativa: le interviste qualitative preliminari	56
A.2. Le caratteristiche del questionario	57
A.3. L'analisi dei casi studio: le matrici fasi/attori	59
A.4. Le interviste agli imprenditori	61
Appendice B: Lo schema del questionario.....	63
Appendice C: lo schema delle interviste agli imprenditori	71
Appendice D: i casi studio	75

Sintesi e conclusioni

Una proposta per la crescita

L'analisi sulle tendenze di lungo periodo dell'economia italiana ha messo in luce da molti anni una fase di stagnazione della *Produttività Totale dei Fattori* (PTF)¹. Si tratta di un trend precedente l'inizio dell'ultima recessione sul quale si è da tempo concentrata l'attenzione degli economisti e dei *policy maker*.

È per questo motivo che anche oggi, nonostante le politiche siano necessariamente incentrate sull'azione di superamento della recessione attraverso misure a sostegno della domanda, l'aumento della produttività è considerato fra i punti essenziali dell'agenda della politica economica italiana.

La decelerazione della PTF è un fenomeno che non si presta ad una lettura mono-causale. Esso costituisce l'esito della congiunzione di più fattori che hanno concorso a deteriorare nel corso del tempo il funzionamento del nostro sistema economico, intaccandone inesorabilmente i risultati in termini di crescita. Vi è comunque accordo sul fatto che fra le azioni da cui potrebbero derivare una accelerazione della crescita della produttività e un aumento degli investimenti nei prossimi anni vi siano le riforme della Pubblica amministrazione (di seguito anche "*Pa*").

Il Centro Studi di Confindustria ha calcolato che una *Pa* più efficiente ha rilevanti effetti positivi sulla crescita. Una riduzione dell'1% dell'inefficienza della *Pa* (misurata dalla difficoltà a raggiungerne gli uffici) è associata a un incremento dello 0,9% del livello del PIL pro-capite². A tal fine, occorre sciogliere i nodi della burocrazia: troppe e complesse regole, tempi di risposta lunghi e incerti, costi insostenibili della macchina pubblica imbrigliano lo sviluppo, soprattutto delle aziende più dinamiche.

Quello delle Conferenze di servizi è uno dei temi sui quali l'urgenza di una riforma è più avvertita dalle imprese. Per questo motivo, allo scopo di migliorare la conoscenza del fenomeno e supportare le scelte del *policy maker*, è stata svolta una indagine sul campo, i cui risultati sono riportati in questo lavoro.

Il set informativo di base, costruito attraverso un'indagine condotta su un campione per ora limitato e ancora non statisticamente rappresentativo, è stato rafforzato attraverso interviste mirate a operatori che hanno partecipato alle Conferenze, sia amministratori che imprese. L'indagine costituisce quindi un progetto "pilota" attraverso il quale per la prima volta vengono raccolte informazioni di tipo quantitativo sulle Conferenze di servizi convocate dalle pubbliche amministrazioni.

¹ La Produttività Totale dei Fattori (PTF) è calcolata dall'ISTAT come il rapporto tra la misura di volume del valore aggiunto e una misura di volume dell'impiego complessivo dei servizi del capitale e del lavoro. Il suo andamento sintetizza la parte della crescita non spiegata dall'aumento degli input produttivi e riflette gli effetti di fattori quali l'innovazione nei prodotti, il cambiamento tecnologico e quello organizzativo. Per un approfondimento sulla dinamica della PTF in Italia negli ultimi decenni e sulle leve da azionare per incrementarla si veda De Novellis F., *L'Italia al bivio: declino o rilancio*, in Centro Studi Confindustria (2012), *Cambia Italia. Come fare le riforme e tornare a crescere*, marzo.

² Per maggiori dettagli si veda Centro Studi Confindustria (2012), *Scenari economici*, n. 14, giugno (capitolo 2).

Linee guida per una proposta di riforma

Le criticità individuate hanno consentito di elaborare alcune proposte su elementi specifici delle Conferenze. Si tratta di proposte di matrice prevalentemente organizzativa che potrebbero essere acquisite all'interno di un progetto di riforma più ampio dell'istituto, in quanto esula dagli obiettivi di questo lavoro la costruzione di un progetto organico di riforma.

L'esito dell'indagine induce a porre l'enfasi su cinque aspetti di maggiore rilievo, che verranno poi sviluppati nel dettaglio nella parte finale di questa introduzione.

Si potrebbe pensare **all'individuazione di un unico responsabile** di tutte le Conferenze di servizi per ciascuna amministrazione in una logica di *project management*, in modo che i vari uffici procedenti della stessa rispondano a quest'ultimo.

L'ufficio del responsabile, come sopra individuato, dovrà provvedere **all'inizio del procedimento** a segnalare le maggiori incompletezze della proposta e a suggerire in anticipo eventuali correzioni e integrazioni.

Lo stesso ufficio **sarebbe responsabile dei tempi previsti**. Il rispetto dei tempi dovrebbe costituire un parametro prioritario nell'ambito del processo di valutazione organizzativa ed individuale secondo le linee guida della riforma della Pa su cui è impegnato il Governo.

Gli atti pubblici e privati rilevanti per la Conferenza di servizi devono essere standardizzati attraverso la predisposizione di **moduli tipici e di linee guida** e nell'ambito di una tempistica predefinita tramite un **cronoprogramma** che incrementi l'efficacia dello svolgimento del procedimento.

Devono essere posti in atto meccanismi che garantiscano la **validità e la stabilità della decisione assunta**. In questo senso, la contestazione di una decisione da parte di attori che non hanno partecipato alla Conferenza, deve essere tendenzialmente evitata.

Carico burocratico eccessivo, con tempi troppo lunghi e dagli esiti aleatori: un costo rilevante per l'economia

L'efficienza della Pubblica amministrazione è ritenuta, in tutti gli ambiti di analisi, fra i fattori che determinano le *performance* economiche di un paese. E che nella Pubblica amministrazione italiana vi siano spazi significativi di aumento della produttività è un fatto condiviso.

Le conseguenze sull'economia di una Pa inefficiente si prestano ad essere affrontate da più angolature. Ci si riferisce alla dimensione del carico regolatorio cui sono sottoposte le imprese, e quindi al sovraccarico di adempimenti burocratici con il relativo costo del personale addetto; ai tempi nell'espletamento dei diversi passaggi amministrativi; all'incertezza che caratterizza i diversi momenti decisionali in cui la Pa interagisce con le strategie delle imprese; alla capacità dell'amministrazione di prendere decisioni ispirate all'interesse generale della collettività, piuttosto che condizionate da altri fattori che ne riducono l'imparzialità.

Su quest'ultimo punto, i fattori in conflitto con l'interesse pubblico possono essere rappresentati dall'incremento del potere dell'amministrazione stessa, dagli eccessi di discrezionalità dove si annidano distorsioni sino all'estremo caso della concussione.

In tutti questi casi, viene meno la dimensione di "*public servant*" della Pubblica amministrazione, dove un approccio meramente burocratico tende a scoraggiare gli investimenti delle imprese private riducendo il benessere del territorio di riferimento. È noto, infatti, che il costo degli investimenti viene incrementato a seguito dell'onerosità del carico amministrativo e burocratico.

A ciò si deve aggiungere l'aumento del grado di rischio dell'investimento, connesso sia al fatto che le pratiche amministrative possano concludersi con esiti sfavorevoli per lo stesso, anche senza un giustificato motivo, sia all'allungamento dei tempi necessari per il suo avvio, considerando che l'incertezza aumenta all'estendersi dell'orizzonte temporale entro cui si va a materializzare l'attività economica che consegue alle decisioni di investimento iniziali.

Infine, non va trascurato il fatto che tutti i territori sono potenzialmente in competizione fra loro come luogo di attrazione di nuovi investimenti. Le scelte di localizzazione d'impresa si spiegano sulla base di un insieme di fattori che concorrono a determinare l'attrattività di un'area. Un eccesso di carico regolatorio costituisce quindi una diseconomia, che determina una riduzione dei vantaggi comparati e può quindi disincentivare la localizzazione produttiva nel territorio. Anche il processo di selezione del tessuto imprenditoriale a livello locale ne può quindi risultare distorto.

Il conflitto non dovrebbe essere fra ragioni della Pa e ragioni dell'impresa. Nell'interesse della collettività vi è anche quello di una crescita economica vivace, che possa assecondare la creazione di nuove opportunità di lavoro.

L'ambito dell'eccesso di carico amministrativo coinvolge diversi momenti della vita di un'impresa estendendosi anche ai tempi della giustizia e agli obblighi amministrativi in tema di fisco e di lavoro.

Fra i fattori in relazione ai quali le imprese lamentano un sovraccarico di burocrazia e tempi lunghi per esplicitare i vari adempimenti vi sono anche gli iter autorizzativi. Fra questi, un ruolo importante è quello giocato dalle Conferenze di servizi.

Si rientra quindi nell'ambito dei procedimenti attraverso i quali vengono concessi i permessi alle imprese. Una tematica oggetto di monitoraggio anche da parte degli organismi internazionali, che posizionano l'Italia, ad esempio secondo la *survey Doing business* della Banca Mondiale, fra i paesi agli ultimi posti nei *ranking* mondiali.

La complessità amministrativa e la lunghezza dei tempi delle Conferenze di servizi le rendono un terreno di analisi importante all'interno del tema più generale del rapporto fra Pa e impresa.

Dei problemi legati all'efficienza della Pa vi è consapevolezza. Si tratta di temi da tempo sull'agenda delle autorità italiane e su quello delle Conferenze di servizi nello specifico vi sono ipotesi di riforma su cui si sta lavorando per riscriverne la disciplina.

Questo lavoro ha quindi l'ambizione di intervenire nel dibattito in corso per fornire un contributo di analisi, utile a modificare le norme. Non a caso, la ricerca è stata finalizzata esplicitamente all'individuazione dei fattori critici e all'elaborazione di proposte di cambiamento.

Un'indagine sulle Conferenze di servizi

Data l'importanza del tema, un'indagine volta ad aumentare il grado di conoscenza del fenomeno delle Conferenze di servizi è di evidente utilità, anche ai fini dell'esplicitazione di una proposta di riforma.

Il lavoro svolto in questa ricerca si è basato prevalentemente su interviste effettuate sul campo a diversi degli attori coinvolti nelle Conferenze di servizi. In particolare, le informazioni sono state raccolte in quattro stadi.

Il **primo** è stato costituito da **interviste con i dirigenti di alcune amministrazioni comunali**; il **secondo** è stato rappresentato da un **questionario inviato agli enti territoriali** dalle sedi territoriali di Confindustria; il **terzo** è stato rappresentato dall'**analisi qualitativa di alcuni case study** rilevanti, attraverso la lettura dei verbali e interviste agli attori coinvolti, sia dal lato del pubblico che da quello delle imprese; infine, il **quarto** passaggio è stato rappresentato da alcune **interviste** condotte **presso il mondo dell'imprenditoria**, per rilevare l'esperienza delle singole imprese in materia di Conferenza di servizi e raccogliere l'opinione degli imprenditori sulle problematiche esistenti e le possibili soluzioni.

Il limite dell'analisi è che la dimensione e i criteri di selezione dei soggetti intervistati nei diversi momenti non rendono i campioni statisticamente rappresentativi.

Resta comunque il fatto che, pur con questi limiti, il lavoro di ricerca svolto concorre a determinare una base informativa unica sul tema, e quindi un contributo utile per qualsiasi elaborazione normativa di riforma.

I questionari inviati alle amministrazioni rivelano che la Conferenza di servizi è uno strumento di diffuso utilizzo tra gli enti rispondenti. L'85% dei rispondenti ha utilizzato la Conferenza di servizi nel corso della propria attività amministrativa. Nel 18% dei casi i rispondenti hanno utilizzato l'istituto anche nella conformazione speciale attribuitagli dalla normativa di settore, da leggi regionali (da qui in poi definiti "strumenti complementari o integrativi") o da regolamenti interni o prassi (da qui in poi "strumenti affini"). Anche tra gli uffici che dichiarano di non ricorrere a Conferenze di servizi, ve ne è una parte (5%) che conosce e utilizza strumenti affini. La maggior parte dei rispondenti dichiara di aver concluso da una a otto Conferenze nell'anno con più del 20% dei rispondenti che dichiara di aver concluso più di 32 Conferenze nell'anno. Il settore in cui si sono concluse più Conferenze di servizi è quello ambientale.

Il paradosso delle Conferenze di servizi: da strumento di semplificazione a fattore di allungamento dei tempi

Le Conferenze di servizi sono state disciplinate organicamente dalla legge 241/1990 (legge generale sull'azione amministrativa), con l'obiettivo di semplificare e velocizzare l'iter autorizzativo. È dunque un paradosso che esse vengano oggi considerate come emblematiche della dilatazione dei tempi delle autorizzazioni.

L'obiettivo delle Conferenze è di assumere decisioni concordate tra più amministrazioni attraverso un unico momento decisionale che tenga conto di un insieme di modalità di manifestazione della volontà delle amministrazioni invitate (partecipazione, posizioni prevalenti, dissenso, dissenso qualificato e silenzio assenso).

Nella direzione di semplificare e ridurre i tempi degli iter autorizzativi va il silenzio assenso, per cui, qualora le amministrazioni convocate a esprimersi siano assenti, alla fine dei lavori della Conferenza si considera acquisito il loro assenso. Inoltre, un punto importante è rappresentato dai vincoli temporali entro cui le attività svolte in Conferenza di servizi devono essere condotte.

Ciò nonostante, i tempi di conclusione delle Conferenze di servizi definiti dalla normativa sono già di per sé piuttosto estesi. La complessità della normativa fa sì che i soli tempi tecnici richiesti in base ad essa siano di cinque/sei mesi, che quasi raddoppiano se nell'iter si inserisce anche la Valutazione di impatto ambientale (VIA).

Questi tempi minimi possono tuttavia essere dilatati qualora le amministrazioni interessate o lo stesso proponente scelgano di richiedere o presentare integrazioni al progetto originario. La richiesta e la proposta di integrazioni generano una sospensione dei termini del procedimento che, seppur disciplinata nei limiti temporali, tende frequentemente a essere reiterata più volte nel corso del procedimento.

Difatti, l'indagine attraverso il questionario inviato alle amministrazioni ha messo in evidenza tempi generalmente più lunghi rispetto ai "tempi di legge", soprattutto per quanto concerne le materie ambientali. L'80% delle Conferenze con durata superiore all'anno ha riguardato progetti per impianti industriali, con particolare riferimento a quelli di gestione dei rifiuti e di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Tempi lunghi: perché? Le principali criticità della Conferenza di servizi emerse dall'indagine

L'analisi ha consentito di individuare i principali elementi di criticità delle Conferenze di servizi, riconducendoli a cinque aree.

1) Frammentazione delle competenze. Il numero molto elevato di attori è considerato fra i fattori che giocano un ruolo nell'allungare i tempi. La ragione per la convocazione di un così elevato numero di enti può ritrovarsi nella parcellizzazione delle competenze degli enti stessi. Ne consegue che nel processo decisionale intervengono diversi soggetti che hanno contezza di un aspetto specifico, senza avere maturato una visione "sistemica" del procedimento.

2) Carenze nella comunicazione e interazione. La parcellizzazione delle competenze determina un ampio deficit di comunicazione tra gli attori coinvolti. I problemi di comunicazione sono particolarmente evidenti nella relazione fra amministrazione e impresa, che avviene di fatto su un piano puramente formale.

3) Assenza di standardizzazione. L'assenza di standardizzazione della documentazione richiesta a corredo dell'istanza comporta un onere a monte per l'impresa, che deve adattarsi di volta in volta a quanto formalmente richiesto, ma anche a valle, dato che l'eterogeneità delle richieste di documentazione determina spesso la richiesta di integrazioni, che è una delle principali fonti di aggravio sia in termini di costi che in termini di tempi.

4) Sfasatura del ciclo procedimentale. Vi è poi un problema legato alla scansione delle fasi della Conferenza. Non sempre l'ordine delle varie fasi del processo, che possono avvenire in sequenza oppure in parallelo, sembra ispirato alla ricerca di una maggiore efficacia nello svolgimento del procedimento amministrativo.

5) Vuoto di responsabilità, assenza di tutela dell'impresa utente. Le caratteristiche del processo, e in particolare la frammentazione di cui al precedente punto 1), comportano che il responsabile del procedimento si limiti a svolgere un ruolo di coordinatore formale di obblighi amministrativi. È assente una prospettiva collaborativa del responsabile, il quale dovrebbe invece guidare il procedimento al buon esito dello stesso. Inoltre, si verifica un sostanziale vuoto di responsabilità, visto che ciascuna delle amministrazioni che interviene si occupa solo del segmento di propria competenza. La mancanza di una competenza nel merito delle questioni da parte dell'amministrazione procedente e l'assenza di una capacità conciliatoria della stessa determinano dunque incertezze, sovrapposizioni e, soprattutto, l'estrema frammentazione delle fasi del procedimento.

Le proposte

Alla luce delle precedenti criticità, la conclusione dell'analisi conduce a proporre le seguenti linee-guida cui ispirare una riforma della Conferenza di servizi.

1) Competenze

Il superamento nella frammentazione delle competenze deve essere conseguito senza rinunciare all'apporto di chi è in possesso di preparazioni specialistiche. Per ottenere questo risultato è auspicabile che si proceda da un lato al **rafforzamento delle competenze dell'amministrazione procedente, attribuendole un ruolo di direzione e coordinamento dell'intera Conferenza anche in termini sostanziali**, dall'altro a una valorizzazione bilanciata delle competenze dei singoli enti, migliorando il coordinamento delle attività di amministrazioni simili e favorendo, ove possibile, l'accorpamento dei poteri decisionali.

2) Comunicazione e interazione

L'amministrazione pubblica deve **coinvolgere** l'interessato, che in questo caso è anche utente che riceve un servizio, non solo impresa che richiede un'autorizzazione. Possono essere previsti appuntamenti formali o non formali e deve essere valorizzata la possibilità per il proponente di partecipare effettivamente alle riunioni, con una funzione informativa, ma anche dialettica sulle questioni rilevanti che possono costituire base per la revisione del progetto, se necessaria. Inoltre, per favorire il miglioramento dell'aspetto comunicativo, si dovrebbero privilegiare azioni che agevolino la consultazione della documentazione e facilitino una maggiore interazione tra gli attori della Conferenza. In questa direzione si potrebbe **abolire la necessità di richiesta formale di accesso agli atti** individuando una modalità di diffusione automatica della documentazione ai partecipanti. La **predisposizione di un unico spazio su un sito dedicato** (con accesso consentito ai soli partecipanti) potrebbe rappresentare un passaggio rilevante per tale finalità, prevedendo ad esempio inizialmente che tutti gli atti di ciascuna Conferenza vengano caricati sulla piattaforma e in prospettiva studiando una modalità che renda la piattaforma un mezzo di interazione tra i diversi membri della Conferenza, sia nella gestione dei rapporti tra le diverse amministrazioni sia nei rapporti tra ciascuna amministrazione e il proponente. La piattaforma potrebbe inoltre costituire uno strumento di rilevazione dei dati rilevanti con l'obiettivo di monitorare la funzionalità dell'istituto.

3) Standardizzazione

È auspicabile la concertazione tra i vari livelli di governo per la definizione di elementi di standardizzazione dei principali documenti di interazione tra l'impresa interessata e le amministrazioni interessate: verbali, pareri e quadri prescrittivi. Gli elementi di standardizzazione potranno riguardare sia le modalità espositive (ad esempio tramite l'ausilio di tabelle di sintesi) che l'individuazione di elementi indispensabili. Nella medesima direzione è auspicabile la stesura di linee guida che indirizzino la documentazione da fornire e individuino le caratteristiche di base per gruppi di progetti, nonché di glossari che favoriscano la comunicazione tra i diversi attori. La **predisposizione di moduli standard e di linee guida** dovrebbe infatti consentire di ridurre le richieste di integrazioni.

4) Ciclo procedimentale

Per ovviare allo sfasamento del procedimento, si propone di introdurre forme di schematizzazione sia delle fasi che degli elementi rilevanti all'interno dello stesso, al fine di migliorarne l'organizzazione in termini di sequenza logica delle azioni. L'amministrazione procedente dovrebbe essere in grado di **prevenire** gli aspetti critici, ad esempio anticipando molte delle possibili questioni a valle in una seduta specifica con l'impresa interessata. La stesura di un **cronoprogramma della Conferenza** potrebbe scandirne fasi e tempi *ex ante*; la redazione dei verbali, che solitamente avviene a Conferenza conclusa, dovrebbe invece essere contestuale al suo svolgimento, ad esempio alla fine di ciascuna riunione; infine, potrebbe essere utile introdurre delle matrici di schematizzazione di tipo fasi/attori che riassumano lo svolgimento del processo.

5) Responsabilità

Esula dagli scopi del presente lavoro l'individuazione di forme sanzionatorie verso le amministrazioni che si dimostrino particolarmente restie ad assumere decisioni certe in tempi brevi. D'altra parte, le

imprese evidenziano la rilevanza del fenomeno che può definirsi di “riluttanza” amministrativa, per cui sono auspicabili forme di **moral suasion** o, se necessario, strumenti sanzionatori finalizzati a ridurre i casi in cui la discrezionalità dell’amministrazione non appare ispirata dalla tutela dell’interesse pubblico generale.

In generale, gli aspetti sottolineati nei punti da 1 a 4 dovrebbero essere propedeutici all’esercizio di una **discrezionalità responsabile e guidata entro scansioni procedurali efficienti**. La razionalizzazione delle fasi del procedimento, attraverso l’introduzione di tavole di schematizzazione dei tempi, può essere di ausilio anche per risolvere i problemi di **frammentazione della normativa esistente** (Legge 241/1990, leggi di settore e delle leggi regionali).

In generale, tutte le novità qui proposte potrebbero essere introdotte in un primo momento per un **gruppo di enti sperimentatori**, per poi venire estese agli enti su tutto il territorio nazionale.

La riforma della disciplina della conferenza di servizi: il punto di vista di Confindustria

I risultati dell’indagine confermano la bontà delle linee di intervento che da tempo Confindustria (insieme ad altri autorevoli osservatori) ha portato all’attenzione dei decisori pubblici e che attengono sia alla sfera organizzativa, oggetto privilegiato dell’indagine, sia ad alcuni profili strutturali della Conferenza di servizi.

È dunque necessario un intervento di riforma organica della disciplina della Conferenza di servizi, che affronti in maniera coordinata le problematiche dell’istituto e fissi in modo chiaro le regole per il suo funzionamento.

Di seguito, si sintetizzano le principali linee di intervento oggetto delle proposte di Confindustria:

- **semplificare e accelerare i lavori della conferenza**, riducendo e precisando i termini di indizione, convocazione e conclusione; valorizzando l’utilizzo degli strumenti informatici per i procedimenti meno complessi; richiedendo a ciascuna amministrazione convocata un’adeguata ed effettiva attività istruttoria, che le consenta di partecipare ai lavori in maniera attiva e proficua;
- **assicurare la certezza, sia sul piano temporale che decisionale, della determinazione conclusiva**. Come anticipato, la disciplina attuale non consente di assicurare la conclusione dei lavori della conferenza entro i tempi stabiliti, né l’agevole adozione della decisione finale, soprattutto quando nel procedimento sono coinvolte amministrazioni portatrici di interessi sensibili. È, quindi, importante predisporre meccanismi decisionali in grado di garantire, da un lato, il rispetto rigoroso dei termini procedurali e, dall’altro, l’agevole composizione degli interessi coinvolti, privilegiando a tal fine: (i) il silenzio assenso “incondizionato” per l’acquisizione degli atti favorevoli; (ii) il dissenso “strutturato” (motivazione e indicazione di soluzioni operative per superarlo) e manifestato in conferenza per l’acquisizione degli atti negativi; (iii) criteri qualitativi per la composizione degli interessi e l’adozione della decisione finale (principio delle “posizioni prevalenti”); (iv) il confronto tecnico e non politico per il superamento del dissenso espresso dalle amministrazioni portatrici di interessi sensibili;

- **garantire la definitività alla determinazione conclusiva.** Molti dei silenzi assenso che si formano nell'ambito della Conferenza di servizi, più che l'effetto di una attenta valutazione, sono la conseguenza di inerzie e inattività da parte delle amministrazioni interessate che, per rimediare, sono solite agire in via di autotutela, compromettendo l'esito positivo dei lavori della conferenza. Per assicurare definitività agli atti acquisiti in conferenza e alla decisione finale, sarebbe opportuno evitare alle amministrazioni intervenute o che, comunque, abbiano avuto la possibilità di partecipare, di agire in autotutela o in giudizio autonomamente per mettere in discussione gli esiti della conferenza.

La delega per il riordino della disciplina della Conferenza di servizi, contenuta nel DDL recante la "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", recepisce molti di questi principi. Tra le altre cose, il DDL infatti prevede (i) la ridefinizione e riduzione dei casi in cui la convocazione della Conferenza di servizi è obbligatoria; (ii) la certezza dei tempi della conferenza, imponendo a tutti i partecipanti di un onere di chiarezza e inequivocità delle conclusioni espresse; (iii) la previsione di un rappresentante unico in conferenza per le amministrazioni statali; (iv) la possibilità di svolgere la conferenza con strumenti informatici, nonché la facoltà, per l'amministrazione procedente, di acquisire ed esaminare gli interessi coinvolti in modalità telematica asincrona.

Durante l'esame in Commissione Affari Costituzionali sono state recepite le indicazioni di Confindustria finalizzate ad assicurare la certezza, sia sul piano temporale che decisionale, della determinazione conclusiva della Conferenza di servizi (es. possibilità di agire in autotutela preclusa alle amministrazioni inerti), nonché la previsione di un meccanismo decisionale qualitativo, che consenta di prendere in considerazione la tipologia degli interessi coinvolti (principio delle posizioni prevalenti).

Trattandosi di una delega legislativa, saranno decisive la celerità e la coerenza dei decreti attuativi rispetto ai principi di questa.

1. Perché un'indagine sulla Conferenza di servizi

L'introduzione della Conferenza di servizi nell'ordinamento ha costituito un importante momento di innovazione e si inserisce in un percorso di riforme della Pubblica amministrazione che dura da tempo e resta tuttora in cima all'agenda di governo.

La sua prima introduzione nell'ordinamento risale alla seconda metà degli anni ottanta, dopo una prima fase in cui la Conferenza veniva già utilizzata nella prassi senza una vera disciplina normativa. Inizialmente i primi riferimenti espliciti alla Conferenza di servizi nell'ordinamento sono apparsi in alcune leggi di settore³. È solo nel 1990 che la Conferenza diviene un istituto generale, disciplinato dalla Legge 241, nella quale è stata riformata la normativa sul procedimento amministrativo e di cui un capo – quello in cui veniva introdotta anche la Conferenza di servizi – era dedicato esplicitamente alla “semplificazione dell'azione amministrativa”.

Volendo provare a dare una definizione di “*semplificazione*” nel contesto della Legge 241/1990, è possibile fare riferimento al tentativo di rendere più “snella” l'interazione tra i soggetti coinvolti nel procedimento amministrativo, quindi tra ente pubblico e impresa privata, ma anche tra diversi enti del settore pubblico.

In questo contesto, tra le finalità della Conferenza di servizi vi era quella, appunto, di semplificare nell'ambito del procedimento amministrativo l'interazione tra enti pubblici che tutelano diversi interessi. Dando alla Conferenza di servizi valenza di strumento generale da adottare nei procedimenti, è stato perseguito come fine da un lato quello di dotare la Pubblica amministrazione di uno strumento atto a ridurre i tempi dei procedimenti amministrativi, dall'altro di introdurre nell'ambito pubblico una buona prassi che promuova il dialogo e la reciproca interlocuzione tra le amministrazioni.

A livello pratico, in effetti, la Conferenza di servizi altro non è che una riunione (o una sequenza di più riunioni) a cui, proprio come in una “Conferenza”, partecipano più soggetti pubblici, che tutelano diversi interessi e che sono tra loro accomunati dal doversi a qualche titolo esprimere in relazione ad uno specifico provvedimento o a più provvedimenti legati ad una materia o a dei risultati comuni.

In dottrina viene spesso definita anche come “modulo procedimentale”, in quanto costituisce una cornice unitaria entro la quale si svolge il procedimento. In altre parole, sia che si tratti di autorizzare la costruzione di un complesso residenziale sia che si tratti di rilasciare una VIA per un termovalorizzatore, l'indizione della Conferenza di servizi comporta che gli enti pubblici coinvolti debbano attenersi ad una serie di prescrizioni comuni, che riguardano sia la modalità che le tempistiche dell'azione pubblica.

³ Ad esempio in materia di smaltimento rifiuti (L. 441/87) o per la realizzazione delle opere relative al mondiale di calcio Italia 90 (L. 205/89) [Fonte regione Piemonte Osservatorio sulla Riforma Amministrativa]

Con questo tipo di innovazione il legislatore ha inteso introdurre anche uno strumento che migliorasse la comunicazione sia tra privati e Pa sia tra diverse amministrazioni.

L'**indagine** che viene presentata in questo rapporto e che prende ad oggetto l'utilizzo dello strumento Conferenza di servizi, costituisce un progetto "pilota" attraverso il quale per la prima volta vengono raccolte informazioni di tipo quantitativo sulle Conferenze di servizi convocate dalle pubbliche amministrazioni.

L'assenza di banche dati o di informazioni sistematizzate sul tema del procedimento amministrativo in generale, e sulla Conferenza di servizi in particolare, ha reso necessario la predisposizione di una indagine sul campo. Infatti, non esiste per le amministrazioni l'obbligo di raccogliere in maniera sistematica e standardizzata le informazioni relative alla propria attività nell'ambito dei procedimenti amministrativi. Di conseguenza, sul tema, si ha a disposizione un set limitato di informazioni, che spesso si riducono a quelle contenute nei verbali⁴. In altri lavori, invece, l'analisi è stata limitata ad alcune realtà (un territorio, un livello di governo, una tipologia di ufficio, ecc.)⁵.

Nella presente indagine, per ottenere un quadro il più possibile completo che delineasse le caratteristiche del rapporto tra pubblico e privato nell'ambito delle Conferenze, si è fatto ricorso a diversi strumenti di rilevazione, sia quantitativa che qualitativa, prendendo in considerazione sia il punto di vista delle amministrazioni pubbliche che quello delle imprese.

Le fasi principali in cui si è articolata l'indagine sono quattro: (i) **interviste preliminari** presso alcune amministrazioni locali; (ii) indagine quantitativa attraverso la somministrazione di un **questionario alle Pa**; (iii) analisi qualitativa di alcuni **case study** rilevanti, attraverso la lettura dei verbali e interviste agli attori coinvolti, sia dal lato pubblico che delle imprese; (iv) **interviste presso il mondo imprenditoriale**, per rilevare l'esperienza delle singole imprese in materia di Conferenza di servizi e raccogliere l'opinione degli imprenditori sulle problematiche esistenti e sulle possibili soluzioni.

Pur trattandosi di un primo esperimento, con tutte le limitazioni che possono derivare dalla partecipazione volontaria all'indagine, il tentativo di superare l'assenza di banche dati è utile per offrire una migliore comprensione di come funziona lo strumento e di come sia possibile perfezionarlo.

Questo aspetto appare quanto mai di rilievo in questo momento storico in cui ancora l'Italia si colloca nelle retrovie delle principali classifiche che confrontano i paesi sul tema della competitività, concetto molto ampio nel quale sicuramente un ruolo fondamentale è giocato dall'efficacia dell'azione pubblica.

Per un confronto internazionale possono essere di interesse le rilevazioni dell'ultima edizione del rapporto della Banca Mondiale **Doing Business**⁶, nel quale l'Italia figura solo al 56esimo posto su una lista di 189 paesi classificati in funzione della facilità di fare impresa, o "*ease of doing business*".

⁴ SNA e Irpa, *Il procedimento amministrativo a venti anni dalla legge n. 241 del 1990*, ottobre 2013.

⁵ Corep e LaPo, *La Conferenza di servizi: analisi empirica ed esperienze a confronto*, aprile 2009.

⁶ World Bank Group, *Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency*, Ottobre 2014. L'intero rapporto è scaricabile a questo link: <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2015>.

In breve, la classifica stilata dalla *Banca Mondiale* fornisce una valutazione relativa dell'ambiente in cui le imprese si trovano ad operare in ciascuno dei paesi considerati dall'indagine, dove il termine ambiente fa riferimento a tutta una serie di dimensioni e fattori con cui l'impresa interagisce e nelle quali l'impresa si trova a operare, e che caratterizzano un territorio per una minore o maggiore competitività.

Tavola 1.1. L'Italia nella Classifica *Doing Business* sulla "semplicità" di fare impresa

<i>Chi sono i primi?</i>			<i>Chi è come l'Italia?</i>			<i>L'Italia e l'Europa</i>		
#	Paese	Punti (1)	#	Paese	Punti (1)	#	Paese	Punti (1)
1	Singapore	88,27	51	Slovenia	69,87	4	Danimarca	84,20
2	Nuova Zelanda	86,91	52	Panama	69,22	8	Regno Unito	80,96
3	Hong Kong	84,97	53	Bahrein	69,00	9	Finlandia	80,83
4	Danimarca	84,20	54	Ungheria	68,79	13	Irlanda	80,07
5	Corea, Rep.	83,40	55	Turchia	68,66	14	Germania	79,73
6	Norvegia	82,40	56	Italia	68,48	21	Austria	77,42
7	Stati Uniti	81,98	57	Bielorussia	68,26	25	Portogallo	76,03
8	Regno Unito	80,96	58	Giamaica	67,79	27	Olanda	75,01
9	Finlandia	80,83	59	Lussemburgo	67,60	31	Francia	73,88
10	Australia	80,66	60	Tunisia	67,35	33	Spagna	73,17
56	Italia	68,48	61	Grecia	66,70	56	Italia	68,48

Fonte: elaborazione **ref. ricerche** su *Doing Business* 2015, World Bank Group

(1) Punteggio assegnato secondo la metodologia di calcolo dell'indicatore sintentico di *Doing Business*

ref.
ricerche

La Tavola 1.1 illustra la posizione dell'Italia nella classifica della Banca Mondiale sulla base della posizione e del punteggio totalizzato nell'indicatore globale sulla facilità di fare impresa, confrontandola sia con quella delle "eccellenze" rilevate da *Doing Business* che con quella di realtà simili all'Italia.

Tra i paesi che presentano un ambiente più accogliente per un'impresa secondo *Doing Business* non ci sono solo le "tigri asiatiche" Singapore, Corea del Sud e Hong Kong o gli Stati Uniti. Una elevata competitività si riscontra anche nei paesi scandinavi e nel Regno Unito, oltre che in Nuova Zelanda e Australia. L'Italia invece, oltre ad occupare nella classifica una posizione molto arretrata che la affianca a paesi come la Turchia, la Tunisia o l'Ungheria, si trova ad elevata distanza dai principali *partner* europei, non solo rispetto alla Germania che occupa la 14esima posizione, ma anche rispetto a Portogallo, Francia e Spagna, che si trovano rispettivamente alle posizioni 25, 31 e 33.

L'indicatore di *Doing Business* è costruito per tenere conto di tutte le dimensioni rilevanti per un'impresa che voglia aprire e operare su un territorio, tra cui rientra ovviamente anche il rapporto con la Pubblica amministrazione. L'interazione pubblico-privato viene declinata in diversi aspetti,

dalla facilità nell'iniziare un'attività o nell'ottenere un permesso a costruire, al rapporto con l'erario (non solo in funzione dell'ammontare delle tasse ma anche alla comprensibilità del sistema fiscale), fino alle questioni legate alla giustizia nel valutare la possibilità di far rispettare un contratto commerciale.

Tavola 1.2. Le dimensioni della competitività in Italia, secondo *Doing Business*

Indicatori	Posto in classifica			Punti		
	2015	2014	var.	2015	2014	var.
Aprire un'attività	46	61	15	91,22	88,88	2,34
Ottenere un permesso a costruire	116	114	-2	67,35	67,26	0,09
Allacciamento energia elettrica	102	97	-5	72,65	72,64	0,01
Registrare la proprietà	41	41	0	79,44	79,43	0,01
Ottenere credito	89	86	-3	45,00	45,00	0,00
Protezione degli azionisti di minoranza	21	19	-2	66,67	66,67	0,00
Pagare le imposte	141	137	-4	62,13	61,87	0,26
Import-Export	37	34	-3	83,44	83,34	0,10
Far rispettare i contratti	147	147	0	45,61	45,61	0,00
Risolvere l'insolvenza	29	27	-2	71,29	71,25	0,04
Posizione complessiva	56	52	-4	68,48	68,19	0,29

Fonte: elaborazione ref. ricerche su *Doing Business* 2015, World Bank Group

ref.
ricerche

Senza voler entrare nel merito di ciascuna delle dimensioni che compongono l'indicatore di *Doing business*, si può immediatamente osservare che è proprio nelle variabili che riguardano il rapporto diretto di un'impresa con il pubblico che l'Italia presenta le maggiori criticità. Giustizia civile ("far rispettare i contratti"), normativa fiscale ("pagare le imposte") e attività amministrativa ("ottenere un permesso a costruire" e "allacciamento energia elettrica") sono i temi su cui l'Italia occupa posizioni eccezionalmente arretrate, oltre a metà classifica.

L'unico aspetto del fare impresa in cui l'Italia ha migliorato la propria posizione relativa rispetto alla classifica dello scorso anno è la "facilità nell'aprire un'attività". Pur accogliendo questo passo in avanti con favore, si comprende come una riforma che rende più snelle le pratiche per iniziare un'attività d'impresa perda di valore quando l'esercizio stesso dell'attività si deve poi confrontare con altri aspetti dell'attività amministrativa che sono, secondo *Doing Business*, decisamente arretrati rispetto ai principali competitor economici.

Per quanto riguarda l'oggetto di questo rapporto, di particolare rilievo è il dato sui "permessi a costruire". L'indicatore rileva le dimensioni relative alla possibilità ottenere un permesso a costruire dalla Pubblica amministrazione, valutate in relazione al caso specifico di un'impresa che intenda realizzare un generico capannone (*warehouse*).

Tavola 1.3. La Classifica *Doing Business* sul rilascio di permessi per costruire un capannone

<i>Chi sono i primi?</i>					
<i>Posto in classifica</i>	<i>Paese</i>	<i>Punti</i>	<i>Pratiche (n.)</i>	<i>Giorni</i>	<i>Costo % (1)</i>
1	Hong Kong	95,53	5	66	0,4
2	Singapore	92,84	10	26	0,3
3	Georgia	91,44	8	69	0,3
4	Emirati Arabi	91,22	10	44	0,2
5	Danimarca	89,84	7	64	2,3
6	Tailandia	88,77	7	113	0,1
7	Bahrein	88,48	11	60	0,2
8	Germania	87,42	8	96	1,1
9	Iraq	86,65	8	119	0,3
10	Isole Marshall	86,33	11	42	2,5
...	OCSE (media)	76,02	12	148	1,7
116	Italia	67,35	10	233	3,7

<i>Chi è come l'Italia?</i>					
<i>Posto in classifica</i>	<i>Paese</i>	<i>Punti</i>	<i>Pratiche (n.)</i>	<i>Giorni</i>	<i>Costo % (1)</i>
111	Repubblica del Congo	67,72	8	119	11,6
112	San Marino	67,67	14	146	5,3
113	Trinidad e Tobago	67,66	13	250	0,1
114	Cabo Verde	67,53	16	140	4,1
115	Timor Est	67,52	16	207	0,3
116	Italia	67,35	10	233	3,7
117	Mauritius	67,17	13	245	0,7
118	Canada	67,12	12	249	1,3
119	Niger	66,90	12	130	8,3
120	Sierra Leone	66,80	16	166	3,1
121	Israele	66,45	15	209	1,6

<i>L'Italia e l'Europa</i>					
<i>Posto in classifica</i>	<i>Paese</i>	<i>Punti</i>	<i>Pratiche (n.)</i>	<i>Giorni</i>	<i>Costo % (1)</i>
5	Danimarca	89,84	7	64	2,3
8	Germania	87,42	8	96	1,1
17	Regno Unito	85,06	9	105	1,2
33	Finlandia	81,61	15	64	0,8
58	Portogallo	77,31	14	113	1,4
78	Austria	74,25	11	192	1,1
86	Francia	73,14	8	183	4,7
100	Olanda	70,11	13	161	3,8
105	Spagna	69,18	7	229	5,2
116	Italia	67,35	10	233	3,7
128	Irlanda	65,61	10	150	9,5

Fonte: elab. **ref. ricerche** su *Doing Business* 2015, World Bank Group
(1) In % del costo totale di realizzazione del capannone

In un Paese con un punteggio elevato in questo settore i processi di rilascio dei permessi sono rigorosi, ma al tempo stesso veloci e trasparenti.

Per l'Italia, il numero di pratiche richieste, che dovrebbe quindi rilevare la complessità del processo, è in linea con la media OCSE (Tavola 1.3). Colpiscono invece in particolar modo i dati sul costo relativo delle pratiche, valutato in percentuale rispetto al costo totale per la realizzazione del capannone (3,7 per cento del costo del capannone in Italia contro l'1,7 per cento del costo del capannone nella media OCSE), e soprattutto i tempi necessari ad ottenere le autorizzazioni (233 giorni contro i 150 della media OCSE), che avvicinano l'Italia ai tempi medi degli ultimi dieci paesi della classifica (circa 280 giorni)⁷.

Pur tenendo a mente le limitazioni che la costruzione di un indicatore sintetico confrontabile tra realtà molto diverse come quello di *Doing Business*, il dato segnala la necessità di intervenire per innovare ulteriormente nel campo dell'efficacia del rapporto tra la Pubblica amministrazione e le imprese.

L'obiettivo di questo lavoro è quindi quello di indagare l'efficacia dell'interazione tra pubblico e privato relativamente all'attività di rilascio di permessi e, in tale ambito, comprendere l'utilità, il funzionamento e il ruolo della Conferenza di servizi, rilevandone sia i risultati positivi che le eventuali criticità.

Le domande cui si è cercato di fornire una risposta sono diverse.

Si è cercato di fare emergere le caratteristiche delle Conferenze di servizi così come si svolgono nella realtà dei fatti. La variabile fondamentale è quella del **tempo**, dato che tra le finalità dell'introduzione della Conferenza di servizi nell'ordinamento vi è proprio la riduzione della durata media dei procedimenti amministrativi. A questo proposito, si è cercato di individuare i possibili fattori che incidono sulla durata delle Conferenze di servizi, individuando attraverso il questionario una serie di dimensioni, come il tipo di attività per cui l'impresa ha richiesto un'autorizzazione o il valore dell'investimento legato all'attività in oggetto.

Essendo la Conferenza di servizi uno strumento che dovrebbe unificare in uno stesso "modulo procedimentale i passaggi di un procedimento amministrativo, si è voluto verificare in che misura questa **integrazione** sia effettiva all'interno delle Conferenze, o se invece si riscontra una **frammentazione** dei passaggi del procedimento e delle competenze.

Una dimensione che favorisce l'integrazione, e quindi l'esistenza di una **visione sistemica** e non frammentata delle tematiche del procedimento trattato nella Conferenza, è quella del dialogo e della reciproca interlocuzione tra gli attori coinvolti, siano essi pubblici o privati.

Nel definire i rapporti che intercorrono tra i diversi attori coinvolti nelle Conferenze di servizi si è dunque cercato di delineare come si realizza il processo di **comunicazione** e di **interazione**, sia tra pubblico e privato che tra enti diversi del pubblico. L'analisi ha cercato di caratterizzare le Conferenze

⁷ I dieci paesi al mondo in ottenere un permesso a costruire un magazzino è più gravoso secondo *Doing Business* sono Madagascar, Croazia, Cina, Costa d'Avorio, Argentina, Bosnia-Erzegovina, Cambogia, India, Afghanistan e Serbia.

di servizi rispetto a una serie di fattori inerenti l'interazione tra gli attori coinvolti, quali la trasparenza in senso sostanziale nell'accesso alle informazioni, le modalità e la sequenzialità con cui avviene l'interazione tra gli attori (ad esempio, le comunicazioni avvengono prima, dopo o *just in time* nel procedimento? L'impresa si interfaccia con una sola o con tutte le amministrazioni coinvolte? Quanti e quali sono gli attori coinvolti e come si coordinano tra di loro?).

È emerso un quadro frammentato per certi versi, ma con caratteristiche ricorrenti.

Frammentato all'interno del procedimento e della Conferenza stessa, nella misura in cui non esiste quella visione sistemica che consentirebbe uno svolgimento più fluido dei processi. Ma anche frammentato nel senso di diversificato, dato che nell'esperienza pratica si hanno evidenze che l'utilizzo della Conferenza di servizi ha in effetti dato risultati positivi.

Interessante è stato anche rilevare come esperienze molto diverse (per settore, per tipologia di impresa, per livello di governo) presentino caratteristiche ricorrenti e criticità comuni, segno che esiste la possibilità di **semplificare**. In altre parole, ciò che si osserva è che se con la Conferenza di servizi si è raggiunto un primo principale obiettivo, ovvero quello di consentire la semplificazione di un procedimento amministrativo utilizzabile in diversi settori e da diversi livelli di governo, è possibile (appunto per l'esistenza di caratteristiche ricorrenti e di criticità comuni) migliorare ancora tale strumento utilizzando un approccio dove le eventuali criticità possono essere risolte e superate (semplificate) individuando soluzioni applicabili trasversalmente (integrandole).

2. La disciplina della Conferenza di servizi nella Legge 241/1990

La Legge 241/1990 dedica alla Conferenza di servizi cinque articoli che stabiliscono l'obbligatorietà o meno di convocare una Conferenza, definiscono alcune fattispecie particolari e ne regolano i lavori.

L'obbligatorietà si può desumere dal fatto che la Legge 241/1990 distingue implicitamente due fattispecie attraverso una diversa declinazione del verbo "indire".

La Conferenza "*può essere indetta*" (e quindi non è obbligatoria) quando una amministrazione è responsabile per l'adozione di un provvedimento, ma questo provvedimento coinvolge una pluralità di interessi pubblici che devono essere in qualche modo presi in considerazione. Si supera così l'inconveniente di dover raccogliere i pareri di diverse amministrazioni in momenti distinti.

Questo è il caso che generalmente in dottrina viene definito "**Conferenza istruttoria**", in cui l'amministrazione competente a decidere è una sola e il provvedimento finale rientra nella sua esclusiva competenza; ciò significa che per l'amministrazione procedente la Conferenza non ha altro scopo che rendere contestuale l'acquisizione dei pareri ma che ai fini decisionali si tratta di una mera semplificazione procedurale. La ponderazione degli interessi, ovvero quanto l'amministrazione recepirà nel provvedimento finale dei pareri acquisiti, non è dissimile da quello che l'amministrazione svolgerebbe sulla base dei pareri acquisiti senza ricorrere ad alcun meccanismo di semplificazione.

La Conferenza “è sempre *indetta*” (e quindi è **obbligatoria**) invece quando sussistono due condizioni: (i) il coinvolgimento di altri enti pubblici non ha il solo fine di raccogliergli il parere ma di ottenere un’autorizzazione che solo da questi può essere rilasciata e (ii) la richiesta di queste autorizzazioni al di fuori di una Conferenza non ha avuto successo nell’arco di 30 giorni.

In questi casi la Conferenza viene definita “**decisoria**”, poiché serve ad assumere decisioni concordate tra più amministrazioni in sostituzione dei pareri previsti⁸. In tal caso, seppur la decisione non sia subordinata al consenso unanime di tutti i soggetti, è previsto un meccanismo articolato di ponderazione degli interessi coinvolti. La normativa prevede infatti che “*all’esito dei lavori della Conferenza, l’amministrazione procedente, valutate le specifiche risultanze della Conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede, adotta la determinazione di conclusione del procedimento*”.

Anche in questo caso è la dottrina a porre enfasi sul criterio decisionale definendo meglio cosa debba intendersi per **posizioni prevalenti**⁹: una sorta di maggioranza pesata, dove tuttavia i criteri per l’individuazione delle posizioni prevalenti restano affidati alla valutazione dell’amministrazione procedente.

Questa regola vale ad eccezione del caso in cui si manifestino **dissensi “qualificati”**, ovvero il dissenso espresso da una amministrazione cui è affidata la cura di **interessi sensibili** (ossia delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio artistico e alla tutela della salute e della pubblica incolumità). Il superamento dei dissensi qualificati può avvenire rimettendo la questione al Consiglio dei Ministri¹⁰.

La Legge 241/1990 disciplina invece esplicitamente la terza tipologia di Conferenza, la **Conferenza preliminare**, che viene utilizzata per esaminare progetti di particolare complessità prima della presentazione di un’istanza o di un progetto definitivo. La convocazione di questo tipo di Conferenza è subordinata ad una motivata richiesta dell’interessato e alla relativa decisione dell’amministrazione procedente. La Conferenza preliminare viene spesso definita pre-decisoria, perché le amministrazioni che ad essa prendono parte si vincolano a non manifestare sul futuro progetto definitivo ragioni di

⁸ Nel caso della Conferenza istruttoria non è necessaria una determinazione conclusiva, mentre nel caso di Conferenza decisoria il provvedimento finale sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso delle amministrazioni partecipanti o comunque invitate a partecipare (art. 14-ter comma 6-bis).

⁹ Nel tempo si sono susseguiti significativi cambiamenti in relazione al potere di veto delle amministrazioni invitate in Conferenza. Si è passati dall’unanimità degli assenti, alla posizione maggioritaria fino alla regola delle cosiddette posizioni prevalenti.

¹⁰ L’art. 14-quater sottolinea infatti che qualora venga espresso motivato dissenso da una delle suddette amministrazioni la questione è rimessa dall’amministrazione procedente alla deliberazione del Consiglio dei Ministri. Questa regola, che vale anche per il dissenso espresso da una regione o da una provincia su una materia di propria competenza, prevede che il Consiglio dei Ministri si pronunci entro 60 giorni previa intesa con la regione/provincia in caso di dissenso tra amministrazioni statali e regionali o previa intesa con la regione/provincia in caso di dissenso tra amministrazioni regionali/provinciali e locali.

dissenso che non siano emerse nella disamina del progetto preliminare e che non attengano a fatti sopravvenuti prima della conclusione della Conferenza¹¹.

Una volta chiarite le diverse caratteristiche della Conferenza (istruttoria, decisoria, preliminare), è interessante metterne in rilievo due aspetti peculiari: le tempistiche associate all'utilizzo dell'istituto e le modalità di manifestazione della volontà delle amministrazioni invitate (partecipazione, posizioni prevalenti, dissenso, dissenso qualificato e silenzio assenso).

Più in particolare, per quanto riguarda le modalità di manifestazione dei pareri, se in parte si è già detto in merito alla ponderazione degli interessi (posizioni prevalenti e dissensi qualificati), rimane da evidenziare una importante regola procedurale che nasce per velocizzare il procedimento: il **silenzio assenso**. Le amministrazioni sono chiamate a esprimersi in Conferenza o con la propria presenza (nella figura di un rappresentante unico dell'ente) o con pareri scritti. Qualora però le amministrazioni convocate siano assenti, alla fine dei lavori della Conferenza si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata. Tale assenso si applica anche alle amministrazioni portatrici di interessi sensibili.

Per quanto riguarda poi le tempistiche, un elemento cruciale nella disciplina dell'istituto è, infatti, rappresentato dai **vincoli temporali** con cui le attività svolte in Conferenza di servizi devono essere condotte. I lavori della Conferenza seguono una precisa "calendarizzazione" che tiene conto dell'interazione tra proponente (impresa-cittadino), amministrazione responsabile del procedimento (precedente) e altre amministrazioni interessate (invitati). In altre parole, la legge disciplina le fasi temporali delle azioni, indicando dei tempi massimi in cui ciascun attore è "obbligato" ad agire. Prima di addentrarsi nell'analisi puntuale dei tempi, una precisazione riguarda i progetti a rilevanza ambientale per i quali è necessario acquisire una specifica autorizzazione: la valutazione di impatto ambientale.

Pare opportuno, infatti, proprio perché la stessa normativa sulla Conferenza di servizi prevede un'interazione con tale autorizzazione, tracciare seppur sinteticamente, una linea di congiunzione tra questi due elementi. La **valutazione di impatto ambientale** costituisce, infatti, un parere che s'inserisce nell'iter procedimentale relativo alla realizzazione di un'opera o di un intervento che abbia impatto ambientale. In via generale, nei casi in cui è richiesta la VIA, la Conferenza si riunisce (ovvero inizia il suo iter) o si esprime (ovvero riprende il suo iter) dopo aver acquisito la valutazione medesima. In quest'ultimo caso i vincoli temporali previsti della Conferenza restano sospesi, secondo specifiche indicazioni per la ripresa dei lavori.

Avendo chiara questa distinzione, ovvero tra Conferenza di servizi per progetti che richiedono o meno la VIA, è possibile volgersi all'individuazione con maggior dettaglio dei tempi associati ai diversi passaggi amministrativi. Nell'esposizione normativa, il legislatore individua infatti i giorni massimi che devono trascorrere da ciascuna azione. L'elencazione dei tempi avviene tuttavia in modo

¹¹ La disciplina della Conferenza di servizi preliminare è contenuta nell'art.14-bis, il quale specifica anche i casi di obbligatorietà dell'indizione. Si tratta in particolare dei casi di realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità tramite *project financing*.

incrementale nel testo normativo: *"la Conferenza di servizi è sempre indetta ...entro trenta giorni della relativa richiesta"*, cui segue *"la Conferenza di servizi è convocata entro quindici giorni ovvero, in caso di particolare complessità dell'istruttoria, entro trenta giorni dalla data di indizione"*, ecc. Queste successioni temporali rendono complessa l'interpretazione dei termini di legge, soprattutto con riferimento ai procedimenti soggetti a valutazione di impatto ambientale.

In questo contesto è parso utile provare a riassumere schematicamente i diversi tempi utilizzando un'esemplificazione. La Tavola 2.1 riporta le fasi temporali che scandiscono il procedimento in assenza di VIA e con VIA, associandovi i giorni massimi concessi ai diversi attori. Per i progetti con VIA vengono riportate due diverse tavole, che evidenziano due possibili interpretazioni in relazione al dettato normativo.

La ricostruzione proposta nella Tavola ha un puro scopo illustrativo e ha come obiettivo quello di porre in evidenza la complessità del dettato normativo, fornendo un'indicazione di massima dei tempi rispetto a quanto previsto dalla legge. I tempi appena evidenziati, che vanno dunque da circa 5 a 8/10 mesi, possono tuttavia essere dilatati qualora le amministrazioni interessate o lo stesso proponente scelgano di richiedere o presentare delle integrazioni al progetto originario. La **richiesta e la proposta di integrazioni** costituiscono un elemento di non secondaria importanza nella definizione dei vincoli temporali in quanto generano una **sospensione dei termini** del procedimento. Sospensione che, seppur disciplinata nei limiti temporali¹², tende di fatto a essere reiterata più volte nel corso dell'analisi di un progetto.

Va infine precisato che la Conferenza disciplinata dalla Legge 241/1990 è spesso disciplinata in modo speciale da normative di settore o di carattere regionale (i cd. **strumenti complementari o integrativi**). In altri casi esistono istituti affini alla Conferenza di servizi che sono disciplinati da regolamenti interni all'amministrazione o da semplici prassi (i cd. **strumenti affini**). Il presente lavoro si riferisce solo allo studio della Conferenza disciplinata dalla Legge 241/1990, mentre esula dagli scopi dello stesso, per quanto costituisca tematica di indubbio interesse, lo studio degli strumenti complementari o integrativi o di quelli affini. Alcuni riferimenti circa il loro utilizzo e sulle caratteristiche di tali strumenti vengono riportati nel paragrafo successivo sull'analisi dei dati del questionario.

¹² L'art. 14-ter, al comma 8 precisa che in sede di Conferenza di servizi possono essere richiesti, per una sola volta, ai proponenti dell'istanza, chiarimenti o ulteriore documentazione. Il termine per la presentazione è di 30 giorni dalla richiesta di integrazione.

Tavola 2.1.: Ipotesi di tempi di conclusione della Conferenza in base alla normativa

Progetto senza Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA)

	Esempio	max gg
Presentazione istanza	01/01/2015	
Indizione Conferenza	31/01/2015	30
1° riunione Conferenza	17/03/2015	45
Lavori della Conferenza	15/06/2015	90
Tempi massimi		165 (5,5 mesi)

Progetto con Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA)

Ipotesi 1

	Esempio	max gg
Presentazione istanza	01/01/2015	
Indizione Conferenza	31/01/2015	30
1° riunione Conferenza	17/03/2015	45
Sospensione termini per VIA	15/06/2015	90
Lavori della Conferenza	13/09/2015	90
Tempi massimi		255 (8,5 mesi)

Progetto con Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA)

Ipotesi 2

	Esempio	max gg
Presentazione istanza	01/01/2015	
Indizione Conferenza	31/01/2015	30
1° riunione Conferenza	17/03/2015	45
Sospensione termini per VIA	15/06/2015	90
VIA in Conferenza	15/07/2015	30
Proroga termine VIA in Conferenza	14/08/2015	30
Lavori della Conferenza	12/11/2015	90
Tempi massimi		315 (10,5 mesi)

Fonte: elab. **ref. ricerche** su L.241/1990

ref.
ricerche

- (1) La ricostruzione ha puro scopo illustrativo e si basa sull'interpretazione del dettato normativo. Le ipotesi per la ricostruzione dei tempi in assenza di VIA sono quelli risultanti dalla somma delle indicazioni fornite rispettivamente all'art. 14, comma 1e all'art. 14-ter, comma da 1 a 3. Le ipotesi con valutazione di impatto ambientale si riferiscono a quanto specificato all'art. 14-ter, comma 4 relativamente all'ottenimento della VIA al di fuori della Conferenza o nella Conferenza stessa. I tempi indicati non tengono conto della richiesta di integrazioni (art. 14-ter, comma 8).

3. Principali risultati

3.1. Il quadro di riferimento: le risultanze del questionario

Un quadro di riferimento sull'istituto della Conferenza di servizi, sul suo utilizzo e sulle principali variabili che interagiscono con il suo impiego (tempi, ammontare dell'investimento, settore, ecc.) può essere delineato sulla base delle risultanze del questionario. Se da un lato, infatti, l'adesione su base volontaria impedisce di trarne fatti stilizzati, la buona numerosità dei rispondenti (222) e la bilanciata distribuzione tra i tre diversi settori (ambiente, attività produttive e urbanistica con una lieve predominanza del primo) consentono di porre in rilievo alcune sistematicità e di trarre qualche prima indicazione generale.

Le **informazioni** raccolte possono essere osservate in relazione a **tre diverse dimensioni**: il **tipo di amministrazione** rispondente (regione, provincia, comune); in relazione al **settore degli uffici rispondenti** (ambiente, attività produttive e urbanistica); o con riferimento alle Conferenze per cui si dispone di **informazioni di dettaglio**. Alle amministrazioni sono state richieste informazioni di dettaglio su quattro singole Conferenze tra quelle concluse nel 2013, ovvero quella "più lunga" e quella "più breve", distinguendo le Conferenze a cui l'ufficio rispondente partecipa come responsabile o come invitato.

La possibilità di utilizzare diverse dimensioni consente di rendere più completa l'analisi delle informazioni ma rende necessarie alcune scelte espositive. Nel presente paragrafo verranno messe in evidenza le dimensioni risultate di volta in volta più interessanti, privilegiando quasi sempre la disaggregazione settoriale, la quale – come è corretto attendersi data la presenza di norme specifiche di settore – è portatrice delle maggiori differenziazioni. Un'ultima scelta espositiva riguarda infine le Conferenze analizzate in dettaglio, ovvero quelle per cui si dispone di informazioni sui tempi, sul valore dell'investimento, ecc.: in prima istanza si è preferito concentrarsi sulle sole Conferenze "più lunghe" di cui ciascun ufficio è ente responsabile (precedente).

3.1.1. L'utilizzo della Conferenza di servizi e le Conferenze concluse nel 2013

Una prima indicazione che si può evincere dalle risposte al questionario riguarda l'utilizzo della Conferenza di servizi o altri strumenti anche informali emersi nella prassi. La maggior parte degli intervistati afferma di aver convocato/partecipato ad almeno una Conferenza di servizi, tuttavia vi è un non trascurabile 15% di uffici che dichiara di non utilizzare lo strumento né di essere mai stato invitato a una Conferenza. Questa prima indicazione porta a ritenere che, almeno per il parziale numero di enti amministrativi rispondenti, la Conferenza di servizi, a quasi 20 anni dalla sua introduzione, è un istituto conosciuto e largamente utilizzato nell'ambito delle amministrazioni.

La Tavola 3.1.1 espone i dati con riferimento al complesso dei rispondenti, indicando non solo le percentuali di utilizzo e non utilizzo dell'istituto, ma anche se alle due opzioni viene associata o meno la presenza di strumenti complementari o integrativi o anche affini.

I dati confermano quanto emerso nelle interviste preliminari, ovvero che l'istituto della Conferenza di servizi disciplinato dalla Legge 241/1990 conosce articolazioni particolari ad opera di leggi regionali o di settore. Inoltre, una parte degli uffici (5%), pur non avendo mai fatto ricorso a Conferenze di servizi, conosce e utilizza strumenti simili.

Si tratta di un indicatore che conferma la presenza di fatto di uno scenario leggermente più articolato rispetto a quello descritto dalla Legge 241/1990. Da un lato, la normativa regionale o di settore ha introdotto forme speciali di Conferenza; dall'altro, le amministrazioni hanno fatto proprie le buone prassi dell'istituto legislativo, introducendo pratiche virtuose.

Un esempio è quello delle Conferenze di servizi interne, ovvero riunioni tra uffici della medesima amministrazione, utilizzate per prendere decisioni in relazione a procedimenti in cui è necessario acquisire il parere di uffici diversi. Si tratta di uno strumento del tutto informale (ovvero che non ha riferimenti normativi nazionali o regionali, né regolamenti interni) ma che viene spesso citato nel questionario: altro non è che una o più riunioni del tutto simili per modalità di procedimento e convocazione alla Conferenza di servizi disciplinata dalla Legge 241/1990 ma che anziché interessare diverse amministrazioni coinvolge più uffici del medesimo ente. In questo modo vengono acquisiti i pareri in caso di provvedimenti interdisciplinari (ovvero che competono a più Uffici) evitando la raccolta dei pareri in modo separato per ciascun ufficio, spesso con espressioni di volontà non conciliabili su aspetti complementari o medesimi (Ambiente vs Edilizia). Un altro elemento evidenziato da diverse amministrazioni è l'"incontro tecnico", che può manifestarsi, ad esempio, in un incontro tra Enti e impresa o in un sopralluogo in sito che consente di definire, nel rispetto della normativa, modalità operative tali da concludere un procedimento senza ricorrere alla Conferenza di servizi.

Ciò detto, un'altra informazione interessante desumibile dal questionario riguarda poi il numero di Conferenze che in media vengono gestite da ciascuna amministrazione in un anno. Per l'anno 2013 il questionario rileva il numero di Conferenze di servizi concluse da ogni rispondente, indicando inoltre quelle precedute da Conferenze preliminari e quelle seguite da ricorsi al Tribunale Amministrativo Regionale (TAR).

Come illustra la Tavola 3.1.2, la maggior parte dei rispondenti dichiara di aver concluso da 1 a 8 Conferenze nell'anno, mentre il settore in cui si sono concluse più Conferenze di servizi è quello ambientale, con il 20% dei rispondenti che dichiara di aver concluso più di 32 Conferenze nell'anno e per la maggior parte dei casi afferenti ad amministrazioni provinciali. Con riferimento poi alla Conferenza preliminare si sa che il suo utilizzo non supera il 10% dei casi, risultando meno diffusa in ambito regionale (3%), mentre tende ad essere utilizzata soprattutto nel settore ambientale (8%). Questa evidenza tende a confermare alcune osservazioni emerse nel corso delle interviste, in cui gli amministratori intervistati hanno segnalato uno scarso utilizzo della Conferenza preliminare ritenuta in alcuni casi fonte di allungamento dei tempi del procedimento. Si tratta di un aspetto che meriterebbe di essere ulteriormente indagato e il cui "non utilizzo" potrebbe essere in parte legato alla minor conoscenza dello strumento.

Tavola 3.1.1. L'utilizzo della Conferenza di servizi, di strumenti complementari o integrativi e di strumenti affini

Totale			Ambiente		
	Numero	%		Numero	%
Utilizzo della Cds	189	85%	Utilizzo della Cds	78	90%
di cui: solo L.241	137	62%	di cui: solo L.241	58	67%
di cui: L.241 e altri	40	18%	di cui: L.241 e altri	15	17%
ND	12	5%	ND	5	6%
Non utilizzo della Cds	33	15%	Non utilizzo della Cds	9	10%
di cui: di alcun tipo	18	8%	di cui: di alcun tipo	5	6%
di cui: altri	11	5%	di cui: altri	3	3%
ND	4	2%	ND	1	1%
Totale uffici	222	100%	Totale	87	100%

Attività produttive			Urbanistica		
	Numero	%		Numero	%
Utilizzo della Cds	54	81%	Utilizzo della Cds	57	84%
di cui: solo L.241	42	63%	di cui: solo L.241	37	54%
di cui: L.241 e altri	9	13%	di cui: L.241 e altri	16	24%
ND	3	4%	ND	4	6%
Non utilizzo della Cds	13	19%	Non utilizzo della Cds	11	16%
di cui: di alcun tipo	7	10%	di cui: di alcun tipo	6	9%
di cui: altri	4	6%	di cui: altri	4	6%
ND	2	3%	ND	1	1%
Totale	67	100%	Totale	68	100%

Fonte: indagine **ref. ricerche** sulla Conferenza di servizi

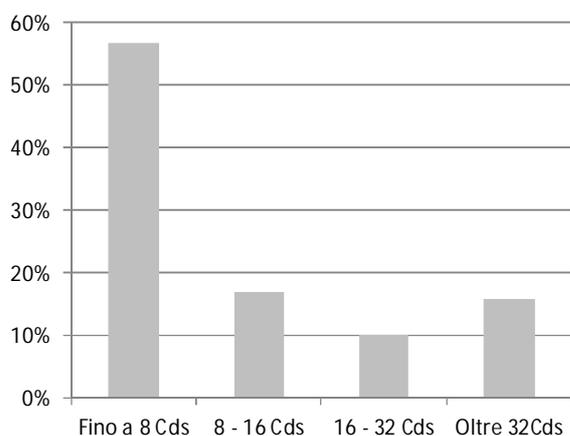
ref.
ricerche

Nota 1: La dicitura "altri" strumenti fa riferimento indistintamente agli strumenti che sono stati definiti nel testo come complementari, integrativi o affini

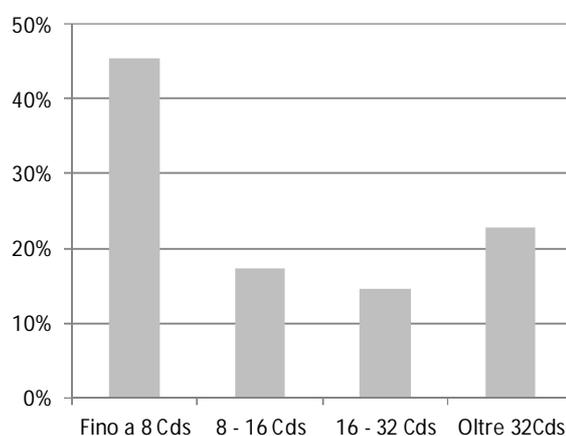
Nota 2: In caso di *utilizzo della Conferenza di servizi* è possibile che gli enti utilizzino: 1) solo la Conferenza di servizi esplicitamente disciplinata dalla L.241 (*di cui: solo L.241*); 2) la Conferenza di servizi esplicitamente disciplinata dalla L.241 ma anche alcuni strumenti complementari e/o integrativi e/o affini (*di cui: L.241 e altri*). In caso di *non utilizzo della Conferenza* è possibile che gli enti utilizzino: 1) nessun altro tipo di strumento (*di cui: di alcun tipo*); 2) strumenti complementari e/o integrativi e/o affini (*di cui: altri*). E' poi presente una categoria residuale che evidenzia il numero di enti per cui l'informazione sull'utilizzo di strumenti complementari, integrativi o affini non è risultata disponibile (*ND*)

Tavola 3.1.2. Distribuzione di frequenza degli uffici rispondenti per numero di Conferenze concluse nel 2013

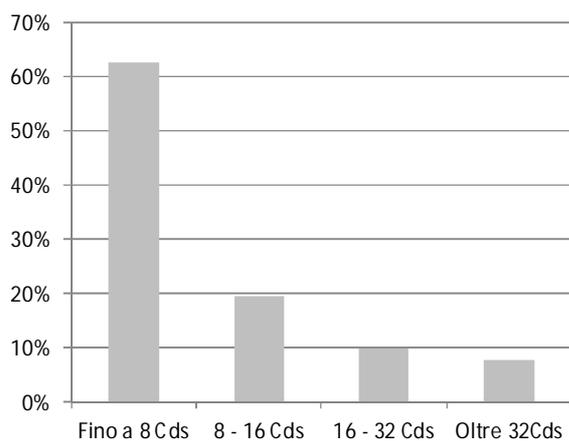
Totale



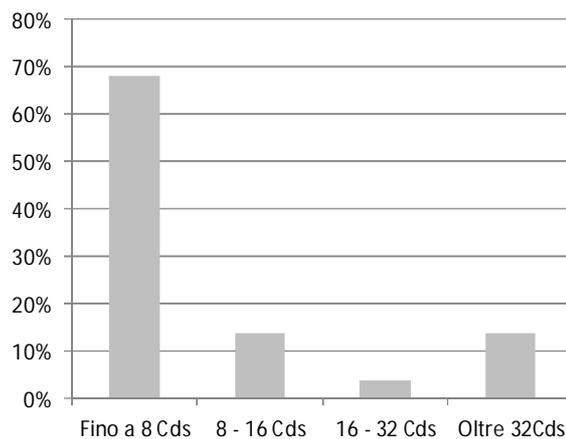
Ambiente



Attività produttive



Urbanistica



Fonte: indagine **ref. ricerche** sulla Conferenza di servizi. Elaborazione sui 176 Questionari per cui è stato indicato un numero superiore a zero nel numero di conferenze concluse nel 2013

3.1.2. *Le Conferenze più lunghe di ciascun ufficio: caratteristiche e regolarità*

Una volta descritto il contesto di operatività delle Conferenze di servizi è possibile passare ad analizzare le principali dimensioni delle Conferenze che sono state oggetto di analisi nel questionario. Si tratta dei tempi, dell'ammontare dell'investimento sostenuto dall'impresa, nonché del ruolo di alcune amministrazioni individuate - durante le interviste preliminari - come potenziale fonte di dilatazione della durata del procedimento. In relazione a questi elementi, il questionario si è infatti proposto di indagare, chiedendo agli uffici rispondenti di descrivere la Conferenza più lunga e quella più breve conclusasi nel 2013, se sussistono possibili legami tra i tempi del procedimento, il settore analizzato e gli elementi appena citati. Le tavole che seguono illustrano quindi tali variabili, sia per il complesso dei dati disponibili sia per i singoli settori¹³.

Per quanto riguarda i **tempi**, le risultanze sulle Conferenze più lunghe evidenziano che solo poco meno della metà dei rispondenti conclude Conferenze di servizi nei "tempi di legge", sia che si prenda in considerazione la durata massima nel caso di un procedimento che non richiede la VIA (5 mesi e mezzo) sia per i tempi inclusivi di VIA (10 mesi e mezzo)¹⁴. Nella totalità dei casi, un non trascurabile 35% indica infatti dei tempi superiori ai 10,5 mesi (Tavola 3.1.3.). Questa percentuale risulta vicina al 50% se si analizzano i tempi del solo settore ambientale, confermando che tale settore, proprio per la complessità delle autorizzazioni, è quello a cui si associa una durata dei procedimenti amministrativi più dilatata rispetto al complesso dei campi analizzati.

Un'altra domanda che ci si è posti nel corso dell'analisi ha riguardato il **valore dell'investimento** sostenuto dall'impresa (Tavola 3.1.4). Ciò che si riteneva utile indagare riguardava in particolare il legame di tale variabile con i tempi del procedimento. È emerso che complessivamente il valore dell'investimento influisce solo debolmente sulla durata, mentre l'unico settore in cui si osserva una variazione più marcata nella durata media rispetto al valore dell'investimento è quello ambientale. Tra la seconda e la terza classe di valore dell'investimento si registra infatti un salto di circa 4 mesi. Nel settore delle attività produttive, i tempi crescono al crescere dell'investimento seppur in modo contenuto (1-2 mesi in più).

Una tendenza contraria emerge invece nei tempi medi osservati nel settore dell'urbanistica, dove al crescere del valore dell'investimento si accompagna una riduzione dei tempi medi. Per quest'ultimo caso, una disamina sulla tipologia di attività svolta sembra suggerire che nel campo dell'urbanistica, più che il valore dell'investimento, ad orientare la durata delle Conferenze è l'oggetto del procedimento (ad esempio, ove un progetto richieda variante dello strumento urbanistico vigente, al procedimento si associano spesso tempistiche più lunghe).

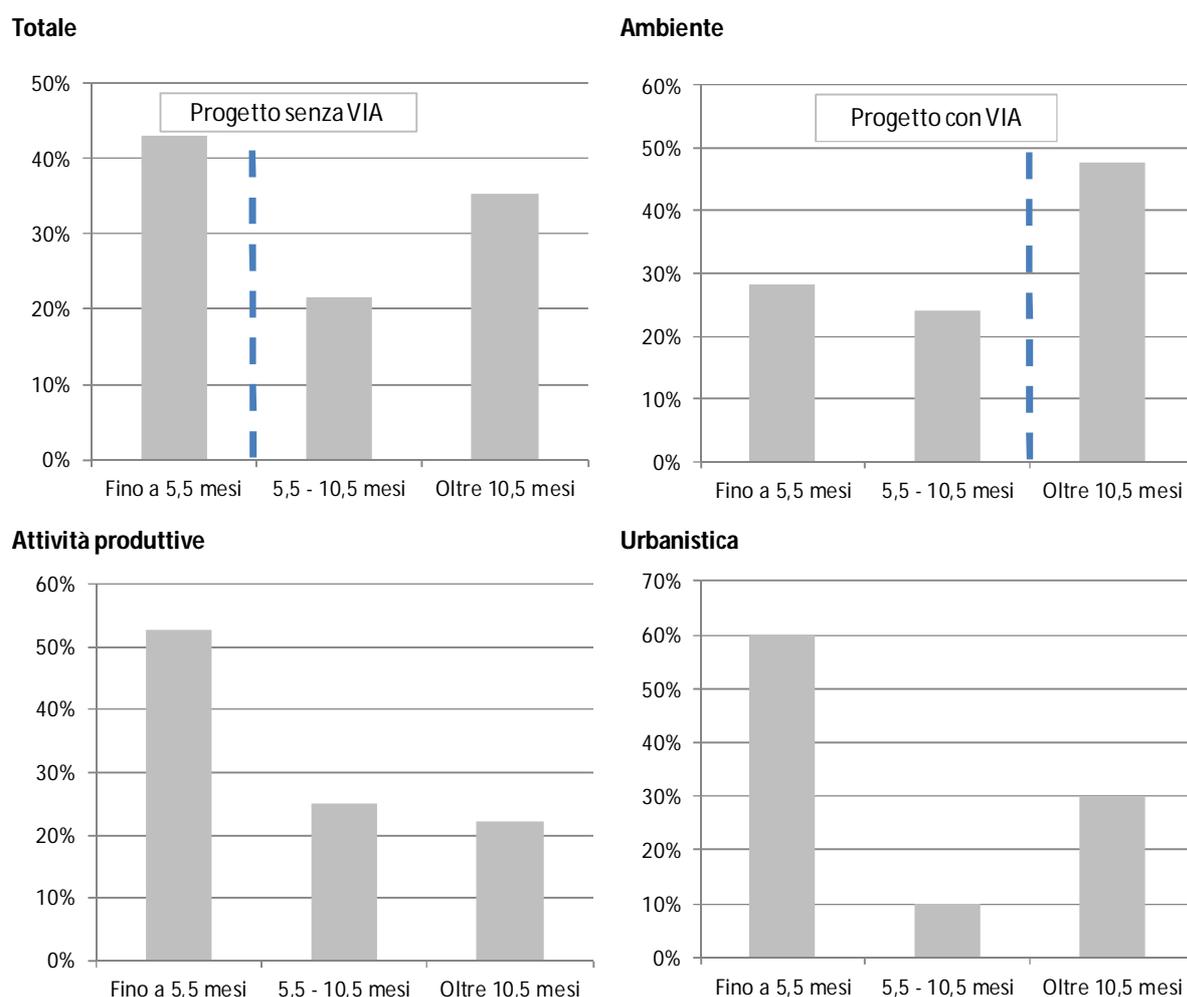
Quanto appena osservato - anche alla luce del dibattito attuale sulla riforma dell'istituto che sta valutando una possibile limitazione dell'obbligatorietà nell'utilizzo dello strumento - sembra suggerire che una differenziazione dell'obbligatorietà rispetto all'ammontare dell'investimento del

¹³ Soprattutto i dati del settore urbanistica e attività produttive, per i quali i risultati evidenziati tendono ad essere influenzati dal numero limitato di osservazioni disponibili, richiedono particolare cautela nella lettura.

¹⁴ I "tempi di legge" sono quelli individuati nel paragrafo 2, Tavola 2.1. Si ricorda che si tratta di una ricostruzione basata sulla lettura del dettato normativo e che come tale ha una pura finalità illustrativa.

progetto non rappresenta un parametro in grado di incidere particolarmente sui tempi. Una disamina più approfondita delle **tipologie di attività** potrebbe invece guidare l'operazione di razionalizzazione. A sostegno di ciò, dalle indicazioni raccolte sull'attività economica dell'impresa si evince che l'80% delle Conferenze superiori all'anno ha riguardato progetti per impianti industriali, con particolare riferimento a quelli di gestione rifiuti e di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Tavola 3.1.3. Distribuzione di frequenza delle Conferenze per i tempi delle Conferenze di servizi "più lunghe"



Fonte: indagine **ref. ricerche** sulla Conferenza di servizi. Elaborazioni sui 102 Questionari in cui l'ente ha indicato il dettaglio temporale per la conferenza più lunga conclusasi nel 2013 e in cui è risultato ente procedente. Le linee tratteggiate rappresentano un'indicazione circa i "tempi di legge" individuati nell'interpretazione del dettato normativo.

Un ultimo aspetto che merita di essere approfondito riguarda la connessione tra la presenza di **alcune amministrazioni** e la durata dei lavori della Conferenza. In particolare, nel corso delle interviste preliminari, le soprintendenze, i vigili del fuoco, l'ASL e l'ARPA sono state individuate come potenziali fonti di allungamento dei tempi (Tavola 3.1.5.).

Le risultanze del questionario non mostrano invece particolari legami tra le singole amministrazioni e i tempi delle Conferenze. Anche il dato sulla compresenza di due o più di queste amministrazioni non evidenzia un legame con il tempo (Tavola 3.1.6). Si tratta tuttavia di un'informazione che andrebbe letta anche in relazione al numero complessivo dei partecipanti¹⁵. Quanto evidenziato contrasta in parte con le risultanze delle interviste, nel corso della quali è emerso che soprattutto la presenza di soprintendenze e vigili del fuoco tende ad allungare i tempi di fatto della Conferenza di servizi, in quanto spesso tali amministrazioni tendono a non presentarsi. Va tuttavia sottolineato che sono relativamente poche le informazioni a disposizione rendendo quindi il dato raccolto piuttosto debole per poter inferire un comportamento generale.

Tavola 3.1.4. I tempi delle Conferenze di servizi "più lunghe" e il valore dell'investimento

Totale		Ambiente	
	Tempi medi		Tempi medi
<i>classi di investimento</i>		<i>classi di investimento</i>	
meno di 500 mila euro	10	meno di 500 mila euro	15
tra 500mila e 5 milioni di euro	11	tra 500mila e 5 milioni di euro	14
oltre i 5 milioni di euro	11	oltre i 5 milioni di euro	18
Attività produttive		Urbanistica	
	Tempi medi		Tempi medi
<i>classi di investimento</i>		<i>classi di investimento</i>	
meno di 500 mila euro	6	meno di 500 mila euro	10
tra 500mila e 5 milioni di euro	8	tra 500mila e 5 milioni di euro	9
oltre i 5 milioni di euro	9	oltre i 5 milioni di euro	3

Fonte: indagine **ref. ricerche** sulla Conferenza di servizi. Elaborazioni sui 86 Questionari in cui l'ente ha indicato il dettaglio del tempo e dell'investimento per la conferenza più lunga conclusasi nel 2013 e in cui è risultato ente precedente.

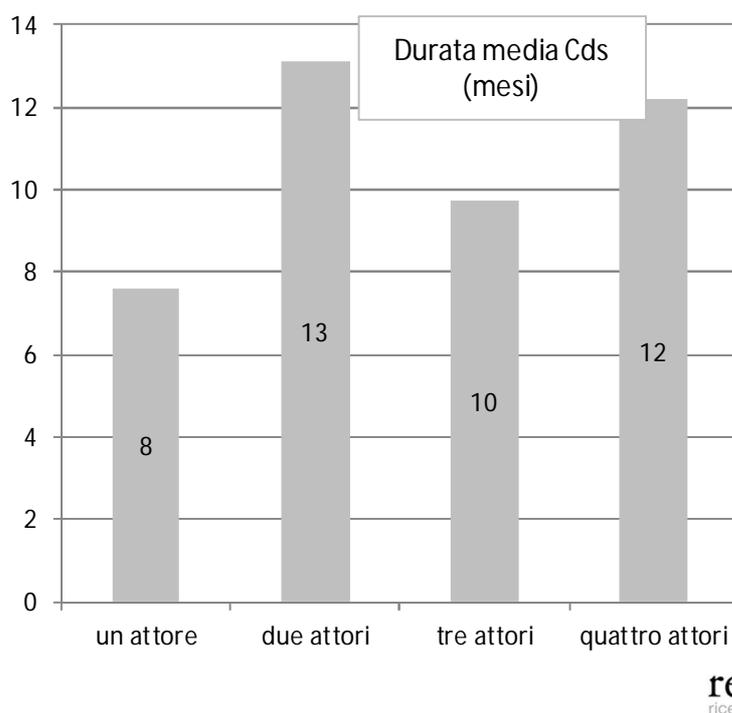
¹⁵ Un possibile sviluppo dell'analisi potrebbe ad esempio contenere una domanda specifica, per ciascuna Conferenza, relativamente alle amministrazioni invitate, presenti e assenti alle riunioni.

Tavola 3.1.5. Possibile ruolo di alcune amministrazioni come fattore di allungamento dei tempi delle Conferenze di servizi: presenza/assenza nelle Conferenze analizzate

	Soprintendenza		Vigili del fuoco		ASL		ARPA	
	Sì	No	Sì	No	Sì	No	Sì	No
Ambiente	16	29	10	35	36	9	40	5
Attività produttive	13	21	11	23	24	10	11	23
Urbanistica	6	12	7	11	12	6	7	11
Totale	35	62	28	69	72	25	58	39

Fonte: indagine **ref. ricerche** sulla Conferenza di servizi. Elaborazioni sui 97 Questionari in cui l'ente ha indicato il dettaglio sulla presenza/assenza delle amministrazioni per la conferenza più lunga conclusasi nel 2013 e in cui è risultato ente procedente.

Tavola 3.1.6. Numero di amministrazioni "critiche" presenti e durata media delle Conferenze



Fonte: indagine **ref. ricerche** sulla Conferenza di servizi. Elaborazioni sui 76 Questionari in cui l'ente ha indicato il dettaglio sul tempo e sulla presenza delle amministrazioni per la conferenza più lunga conclusasi nel 2013 e in cui è risultato ente procedente.

3.2. Le interviste agli imprenditori

Alcuni elementi di completamento del quadro di riferimento possono essere desunti dalle interviste agli imprenditori.

Con particolare attenzione all'**aspetto temporale**, è stato chiesto agli intervistati di indicare una stima della durata di una Conferenza di servizi. Si tratta della medesima domanda che è stata fatta alle amministrazioni nel questionario, seppur senza limitazioni dal punto di vista dell'istante temporale (alle amministrazioni veniva dato come riferimento l'annualità 2013), e senza indicazioni puntuali sulla Conferenza di servizi da analizzare (alle amministrazioni veniva chiesto di individuare non un tempo medio ma il tempo della conferenza più lunga e di quella più breve conclusasi nell'anno).

Nell'indagine agli imprenditori la domanda è stata poi maggiormente articolata chiedendo agli intervistati di indicare i tempi medi delle Conferenze che attengono a progetti con il rilascio della VIA e i tempi medi di Conferenze con progetti per cui tale autorizzazione non viene richiesta. La Tavola 3.2.1 mostra i risultati della rilevazione, distinguendo (ove disponibile) i tempi in caso di progetti con VIA e senza VIA.

Tavola 3.2.1. Tempi medi di conclusione delle Conferenze di servizi: una stima degli imprenditori

Imprenditori	Tempi medi (mesi)	
	Senza VIA	Con VIA
#1	6/8	>=12
#2	18	n.d.
#3	n.d.	24/36
#4	n.d.	8/15
#5	n.d.	24
#6	n.d.	3
#7	6	18/24
#8	n.d.	30
#9	n.d.	12
#10	n.d.	84/96
#11	6	12
#12	19	38
#13	3	36

Fonte: indagine **ref. ricerche** sulla Conferenza di servizi

ref.
ricerche

Solo la metà dei rispondenti ha indicato tempi medi per Conferenze di servizi che non prevedono il rilascio della VIA, questo perché la maggior parte delle imprese intervistate opera in settori la cui

attività ha un impatto ambientale. Detto ciò, le risposte fornite per le Conferenze di servizi senza VIA evidenziano - in 5 casi su 6 - tempi pari o superiori ai 6 mesi, ovvero in quasi tutti i casi viene indicato un tempo pari o superiore al limite individuato come "tempi di legge".

Con riferimento poi alle Conferenze di servizi con VIA emerge che quasi la totalità degli intervistati ha invece fornito una stima della durata media. L'evidenza aneddotica mostra tempi pari o superiori all'anno nei casi analizzati (tranne in un caso); la metà indica inoltre un tempo medio non lontano dai 2/3 anni¹⁶.

Ciò che risulta interessante a questo punto è il confronto tra quanto rilevato dalle imprese e quanto rilevato dalle amministrazioni. Trattandosi poi di un'indagine su base volontaria, da un lato è possibile che le amministrazioni rispondenti siano quelle più virtuose nell'esecuzione del procedimento, così come è plausibile che le stime dei tempi forniti dalle imprese intervistate scontino un effetto "*sentiment*" rispetto al dato effettivo. Dall'altro lato non vi è dubbio che le risultanze di entrambe le rilevazioni segnalano che l'aspetto temporale costituisce ancora un nodo rilevante nell'ambito di una riforma dell'istituto.

In particolare, la presenza di casi in cui i tempi effettivi risultano più elevati rispetto a quelli che ci si attenderebbe dal dettato normativo merita di essere approfondita. Trarre giudizi sul comportamento degli attori coinvolti costituirebbe una forzatura delle statistiche a disposizione, in quanto i tempi rilevati non tengono conto di eventuali sospensioni o interruzioni dei termini, anche dovute alla richiesta di integrazioni documentali. D'altra parte, questa indicazione può comunque essere letta come una spia della presenza di criticità nello svolgimento dell'istituto: ad esempio, una normativa di settore che mal interagisce con la norma nazionale, l'eccessivo ricorso a istituti quali la sospensione o l'interruzione dei termini, l'effetto delle difficoltà nell'interazione tra proponente-procedente, le carenze tecniche nei progetti presentati (sia a causa di mancanza di linee guida che per competenza insufficiente da parte del proponente).

Nel successivo paragrafo vengono individuate diverse criticità che possono essere ricondotte tra le possibili cause dei ritardi osservati.

Accanto all'aspetto temporale (e in ogni caso ad esso legato), un altro elemento che è stato indagato nel corso delle interviste agli imprenditori è la **stabilità delle decisioni** che vengono prese in Conferenza di servizi. Anche in questo caso si tratta di una domanda che ha trovato spazio, seppur con una formulazione diversa, nel questionario rivolto alle amministrazioni.

Più nello specifico, nel questionario agli enti amministrativi si è rilevato l'eventuale esercizio del potere di autotutela e la presenza di ricorsi al TAR, mentre agli imprenditori è stato sottoposto un

¹⁶ Il caso #10 rappresenta un caso molto particolare di un'impresa operante nel settore delle energie rinnovabili, la cui esperienza si limita alla realizzazione di cinque impianti di dimensioni molto ampie e la cui risposta riguarda solo i due casi più eclatanti, la cui tempistica di ottenimento dell'autorizzazione ha superato i 7 anni.

elenco di criticità e di proposte tra cui scegliere, tra le quali era contemplato implicitamente anche l'aspetto appena citato.

I casi di esercizio del potere di autotutela e di ricorso al TAR emersi dalle risposte al questionario, sono troppo poco numerosi per poter inferire indicazioni oggettive; le interviste agli imprenditori hanno invece consentito di mettere in risalto alcuni elementi interessanti.

Le Tavole 3.2.2 e 3.2.3 evidenziano il numero di selezioni da parte degli intervistati rispettivamente per le criticità individuabili e per le possibili proposte.

Tavola 3.2.2. Il parere degli imprenditori sulle criticità riscontrabili

Tipologia di difficoltà (<i>al massimo due opzioni selezionabili per ciascuna impresa</i>):	num. selezioni
Sovrapposizione di diverse fonti normative (di settore, regionale, nazionale, linee guida regionali, ecc.)	5
Complessità della normativa di riferimento (difficile lettura, in continuo cambiamento, ecc.)	4
Richieste di documentazione integrativa (eccessivamente onerose? necessarie o solo accessorie?)	3
Possibilità di collaborazione con enti pubblici (ruolo non attivo/collaborativo della Pa, ecc.)	3
Assenza di una calendarizzazione a priori dei passaggi del processo	3
Costo sostenuto in rapporto al costo dell'opera (progettazione, documentazione...)	2
Complessità della documentazione richiesta	2
Numero di progetti che richiedono una Conferenza di servizi	1
Possibilità di accesso all'informazione (a quale ufficio rivolgersi, quali documenti presentare...)	0
Grado di trasparenza delle decisioni (accessibilità documentazione, partecipazione riunioni, ecc.)	0

Fonte: indagine **ref. ricerche** sulla Conferenza di servizi

ref.
ricerche

Tavola 3.2.3. Il parere degli imprenditori sulle possibili proposte

Proposte per il superamento delle criticità (<i>al massimo due opzioni selezionabili</i>)	num. selezioni
Possibilità di compattare più uffici di una stessa amministrazione con competenze più trasversali e meno frammentate	8
Maggiore uniformazione delle competenze delle amministrazioni pubbliche	4
Presenza di relazioni anche "informali", al di fuori della Conferenza	2
Abolire o modificare alcuni passaggi del procedimento. Quali?	2
Altre proposte	2
Consulenza personalizzata da parte dell'amministratore pubblico	1

Fonte: indagine **ref. ricerche** sulla Conferenza di servizi

ref.
ricerche

È immediatamente evidente che tra le opzioni maggiormente selezionate rientrano aspetti implicitamente riconducibili al problema della **stabilità delle decisioni**. Infatti, sia la sovrapposizione di fonti normative e la complessità della disciplina di riferimento (segnalate tra le criticità), sia la possibilità di compattare più uffici e uniformare maggiormente le competenze delle amministrazioni

pubbliche (indicata tra le proposte) sottendono la possibilità che i pareri e le decisioni espresse in Conferenza possano essere messe in discussione dalle stesse amministrazioni partecipanti.

In altre parole, le criticità della normativa e la frammentazione delle competenze amministrative, spesso in contrapposizione, rischiano di far emergere successivamente profili non esaminati durante i lavori della Conferenza. Le imprese sostengono inoltre che alcune amministrazioni (in particolare quelle preposte alla tutela di interessi sensibili) godono di fatto di un potere di condizionare il procedimento anche dopo la sua conclusione.

Anche in questo caso, i risultati dell'indagine non possono essere soggetti ad una generalizzazione complessiva; tuttavia sottolineano nuovamente un aspetto rilevante per valutare il funzionamento dell'istituto.

Nel successivo paragrafo si propongono alcune esemplificazioni in grado di argomentare più approfonditamente le cause che possono influire sulla stabilità delle decisioni prese in Conferenza di servizi. Come illustrato in maggiore dettaglio nell'appendice dedicata, l'indagine effettuata ha previsto la somministrazione di una intervista composta di domande per lo più di carattere qualitativo ad un panel di imprenditori, che vertevano sulla loro esperienza diretta in materia di Conferenza di servizi. Le risultanze delle interviste, sebbene il campione intervistato non abbia valenza statistica, consentono di mettere in evidenza quali sono gli aspetti maggiormente di rilievo per il mondo imprenditoriale.

3.3. L'utilizzo della Conferenza di servizi: le criticità riscontrate

L'indagine ha permesso di evidenziare la presenza di una serie di criticità di processo nel funzionamento delle Conferenze di servizi e nel rapporto tra gli attori in esse coinvolti, sintetizzate in cinque punti principali, presentati nel box allegato.

Come evidenzia lo schema riportato nel box, molte delle problematiche emerse riguardano il funzionamento del rapporto tra gli attori coinvolti nelle Conferenze di servizi: tra amministrazioni pubbliche e impresa, ma anche tra gli enti della Pa. Fondamentalmente, si individuano ancora carenze nell'ambito di **comunicazione**, **interazione** e **integrazione** delle competenze, tutte dimensioni che dovrebbero invece trovare nella Conferenza di servizi un contenitore atto a migliorarne il funzionamento.

1. FRAMMENTAZIONE DELLE COMPETENZE

- a. Numero elevato di amministrazioni coinvolte
- b. Assenza di una visione sistemica del procedimento
- c. Assenza di integrazione e difficoltà di coordinamento
- d. Impatto negativo sulla stabilità delle decisioni prese in Conferenza

2. CARENZE NELLA COMUNICAZIONE E INTERAZIONE

- a. Tra Pa e Impresa
 - i. Prima del procedimento: assenza di interazione preventiva e di attività "consulenziale"
 - ii. Durante il procedimento: assenza di comunicazione "just in time"
 - iii. Mancanza di trasparenza (trasparenza sostanziale e "rendicontabilità")
- b. Tra enti della Pa: Scarsa interazione tra enti pubblici diversi
- c. Da impresa e Pa verso la cittadinanza

3. ASSENZA DI STANDARDIZZAZIONE

- a. Per l'impresa:
 - i. Documentazione: mancanza di linee guida per settore/tipo di progetto
 - ii. Progettazione: assenza di un codice standard delle richieste per la progettazione
- b. Per la Pa: eterogeneità del formato e del contenuto dei pareri

4. SFASATURA DEL CICLO PROCEDIMENTALE

- a. Sovrapposizione/duplicazione di fasi del processo
Errori nella sequenza logica del processo (alcuni passaggi possono essere anticipati)

5. VUOTO DI RESPONSABILITÀ – ASSENZA DI TUTELA DELL'IMPRESA/"CLIENTE"

- a. Assenza della dimensione "operativa" del pubblico (l'attenzione è solo di tipo amministrativo e non di contenuto)
- b. Manca un soggetto che si assume la responsabilità delle decisioni finali
- c. Mancanza di coordinamento tra uffici interni di uno stesso ente
- d. Assenza di un ruolo attivo/conciliatorio dell'amministrazione responsabile
- e. Mancanza di una attività negoziale dell'amministrazione responsabile a tutela dell'impresa/cliente
- f. Eccessiva dispersione e frammentazione normativa
- g. Manca una voce centrale che porti soluzione all'incertezza normativa
 - i. Normativa nazionale vs normativa regionale/locale
 - ii. Eterogeneità/frammentarietà della normativa di settore
- h. Assenza di *law enforcement* (ritardi di enti coinvolti non sono corretti)

1. FRAMMENTAZIONE DELLE COMPETENZE

Una caratteristica comune a quasi tutte le Conferenze considerate, sia di tipo "decisorio" che di tipo "istruttorio", è il coinvolgimento di un **numero molto elevato di attori**, principalmente enti pubblici.

Tra i casi studio analizzati, in quelli più problematici il numero di enti invitati a partecipare alla Conferenza arriva addirittura a poco meno di una ventina, senza contare l'impresa proponente e l'amministrazione competente. (verbali)

Anche nelle interviste fatte agli imprenditori emerge lo stesso aspetto: coloro che lamentano tempistiche più lunghe, sono anche quelli che si trovano ad avere a che fare con un numero di amministrazioni superiore alla decina. (intervista imprenditore)

In alcune interviste presso le amministrazioni locali è poi emerso come il numero di amministrazioni coinvolte incida sulla durata della Conferenza, e viceversa le Conferenze più brevi sono anche quelle che coinvolgono il minor numero di attori: “[...] nelle procedure che ricomprendono autorizzazioni ambientale sono di solito coinvolte 17 amministrazioni [...]. Nelle Conferenze più brevi invece le amministrazioni coinvolte erano esclusivamente la Regione, la Provincia, il Comune e l’Ente gestione di area protetta.” (Annotazioni questionario)

La ragione per la convocazione di un così elevato numero di enti può ritrovarsi nella **parcellizzazione delle competenze**, per cui tutti gli aspetti, anche quelli meno rilevanti per il caso specifico, devono essere oggetto di valutazione da parte di ciascuno di essi.

Dall’analisi dei case study nei quali il numero degli attori coinvolti è uguale o superiore a 10 è emerso come ognuno degli enti pubblici coinvolti sia fortemente specializzato su un singolo aspetto specifico all’interno di un settore più vasto. La lettura di alcuni estratti di pareri tra quelli forniti dagli enti in Conferenza e riportati dai verbali rivela per ciascun ente, oltre alla forte specializzazione, l’assenza di una visione più completa di tutti gli aspetti del progetto esaminato. (verbali)

Chiaramente la specializzazione delle competenze non deve essere considerata come un fattore critico in sé. Anzi, per certi versi la possibilità di contare su competenze molto approfondite è da considerarsi con favore. D’altra parte, nei casi analizzati, la specializzazione senza integrazione ha generato un procedimento eccessivamente frammentario, caratterizzato dall’assenza di una **visione “sistemica”**.

In molti casi le amministrazioni coinvolte nella Conferenza mostrano di avere un’attenzione più di tipo amministrativo-formale che di contenuto, determinando l’assenza della dimensione “operativa” della pubblica amministrazione. Quest’ultima sembra avere più un ruolo di esecutore di procedure e passaggi che non un ruolo fattivo e partecipativo teso a un esito del procedimento che sia soddisfacente per tutti gli interessi coinvolti, sia della collettività che dell’impresa proponente.

Un settore emblematico di parcellizzazione delle competenze è l’ambiente. Nei casi analizzati, sono numerose le amministrazioni chiamate a pronunciarsi su aspetti di carattere ambientale e paesaggistico. Dalle interviste agli imprenditori è emerso che in alcuni procedimenti l’istruttoria ambientale viene svolta da più soggetti pubblici separatamente (con stesse competenze di contenuto ma livelli di governo diversi, oppure con competenze simili ma su aspetti specifici differenti), ma i profili valutati sono, gioco forza, non dissimili.

“[...] tutti i soggetti coinvolti devono fare la propria istruttoria ambientale. Enti afferenti il Ministero dell’ambiente, il Ministero per i beni culturali, la Regione, ecc. elaborano le proprie valutazioni separatamente, giungendo a quadri prescrittivi diversi e in molti casi tra loro incompatibili.”

(intervista imprenditore, in riferimento a una Conferenza di tipo istruttorio)

L'assenza di una visione sistemica del procedimento è da imputarsi maggiormente all'amministrazione procedente più che alle singole amministrazioni coinvolte. Se da un lato la particolare complessità di alcune materie obbliga al coinvolgimento di un elevato numero di enti che hanno competenze specifiche in ciascun settore, dall'altro la convocazione degli enti e la richiesta dei pareri non è mai preceduta da uno *screening* preventivo delle problematiche principali del progetto specifico, senza che vi sia quindi a monte un lavoro di "unificazione" o di **coordinamento delle diverse competenze**. Quest'attitudine fa sì che le amministrazioni rischino di gestire il processo in una logica autorizzativa e non in una logica di *problem solving*.

Questo aspetto si lega ad un'altra criticità fondamentale che è apparsa in modo ricorrente nell'ambito dell'analisi, ovvero il **vuoto di responsabilità** (del quale si discute approfonditamente nell'ultimo punto di questa sezione) che si viene a creare anche in conseguenza della frammentazione delle competenze. Ciò induce gli enti a considerare unicamente il proprio segmento di competenza, mancando di sensibilità rispetto alla valutazione complessiva. La ricerca di una soluzione avviene semmai per semplice "sommatoria" di documentazione e di autorizzazioni, senza che vi sia un ente in grado di unire ciascun segmento. In questo senso la Conferenza di servizi non ha dato prova di risolvere questo punto: riunire più amministrazioni attorno ad uno stesso "tavolo" o sotto una medesima etichetta non necessariamente significa unirne anche le competenze.

La mancanza di una competenza nel merito delle questioni da parte dell'amministrazione procedente e l'assenza di una capacità conciliatoria della stessa determinano dunque incertezze, sovrapposizioni e, soprattutto, l'estrema frammentazione delle fasi del procedimento.

Un ulteriore elemento, che discende direttamente dalla frammentazione delle competenze ma anche, come si vedrà in seguito, dalla frammentazione normativa, riguarda infine la **stabilità delle posizioni** espresse in seno alla Conferenza e della **decisione finale**. In diversi casi, le interviste agli imprenditori hanno segnalato una difficoltà nell'individuare come definitive alcune posizioni prese pre e post Conferenza di servizi.

"Non è raro il caso in cui un ente locale dopo aver rilasciato un parere favorevole in ambito del rilascio della VIA crei difficoltà nel rilascio del permesso a costruire" (intervista imprenditori)

"Molto spesso la VIA e la Conferenza di servizi rappresentano dei passaggi in successione. Molti enti sono presenti in entrambi i procedimenti. Succede spesso che amministrazioni esprimano in Conferenza di servizi una posizione identica a quella espressa per la VIA, nonostante in quella sede l'amministrazione responsabile avesse indicato che tale posizione non era recepitibile." (intervista imprenditori)

"La suddivisione di competenza crea sovrapposizioni e porta in alcuni casi a indicazioni incongruenti. In materia ambientale ad esempio la suddivisione di competenze tra ARPA, Provincia, Comune, Enti di bacino, Enti gestori delle acque fa sì che si creino sovrapposizioni, lasciando al proponente l'onere di una sintesi tecnica delle varie richieste." (intervista imprenditori)

Quanto appena rilevato porta a ritenere che il superamento nella frammentazione delle competenze debba essere conseguito senza rinunciare all'apporto di chi è in possesso di preparazioni specialistiche. Per ottenere questo risultato è auspicabile che si proceda: (1) da un lato al rafforzamento delle competenze dell'amministrazione procedente rendendo effettivo il ruolo di direzione e coordinamento dell'intera Conferenza e, laddove possibile, incrementandone la capacità di valutazione nel merito delle questioni; (2) dall'altro, bilanciando la valorizzazione delle competenze dei singoli enti attraverso l'efficace coordinamento delle attività di amministrazioni simili. Nella medesima direzione, è auspicabile rafforzare la cogenza delle posizioni espresse nelle Conferenze, anche in quelle che sono considerate come preliminari rispetto a decisioni da assumere successivamente, al fine di garantire che l'impresa su tali posizioni possa fare pieno affidamento.

2. CARENZE NELLA COMUNICAZIONE E INTERAZIONE

La ricostruzione dei casi studio ha evidenziato un ampio **deficit di comunicazione** e interazione tra gli attori coinvolti. Si è già rilevato nel precedente punto come un numero elevato di soggetti sia invitato a partecipare alle Conferenze. In alcuni casi si aggiungono i privati cittadini portatori di interessi generali, chiamati in causa dal progetto che si deve realizzare.

Comunicazione e interazione appaiono difficoltose su diversi livelli.

Innanzitutto vi è una evidente difficoltà di comunicazione **tra amministrazione pubblica e impresa privata**. La principale forma di comunicazione che si riscontra tra questi due attori avviene per vie formali, che privilegiano l'aspetto squisitamente amministrativo del procedimento, senza che vi sia una interazione costruttiva, e cioè che si entri nel merito del progetto presentato in vista di una soluzione tempestiva.

Il riferimento in questo caso è principalmente all'amministrazione procedente. Indipendentemente dal livello di governo coinvolto, l'amministrazione procedente tende a **non affiancare l'impresa** nell'arco del processo. Viene meno così la dimensione di "*public servant*" della Pubblica amministrazione che, nell'ambito della Conferenza di servizi (ma non solo ovviamente), deve farsi carico della tutela di una pluralità di interessi nei confronti dei cittadini che sono utenti che usufruiscono di un servizio. La Pa deve tutelare quindi l'interesse pubblico a un ambiente non inquinato, o a un paesaggio non deturpato, ma anche l'interesse a non scoraggiare gli investimenti.

Un tipo di **comunicazione** e **interazione preventiva** e di carattere quasi "consulenziale" non è contemplata, il che determina in quasi tutti i procedimenti analizzati un tempo consistente dedicato all'esame, la richiesta e l'elaborazione di integrazioni alla documentazione presentata.

"La richiesta di documentazione integrativa rappresenta uno dei passaggi più onerosi. In alcuni casi si assiste a più richieste d'integrazioni non formulate in unico momento ma in più fasi lungo la durata

della Conferenza di servizi. In alcune occasioni addirittura in sede di Conferenza di servizi decisoria, quando le Amministrazioni partecipanti avrebbero dovuto esprimere il proprio parere finale, sono stati richiesti approfondimenti su aspetti già trattati in sede di Valutazione di Impatto Ambientale, quindi non necessari e che hanno causato un rinvio della chiusura del procedimento” (intervista imprenditore)

Anche durante il procedimento l'amministrazione pubblica non appare disponibile all'ascolto dell'impresa né al suo affiancamento nelle fasi di svolgimento del processo. Quella che viene definita **comunicazione “just in time”** fa riferimento ad un processo di interazione che dovrebbe caratterizzare il rapporto con l'impresa lungo tutto il procedimento, ma che nella realtà non si sviluppa se non con un notevole sforzo da parte dell'impresa. Questa evidenza si ritrova nei verbali, ma anche nelle interviste agli imprenditori che lamentano spesso l'impossibilità di interagire con le amministrazioni diverse da quella procedente e dal responsabile del procedimento.

“Il proponente ha avanzato richiesta di accesso agli atti acquisiti al procedimento ed ha esercitato il relativo diritto.” (verbale)

“[...] nell'ambito della seconda Conferenza di servizi, essendo emerse alcune criticità ambientali non risolte, il proponente ha fatto richiesta di accesso agli atti per ottenere i pareri degli enti coinvolti ed analizzare in maniera dettagliata il contenuto e le motivazioni (verbale)

“I pareri delle amministrazioni vengono forniti solo in seguito a richieste di accesso agli atti, la normativa non prevede che l'impresa possa interagire direttamente con le diverse amministrazioni. La possibilità di avere dei contatti “informali” al di fuori della Conferenza consente di raccogliere utili indicazioni e di snellire i tempi. D'altra parte non sempre vi è la disponibilità a concedere interazione al di fuori di quanto strettamente previsto dalla normativa, e questo comporta un onere in capo all'impresa.” (intervista imprenditori)

Testimonianze di collaborazione positiva tra pubblico e privato si hanno in merito a valutazioni di massima che si pongono a monte dell'avvio di un procedimento amministrativo. Nel corso delle interviste, alcune amministrazioni hanno evidenziato l'esistenza di pratiche più generiche per il coinvolgimento dei privati nell'azione amministrativa. Si tratta ad esempio del “dialogo tecnico”, un'interlocuzione informale (ovvero non regolamentata) con le imprese e gli esperti di un settore e generalmente preliminare alla realizzazione di un'opera pubblica. Più nello specifico, il dialogo tecnico rappresenta una prassi con cui ad esempio l'amministrazione pubblica si garantisce la possibilità di sentire le imprese competenti in una determinata materia al fine di acquisire le necessarie competenze (dettagli tecnici, benefici e criticità di un'opera, ecc.) fondamentali per la stesura di un capitolato di gara. Una amministrazione può decidere di intrattenere un dialogo tecnico con imprese private che vogliono, ad esempio, edificare in un quartiere nel quale sono ricomprese anche opere pubbliche (parco, viabilità, ecc.).

Alla difficoltà comunicativa si affianca la scarsa **trasparenza**. Anche quest'ultima viene intesa in senso meramente formale, senza garantire la piena accessibilità delle informazioni rilevanti. Ad esempio, la pubblicazione delle informazioni sui siti istituzionali è trasparenza solo formale, così come lo è la pubblicazione sui quotidiani dell'inizio di una Conferenza di servizi. Alla trasparenza “formale”

(pubblicazione sui siti, verbalizzazione, ecc.) non corrisponde la trasparenza “sostanziale”, ovvero la condivisione in maniera attiva di informazioni standardizzate relative al procedimento amministrativo, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione¹⁷.

Con riferimento a tale aspetto l’analisi dei verbali ha ad esempio evidenziato che la partecipazione dell’interessato alle riunioni della Conferenza, sebbene prevista dalla normativa, risulta rispettata solo formalmente. Ciò dipende in alcuni casi dalla presenza di riserve da parte dell’amministrazione.

*“Il Proponente [Società XXX] ribadisce quanto già segnalato con nota del [...] circa la **volontà di avvalersi del diritto a partecipare a tutte le sessioni** della Conferenza di servizi inerenti al progetto interessato. [...] Alle ore 14:30 la Conferenza ritiene di dover sospendere l’esame della pratica perché lo stesso possa essere ripreso, dopo una breve pausa, in **forma riservata**. [In una seduta successiva della stessa Conferenza] il Presidente informa la Conferenza in merito alla partecipazione del Proponente alla seduta odierna, riferendo che, a seguito della convocazione, il Proponente ha trasmesso una nota nella quale viene specificato che i rappresentanti della Società XXX intendono partecipare a tutte le sedute della Conferenza di servizi. In risposta alla suddetta nota, il Presidente ha comunicato alla Società XXX l’estensione dell’invito a partecipare alle sedute della Conferenza di servizi convocate per il giorno 17 e 24 maggio con alcune riserve.” [NOTA: **Alla fine della Conferenza il Proponente avrà partecipato, con riserve, a 10 delle 15 sedute totali.**] (verbale)*

“Spesso gli enti dividono la Conferenza di Servizi in due fasi la prima dove interpellano il proponente, la seconda cosiddetta “decisoria”. Quest’ultima che è quella che delibera di fatto e lo fa a porte chiuse senza coinvolgere il Proponente. Ciò non consente trasparenza del processo amministrativo che invece andrebbe chiarito nella Legge 241.” (intervista imprenditori)

“Alla Conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e 14-bis sono convocati i soggetti proponenti il progetto dedotto in Conferenza, alla quale gli stessi partecipano senza diritto di voto” (Art. 14-ter, comma 2-bis Legge 241/1990)

Su un piano più informale, è emersa scarsa chiarezza delle questioni da dirimere per l’assunzione di una decisione da parte della Pa. In alcuni casi, anche quando sia concessa la possibilità di interloquire in maniera costruttiva con singole amministrazioni su specifici aspetti del progetto, l’interazione si è rivelata scarsamente utile al fine dell’ottenimento dell’autorizzazione.

“[...] siamo riusciti ad ottenere la collaborazione di ISPRA, con la quale abbiamo effettuato vari sopralluoghi, con un esito che dal nostro punto di vista era positivo. La stessa ISPRA ha poi però respinto il progetto, facendo leva su questioni non emerse nel corso del dialogo e dei sopralluoghi” (intervista imprenditori)

Questi esempi mettono in evidenza che alla garanzia di una perfetta trasparenza formale si contrappone una scarsa trasparenza sostanziale: come prevede la Legge 241/1990, l’interessato viene convocato e partecipa alla Conferenza senza diritto di voto. Tuttavia, nonostante tale garanzia

¹⁷Barbieri, M. e Talamo, S., *Lo stato aperto al pubblico. Trasparenza, ora o mai più: la Riforma della PA alla prova del cittadino*, Gruppo24Editore, settembre 2014.

procedurale, può accadere che i lavori della Conferenza vengano sostanzialmente condotti in sedi riservate. L'amministrazione comunica formalmente la scelta di condurre la riunione in forma riservata e in ogni sessione l'interessato manifesta più volte il proprio diritto a partecipare in forma scritta. Si tratta di una perfetta trasparenza formale nell'interazione tra amministrazione procedente e interessato che si sostanzia in una scarsa conoscibilità delle posizioni delle amministrazioni invitate.

Un altro aspetto, sempre legato al rapporto trasparenza formale/trasparenza sostanziale, riguarda la condivisione dei pareri raccolti dall'amministrazione procedente.

*"La Società Proponente sottolinea di non avere elementi aggiuntivi in quanto l'amministrazione Procedente non ha provveduto ad inviare le osservazioni pervenute da parte dei cittadini né di essere a conoscenza dei contributi trasmessi dagli enti. Il Presidente fa presente che tutte le osservazioni pervenute [...] **sono state pubblicate sul sito web dell'ente e sono tuttora disponibili.**" [NOTA: il contenuto dei pareri viene consegnato al Proponente un mese dopo la richiesta, ovvero circa 2 mesi dopo la ricezione degli stessi da parte dell'amministrazione Procedente.] (verbale)*

Anche in questo caso, la trasparenza nella comunicazione tra interessato e amministrazione viene formalmente rispettata in quanto i pareri delle diverse amministrazioni coinvolte vengono pubblicati sul sito web. È tuttavia evidente che una trasparenza sostanziale nella comunicazione - ad esempio tramite l'invio dei pareri all'interessato o una segnalazione scritta al medesimo circa la disponibilità online di tali pareri- avrebbe garantito una maggior efficacia del processo. Anche la scarsa tempestività rispetto alla richiesta dell'interessato evidenzia una difficoltà nell'interazione tra i soggetti coinvolti.

Anche **tra amministrazioni pubbliche**, l'interazione e la comunicazione stentano a muoversi oltre il livello meramente formale e i comportamenti adottati dalle singole amministrazioni coinvolte spesso non sono di tipo collaborativo nei confronti dell'amministrazione procedente.

In molte occasioni si rileva l'assenza di amministrazioni invitate alla Conferenza. Spesso ciò coincide con l'invio da parte di queste di pareri scritti, che però non sempre sono di lettura immediata o comunque esenti da necessità di chiarimenti. (verbale)

Nelle interviste agli amministratori locali, sia preliminari che di analisi dei casi studio, è emersa in generale una scarsa capacità/volontà di collaborazione tra livelli diversi di governo. In molti casi le amministrazioni hanno la tendenza a individuare negli altri enti coinvolti, siano essi di livello superiore o inferiore, oppure equiparate ma di diverse località, la causa della difficile interazione. (interviste amministratori locali)

Un ulteriore elemento, che influisce indirettamente anche sulla stabilità delle decisioni, riguarda infine il sistema di **pubblicità** delle decisioni e il **coinvolgimento dei cittadini**. La normativa prevede la pubblicazione a mezzo stampa dei progetti (come nel caso della VIA). L'assenza di coordinamento tra le pubblicazioni può alterare il diritto all'informazione dei cittadini con il rischio finanche di impugnative giurisdizionali.

“È capitato di ricevere ricorsi al TAR perché la prima comunicazione effettuata a mezzo stampa era discordante rispetto alla seconda comunicazione. Il ricorso è stato vinto in quanto è evidente che con l'avanzare del procedimento il progetto si modifichi. (intervista imprenditori)”

L'amministrazione pubblica deve coinvolgere l'interessato, in qualità di utente che riceve un servizio, non solo di impresa che richiede un'autorizzazione. Possono essere previsti appuntamenti formali o non formali e deve essere garantita all'interessato la possibilità di partecipare alle riunioni, con una funzione informativa ma anche di dialettica sulle questioni rilevanti che possono costituire base per la revisione del progetto, se necessaria.

Inoltre, per migliorare l'aspetto comunicativo si dovrebbe agevolare la consultazione della documentazione e facilitare una maggiore interazione tra gli attori della Conferenza. In questa direzione si potrebbe abolire la necessità di richiesta formale di accesso agli atti individuando una modalità di diffusione automatica della documentazione ai partecipanti. La predisposizione di un unico spazio su un sito dedicato (con accesso consentito ai soli partecipanti) potrebbe rappresentare un passaggio rilevante, prevedendo ad esempio inizialmente che tutti gli atti di ciascuna Conferenza vengano caricati nella piattaforma e in prospettiva studiando una modalità che renda la piattaforma un mezzo di interazione tra i diversi membri della Conferenza, sia nella gestione dei rapporti tra le diverse amministrazioni sia nei rapporti tra ciascuna amministrazione e l'interessato. La piattaforma potrebbe inoltre costituire uno strumento di rilevazione dei dati rilevanti con l'obiettivo di monitorare la funzionalità dell'istituto.

3. ASSENZA DI STANDARDIZZAZIONE

Un'altra problematica emersa in maniera preponderante e che sembra incidere direttamente sulla fluidità di svolgimento della Conferenza di servizi è l'assenza di standardizzazione, estesa a numerosi aspetti che riguardano sia l'impresa interessata che gli enti pubblici coinvolti.

Nonostante infatti nelle diverse normative, soprattutto nell'ambito ambientale, sussista spesso un'elencazione dei documenti richiesti, si è rilevato di fatto che l'assenza di un **linguaggio comune**, di **linee guida** e di **moduli standardizzati** per la presentazione delle istanze rappresentano un aspetto critico rilevante.

L'assenza di standardizzazione comporta un onere per l'impresa a monte, nell'adattarsi di volta in volta a quanto formalmente richiesto, ma anche a valle, dato che l'eterogeneità delle richieste di documentazione determina spesso la richiesta di integrazioni, che come si osserva già in altre parti del rapporto, è fonte di aggravio sia in termini di costi che in termini di tempi.

“Nella nostra regione si sta lavorando per creare dei moduli standard per la presentazione delle istanze, tuttavia al momento ciascun comune procede autonomamente” (interviste amministratori locali)

“In molti casi le integrazioni richieste “superano” come mole le richieste del progetto originario.” (intervista imprenditori)

D'altra parte, in varie occasioni le amministrazioni intervistate hanno lamentato la scarsa competenza degli imprenditori nell'elaborare progetti completi di tutte le necessarie valutazioni. Una possibile causa di questa relativa difficoltà potrebbe ricercarsi proprio nel fatto che manca una **standardizzazione anche a livello di progettazione**, ovvero mancano delle linee guida che orientino, ipoteticamente per settore o per macro-tipologia di impianti, le richieste della Pa rispetto agli standard di progettazione.

“Nell'elaborare un progetto l'impresa si trova ad affrontare la difficoltà di incontrare le richieste della Pubblica amministrazione, in quanto manca una codificazione o standardizzazione delle richieste sulla progettazione, che sarebbe invece possibile, ad esempio per tipologia di settore o impianto.” (intervista imprenditori)

“Ad esempio, negli studi di impatto ambientale potrebbe essere utile pervenire a delle linee guida sui contenuti, differenziandoli opera per opera e indicando ad esempio il tipo di cartografie, ecc.” (intervista imprenditori)

Anche il lavoro delle singole amministrazioni è reso più gravoso dalla mancanza di standardizzazione, non solo nella documentazione che perviene dalle imprese, ma anche dei **pareri** che vengono restituiti dalle amministrazioni coinvolte nelle Conferenze. L'assenza di uniformità dei pareri scritti implica un maggiore sforzo di lettura e comprensione da parte dell'amministrazione cui compete la decisione finale.

“Un tempo congruo deve essere garantito all'amministrazione procedente dalla ricezione dell'istanza, per esaminare tutta la documentazione inviata dal proponente. Anche la lettura del contenuto di tutti i pareri pervenuti dalle amministrazioni coinvolte richiede un tempo non indifferente. Si tratta di un compito gravoso, anche per la numerosità di richieste che pervengono a uno stesso ufficio.” (interviste amministratori locali)

A ciò si aggiunge che anche nella redazione dei verbali delle diverse riunioni è presente una forte **eterogeneità di stesura**. Il verbale dovrebbe essere uno strumento di ausilio al proseguimento dell'attività mentre in diversi casi rappresenta esclusivamente un adempimento burocratico.

“Alcuni verbali riportano esclusivamente la successione cronologica dei fatti (inizio della riunione, esame dei pareri scritti, calendario dei lavori), lasciando poco spazio alle evidenze sollevate. Altri verbali includono invece i pareri raccolti e una descrizione dettagliata delle attività svolte nella riunione” (verbali)

Osservazioni analoghe valgono per la stesura dei quadri prescrittivi, dove l'assenza di standardizzazione nelle modalità di formulazione delle prescrizioni rende più complesso sia per l'amministrazione procedente individuare eventuali incoerenze tra le indicazioni fornite dalle diverse amministrazioni interpellate, sia per l'impresa adempiere correttamente agli obblighi prescritti.

Infine, un ulteriore elemento emerso soprattutto nell'analisi dei verbali, è l'assenza di un linguaggio comune. Una codifica del linguaggio tra progettisti e valutatori (tramite ad esempio la predisposizione di **glossari**) potrebbe favorire una maggiore efficacia della procedura.

È auspicabile l'introduzione di elementi di standardizzazione nei principali documenti di interazione tra l'interessato e le amministrazioni: verbali, pareri e quadri prescrittivi. Gli elementi di uniformità potranno riguardare sia le modalità espositive (ad esempio tramite l'ausilio di tabelle di sintesi) che l'individuazione di elementi indispensabili. Nella medesima direzione è auspicabile la stesura di linee guida che indirizzino la documentazione da fornire e individuino le caratteristiche di base per gruppi di progetti, nonché di glossari che favoriscano la comunicazione tra i diversi attori. La predisposizione di moduli standard e di linee guida dovrebbe infatti consentire di ridurre le richieste di integrazioni.

4. SFASATURA DEL CICLO PROCEDIMENTALE

La **sequenzialità** delle azioni che richiede il procedimento è apparsa come ulteriore fattore critico che merita di essere approfondito. Il riferimento è in particolare alle azioni che precedono o avvengono in Conferenza (acquisizione dei pareri, discussione del progetto, eventuali dubbi normativi), alle richieste di integrazioni e alle relazioni con soggetti esterni portatori di interessi rilevanti (rapporti con il cittadino, dibattito pubblico). La lettura dei verbali evidenzia, ad esempio, come alcuni passaggi del processo non siano scanditi da una chiara pianificazione, per cui di fatto vengono posticipate alcune fasi che potrebbero procedere in parallelo o, viceversa, alcuni passaggi non sono preceduti da altri quando dovrebbero esserlo.

"[...] Al termine della seduta [la quarta riunione della Conferenza] l'amministrazione procedente consegna al proponente copia dei contributi pervenuti dai diversi enti, citati nelle varie parti del verbale. Il proponente prende atto che i suddetti contributi vengono consegnati soltanto nella seduta odierna, senza che sia stato mai instaurato un contraddittorio tra società proponente e gli enti stessi [i quali hanno discusso la documentazione in forma riservata nelle precedenti sedute]." (verbali)

Anticipare la discussione del progetto e la sua valutazione limitandola a enti/amministrazioni per poi informare l'interessato delle conclusioni a discussione terminata non appare come la modalità più efficace di svolgimento del ciclo procedimentale. Anziché svolgersi in fasi separate – la discussione del progetto tra enti, la comunicazione delle conclusioni e/o prescrizioni all'interessato, una nuova discussione sul progetto eventualmente modificato, ecc. – l'analisi del progetto potrebbe avvenire contestualmente alla presenza dell'interessato, che potrebbe così argomentare sui rilievi svolti e chiarire eventuali punti non chiari, con evidenti economie rispetto alla mole di integrazioni formalmente richieste.

Nella sequenzialità delle varie fasi che compongono il procedimento si evidenzia inoltre la mancanza di coordinamento tra ciò che avviene nella Conferenza di servizi tra amministrazioni pubbliche e impresa interessata (presentazione del progetto, raccolta dei pareri o analisi/discussione del progetto, richiesta di integrazioni, ecc.) rispetto alla modalità di consultazione del cittadino.

Il coinvolgimento delle comunità locali avviene all'interno di una **"inchiesta pubblica"**, che viene promossa dall'amministrazione precedente e alla quale partecipano tutti i cittadini o comitati interessati con proprie osservazioni sul progetto che l'impresa intende realizzare.

"il coinvolgimento dei cittadini dovrebbe essere preventivo e avvenire a monte del procedimento, non durante la fase di valutazione e di autorizzazione. Ciò consentirebbe all'impresa di accogliere le osservazioni del pubblico, che potrebbero rivelarsi utili anche al fine di evitare il dissenso territoriale una volta aperti i cantieri." [continua a pag. 52] (intervista imprenditori)

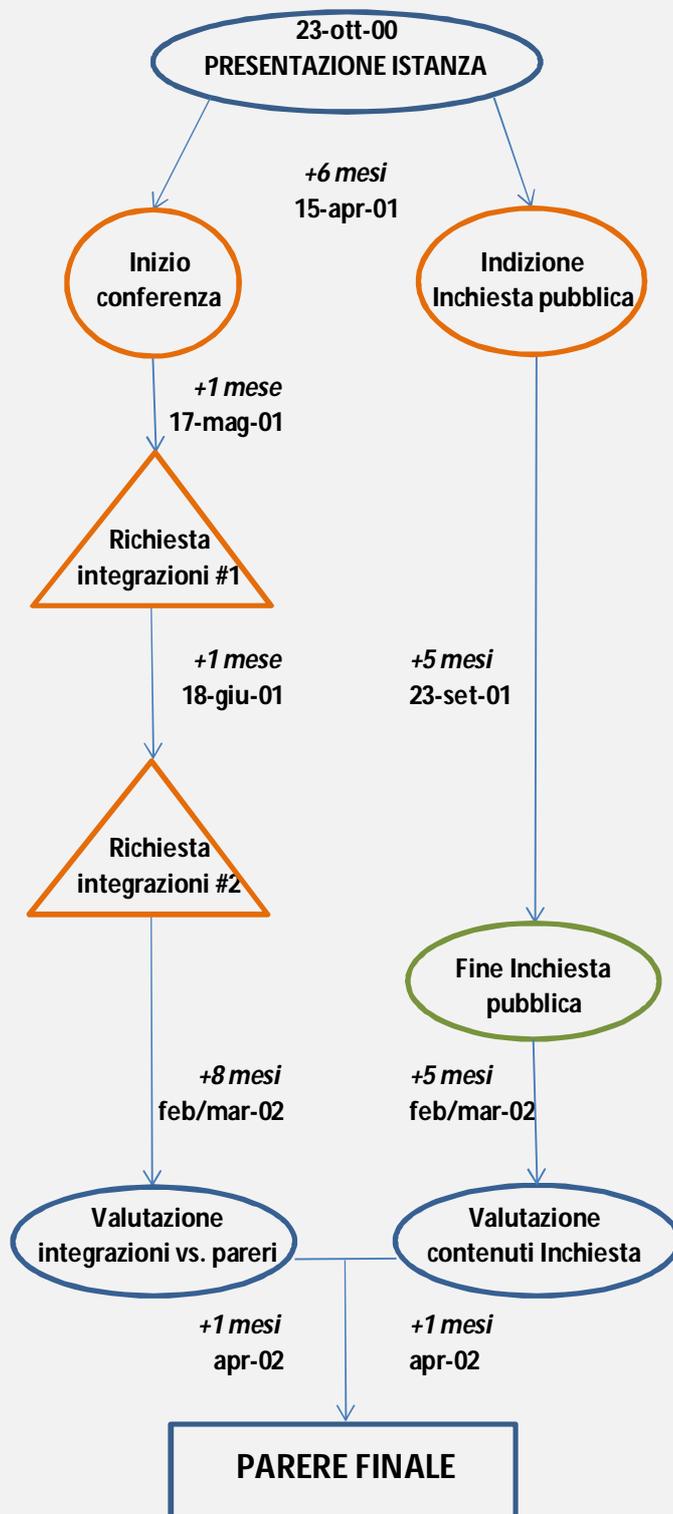
L'osservazione del processo ha evidenziato come di fatto la sequenzialità delle fasi del procedimento tende a rendere più difficoltosa l'interazione. In questo contesto, la stessa inchiesta pubblica costituisce a volte un fattore di alterazione dell'efficacia del procedimento. Peraltro, il rischio è quello di trasferire al momento avanzato della decisione tecnica, questioni politiche che andrebbero risolte nelle fasi preliminari dell'iniziativa.

Nel diagramma rappresentato nella Tavola 3.3.1 si è cercato di schematizzare in forma semplificata la sequenza di passaggi che coinvolge l'inchiesta pubblica. Nel caso analizzato, l'inchiesta si svolge come un procedimento a sé, separato dalla Conferenza, ma che avviene contemporaneamente alla discussione del progetto in Conferenza. Le conclusioni dell'inchiesta vengono prese in considerazione solo alla fine, senza che possano risultare utili ai fini del consenso sul progetto.

A ciò si aggiunge che in diversi casi l'amministrazione non fornisce un cronoprogramma dei passaggi del procedimento, non consentendo all'impresa interessata una chiara pianificazione della propria attività economica.

"La normativa prevede che durante la prima riunione della Conferenza venga esplicitamente indicata la data di conclusione dei lavori [...]. Nei casi osservati difficilmente questa data viene rispettata, e in ogni caso ciò che avviene nel mezzo non è soggetto a calendarizzazione certa." (verbali)

Tavola 3.3.1. Diagramma di flusso: un caso di inchiesta pubblica dentro la Conferenza



Nota: la data di partenza è fittizia, rispecchia la realtà solo la scansione temporale degli eventi

Fonte: elab. **ref. ricerche** su verbali di Conferenza

Si è rilevata, infine, l'assenza di un più generale coordinamento dell'intero *iter* procedimentale. Il riferimento è in particolare all'interazione tra le fasi che possono precedere la Conferenza di servizi (ad esempio il rilascio della VIA), la Conferenza stessa (ad esempio per le autorizzazioni sul progetto definitivo) e le fasi successive (ad esempio le autorizzazioni sul progetto esecutivo). In diversi casi, si è rilevato che nell'acquisizione delle autorizzazioni *pre* e *post* Conferenza, nonostante le diverse autorizzazioni siano rilasciate dalle stesse amministrazioni che partecipano anche alla Conferenza di servizi, il parere di tali amministrazioni viene espresso ogni volta nelle diverse sedi. Ne risulta dunque una duplicazione nel ciclo procedimentale.

"Nel caso di procedimenti in successione (rilascio VIA, autorizzazioni sul progetto definitivo, ecc.) molte delle amministrazioni presenti in Conferenza sono le medesime che erano state chiamate a fornire un parere nella fase precedente. Accade spesso che le amministrazioni esprimano posizioni identiche, nonostante ad esempio nella fase precedente la posizione espressa era stata ritenuta non coerente dal responsabile del procedimento". (intervista imprenditori)

"In sede di Conferenza di servizi l'amministrazione i-esima rilascia un parere sul progetto definitivo. La medesima amministrazione è chiamata poi a fornire un'autorizzazione sul progetto esecutivo; l'iter spesso riparte da capo senza tener conto di quanto già espresso nella fase precedente del procedimento". (intervista imprenditori)

Per ovviare allo sfasamento delle azioni che compongono la sequenza procedimentale, si propone di introdurre forme di schematizzazione sia delle fasi che degli elementi rilevanti all'interno dello stesso, al fine di migliorarne l'organizzazione in termini di sequenza logica delle azioni. L'amministrazione procedente dovrebbe essere in grado di prevenire gli aspetti critici, ad esempio anticipando molte delle possibili questioni a valle in una seduta specifica con l'impresa interessata. La stesura di un cronoprogramma della Conferenza potrebbe scandirne fasi e tempi ex ante; la redazione dei verbali, che solitamente avviene a Conferenza conclusa, dovrebbe invece essere contestuale al suo svolgimento, ad esempio alla fine di ciascuna riunione; infine, potrebbe essere utile introdurre delle matrici di schematizzazione di tipo fasi/attori che riassumano lo svolgimento del processo.

5. VUOTO DI RESPONSABILITA' – ASSENZA DI TUTELA DELL'IMPRESA/"CLIENTE"

La Conferenza di servizi è indetta e coordinata dal responsabile del procedimento. A livello formale, esiste dunque un unico responsabile, ma è proprio sul concetto di **responsabilità** che è necessaria una riflessione.

Nel corso delle interviste alle amministrazioni locali i responsabili di procedimento, nel raccontare la loro esperienza con la Conferenza di servizi, sono stati sempre molto attenti nel descrivere i diversi passaggi procedurali, con una forte attenzione al rispetto dei tempi amministrativi, mentre poca enfasi è stata posta sull'assunzione di responsabilità rispetto alla conclusione del procedimento. È vero che, di regola, il responsabile del procedimento non ha competenza ad assumere la decisione finale; tuttavia è poco sensibile nell'organizzare le condizioni necessarie per arrivare alla decisione finale.

Solo in un caso, il responsabile del procedimento ha riferito delle pratiche di concertazione per indirizzare la decisione finale:

"[...] nel corso della Conferenza si è riusciti ad applicare per analogia quanto disposto per un'area limitrofa. In particolare, in Conferenza è stato trovato l'accordo con l'ufficio ambiente, il quale ha riconosciuto che, data la vicinanza con un'altra area per cui era già stata rilasciata la VIA, e data la porzione relativamente modesta dell'area interessata, era possibile procedere direttamente al rilascio dell'autorizzazione per lo svolgimento dell'attività, senza dover richiedere nuovamente la VIA."

(intervista amministratore locale – case study)

Anche nei verbali analizzati, è raro che vengano riportate azioni guidate dal responsabile del procedimento diverse dall'adempimento degli obblighi burocratici (invio del progetto agli enti interessati, comunicazione agli altri enti dei termini di rilascio dei pareri richiesti) o dall'assunzione di un ruolo di coordinatore organizzativo delle riunioni. Molta enfasi viene data alle comunicazioni sulle tempistiche.

"Con note del 28 ottobre 2008 il settore VIA ha richiesto sulla documentazione presentata i pareri delle amministrazioni interessate (elenco delle amministrazioni). A seguito, sono stati acquisiti i pareri della Provincia (nota del 11 dicembre 2008), del Comune (nota del 04 dicembre 2008), ecc." (verbali)

"Con lettera del [...] indirizzata alla Società proponente, all'ente A, all'ente B, nonché al Presidente del Comitato per l'Inchiesta pubblica, sono stati precisati i termini del procedimento in risposta alle richieste formulate dal proponente." (verbali)

Sembra quindi essere assente quella **dimensione "operativa" della Pubblica amministrazione**, che entri nel merito delle questioni, mentre l'attenzione sembra essere solo di carattere formale.

Quanto rilevato nella prima parte di questo paragrafo, ovvero l'assenza di una visione sistemica del procedimento, è quindi da imputarsi alla mancanza di un soggetto che si assuma la responsabilità non solo di coordinare a livello organizzativo e amministrativo gli attori coinvolti nella Conferenza, ma anche e soprattutto di favorire la discussione nel merito della decisione finale. Anche le interviste agli imprenditori evidenziano che il responsabile della Conferenza di servizi tende a essere identificato come un mero coordinatore amministrativo che, da un lato, non incide sulla valutazione

e sul coordinamento delle diverse amministrazioni e dall'altro, non si relaziona con l'impresa in modo costruttivo.

"La valutazione d'impatto ambientale è stata rilasciata in Conferenza di servizi con parere favorevole, seppur con prescrizioni. Il quadro prescrittivo recava tuttavia indicazioni antitetiche, in quanto ciascuna amministrazione fornisce delle prescrizioni per le materie di propria competenza. Nella definizione del quadro prescrittivo, il responsabile del procedimento semplicemente riporta i pareri senza cercare un coordinamento tra gli stessi." (intervista imprenditore)

"Trattandosi di una Conferenza istruttoria le amministrazioni diverse dal precedente sono chiamate ad esprimere dei pareri. I pareri tuttavia non vincolano le amministrazioni invitate. Ciò fa sì che se è necessario poi richiedere un'autorizzazione ad una delle amministrazioni invitate nell'ambito della medesima attività oggetto di Conferenza, l'amministrazione non tenga conto di quanto espresso in Conferenza di servizi, essendo in quel caso un solo parere." (intervista imprenditore)

In casi di particolare complessità questo aspetto risulta accentuato. Nell'esempio presentato nella Tavola 3.3.2, si illustrano le tappe rilevanti di un procedimento di competenza provinciale, nel quale la provincia ha mostrato una certa riluttanza nell'assumersi la responsabilità della decisione in merito al rilascio di una VIA. Nello specifico, in numerose riunioni la discussione ha riguardato principalmente i dubbi su quali fossero gli uffici competenti e sulla necessità o meno che un ufficio della Regione rilasciasse il proprio parere, pena l'impossibilità per la Provincia di pronunciarsi. Queste discussioni burocratiche preliminari hanno dilatato i tempi della Conferenza e rimandato la valutazione vera e propria dei dettagli del progetto.

All'evidente vuoto di responsabilità, si è aggiunta la manifesta **difficoltà di comunicazione e interazione tra le amministrazioni**, e pure tra uffici diversi di una stessa amministrazione, per cui, come illustra la Tavola, per tre riunioni la Regione non ha partecipato alla Conferenza, anche se invitata, senza inviare comunicazioni. La prima presenza si è registrata a quasi due anni dalla presentazione dell'istanza, nella quarta riunione, ma l'ufficio invitato (l'ambiente) si è dichiarato non direttamente competente. La Provincia ha chiesto poi alla Regione di coinvolgere il servizio competente (urbanistica), il quale ha partecipato alla Conferenza nella sua fase conclusiva, rilasciando un parere sfavorevole al progetto, che è stato poi considerato come rilevante nell'assunzione della decisione finale (negativa) da parte della Provincia.

In tutti i casi analizzati l'amministrazione precedente riceve in modo passivo i pareri delle singole amministrazioni, senza però assumere un **ruolo conciliatorio** all'interno del procedimento.

"Questa carenza dell'amministrazione responsabile del procedimento assume notevole importanza nell'ambito di quello che viene definito "quadro prescrittivo" della decisione della Conferenza, ovvero l'insieme delle prescrizioni che ciascuna amministrazione coinvolta richiede all'impresa proponente come condizioni per poter iniziare la propria attività imprenditoriale. In alcune interviste con imprenditori è emerso infatti come in molti casi le prescrizioni dei singoli enti siano in contraddizione tra di esse, proprio perché ciascuna amministrazione svolge la propria istruttoria separatamente e solo sui singoli aspetti di propria competenza." (interviste imprenditori)

Ciò che sembra mancare è la messa in atto da parte dell'amministrazione precedente di **un'attività negoziale**, volta a trovare una mediazione tra i vari attori coinvolti.

"Le amministrazioni coinvolte hanno avuto in alcuni momenti un atteggiamento collaborativo, rendendosi disponibili a sopralluoghi e valutazioni congiunte. Questa attività di coordinamento con le amministrazioni è stata però organizzata su nostra iniziativa [dell'impresa, N.d.A.] e da noi condotta attivamente, senza che vi fosse un intervento di mediazione da parte dell'amministrazione responsabile, comportando quindi per noi uno sforzo aggiuntivo." (intervista imprenditore)

Tavola 3.3.2. Vuoto di responsabilità e dilatazione dei tempi: un esempio concreto.

Giorni da istanza (il 23/10/00)	Riunioni Conferenza (data)	Azione della regione	Ufficio della regione	Contenuto del verbale
188	29-apr-01	Assente	-	
206	17-mag-01	Assente	-	
238	18-giu-01	Assente	-	
258	8-lug-01	Partecipa come "uditore"	Ambiente	Il rappresentante della regione precisa che la sua qualità di uditore è motivata dal fatto che non sono emerse competenze riconducibili alla regione, ai fini dell'espressione di pareri, in questa fase del procedimento.
387	14-nov-01	Presente	Ambiente	[...] l'amministrazione competente richiede al rappresentante della regione di farsi portavoce presso il competente servizio urbanistica al fine di chiarire se sussistono interferenze tra l'approvazione del progetto e la programmazione regionale
392	19-nov-01	Assente	-	
398	25-nov-01	Assente	-	[...] alcune questioni emerse dovranno essere rimesse alle valutazioni della regione, non presente all'odierna seduta
423	20-dic-01	Assente	-	[...] l'amministrazione responsabile ricorda come la regione abbia partecipato a una sola seduta della Conferenza di servizi fornendo un mero contributo informale dell'ufficio urbanistica regionale trasmesso tramite posta elettronica. In tal senso si ritiene che la regione sia chiamata ad esprimersi [...]. D'altra parte l'espressione del parere della regione attraverso formale contributo risulta necessaria anche al fine di escludere che tale assenza possa determinare vizi rispetto al procedimento.
478	13-feb-02	Invia parere	Ambiente	Parere (non specificato)
490	25-feb-02	Invia parere	Urbanistica	Parere (sfavorevole)
499	6-mar-02	Assente	-	
507	14-mar-02	Assente	-	
527	3-apr-02	Presente	Urbanistica	
528	4-apr-02	Presente	Urbanistica	Il parere sfavorevole della regione rientra nelle motivazioni della decisione finale dell'amministrazione responsabile
534	10-apr-02	Presente	Urbanistica	

Nota: la data di partenza è fittizia, rispecchia la realtà solo la scansione temporale degli eventi

Fonte: elab. **ref. ricerche** su verbali di Conferenza

Quanto detto trova inoltre evidenza nel coinvolgimento della cittadinanza da parte dell'amministrazione precedente. Da un lato, i meccanismi di pubblicità funzionali alla partecipazione dei cittadini si rivelano inefficaci. Dall'altro, l'assenza di un'organizzazione efficace della procedura comporta il rischio che tale partecipazione possa inficiare la decisione finale con interventi di carattere politico, il cui rilievo dovrebbe manifestarsi in altre sedi o fasi della predisposizione di un progetto. Con riferimento agli strumenti di pubblicità, nella Conferenza di servizi preliminare, ad esempio, l'informazione al pubblico dell'avvio dei lavori avviene attraverso la pubblicazione di un avviso su quotidiani a tiratura nazionale. Il progetto rimane in deposito a disposizione del pubblico presso gli uffici dell'amministrazione precedente e i cittadini possono su di esso presentare osservazioni. Questo meccanismo scatta ogni volta che durante l'iter della Conferenza vi siano modifiche al progetto dovute a richieste di integrazioni all'impresa. Tale modalità non esaurisce in alcun modo il rapporto con la cittadinanza e non consente di prevenire l'eventuale dissenso territoriale successivo. Il riferimento è all'inchiesta pubblica che, però, neppure è funzionale a questa esigenza. Ciò a causa del suo inserimento all'interno della Conferenza, con il rischio di trasferire in tale sede valutazioni politiche che attengono alle fasi preliminari dell'iniziativa.

[segue da pag. 47] *"Il coinvolgimento [della comunità locale] deve avvenire in modo attivo, garantendo ai cittadini la presentazione del progetto e ricercando il consenso a monte del procedimento."* (intervista imprenditori)

Un ulteriore aspetto che si è rilevato attiene anche alla scarsa assunzione di responsabilità da parte dell'amministrazione precedente, anche in riferimento al coinvolgimento dei cittadini. Si è avuto modo infatti di osservare come l'amministrazione precedente, nel decidere di convocare un dibattito, si faccia carico di organizzarne la forma ma non abbia alcun ruolo nel guidarne i contenuti, facendo mancare il necessario sostegno alle iniziative imprenditoriali.

"L'amministrazione precedente ha convocato l'inchiesta e nominato alcuni esperti. Il costo e la conduzione dell'inchiesta è poi lasciata completamente a carico dell'impresa, che a quel punto è obbligata a rispondere alle osservazioni fatte. Nonostante l'amministrazione avesse scelto un luogo molto grande per gli incontri, al massimo vi hanno partecipato una decina di persone, e le conclusioni raggiunte non aggiungevano nulla a quanto già emerso nell'ambito della Conferenza di servizi." (intervista imprenditori)

La difficoltà di assunzione di responsabilità da parte delle amministrazioni pubbliche è strettamente legata alla **frammentarietà del quadro normativo** e regolatorio. L'indagine ha evidenziato che le fonti normative cui fare riferimento sono molteplici e tra loro sovrapposte. Il riferimento, in particolare, è all'esistenza di norme statali e regionali spesso tra loro in contraddizione o comunque difficilmente conciliabili, dando luogo così a rilevanti difficoltà interpretative. In diversi casi quindi, i tempi del procedimento risultano dilatati a causa di una difficoltà interpretativa della normativa di riferimento, cui non corrisponde una **voce centrale che porti soluzione all'incertezza normativa**.

"La norma in questione non disciplina in maniera chiara quali modifiche debbano essere o meno assoggettate a tale procedimento unico. Per tale motivo, spesso anche per modifiche di impianto

minimali o non sostanziali, una società si vede costretta ad attivare un iter di autorizzazione unica che comporta il ricorso alla Conferenza di servizi ed all'acquisizione dell'intesa della Regione. Ciò comporta un notevole allungamento dei tempi ed un aggravio procedurale per le imprese.” (intervista imprenditore)

Come già osservato in altre parti di questo rapporto, l'istituto della Conferenza di servizi non è disciplinato solo dalla Legge 241/1990 ma viene ripreso anche dalle stesse normative di settore. In alcuni casi la normativa di settore risulta più stringente rispetto alla normativa nazionale e porta l'amministrazione responsabile a dover effettuare delle scelte per coordinare i diversi riferimenti normativi.

“Nel Testo Unico di riferimento viene specificato che per il rilascio delle autorizzazioni il Comune acquisisce in sede di Conferenza di servizi i pareri delle amministrazioni interessate. Per tale attività, la Conferenza deve essere convocata entro 50 giorni dalla presentazione della domanda e nella prima riunione la Conferenza deve stabilire il termine non superiore a 30 giorni per l'adozione delle decisioni finali. [...] È evidente che sarebbero necessarie delle disposizioni che coordinino tale testo rispetto alla normativa nazionale. Per garantire il rispetto dei termini ci si attiene quindi alle indicazioni più restrittive.” (intervista amministratori locali)

Esula dagli scopi del presente lavoro l'individuazione di forme sanzionatorie verso le amministrazioni che si dimostrino particolarmente restie ad assumere decisioni certe in tempi brevi. D'altra parte l'indagine ha permesso di evidenziare l'esistenza di un fenomeno che può definirsi di “riluttanza” amministrativa, per cui sono auspicabili forme di moral suasion assecondate, se necessario, da strumenti sanzionatori finalizzati a ridurre i casi in cui la discrezionalità dell'amministrazione non appare ispirata dalla tutela di uno specifico interesse pubblico. In generale, gli aspetti sottolineati nei punti da 1 a 4 dovrebbero essere propedeutici all'esercizio di una discrezionalità responsabile e guidata entro scansioni procedurali efficaci. La razionalizzazione delle fasi del procedimento, attraverso l'introduzione di tavole di schematizzazione dei tempi, può essere di ausilio anche per risolvere i problemi di frammentazione della normativa esistente (Legge 241/1990, leggi di settore e delle leggi regionali).

APPENDICI

Appendice A: L'indagine sul campo

L'indagine condotta si è articolata secondo quattro fasi: le interviste esplorative agli amministratori locali, il questionario, l'analisi dei casi studio e le interviste agli imprenditori.

Il limite fondamentale dell'indagine è costituito dalla base volontaria con cui gli attori coinvolti (sia dal lato del settore pubblico che dal mondo dell'imprenditoria) hanno partecipato alle diverse fasi dell'indagine. A ciò si aggiunge il tempo relativamente limitato accordato alle amministrazioni per restituire il questionario compilato.

Soprattutto per quanto riguarda l'indagine quantitativa non è stato quindi possibile ricostruire un campione rappresentativo, sebbene la richiesta sia stata estesa ad amministrazioni locali (regioni, province e comuni) appartenenti a tutto il territorio nazionale. Nonostante ciò, come si vedrà nel seguito, i risultati del questionario forniscono comunque una base informativa dalla quale è già possibile ricavare alcune considerazioni di rilievo.

A.1. La fase esplorativa: le interviste qualitative preliminari

Allo scopo di indirizzare la ricerca verso le dimensioni da rilevare per delineare il rapporto pubblico-impresa, dentro e fuori la Conferenza di servizi, a monte sono state condotte alcune interviste preliminari a testimoni privilegiati.

I soggetti intervistati sono stati selezionati tra le figure responsabili che operano all'interno di amministrazioni comunali di dimensione rilevante, concentrando l'attenzione sulle aree del comune che maggiormente interagiscono con l'azione del privato cittadino.

Seguendo questa impostazione, le indagini conoscitive sono state condotte presso due città capoluogo di provincia e una città metropolitana. I Comuni di riferimento sono stati selezionati con l'obiettivo di raccogliere l'esperienza di amministrazioni note per la forte tradizione per l'attenzione all'utenza finale, con lo scopo di comprendere meglio gli aspetti pratici del rapporto tra pubblico e impresa in generale, e il funzionamento della Conferenza di servizi in particolare.

Gli esperti che hanno partecipato alle interviste preliminari sono stati selezionati tra i settori comunali maggiormente coinvolti nei rapporti con le imprese, ovvero l'edilizia privata, l'urbanistica, le attività produttive, il commercio, oltre ad alcuni esperti di carattere più trasversale che all'interno del comune si occupano di appalti e contrattualistica nei rapporti con il settore privato. Le interviste sono state quindi condotte direttamente con dirigenti o funzionari nei settori prescelti.

In tutti i casi si è avuto modo di rivolgersi direttamente ai responsabili di procedimento del settore considerato, ovvero coloro che nell'ambito dei procedimenti amministrativi di competenza del Comune sono nominati responsabili della fase istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, oltre che dell'adozione del provvedimento finale.

Le interviste preliminari hanno avuto perlopiù carattere esplorativo in merito alla Conferenza di servizi e al suo utilizzo all'interno delle amministrazioni comunali.

Attraverso l'indagine esplorativa preliminare è stato quindi possibile delineare un quadro generale su come Comuni di dimensioni medio-grandi vivono, percepiscono e mettono in pratica lo strumento della Conferenza di servizi, quando sono coinvolti gli interessi economici di soggetti privati. Si è quindi intenzionalmente scelto di propendere per domande generali sullo strumento senza specificare la fonte normativa di riferimento. Le domande rivolte ai soggetti intervistati non si sono quindi limitate ad indagare lo strumento Conferenza di servizi così come disciplinato dalla normativa nazionale¹⁸, ma hanno avuto una portata più generale, lasciando agli intervistati una certa libertà di esposizione, al fine di cogliere tutte le sfumature del fenomeno.

A.2. Le caratteristiche del questionario

Le tematiche principali emerse nel corso delle interviste preliminari hanno costituito la base per l'elaborazione di un questionario¹⁹ da somministrare alle amministrazioni pubbliche, al fine di raccogliere informazioni di carattere quantitativo sullo strumento "Conferenza di servizi".

In questo senso il questionario rappresenta un *unicum* nel panorama della letteratura e degli studi su questo tema. Dall'introduzione della Conferenza nel 1990, fino ad oggi, non è stata mai compiuta sul territorio nazionale un'attività di monitoraggio sistematico sul funzionamento dello strumento, che permettesse di rilevarne i nodi più problematici.

I destinatari del questionario sono stati individuati nelle amministrazioni territoriali (regioni, province e comuni), selezionando all'interno di ciascuna gli uffici che più frequentemente hanno rapporti con le imprese e che hanno (o potrebbero avere) esperienza significativa in materia di Conferenze di servizi. Si tratta in particolare dei settori istituzionali che afferiscono alle aree legate all'Ambiente, all'Urbanistica e alle Attività produttive. Sono state contattate tutte le amministrazioni regionali e tutte quelle provinciali, mentre per i comuni si è scelto di indirizzare l'analisi verso i comuni capoluogo, e per ciascuno selezionare una rosa di comuni minori che sono considerati attrattori di attività produttive, e come tali potenziali fruitori e conoscitori dello strumento della Conferenza di servizi.

Trattandosi di un questionario redatto su base volontaria, nella scelta delle domande si è cercato di privilegiare la semplicità nella compilazione, in modo da incidere positivamente sul tasso di risposta. Si è quindi deciso di restringere il campo dell'analisi alle sole Conferenze di servizi indette ai sensi della normativa nazionale e conclusesi nell'anno 2013.

Il questionario rileva in primo luogo il numero di Conferenze cui l'ufficio interpellato ha partecipato, sia in qualità di responsabile del procedimento sia quando invitato in qualità di ente interessato, in

¹⁸ Agli articoli 14 e seguenti della Legge 241/1990.

¹⁹ Il testo completo del questionario, corredato da alcune tavole riassuntive è presentato nell'Appendice A di questo Rapporto. Per una descrizione più dettagliata delle fasi di elaborazione del questionario si rimanda quindi all'Appendice.

modo da avere un primo inquadramento della rilevanza del fenomeno presso l'amministrazione che risponde al questionario.

Numerosi aspetti delle Conferenze di servizi sono poi rilevati dal questionario. Fondamentale è la variabile tempo, che il questionario rileva come durata trascorsa dalla presentazione del progetto da parte dell'impresa alla conclusione della Conferenza di servizi, sia essa con esito positivo o negativo. Si è chiesto poi ai rispondenti di fornire informazioni in merito al tipo di autorizzazione richiesta e al tipo di attività esercitata dall'impresa proponente, oltre che di dare una stima del valore dell'investimento sostenuto dall'impresa per la realizzazione dell'opera per cui si chiede autorizzazione. Si è poi cercato di raccogliere informazioni anche sulle amministrazioni pubbliche invitate alla Conferenza. In particolare, si è scelto di indicare esplicitamente solo la presenza di alcune amministrazioni²⁰, dato che nelle interviste preliminari erano emersi alcuni nodi problematici legati principalmente ad esse.

Sempre per privilegiare l'aspetto della semplicità nella compilazione, le informazioni specifiche sulle Conferenze non sono riferite a tutte quelle conclusesi nel 2013, ma si è scelto di limitare la richiesta di dettaglio a due sole Conferenze: quella più lunga e quella più breve in termini di durata dalla presentazione dell'istanza. In questo modo, è stato possibile ottenere informazioni dettagliate sia per casi particolarmente problematici che per procedure snelle. Per ciascuna, è stato chiesto di distinguere i casi in cui l'ente ha partecipato in qualità di responsabile del procedimento, dai casi in cui l'ente era solo invitato. In conclusione quindi al massimo il questionario poteva raccogliere informazioni dettagliate su quattro Conferenze conclusesi nel 2013.

Vi è poi un'ultima sezione nella quale si chiede di indicare se l'ufficio interpellato conosce e utilizza strumenti integrativi alla Conferenza di servizi come disciplinata dalla legge nazionale del 1990. Come spiegato nel precedente paragrafo, dalle interviste preliminari è emerso un ampio utilizzo da parte delle amministrazioni locali di riunioni simili alla Conferenza di servizi, ma disciplinate da altre normative (ad esempio regionali o di settore), oppure semplicemente frutto di prassi informali. Questa sezione ha inteso quindi rilevare l'esistenza di questi strumenti integrativi, sia per comprendere la motivazione alla base dell'esistenza degli stessi che per individuare, se esistono, differenti pratiche che esulano dal dettato della normativa nazionale, che è oggetto dei progetti riforma.

Una volta chiariti gli elementi della rilevazione è possibile descrivere brevemente le dimensioni dell'indagine. In particolare, la Tavola A.1 evidenzia la numerosità dei rispondenti, analizzandola sia in termini di numero di amministrazioni locali, sia di uffici, che con riferimento al numero di conferenze per cui si dispone di informazioni di dettaglio.

Il tasso di risposta al questionario non permette di elaborare un campionamento che sia rappresentativo della realtà nazionale. Non tutte le venti regioni sono rappresentate, per alcune non è pervenuto nessun questionario da nessuna amministrazione. Inoltre, anche dove i territori sono "coperti" dall'informazione, la distribuzione delle risposte, sia tra livelli di governo che tra settori interpellati, non è sufficiente per poter parlare di rappresentatività territoriale delle statistiche

²⁰ Si tratta in particolare di Soprintendenze, Vigili del Fuoco, Asl e ARPA.

elaborate. La distribuzione per uffici risulta tuttavia bilanciata tra i tre diversi settori (con una lieve predominanza del settore ambientale) come mostrato nella Tavola A.2.

Nonostante i limiti dovuti alla volontarietà della partecipazione, l'indagine pilota ha permesso di costruire una prima importante banca dati, contenente informazioni rilevanti soprattutto al fine di delineare un quadro generale nel quale si colloca l'utilizzo dello strumento Conferenza di servizi.

Tavola A.1. Le dimensioni dell'indagine

	Numero ⁽¹⁾
Amministrazioni locali ⁽²⁾	146
Uffici ⁽³⁾	222
Conferenze di servizi con dettagli ⁽⁴⁾	324

Fonte: indagine **ref. ricerche** sulla Conferenza di servizi

ref.
ricerche

- (1) Sono pervenuti 231 questionari. 8 questionari sono risultati illeggibili, 1 questionario è riferito ad 1 autorità portuale. Quest'ultima è stata esclusa in prima istanza dalle elaborazioni.
- (2) Si tratta di: 8 regioni, 21 province e 116 comuni e 1 unione di comuni. Nelle elaborazioni l'unione viene inclusa tra i dati comunali.
- (3) Ciascuna amministrazione poteva inviare più questionari in relazione a ciascun ufficio afferente tre settori di riferimento: 1) Ambiente, 2) Attività produttive, 3) Urbanistica.
- (4) In ciascun questionario l'ufficio rispondente poteva indicare al massimo i dettagli per quattro conferenze concluse nel 2013 (conferenza più lunga: 1) come procedente e 2) come invitato, conferenza più breve 3) come procedente e 4) come invitato). Non rientrano nel conteggio le conferenze per cui non si dispone del dettaglio sui tempi.

Tavola A.2. Le risposte al questionario: distribuzione per uffici

	Regione	Province	Comuni	Totale	<i>Quota sul totale</i>
Ambiente	10	33	44	87	39%
Attività produttive	5	3	59	67	30%
Urbanistica	2	12	54	68	31%
	17	48	157	222	100%

Fonte: indagine **ref. ricerche** sulla Conferenza di servizi

ref.
ricerche

A.3. L'analisi dei casi studio: le matrici fasi/attori

L'analisi quantitativa è stata affiancata da una analisi di tipo qualitativo, volta ad approfondire solo alcuni casi di Conferenze di servizi selezionate come procedimenti-tipo. I casi studio sono stati selezionati in funzione della durata delle Conferenze, ipotizzando che ad una maggiore durata si

associ una maggiore problematicità del procedimento, e viceversa nei casi di Conferenze più brevi il procedimento non abbia comportato significative criticità. Questo criterio di scelta è stato seguito allo scopo di evidenziare sia le criticità che le *best practices* nell'ambito dell'utilizzo della Conferenza di servizi.

Il fine dell'analisi di *case study* specifici è quello di ricostruire per ciascun procedimento il "processo" così come si è effettivamente svolto, dalla presentazione dell'istanza da parte dell'impresa alla pronuncia del parere o al rilascio dell'eventuale autorizzazione.

L'analisi di processo è stata elaborata utilizzando due diversi canali. Il primo canale è quello dell'analisi dei verbali delle Conferenze di servizi, dai quali è possibile evincere una serie di informazioni precise in merito alla scansione temporale del processo, agli attori che vi hanno preso parte nelle diverse fasi, alle azioni svolte dagli attori in ciascuna fase.

Poiché il verbale è solo una sintesi del processo, dalla sua lettura è però possibile evidenziare solo i passaggi formali, ovvero ciò per cui è necessaria verbalizzazione. In altre parole, dal verbale è possibile cogliere solo le criticità esplicite del processo. Ad esempio, se il tempo di restituzione di un parere da parte di un'amministrazione coinvolta è superiore a quanto disposto dalla legge. Non è invece possibile far emergere ciò che in realtà è il tema centrale di questa analisi, ovvero in che modo si caratterizzano i rapporti tra i diversi attori che partecipano alle Conferenze. Nell'esempio di prima, la motivazione implicita del ritardo, l'effettiva opportunità di attendere quel particolare parere, ecc.

A tale scopo sono quindi state condotte interviste *vis-à-vis* con gli attori principali dei casi selezionati (secondo canale). In ogni caso è stato possibile intervistare sia funzionari dell'amministrazione responsabile del procedimento sia rappresentanti dell'impresa che ha presentato l'istanza. Nelle interviste si è quindi cercato di far emergere, oltre alle motivazioni di alcuni passaggi meno chiari del processo così come esposto nei verbali ufficiali, anche le caratteristiche implicite del processo, ovvero come avviene la comunicazione tra gli attori (sia pubblici che privati), se vi sono sfasature o sovrapposizioni nel processo che non emergono dai verbali, ecc.

L'analisi dei verbali, corredata dalle interviste, ha consentito di ricostruire le fasi, gli attori e i flussi del processo che ha caratterizzato i singoli procedimenti amministrativi analizzati. Flussi, fasi e attori sono quindi stati schematizzati in apposite **matrici di processo**²¹, nelle quali per ciascun attore e ciascuna fase vengono indicate le azioni svolte, i flussi di informazioni e le relazioni tra i vari attori. Le matrici rappresentano dunque un utile strumento per analizzare procedimenti complessi, in quanto consentono da un lato di tradurre in uno schema definito le fasi del procedimento, dall'altro rendono immediatamente "visibili" il ruolo degli attori coinvolti. Più nel dettaglio, le matrici si prestano ad una pluralità di letture, se ne suggeriscono di seguito tre tipologie:

1) la lettura più semplice è quella che procede per riga, analizzando tutte le informazioni contenute nella matrice: dall'indicazione della fase del processo (prima colonna), agli attori coinvolti e alle azioni svolte da ciascuno (colonne centrali), fino alla spiegazione schematica della fase che si sta

²¹ L'analisi dei singoli casi studio con le relative matrici di processo sono riportate e descritte in maggiore dettaglio nell'Appendice C di questo rapporto.

analizzando e delle eventuali criticità ad essa connessa (ultima colonna). Questo tipo di lettura può essere definita come una sorta di **schematizzazione del verbale**, in quanto consente al lettore di giungere alla fine delle tavole con una chiara contezza di tutto ciò che è avvenuto nel procedimento;

2) una seconda lettura è quella che si focalizza esclusivamente sulla prima colonna: in questo caso il lettore scorrendo con attenzione le brevi descrizioni dei passaggi è in grado di ricostruire il ciclo procedimentale, valutando ad esempio se sussistono duplicazioni nell'iter procedurale o se sussistono dei salti logici nel procedimento (parti non disciplinate). Questo tipo di lettura può essere definita come una sorta di **schematizzazione del ciclo procedimentale**;

3) una terza modalità di lettura attiene invece alle colonne centrali; in questo caso il lettore scorrendo dapprima i diversi attori e successivamente le interazioni tra di essi è in grado di ricostruire il ruolo di ciascun componente del procedimento, valutando ad esempio il numero di attori ma anche la frequenza delle loro azioni (caselle piene) e il timing con cui queste avvengono (utilizzo della data). Questo tipo di lettura può essere definita come una sorta di **schematizzazione dell'interazione tra i diversi attori e dei tempi procedurali**.

Questo metodo di analisi ha consentito di far emergere alcune buone pratiche, così come alcuni nodi problematici irrisolti, ampiamente descritti nel paragrafo 3.2. Nell'Appendice C si riportano le matrici fasi/attori con le quali sono stati ricostruiti in maniera schematica i processi riguardanti quattro casi di Conferenze di servizi. In tutti i casi è stata utilizzata una legenda comune e creata per standardizzare la lettura delle matrici stesse.

A.4. Le interviste agli imprenditori

L'ultimo passaggio dell'analisi ha coinvolto un insieme di imprenditori, il cui contributo ha avuto ad oggetto un'esplorazione più generale della loro esperienza con le Conferenze di servizi, senza fare riferimento a casi studio specifici e predefiniti.

Per cercare di avere uno spettro il più possibile completo (senza però avere ambizione di radunare un campione ampio come nel caso del questionario) non è stata privilegiata una particolare dimensione d'impresa né un settore. Si è scelto di sentire esperti sia delle grandi realtà nazionali che piccoli imprenditori, così da cogliere l'esperienza di entrambi i segmenti. L'esercizio ha completato in maniera interessante l'analisi condotta con il questionario e la ricostruzione delle matrici di processo, in quanto si è avuta la possibilità di conoscere le esperienze dirette a confronto con tutti i livelli di governo, inclusa l'amministrazione centrale che per alcune imprese rappresenta il principale referente in qualità di responsabile di procedimento.

Le interviste agli imprenditori sono suddivise in due parti: una prima parte in cui si rilevano le caratteristiche dell'impresa e la sua esperienza in materia di Conferenza di servizi (con quali uffici l'impresa si interfaccia maggiormente, per quali tipologie di impianti, ecc.). In particolare, si è voluto rilevare il tempo che l'imprenditore intervistato stima trascorra dalla presentazione di un'istanza per la quale viene convocata una Conferenza di servizi, alla sua conclusione (indipendentemente se con

esito positivo o negativo). Le risultanze delle precedenti analisi hanno indirizzato quest'ultimo passaggio, in cui si è anche deciso di distinguere tra i casi di progetti che hanno un impatto ambientale (e quindi sono soggetti ad una autorizzazione in materia ambientale, ad esempio la VIA), da quelli che invece non necessitano di valutazione ambientale.

Nella seconda parte dell'intervista si è invece cercato di raccogliere la visione degli imprenditori sulle principali criticità associate alle Conferenze di servizi, e sulle possibili soluzioni delle criticità evidenziate. Anche in questo caso l'analisi pregressa ha consentito di focalizzare l'attenzione su alcuni punti critici che già erano emersi sia nelle interviste preliminari agli amministratori locali sia nell'analisi dei casi studio. Si è quindi chiesto agli imprenditori di selezionare le criticità tra una rosa di dieci fattori, lasciando poi libero spazio per argomentare le scelte.

L'opinione degli imprenditori ha avuto un ruolo importante nell'analisi, anche se, come anticipato, le interviste non hanno l'ambizione né di coprire tutti i temi possibili né di arrivare ad un campionamento significativo. Tuttavia, è stato possibile confermare in larga misura quanto emerso nelle fasi precedenti dell'indagine, attribuendo pertanto maggiore significatività alle risultanze del questionario e soprattutto dei *case study*.

Appendice B: lo schema del questionario

Di seguito si riportano le domande contenute nel questionario somministrato agli Enti territoriali.



QUESTIONARIO

Anagrafica Ente

Tipologia di ente

Denominazione ente

Area referente/i

Nominativo/i referente/i

Telefono ufficio rispondente/i

Quadro Generale

- Q1 L'Ufficio rispondente ha mai convocato / partecipato a Conferenze di Servizi ai sensi della L. 241/90?
Selezionare l'opzione corrispondente

QUESTIONARIO

SEZIONE 1 - Conferenze di servizi ai sensi della L. 241/1990

Q2.A A quante Conferenze di Servizi, conclusesi nel 2013, l'Ufficio rispondente ha partecipato?

n. _____

Q2.B A quante in qualità di PROCEDENTE?

n. _____

Q2.C A quante in qualità di INVITATO?

n. _____

Q2.D Quante Conferenze di Servizi, conclusesi nel 2013, sono state precedute da Conferenza preliminare?

ente procedente

ente invitato

n. _____

n. _____

Q2.E Quante Conferenze di Servizi, conclusesi nel 2013, sono state seguite da un ricorso al TAR su iniziativa del proponente?

ente procedente

ente invitato

n. _____

n. _____

QUESTIONARIO

SEZIONE 1.1 - Conferenza di Servizi ex L.241/1990 di MAGGIORE DURATA

Selezionare la Conferenza di Servizi con **MAGGIORE DURATA** ed indicare le informazioni da Q3.A a Q3.H, distinguendo il caso in cui l'ente partecipa in qualità di ente procedente e il caso in cui partecipa come ente invitato

Q3.A Per la Conferenza con MAGGIORE durata, indicare sinteticamente il tipo di attività oggetto della Conferenza

<i>ente procedente</i>	<i>ente invitato</i>

Q3.B.i Con riferimento alla Conferenza di MAGGIORE durata, indicare se la suddetta Conferenza fa parte di un procedimento più vasto

ente procedente

ente invitato

Q3.B.ii Se la suddetta Conferenza fa parte di un procedimento più vasto, verificare se il procedimento contiene o meno variante urbanistica

ente procedente

ente invitato

Q3.C Con riferimento alla Conferenza di MAGGIORE durata, indicare il tempo trascorso dalla presentazione della PRIMA istanza da parte del privato fino alla conclusione della Conferenza

ente procedente

n. mesi _____

ente invitato

n. mesi _____

Q3.D Per la Conferenza con MAGGIORE durata, individuare o, ove non disponibile, stimare il valore dell'investimento finanziario previsto dall'impresa privata. Selezionare tale valore tra le opzioni disponibili

ente procedente

ente invitato

Q3.E Per la Conferenza con MAGGIORE durata, indicare l'oggetto della Conferenza tra le opzioni disponibili

ente procedente

ente invitato

Q3.F Alla Conferenza con MAGGIORE durata, quali delle seguenti amministrazioni hanno partecipato/sono state invitate? Indicare selezionando una o più caselle corrispondenti

<i>ente precedente</i>	<i>ente invitato</i>
<input type="checkbox"/> Soprintendenze	<input type="checkbox"/> Soprintendenze
<input type="checkbox"/> Vigili del Fuoco	<input type="checkbox"/> Vigili del Fuoco
<input type="checkbox"/> ASL	<input type="checkbox"/> ASL
<input type="checkbox"/> ARPA	<input type="checkbox"/> ARPA
<input type="checkbox"/> Nessuna delle precedenti	<input type="checkbox"/> Nessuna delle precedenti

Q3.G.i Con riferimento alla Conferenza con MAGGIORE durata, indicare se nel procedimento è stato esercitato potere di autotutela da parte di una delle amministrazioni coinvolte

<i>ente precedente</i>	<i>ente invitato</i>
<input type="text"/>	<input type="text"/>

Q3.G.ii Se è stato esercitato il potere di autotutela, indicare la denominazione dell'amministrazione che l'ha esercitato

<i>ente precedente</i>	<i>ente invitato</i>
<input type="text"/>	<input type="text"/>

Q3.H Con riferimento alla Conferenza con MAGGIORE durata, indicare se la stessa si è conclusa con parere SOSTANZIALMENTE positivo o negativo. Selezionare l'opzione corrispondente

<i>ente precedente</i>	<i>ente invitato</i>
<input type="text"/>	<input type="text"/>

QUESTIONARIO

SEZIONE 1.2 - Conferenza di Servizi ex L.241/1990 di MINORE DURATA

Selezionare la Conferenza di Servizi con **MINORE DURATA** ed indicare le informazioni da Q4.A a Q4.H, distinguendo il caso in cui l'ente partecipa in qualità di ente procedente e il caso in cui partecipa come ente invitato

Q4.A Per la Conferenza con MINORE durata, indicare sinteticamente il tipo di attività oggetto della Conferenza

<i>ente procedente</i>	<i>ente invitato</i>
<input type="text"/>	<input type="text"/>

Q4.B.i Con riferimento alla Conferenza di MINORE durata, indicare se la suddetta Conferenza fa parte di un procedimento più vasto

ente procedente

ente invitato

Q4.B.ii Se la suddetta Conferenza fa parte di un procedimento più vasto,, verificare se il procedimento contiene o meno variante urbanistica

ente procedente

ente invitato

Q4.C Con riferimento alla Conferenza di MINORE durata, indicare il tempo trascorso dalla presentazione della PRIMA istanza da parte del privato fino alla conclusione della Conferenza

ente procedente

n. mesi _____

ente invitato

n. mesi _____

Q4.D Per la Conferenza con MINORE durata, individuare o, ove non disponibile, stimare il valore dell'investimento finanziario previsto dall'impresa privata. Selezionare tale valore tra le opzioni disponibili

ente procedente

ente invitato

Q4.E Per la Conferenza con MINORE durata, indicare l'oggetto della Conferenza tra le opzioni disponibili

ente procedente

ente invitato

Q4.F Alla Conferenza con MINORE durata, quali delle seguenti amministrazioni hanno partecipato/sono state invitate? Indicare selezionando una o più caselle corrispondenti

<i>ente procedente</i>	<i>ente invitato</i>
<input type="checkbox"/> Soprintendenze	<input type="checkbox"/> Soprintendenze
<input type="checkbox"/> Vigili del Fuoco	<input type="checkbox"/> Vigili del Fuoco
<input type="checkbox"/> ASL	<input type="checkbox"/> ASL
<input type="checkbox"/> ARPA	<input type="checkbox"/> ARPA
<input type="checkbox"/> Nessuna delle precedenti	<input type="checkbox"/> Nessuna delle precedenti

Q4.G.i Con riferimento alla Conferenza con MINORE durata, indicare se nel procedimento è stato esercitato potere di autotutela da parte di una delle amministrazioni coinvolte

<i>ente procedente</i>	<i>ente invitato</i>
<input type="text"/>	<input type="text"/>

Q4.G.ii Se è stato esercitato il potere di autotutela, indicare la denominazione dell'amministrazione che l'ha esercitato

<i>ente procedente</i>	<i>ente invitato</i>
<input type="text"/>	<input type="text"/>

Q4.H Con riferimento alla Conferenza con MINORE durata, indicare se la stessa si è conclusa con parere SOSTANZIALMENTE positivo o negativo. Selezionare l'opzione corrispondente

<i>ente procedente</i>	<i>ente invitato</i>
<input type="text"/>	<input type="text"/>

QUESTIONARIO

SEZIONE 2 - Strumenti/Procedure alternativi alla Conferenza di Servizi ex L. 241

- Q5 Esistono strumenti e/o procedure (in base a norme regionali/regolamenti interni/prassi informali) presso il Comune e/o la Regione dell'Ufficio rispondente alternativi o complementari alla Conferenza di Servizi disciplinata dalla L. 241/90?

- Q6 Se SI, indicare la denominazione dello strumento prevalente, esporre **sinteticamente** le ragioni per il ricorso ad una procedura diversa dalla Conferenza di Servizi ex. 241, nonché indicare eventuali riferimenti normativi

Denominazione strumento

Ragioni per il suo utilizzo

Normativa di riferimento (leggi,
regolamenti, delibere)

SEZIONE 3 - Conferenze di servizi non concluse al momento della compilazione

- Q7 Al momento della compilazione del Questionario, quante Conferenze di servizi risultano non ancora concluse (sia ai sensi della L. 241 che secondo gli strumenti alternativi della Sezione 2)?

Indicare il numero

- Q8 Quante delle Conferenze di servizi non ancora concluse al momento della compilazione del Questionario sono state indette prima del 01/01/2012?

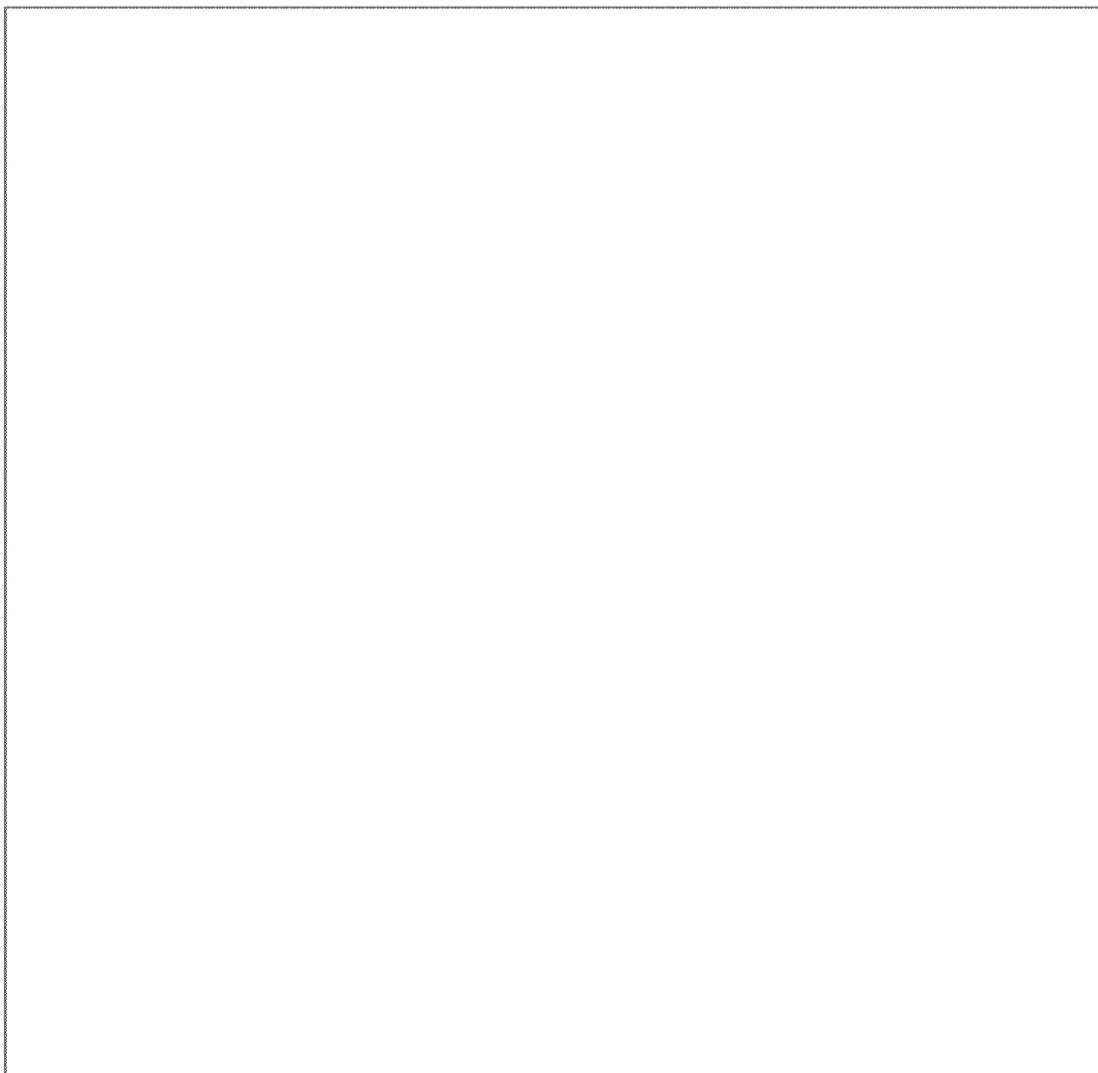
Indicare il numero

- Q9 Tra le Conferenze di servizi non ancora concluse al momento della compilazione del Questionario, selezionare la meno recente e indicare mese e anno di presentazione della PRIMA istanza

Indicare la data (mm/aaaa)

QUESTIONARIO

Annotazioni ed eventuali proposte
[Specificare codice domanda (esempio Q2.A, ecc..)]

A large empty rectangular box with a thin black border, intended for handwritten or typed annotations and proposals. The box is currently blank.

Appendice C: lo schema delle interviste agli imprenditori

Qui di seguito si riporta il testo dell'intervista somministrata agli imprenditori.

Indagine sulle Conferenze di Servizi

ANAGRAFICA IMPRESA:

Denominazione società: _____

Numero di dipendenti: _____

Nome Referente: _____

Contatto telefonico referente: _____

Contatto e-mail referente: _____

INFORMAZIONI GENERALI:

A. In quale settore opera l'impresa?

.....

B. Che tipo di progetti sono stati sottoposti ad esame in Conferenza di servizi? Fornire un elenco e una breve descrizione dei 3 progetti più rilevanti.

.....

.....

.....

.....

C. Con quali di questi 3 settori (ambiente, e/o urbanistica, e/o attività produttive) delle amministrazioni pubbliche locali l'impresa si interfaccia? Indicare se con tutti e 3 o con 1 in modo prioritario. In questo ultimo caso indicare quale.

- D. Alcuni progetti richiedono una valutazione di impatto ambientale (VIA), altri no. Per entrambe le tipologie di progetti può indicarci una stima dei tempi medi che intercorrono dalla presentazione della prima istanza all'amministrazione locale fino alla conclusione della Conferenza di servizi?**

INFORMAZIONI QUALITATIVE:

- E. Secondo la sua esperienza con le Conferenze di servizi quali dei seguenti aspetti presenta le maggiori difficoltà? Selezionare al massimo due opzioni e darne una descrizione (se vuole, con esempi).**

1. Numero di progetti che richiedono una Conferenza di servizi
2. Costo sostenuto in rapporto al costo dell'opera (progettazione, documentazione...)
3. Possibilità di accesso all'informazione (es. a quale ufficio rivolgersi, quali documenti presentare...)
4. Complessità della documentazione richiesta
5. Richieste di documentazione integrativa (le integrazioni sono eccessivamente onerose? sono necessarie o solo accessorie?)
6. Complessità della normativa di riferimento (es. difficile lettura, in continuo cambiamento, ecc.)
7. Sovrapposizione di diverse fonti normative (es. normativa di settore, normativa regionale, normativa nazionale, linee guida regionali, ecc.)
8. Possibilità di collaborazione con enti pubblici (es. ruolo scarsamente attivo della pubblica amministrazione, ecc.)
9. Assenza di una calendarizzazione a priori dei passaggi del processo
10. Grado di trasparenza delle decisioni (es. accessibilità alla documentazione, partecipazione alle riunioni, ecc.)

1° Opzione, numero (...)

II° Opzione, numero (...)

F. Come ha superato o cosa propone per superare le suddette difficoltà? Selezionare al massimo due opzioni e darne una descrizione.

1. Presenza di relazioni anche "informali", al di fuori della Conferenza
2. Consulenza personalizzata da parte dell'amministratore pubblico
3. Maggiore uniformazione delle competenze delle amministrazioni pubbliche
4. Possibilità di compattare più uffici di una stessa amministrazione con competenze più trasversali e meno frammentate
5. Abolire o modificare alcuni passaggi del procedimento. Quali?
6. Altre proposte

I° Opzione, numero (...)

II° Opzione, numero (...)

ULTERIORI OSSERVAZIONI:

Intervista effettuata in data...

Appendice D: i casi studio

Nei singoli riquadri la data evidenzia, oltre al momento in cui si è svolta l'azione, qual è l'attore che la compie; con "x" è stato invece indicato l'attore che riceve l'azione, mentre le altre denominazioni (p, a, as, ecc.) indicano se quello specifico attore era presente (p) alla riunione o se era assente (a) ma aveva inviato parere scritto (s). La tavola che segue riassume schematicamente la legenda comune utilizzata nei 4 casi di studio.

LEGENDA

gg/mm/aa	Indica l'attore principale (che compie l'azione) e la data in cui è compiuta
x	Indica l'attore o gli attori secondari - destinatari dell'azione
p	Attore secondario - presente
a	Attore secondario - assente
as	Attore secondario - assente - invia parere scritto
ni	Attore secondario - non invitato alla Conferenza
cds	Conferenza di servizi
NOTA	Attore secondario - non invitato alla Conferenza, invia una nota in cui ribadisce diritto a partecipare

Fonte: elaborazione **ref. ricerche** su verbale di Conferenza e Indagine

A.) Istruttoria su progetto originario

Fasi	Attori ⁽¹⁾											Contenuto		
	Proponente	Amm. Competente (Regione A, Uff. VIA)	Comune A	Provincia A	Com. Montana	Aut. Bacino	Soprintendenza Regione A	MIBAC Regione B	Soprintendenza Regione B	Ente Parchi Regione B	Regione B, Uff. VIA		MIBAC	ISPRA
1 Presentazione istanza	06/10/08	x												Il proponente richiede avvio del procedimento di VIA. Il procedimento è interregionale pertanto in parallelo il proponente inizia procedimento sia in Regione A che in Regione B. In questa sede viene seguito solo il procedimento della Regione A
2 Pubblicazione su stampa	09/10/08													Il procedimento inizia con la pubblicazione dell'avviso sui quotidiani
3 Richiesta pareri		28/10/08	x	x	x	x	x							L'amministrazione competente richiede i pareri per l'istruttoria alle amm. interessate
4 Restituzione pareri			04/12/08	11/12/08	03/12/08	20/11/08	10/11/08 02/04/09							I pareri inviati dalle singole amm. interessate non sono presenti nel verbale
5 Comunicazione al proponente	x	16/03/09												La Regione A comunica di voler attendere il risultato dell'istruttoria presso la Regione B visto il carattere interregionale del procedimento
6 Note												03/04/09		Il Ministero comunica che dato che l'intervento ricade nell'ambito territoriale di due regioni, la conclusione del procedimento autorizzativo spetta al MIBAC stesso
7 Richiesta integrazioni		04/08/09												L'amministrazione competente, visto il carattere interregionale della procedura, richiede al proponente documentazione integrativa

(1) Sono presenti altri attori non riportati in matrice in quanto non rilevanti al fine dell'analisi del processo

B.) Istruttoria su integrazione #1

Fasi	Attori ⁽¹⁾											Contenuto		
	Proponente (impresa da ... a ... dipendenti)	Amm. Competente (Regione A, Ufficio)	Comune A	Provincia A	Com. Montana	Aut. Bacino	Soprintendenza provinciale, Regione	MIBAC - Direzione regionale, Regione B	Soprintendenza provinciale, Regione B	Ente Regionale Parchi, Regione B	Regione B, Ufficio VIA		MIBAC	ISPRA
1 Presentazione documentazione integrativa	05/08/10	x	x	x	x	x	x							Il proponente apporta una modifica progettuale tale da "eliminare" l'interregionalità del procedimento. Tale modifica è inclusa nella documentazione integrativa che il proponente presenta sia all'amministrazione competente sia alle amministrazioni coinvolte della Regione A
2 Pubblicazione su stampa	05/08/10													Il proponente pubblica sui quotidiani l'avvenuto deposito della documentazione integrativa
3 Richiesta pareri		06/08/10 08/09/10	x	x	x	x	x			x		x	x	L'amministrazione competente richiede i pareri per l'istruttoria alle amm. interessate. I pareri vengono richiesti in data 06/08, ad eccezione di ISPRA e MIBAC a cui i pareri vengono richiesti in data 08/09
4 Pareri contrari o con prescrizioni		16/12/10	01/10/10	18/10/10		30/09/10				06/12/10			13/09/10	I pareri contrari attengono principalmente all'impatto negativo sull'habitat naturale e più nello specifico sull'avifauna. L'autorità di bacino evidenzia invece il posizionamento critico (dal punto di vista geomorfologico) di alcuni impianti. Il Comune e la Provincia non sono soddisfatti dalle integrazioni ricevute.
5 Pareri favorevoli					16/09/10	22/02/11	17/11/10							La Com. Montana evidenzia l'esclusione di un parere di sua competenza. La soprintendenza fornisce parere favorevole. L'autorità di bacino dopo aver inizialmente espresso parere contrario esprime parere favorevole seppur con condizioni, ovvero richiedendo il riposizionamento di alcuni impianti.
6 Note												22/12/10		Il MIBAC ribadisce l'insistenza sul territorio delle due regioni (e quindi la competenza del MIBAC nel procedimento autorizzatorio), chiede pertanto precisazioni sulla localizzazione dell'impianto.

(1) Sono presenti altri attori non riportati in matrice in quanto non rilevanti al fine dell'analisi del processo

C.) Istruttoria su integrazione #2

Fasi	Attori ⁽¹⁾											Contenuto		
	Proponente (Impresa da ... a ... dipendenti)	Amm. Competente (Regione A, Ufficio)	Comune A	Provincia A	Com. Montana	Aut. Bacino	Soprintendenza provinciale, Regione	MIBAC - Direzione regionale, Regione B	Soprintendenza provinciale, Regione B	Ente Regionale Parchi, Regione B	Regione B, Ufficio VIA		MIBAC	ISPRA
1 Presentazione documentazione integrativa volontaria	18/07/11	x	x	x	x	x	x							Il proponente presenta documentazione integrativa volontaria a seguito della richiesta formale di accesso agli atti per ottenere i pareri degli enti coinvolti (tale richiesta avviene durante la partecipazione alla Cds indetta dalla Regione B in data 25/10/2010). Con le integrazioni viene accolto il suggerimento di localizzare tutte le infrastrutture nel territorio della Regione A, eliminando anche l'unico tratto di cavidotto in prossimità del territorio della Regione A
2 Pubblicazione su stampa	12/08/11													Il proponente pubblica sui quotidiani l'avvenuto deposito della documentazione integrativa volontaria, su richiesta del settore VIA avvenuta in data 03/08
3 Richiesta pareri		29/08/11	x	x	x	x	x		x		x	x		L'amministrazione competente richiede i pareri per l'istruttoria alle amm. Interessate
4 Pareri favorevoli			03/11/11	08/11/11										Il Comune e la Provincia esprimono parere favorevole sulle integrazioni proposte
5 Pareri contrari o con prescrizioni									15/11/11			07/11/11		L'ISPRA esprime apprezzamento per i tentativi di mitigazione dei rischi negativi sull'avifauna ma evidenzia prescrizioni. L'Ente Parchi Regione B conferma il parere negativo precedentemente dato.
6 Note											21/09/11 07/11/11			Il MIBAC evidenzia che l'intervento non ha più valenza interregionale ma che tuttavia suggerisce l'acquisizione delle valutazioni del MIBAC della Regione B, in qualità di regione confinante.

(1) Sono presenti altri attori non riportati in matrice in quanto non rilevanti al fine dell'analisi del processo

D.) Istruttoria su integrazione #3

Fasi	Attori ⁽¹⁾													Contenuto
	Proponente (impresa da ... a ... dipendenti)	Amm. Competente (Regione A, Ufficio)	Comune A	Provincia A	Com. Montana	Aut. Bacino	Soprintendenza provinciale, Regione	MIBAC - Direzione regionale, Regione B	Soprintendenza provinciale, Regione B	Ente Regionale Parchi, Regione B	Regione B, Ufficio VIA	MIBAC	ISPRA	
1 Presentazione documentazione integrativa volontaria	17/11/11	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	Il proponente presenta una relazione finale per la valutazione degli impatti ante operam sull'avifauna
2 Richiesta pareri		23/11/11	x	x							x		x	L'amministrazione competente richiede i pareri per l'istruttoria alle amm. interessate
3 Pareri favorevoli			01/12/11											Il Comune esprime parere favorevole
4 Pareri contrari o con prescrizioni		02/02/12									22/12/11		01/12/11	L'ISPRA ribadisce la necessità di ridurre l'impatto negativo sull'avifauna. Il settore VIA della Regione A evidenzia il rischio per l'habitat naturale mentre il settore VIA della Regione B sottolinea l'impatto negativo causa vicinanza ad altro impianto eolico

(1) Sono presenti altri attori non riportati in matrice in quanto non rilevanti al fine dell'analisi del processo

E.) Istruttoria su integrazione #4 (parte 1 di 2)

Fasi	Attori											Contenuto		
	Proponente (impresa da ... a ... dipendenti)	Amm. Competente (Regione A, Ufficio)	Comune A	Provincia A	Com. Montana	Aut. Bacino	Soprintendenza provinciale, Regione	MIBAC - Direzione regionale, Regione B	Soprintendenza provinciale, Regione B	Ente Regionale Parchi, Regione B	Regione B, Ufficio VIA		MIBAC	ISPRA
Comunicazione 1 intenzione di modifica	14/05/12													Il proponente comunica all'amm. competente l'intenzione di modificare il layout dell'impianto in adeguamento ai pareri pervenuti a seguito della documentazione integrativa trasmessa
Sollecito invio 2 documentazione integrativa		09/01/13												L'amministrazione competente sollecita l'invio della documentazione progettuale preannunciata, sollecitando l'invio entro 30 giorni pena l'archiviazione dell'istanza
Richiesta proroga 3 per invio tardivo pareri	07/02/13													Il proponente richiede una proroga di 30 giorni motivandola con l'acquisizione tardiva di alcuni pareri
4 Accoglimento proroga		11/02/13												L'amministrazione competente accoglie la proroga
5 Deposito documentazione integrativa	13/03/13													Il proponente presenta la documentazione relativa all'ottimizzazione del progetto a seguito dei pareri ricevuti. Il numero di aerogeneratori viene ridotto

(1) Sono presenti altri attori non riportati in matrice in quanto non rilevanti al fine dell'analisi del processo

E.) Istruttoria su integrazione #4 (parte 2 di 2)

Fasi	Attori											Contenuto		
	Proponente (impresa da ... a ... dipendenti)	Amm. Competente (Regione A, Ufficio VIA)	Comune A	Provincia A	Com. Montana	Aut. Bacino	Soprintendenza provinciale, Regione A	MIBAC - Direzione regionale, Regione B	Soprintendenza provinciale, Regione B	Ente Regionale Parchi, Regione B	Regione B, Ufficio VIA		MIBAC	ISPRA
6 Pubblicazione su stampa	14/03/13													Il proponente pubblica sui quotidiani l'avvenuto deposito della documentazione integrativa
7 Richiesta pareri		22/03/13 25/03/13	x	x	x	x	x	x	x			x		L'amministrazione competente richiede i pareri per l'istruttoria alle amm. interessate
8 Sostituzione documentazione	09/04/13													Il proponente trasmette alcune tavole a seguito di una modifica sulla rete elettrica
9 Pareri favorevoli			29/06/13	14/05/13		06/05/13	02/05/13							Il Comune si pronuncia in modo favorevole, alcune prescrizioni sollevate a fine marzo attecchivano la posizione di alcuni impianti nel progetto finale. La Provincia si pronuncia in modo favorevole seppur con molte compensazioni. L'autorità di bacino esprime parere favorevole con prescrizioni. La soprintendenza si pronuncia in modo favorevole.
10 Pareri contrari o con prescrizioni			31/03/13					13/05/13	22/05/13	04/06/13		13/05/13		L'ISPRA ribadisce l'impatto negativo su avifauna. La soprintendenza provinciale Regione B esprime parere contrario ritenendo che nonostante sia stato ridotto il numero di impianti permane un impatto visivo negativo. L'Ente Parchi Regione B conferma il parere precedente, così come il settore VIA della Regione B il quale precisa che in caso di VIA favorevole non dovranno intervenire autorizzazioni comunali nel corso del trasporto materiali, altrimenti ritorna l'interregionalità del procedimento. Il Settore VIA dell'amm. competente sostiene che il parco ricade in territorio non adeguato

(1) Sono presenti altri attori non riportati in matrice in quanto non rilevanti al fine dell'analisi del processo

G.) Conclusione

Fasi	Attori ⁽¹⁾											Contenuto		
	Proponente (impresa da ... a ... dipendenti)	Amm. Competente (Regione A, Ufficio)	Comune A	Provincia A	Com. Montana	Aut. Bacino	Soprintendenza provinciale, Regione	MIBAC - Direzione regionale, Regione B	Soprintendenza provinciale, Regione B	Ente Regionale Parchi, Regione B	Regione B, Ufficio VIA		MIBAC	ISPRA
1 Riunione istruttoria interdisciplinare		20/06/13												L'amministrazione competente convoca una riunione interdisciplinare tra gli Uffici regionali e le agenzie regionali per le valutazioni tecniche. Viene espresso parere non favorevole sulla compatibilità ambientale
2 Conferenza di servizi		02/07/13	x	x										L'amministrazione competente convoca una conferenza di servizi per la pronuncia sulla compatibilità ambientale del progetto. Per l'esercizio delle rispettive competenze in conferenza vengono invitati il Comune e la Provincia
3 Parere contrario		02/07/13												La conferenza si conclude con parere negativo. Nel verbale vengono sottolineati il parere negativo della Regione B e della Soprintendenza provinciale Regione B circa gli impatti paesaggistici negativi, nonché l'impossibilità di valutare con certezza gli impatti relativamente all'assetto idrogeologico ed alla stabilità dei versanti interessati

(1) Sono presenti altri attori non riportati in matrice in quanto non rilevanti al fine dell'analisi del processo

A.) Istanza e convocazione Conferenza

Fasi	Attori																Contenuto			
	Proponente	Amm. Competente	Regione	Comune A	Comune B	USLA	USLB	Aut. Bacino	ARPAT	Soprintendenza A	Soprintendenza B	Soprintendenza C	Consorzio	Impresa privata	ENAV, ENAC	Autorità Militari		ENEL	RFI	MISE
1 Presentazione istanza	23/10/12	x																		Il proponente richiede attivazione procedimento di VIA
2 Richiesta integrazione elaborati	x	22/11/12																		Amm. competente richiede integrazioni agli elaborati che compongono l'istanza
3 Consegna integrazioni	05/12/13	x																		
4 Invito a Conferenza di Servizi		18/03/13	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x						
5 Richiesta partecipazione CdS	21/03/13	x																		Il proponente richiede di partecipare a *tutte* le sedute
6 Indizione inchiesta pubblica		15/04/13																		La provincia indice inchiesta pubblica (Deliberazione Giunta)

B.) Prima consultazione (parte 1 di 2)

Fasi	Attori																	Contenuto			
	Proponente	Amm. Competente	Regione	Comune A	Comune B	USLA	USL B	Aut. Bacino	ARPAT	Soprintendenza A	Soprintendenza B	Soprintendenza C	Consorzio	Impresa privata	ENAV, ENAC	Autorità Militari	ENEL		RFI	MISE	
1 Prima seduta	p	22/04/13	a	p	as	p	p	as	p	a	as	as	a	p							Seduta aperta a proponente: presentazione del progetto
2 Seconda seduta	NOTA	29/04/13	a	p	a	p	p	a	p	a	a	a	a	as							1) Discussione istanza di "irricevibilità" di Comune A; 2) Esame elementi qualificanti proposta; 3) Coordinamento enti per successive sedute (già decise date)
3 Terza seduta	p	17/05/13	a	p	a	p	a	as	p	a	as	as	a	as							1) Proponente partecipa per 1h / segnala di non avere elementi perché non ha ricevuto osservazioni e pareri discussi nella precedente seduta; 2) Seconda parte in forma riservata: si chiude con esito della discussione sul progetto (richiesta integrazioni + rinvio successiva seduta)
4 Consegna osservazioni pervenute	x	03/06/13																			Il contenuto delle osservazioni del pubblico serve al proponente per controdedurre
5 Richiesta a PDCM chiarimenti su competenza		07/06/13																			Una norma di settore toglie la competenza di questo caso alla Provincia - normalmente competente; una sentenza della Corte Cost. nega la norma --> dubbi sulla competenza

B.) Prima consultazione (parte 2 di 2)

Fasi		Attori																	Contenuto		
		Proponente	Amm. Competente	Regione	Comune A	Comune B	USL A	USL B	Aut. Bacino	ARPAT	Soprintendenza A	Soprintendenza B	Soprintendenza C	Consorzio	Impresa privata	ENAV, ENAC	Autorità Militari	ENEL		RFI	MISE
6	Definizione termini della VIA	x	10/06/13	x	x																60 giorni da fine inchiesta pubblica / 60 giorni da termine richiesta integrazioni (doveva finire 31-07-2013)
7	Quarta seduta	NOTA	18/06/13	a	a	a	p	a	a	p	as	a	as	a	as						1) Discussione sul progetto 2) Richiesta integrazioni (alcune già richieste) 3) Decisione di informare anche ENAC/ENAV/Aut. Militari
8	Quinta seduta	p	08/07/13	p (*)	p	a	p	a	a	p	a	a	a	a	a						1) (*) Regione si dichiara "uditore" in quanto non ravvisa competenze; 2) Lettura verbali passati e revisione degli stessi; 3) Riserve del proponente.
9	Consegna di contributi pervenuti	x	08/07/13																		In seguito alla richiesta del proponente (17/05) viene data copia dei singoli contributi pervenuti dalle amm.
10	Conclusione: RICHIESTA INTEGRAZIONI	x	08/07/13																		Termine per la consegna: 45 giorni

C.) Elaborazione-invio integrazioni

Fasi	Attori																	Contenuto		
	Proponente	Amm. Competente	Regione	Comune A	Comune B	USLA	USLB	Aut. Bacino	ARPAT	Soprintendenza A	Soprintendenza B	Soprintendenza C	Consorzio	Impresa privata	ENAV, ENAC	Autorità Militari	ENEL		RFI	MISE
1 Richiesta proroga per consegna integrazioni	16/08/13	x																		+45 giorni
2 Comunicazione conclusione Inchiesta Pubblica	x	23/09/13																		
3 Trasmissione documentazione integrativa richiesta	04/10/13	x																		88 giorni dalla richiesta (tempo max 90gg 45+45)

D.) Seconda consultazione

Fasi	Attori																		Contenuto
	Proponente	Amm. Competente	Regione	Comune A	Comune B	USLA	USLB	Aut. Bacino	ARPAT	Soprintendenza A	Soprintendenza B	Soprintendenza C	Consorzio	Impresa privata	ENAV, ENAC	Autorità Militari	ENEL	RFI	
1 Convocazione seconda consultazione CdS	x	21/10/13	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
2 Invio modifiche al progetto definitivo	31/10/13	x																	
3 Prima seduta	p	14/11/13	p	p	a	p	a	a	p	p	as	p	a	a	a	as	a	a	1) Presentazione integrazioni del proponente; 2) richiesta chiarimenti dalle amm.; 3) discussione in f. riservata; 4) richiesta a regione di verificare compatibilità con programmazione regionale
4 Seconda seduta	NOTA	19/11/13	a	p	a	p	a	a	p	a	a	a	a	a	a	a	a	a	1) proseguimento discussione; 2) richiesta amm. competente ad altri enti di considerazioni su esiti Inchiesta Pubblica e parere su previsioni urbanistiche comunali
5 Terza seduta	NOTA	25/11/13	a	p	a	p	a	a	p	a	a	a	a	a	a	a	a	a	1) lettura di integrazioni; 2) richiesta del Comune A di fissare successiva riunione non prima di 30gg causa "imponente documentazione"; 3)
6 Conclusione consultazione		25/11/13																	1) Nuova convocazione non prima di 30gg; 2) necessario rimettere alcune questioni alla Regione (assente); 3) necessario consultare esperto legale per competenza

E.) Terza consultazione

Fasi		Attori																	Contenuto	
	Proponente	Amm. Competente	Regione	Comune A	Comune B	USLA	USLB	Aut. Bacino	ARPAT	Soprintendenza A	Soprintendenza B	Soprintendenza C	Consorzio	Impresa privata	ENAV, ENAC	Autorità Militari	ENEL	RFI	MISE	
1	Convocazione nuova consultazione	05/12/13	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		
2	Unica seduta	NOTA 20/12/13	a	p	p	p	a	a	p	p	as	a	a	a	a	a	as	a		1) Amm. competente solleva questioni di competenza (Regione, Soprintendenza); 2) Questione coerenza con Accordo 2007: non ostativa la procedura di VIA.

F.) Quarta consultazione

Fasi		Attori																	Contenuto		
		Proponente	Amm. Competente	Regione	Comune A	Comune B	USLA	USLB	Aut. Bacino	ARPAT	Soprintendenza A	Soprintendenza B	Soprintendenza C	Consorzio	Impresa privata	ENAV, ENAC	Autorità Militari	ENEL		RFI	MISE
1	Convocazione nuova consultazione		13/01/14	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		
2	Richiesta formale parere		16/01/14	x																	L'amm. competente invia alla Regione richiesta formale di parere su materie di sua competenza, visti risultati della consultazione legale
3	Prima seduta	NOTA	13/02/14	as	p	p	p	a	a	p	p	as	a	a	a	as	a	a	a	as	1) Discussione degli esiti della consulenza legale, questioni: a) competenze di Regione e Soprintendenza; b) attinenza all'accordo 2007; 2) Esame questioni poste dall'Inchiesta Pubblica.
4	Seconda seduta	NOTA	25/02/14	as	p	a	p	a	a	p	p	a	a	a	a	a	a	a	a	a	1) Parere conclusivo Comune A; 2) Proseguimento analisi questioni dell'Inchiesta pubblica; 3) Organizzazione sedute successive (4) per completare l'iter.

G.) Quinta consultazione

Fasi	Attori																		Contenuto	
	Proponente	Amm. Competente	Regione	Comune A	Comune B	USLA	USLB	Aut. Bacino	ARPAT	Soprintendenza A	Soprintendenza B	Soprintendenza C	Consorzio	Impresa privata	ENAV, ENAC	Autorità Militari	ENEL	RFI		MISE
1 Convocazione nuova consultazione		28/02/14	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		
2 Prima seduta	NOTA	06/03/14	a	p	a	a	p	a	p	p	a	a	a	a	a	a	a	a	as (*)	1) MISE rilascia nulla osta; 2) Esame integrazioni alla documentazione, come richieste da verbali di 17/05, 18/06 e 08/07/2013
3 Seconda seduta	NOTA	14/03/14	a	p	a	as	p	as	p	p	a	a	a	a	a	a	a	a		... Prosegue l'esame della documentazione ...
4 Terza seduta	NOTA	03/04/13	p	p	a	a	p	a	p	p	a	a	a	a	a	a	a	a		Esame complessivo: - documentazione - pareri - osservazioni - esiti Inchiesta Pubblica - esiti precedenti sedute - esiti procedure precedenti (assogg. VIA e VIA prelim.)
5 Quarta seduta	NOTA	04/04/14	p	p	a	p	p	a	p	p	a	a	a	a	a	a	a	a		1) Conclusione esame e valutazioni conclusive; 2) PARERE NEGATIVO
6 Rilettura verbali e parere		10/04/14	p	p	a	p	p	a	p	p	a	a	a	a	a	a	a	a		Sottoscrizione verbale di parere negativo

(*) Dai verbali non è chiaro quando sia stato richiesto nulla osta del Mise

H.) CONCLUSIONE - Fasi post-Conferenza

Fasi	Attori																		Contenuto	
	Proponente	Amm. Competente	Regione	Comune A	Comune B	USLA	USLB	Aut. Bacino	ARPAT	Soprintendenza A	Soprintendenza B	Soprintendenza C	Consorzio	Impresa privata	ENAV, ENAC	Autorità Militari	ENEL	RFI		MISE
1 Deliberazione Giunta Provinciale	x	14/04/14																		La Giunta Provinciale invia al proponente un Preavviso di rigetto dell'istanza; Il proponente ha tempo XX giorni per controdedurre
2 Comunicazione motivi ostativi	x	16/04/14																		L'amm. competente comunica al proponente i motivi di rigetto dell'istanza
3 Controdeduzioni	24/04/14	x																		Il proponente sottopone all'amm. competente (Nucleo di Valutazione) le osservazioni sulla pronuncia
4 Parere Nucleo di Valutazione	x	28/04/14																		Conferma il parere della Conferenza
5 Deliberazione Giunta Provinciale	x	29/04/14																		Accoglie parere di Conferenza e Nucleo ed esprime GIUDIZIO NEGATIVO

A.) Istanza / Prima consultazione

Fasi	Attori					Contenuto
	Proponente	Provincia	Comune	USL	ARPA	
1 Presentazione istanza	08/11/12		x			Il proponente fa richiesta per il rilascio di autorizzazione alle emissioni in atmosfera
2 Trasmissione istanza a Provincia		x	20/11/12			Il SUAP trasmette l'istanza alla Provincia
3 Trasmissione documentazione integrativa	22/02/13					Il proponente trasmette documentazione integrativa che viene acquisita in data 25/02
4 Autorizzazione generale	10/07/12					Il proponente si avvale dell'autorizzazione generale
5 Convocazione prima seduta Cds	x	14/02/13	x	x	x	L'Provincia convoca Cds, invitando gli enti interessati
6 Prima seduta	p	27/02/13	as	as	p	All'inizio della seduta vengono verbalizzati assenti, presenti e invio di pareri. Il Comune e l'USL sono assenti ma hanno inviato un parere scritto
6.1 Esame Pareri: pareri favorevoli						L'USL ha espresso parere favorevole con condizioni, ovvero richiede che siano rivisti i limiti emissivi. Il comune esprime parere favorevole in quanto lo stabilimento è compatibile con la destinazione di zona
6.2 Proseguimento seduta in via riservata		x			x	L'Provincia invita il proponente a lasciare la sede della Cds perché la stessa possa procedere in via riservata. La Cds si chiude con richiesta di documentazione integrativa

B.) Integrazioni / Seconda consultazione

Fasi	Attori					Contenuto
	Proponente	Provincia	Comune	USL	ARPA	
1 Presentazione documentazione integrativa	12/04/13					Il proponente presenta la documentazione integrativa richiesta
2 Convocazione seconda seduta Cds	x	05/06/13	x	x	x	L'Provincia convoca Cds, invitando gli enti interessati
3 Seconda seduta	d	27/06/13	as	p	p	All'inizio della seduta vengono verbalizzati assenti, presenti e pareri scritti. Il comune è assente ma ha inviato un parere scritto
3.1 Esame Pareri: pareri favorevoli						Il comune conferma nuovamente il precedente parere
3.2 Proseguimento seduta in via riservata				p	p	ARPA ritiene opportuno segnalare al comune che il valore emissivo dell'impianto va a saturare quasi completamente la possibilità di insediamenti di altre attività. Premesso ciò la conferenza con parere unanime ritiene che l'Provincia possa procedere al rilascio dell'autorizzazione, nel rispetto di alcune prescrizioni

C.) Rilascio autorizzazione

Fasi	Attori				Contenuto
	Proponente	Provincia	Comune		
1 Autorizzazione alle emissioni in atmosfera		04/07/13			La determina autorizza le emissioni in atmosfera, impone alcune prescrizioni, stabilisce che la presente autorizzazione sostituisce quella rilasciata in data 10/07/2012 e che ha validità per 15 anni, rinnovabile almeno un anno prima della scadenza. Il provvedimento dirigenziale precisa inoltre che è possibile presentare ricorso entro 30g, 60g o 120g a seconda che il ricorso venga fatto al Segretario della Provincia, al TAR o al Capo dello Stato
2 Trasmissione al SUAP		...	x		Il provvedimento dirigenziale viene trasmesso al SUAP per l'adozione del provvedimento finale di competenza. Stante l'urgenza il provvedimento viene dichiarato immediatamente eseguibile

A.) Attività pre-indizione della Cds preliminare

Fasi	Attori								Contenuto
	Proponente	Comune A, SUAP	Comune A Ambiente	Comune A Urbanistica	Comune A Verde e Strade	ASL Comune A	ARPA Comune A	Provincia A	
1 Presentazione richiesta di indizione di Cds preliminare	23/01/13	x							Il proponente richiede l'indizione di una Cds preliminare per ottenere delle indicazioni in merito a elementi critici per la predisposizione del progetto finale. Si tratta di indicazioni inerenti l'area ambientale. Tra essi rientra anche la verifica di assoggettabilità a VIA. (Richiesta ai sensi dell'art. 14 bis della L. 241/90)
2 Individuazione enti interessati, trasmissione della richiesta agli enti interessati e convocazione della Cds preliminare	x	31/01/13	x	x		x	x	x	Il SUAP individua gli enti interessati che dovranno partecipare alla Conferenza di Servizi, trasmette la richiesta agli enti interessati e convoca una Conferenza di Servizi preliminare. Trattandosi di Cds preliminare non viene presentata documentazione dal proponente

B.) Cds preliminare

Fasi	Attori									Contenuto
	Proponente	Comune A, SUAP	Comune A Ambiente	Comune A Urbanistica	Comune A Verde e Strade	ASL Comune A	ARPA Comune A	Provincia A		
1 I° seduta della Cds preliminare	p	19/02/13	p	p		p	p	p		Il SUAP ospita presso i propri uffici la I° seduta della Cds preliminare. L'Ufficio Ambiente solleva la necessità di coinvolgere nel procedimento altre n. xx imprese in quanto per il rilascio della VIA, data la specificità dell'attività del proponente, serve un progetto unitario da parte delle imprese insistenti sull'area interessata. La criticità è legata alla necessità o meno di rilasciare una VIA che consideri l'area nella sua unitarietà, ovvero considerando tutti i soggetti che vantano un diritto di disponibilità o proprietà sull'area
1.1 Individuazione data della seconda riunione e stesura verbale in concomitanza della seduta e firma del medesimo										Al termine della I° seduta si stabilisce la necessità di un'ulteriore seduta e viene individuata la data per la seconda riunione. Il SUAP redige il verbale della riunione nel corso della seduta
2 II° seduta della Cds preliminare	p	15/03/13	p	p		p	as	a		Il SUAP ospita presso i propri uffici la II° seduta della Cds preliminare. Nel corso della riunione vengono esaminati i pareri scritti pervenuti
2.1 Individuazione data della terza riunione, stesura verbale e firma in concomitanza										Al termine della II° seduta si stabilisce la necessità di un'ulteriore seduta e viene individuata la data per la terza riunione
3 III° seduta della Cds preliminare	p	03/06/13	p	p	p	a	a	a		Il SUAP ospita presso i propri uffici la III° seduta della Cds preliminare per rettificare ed integrare il verbale della Cds del 15/3/2013 in merito ad un parametro ambientale che viene modificato. Viene invitato a partecipare anche l'Ufficio Manutenzione Verde e Strade
3.1 Conclusione dei lavori, stesura del verbale e firma in concomitanza della seduta										La Cds preliminare si conclude con l'indicazione di procedere a istanza di VIA, viene esclusa la verifica di assoggettabilità in quanto i parametri sono tali da richiedere VIA. L'Ufficio Ambiente rinnova le prescrizioni circa una valutazione unitaria dell'area

C.) Attività post-conclusione della Cds preliminare

Fasi	Attori								Contenuto
	Proponente	Comune A, SUAP	Comune A Ambiente	Comune A Urbanistica	Comune A Verde e Strade	ASL Comune A	ARPA Comune A	Provincia A	
1 Istanza di VIA	10/2014								Il proponente in base alle indicazioni ottenute in Cds preliminare redige un progetto definitivo per la cui realizzazione serve una Valutazione di Impatto Ambientale. Il proponente presenta dunque istanza di VIA al SUAP del Comune
2 Pubblicazione a mezzo stampa	10/2014								Il proponente contesualmente alla presentazione dell'istanza ne da notizia a mezzo stampa
3 Trasmissione ad ufficio responsabile del procedimento		...	x						Il SUAP contatta l'Ufficio Ambiente e chiede una valutazione della complessità del procedimento e della completezza formale dell'istanza di VIA ricevuta
4 Valutazione completezza formale dell'istanza		x	...						L'Ufficio Ambiente esprime una valutazione sulla lunghezza del procedimento e sulla completezza formale della domanda. La valutazione di completezza rileva l'assenza di due elementi: 1) il versamento delle spese per istruttoria della VIA; 2) l'assenza dell'elaborato di valutazione paesaggistica. L'Ufficio Ambiente precisa inoltre la necessità di trattamento unitario dell'area
5 Comunicazione interna sulla completezza dell'istanza		x	...						L'Ufficio Ambiente comunica al SUAP la propria valutazione
6 Interruzione dei termini per invito all'integrazione	x	...							Il SUAP comunica al proponente le integrazioni richieste al fine di consentire il proseguimento del procedimento
7 Comunicazione enti interessati							Il SUAP insieme all'Ufficio Ambiente individuano gli enti interessati

Note: Trattandosi di attività ancora in fase di svolgimento, in questa ultima fase non è stato utilizzato un verbale ma esclusivamente l'intervista orale. Per tale motivo non è possibile fornire un maggior dettaglio circa le date