

La prima applicazione della nuova conferenza di servizi

di Giulio Vesperini

Dopo poco più di un anno e mezzo dalla sua entrata in vigore quale bilancio si può tracciare della nuova disciplina della conferenza di servizi, dettata dal D. Lgs. n. 97/2016? Quali sono i principali problemi che ha posto la sua applicazione? Sono stati conseguiti, almeno in parte, gli obiettivi della riforma?

Per rispondere a queste domande sono utili i risultati dell'attività svolta dal dipartimento della funzione pubblica, tramite: un apposito help desk; i *report* periodici redatti sulla base delle richieste e delle problematiche proposte; le *faq* pubblicate sul sito; la creazione dell'apposito sito "Italia semplice" (<http://www.italiasemplice.gov.it/>); le iniziative di formazione. Questa considerazione è importante non solo perché indica le fonti dalle quali si possono ricavare notizie circa l'applicazione della nuova disciplina, ma anche perché mette in rilievo l'esistenza di una funzione di monitoraggio e l'imputazione della stessa in capo all'ufficio per la semplificazione e la sburocratizzazione del dipartimento della funzione pubblica; mostra i compiti dello stesso ufficio per l'orientamento e il supporto delle amministrazioni, dei cittadini, delle imprese; spiega perché, al momento, si disponga più di informazioni sui problemi interpretativi posti dalle norme, meno di dati circa l'effettiva applicazione delle norme medesime. I problemi interpretativi di maggiore rilievo riguardano la disciplina dei termini previsti dalle norme per lo svolgimento delle varie fasi della conferenza; il coordinamento tra la disciplina generale della conferenza e quella dettata dalle norme di settore; il raccordo tra le norme sulla conferenza e le altre norme della L. n. 241/1990. Questi problemi sono generati, nella stragrande maggioranza dei casi, da formulazioni poco precise delle norme o dalla timidezza del legislatore delegato nell'aggredire in modo deciso la frammentazione della disciplina delle conferenze; toccano questioni di dettaglio, di rilievo molto differente a seconda dei casi; alla loro soluzione, d'altro canto, anche in ragione della mancata adozione dei decreti correttivi, provvede, per lo più, il dipartimento della funzione pubblica nell'esercizio di

quella funzione di monitoraggio e orientamento della quale si è fatto cenno.

I dati sull'applicazione sono ancora pochi e frammentari, perché provengono da indagini differenti tra loro; si riferiscono per lo più a campioni ristretti di enti locali; hanno per oggetto il numero di conferenze convocate, la proporzione tra quelle svolte in forma semplificata e quelle simultanee, il rispetto dei termini prescritti dalle norme, mentre si hanno ancora scarse informazioni circa le opposizioni da parte delle amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili.

Dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina, il numero delle conferenze è molto elevato: per esempio, nei venticinque enti locali, oggetto di una indagine a campione del dipartimento della funzione pubblica, se ne segnalano poco meno di novecento, nei quattro mesi che vanno da marzo a giugno 2017. Nei casi nei quali si dispone di dati comparati, si osserva, poi, un deciso aumento del numero delle conferenze rispetto a quelle convocate prima della riforma del 2016 e, al tempo stesso, una drastica riduzione dei tempi occorrenti per la conclusione della conferenza stessa. Ancora, sia pure con proporzioni differenti a seconda delle diverse indagini, si registra una netta prevalenza delle conferenze semplificate rispetto a quelle simultanee, mentre sono residuali i casi nei quali a quella semplificata segue la conferenza simultanea.

Quindi, per questi aspetti, i primi riscontri sembrano indicare che le amministrazioni si avvalgono delle opportunità offerte loro dalla nuova disciplina e fanno un uso più frequente di uno strumento di semplificazione e di coordinamento, alleggerito da una serie di vincoli.

Maggiori problemi sono posti dalla applicazione delle norme sul rappresentante unico.

Innanzitutto, rileva l'elevato numero di conferenze (simultanee, ovviamente) nelle quali il rappresentante stesso non è stato nominato. A seconda dei casi, questo dipende dal fatto che l'amministrazione precedente non ne ha fatto richiesta all'ufficio

competente (a seconda dei casi, prefettura o presidenza del consiglio) o dal fatto che la prefettura (risulta, viceversa, che la presidenza del consiglio provveda regolarmente per le nomine di sua competenza, fino ad ora circa una settantina) ha preferito non dare seguito alla richiesta ricevuta. In questi casi, quindi, l'interlocuzione tra l'amministrazione procedente e le altre amministrazioni partecipanti alla conferenza si svolge secondo le regole della precedente disciplina, mentre svanisce la potenziale semplificazione legata alla anticipazione, rispetto alla conferenza, della composizione degli interessi curati dalle amministrazioni di un medesimo livello di governo.

In secondo luogo, si pone il problema delle regole che devono presiedere alla formazione della posizione del rappresentante unico. Nel suo parere sullo schema di

disciplina delegata, il Consiglio di Stato aveva sottolineato l'opzione del governo per una regolazione aperta e flessibile del rapporto tra il rappresentante unico e le amministrazioni rappresentate, per lasciare al rappresentante stesso "un margine discrezionale di azione, in relazione all'andamento dei lavori della conferenza". Nella prassi, all'opposto, si registra la tendenza delle amministrazioni a fare ricorso, per la disciplina dei rapporti tra rappresentante e rappresentati, alle regole generali della conferenza di servizi. In questo modo, però, questi rapporti si strutturano nelle forme di una sorta di subconferenza in funzione della conferenza vera e propria, con la duplice conseguenza di riproporre per la prima gli stessi problemi che si pongono per la seconda e vanificare i vantaggi connessi a quella disciplina aperta e flessibile della quale parlava il Consiglio di Stato.