

REGIONE UMBRIA
GIUNTA REGIONALE
SERVIZIO RIFORME E AFFARI ISTITUZIONALI

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
BARI, 9 E 10 GIUGNO 2005

(ALCUNI PROFILI RIGUARDANTI LA LEGGE GENERALE SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO:
L'IMPATTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE;
LA CONFERENZA DEI SERVIZI)

A cura di:
Maria Trani

1) LA LEGGE GENERALE SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E LA LEGISLAZIONE REGIONALE

Il nuovo articolo 29 della legge 241/1990, introdotto dall'articolo 19 della legge 11 febbraio 2005, n. 15 ha "relativizzato" la disciplina del procedimento amministrativo.

Le nuove disposizioni, infatti, salvo quelle in tema di giustizia amministrativa, trovano immediata e generale applicazione solo per le amministrazioni dello Stato e per gli enti pubblici nazionali, mentre è affidata alla potestà normativa delle Regioni e degli Enti locali la disciplina della materia "nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa".

La norma in oggetto introduce delle importanti novità rispetto al regime precedente, in ciò adeguandosi all'evoluzione che il nostro ordinamento sta subendo in senso giuridico ed istituzionale sin dalle riforme Bassanini. Il **previgente articolo 29** prevedeva che:

- a) la legge n. 241 si applicasse a tutte le Amministrazioni pubbliche, nonché ai soggetti che rivestissero la qualità di gestori di pubblici esercizi;
- b) le Regioni a statuto ordinario considerassero l'insieme della normativa in tema di procedimento amministrativo come una legge quadro, che dettava i principi entro i quali sarebbe stato possibile emanare una legge regionale; in attesa della approvazione del provvedimento, la 241 si applicava direttamente alle Regioni e non costituiva dunque semplice normativa di principio;
- c) le regioni a Statuto speciale si adeguassero a legiferare in materia, conformandosi alle norme fondamentali della legge quadro entro un anno.

Come è evidente, dunque, il legislatore della 241 dettava un regime differenziato solo in relazione alle Regioni e non a Comuni e Province, perché mentre alle prime era conferita una rilevanza costituzionale e veniva attribuita la conseguente autonomia, gli Enti locali considerati semplici articolazioni territoriali dello Stato centrale, che solo con legge n. 142/1990 ricevevano la prima forma di autonomia normativa in senso stretto, consistente nella autonomia statutaria. Con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, l'assetto istituzionale dello Stato è mutato radicalmente, in quanto, il legislatore ha riconosciuto pari dignità a tutti gli Enti territoriali e, a prescindere dalla attribuzione delle varie forme di competenza legislativa, ha condotto le autonomie locali sul medesimo piano. Ciò ha comportato che il legislatore che ha novellato la 241 dovesse avere un certo "rispetto istituzionale" anche nei confronti di Province e Comuni ed è per questo che si è deciso di evitare una applicazione diretta della normativa in esame.

Dopo la legge 15/2005 non sembra, quindi, più possibile parlare di **unicità della disciplina del procedimento amministrativo**.

E' importante, quindi definire qual è l'ambito attuale di applicazione della legge 241/90, anche alla luce delle nuove competenze normative riconosciute alle Regioni e agli Enti locali dal nuovo titolo V della Costituzione.

Le disposizioni che vanno prese in esame sono le seguenti:

- **il comma 1 dell'articolo 29**, il quale stabilisce che l'ambito di applicazione della legge è rappresentato dai procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, *"salvo che per le disposizioni in tema di giustizia amministrativa"*, per le quali, viene stabilito che si applicano a *"tutte le amministrazioni pubbliche"*. Queste ultime disposizioni, in quanto relative alla tutela giurisdizionale, rientrano infatti nella potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, 2° comma, lettera l) della Costituzione;
- **sempre l'articolo 29, al comma 2**, il quale precisa che *"le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge"*
- **l'articolo 22, della legge 15/2005** il quale stabilisce che fino all'entrata in vigore della disciplina regionale, *"i procedimenti amministrativi regionali sono regolati dalle leggi regionali vigenti"*, ed in assenza di tali disposizioni (regionali) si applicano le disposizioni della l. 241/1990.

Caso diverso è la disposizione riguardante l'accesso ai documenti amministrativi.

L'articolo 22, comma 2 della legge 241/1990 prevede infatti che *"l'accesso ai documenti amministrativi, attiene ai livelli essenziali delle prestazioni che concernono i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"* ai sensi dell'articolo 117, 2° comma, lett. m) della Costituzione. Lo stesso comma conferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela.

Avendo, quindi, il legislatore affermato che l'accesso ai documenti amministrativi e la sua tutela, come disciplinato dalla legge statale, attiene al livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, esse trovano applicazione per tutte le amministrazioni.

Per questo profilo problematica sarà l'individuazione delle fonti che il legislatore nazionale utilizzerà per definire i casi di esclusione del diritto di accesso, in particolare per i regolamenti di delegificazione previsti dall'articolo 24, comma 6 della legge. Il regolamento di delegificazione, anche alla luce della recente giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 376/2002; 302/2003; 303/2003; 30/2005 della Corte

Costituzionale) non sembra che possa contemplare i "livelli essenziali" e quindi non sarebbe idoneo a limitare la potestà legislativa regionale.

Dalla ricostruzione delle norme appena fatta, si evince che la legge 15/2005 introduce un **nuovo ambito di applicazione** della legge 241/1990 complessivamente considerata.

Anzi la legge sembra caratterizzarsi per un **doppio ambito di applicazione**:

- il primo riguarda "tutte le amministrazioni pubbliche" per quanto "stabilito in tema di giustizia amministrativa";
- in base al secondo, la legge si applica, invece, nella sua globalità solo alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali.

Pertanto sul piano generale dalle disposizioni richiamate, si evince che il legislatore nazionale prevede che sia la **disciplina del procedimento amministrativo**, sia la **tutela del diritto di accesso costituiscono ambiti rientranti nell'autonomia normativa non solo delle Regioni, ma anche degli Enti locali**. Per questi ultimi, l'articolo 29, comma 2 della legge costituisce attuazione dell'articolo 117, sesto comma della Costituzione, il quale afferma che "i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite".

Dall'esame dell'articolo 29 novellato della legge 241/1990 e dall'articolo 22 della legge 15/2005, si ricava che:

1. la legge definisce i principi concernenti le garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, principi cui devono attenersi le Regioni e gli Enti locali;
2. la disciplina contenuta nella legge 241/1991 è "cedevole" rispetto alle previgenti leggi regionali, di tutte le Regioni sia a Statuto speciale che a Statuto ordinario;
3. in caso di assenza di disciplina specifica regionale, si applica la legge 241/1990;
4. non essendo contenuta alcuna indicazione relativamente agli Enti locali, si dovrebbe prevedere l'immediata applicabilità della legge 241/1990, con la prevalenza su eventuali disposizioni di diverso contenuto.

Riguardo all'adeguamento normativo cui le Regioni sono chiamate, dall'articolo 29 sopra richiamato (Regioni che quasi totalmente si sono date una disciplina complessiva o parziale) delicata sarà l'attività di individuazione dei principi recati dalla legge, al fine di rendere uniforme le garanzie di tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della pubblica amministrazione.

Infatti non è certamente scontato e netto il confine tra disposizioni in tema di procedimento e provvedimento amministrativo di natura sostanziale da quelle afferenti la giustizia amministrativa, qual'è ad esempio il caso delle nuove disposizioni, introdotte con la legge 15/2005, che distinguono la "nullità" dalla "annullabilità" dei provvedimenti.

Riguardo alle discipline regionali, che hanno attuato la legge 241/1990, si è proceduto ad una ricognizione delle leggi che rechino una disciplina organica del procedimento amministrativo e del diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Da tale ricognizione, riportata in una tabella, suddivisa per le Regioni a Statuto speciale e per quelle a Statuto ordinario, si evince che:

1. tutte le regioni a statuto speciale hanno una legge specifica;
2. dieci delle quindici regioni a statuto ordinario hanno una legge specifica;
3. i diversi legislatori regionali sono intervenuti nella materia a partire dal 1990 (Sardegna) fino al 2001 (Calabria).

Riguardo alla regione Abruzzo le norme, che qui ci interessano, sono state rinvenute nella legge che tratta dell'organizzazione e dei rapporti di lavoro della Regione, e ciò è stato possibile perché tale legge andava ad abrogare una precedente legge che recava una disciplina di applicazione della legge 241/1990, ma soprattutto che conteneva il riferimento, nel titolo della legge regionale abrogata.

Per questa ragione non si può escludere che le quattro regioni che non hanno una legge ad *hoc*, non abbiano invece una qualche disciplina contenuta in leggi che trattano altre materie, così come è possibile che altre norme specifiche, riguardanti la materia, siano presenti nella legislazione delle dieci regioni che hanno una legge generale.

LEGGI REGIONALI DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 7 AGOSTO 1990, N. 241
“NUOVE NORME IN MATERIA DI PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E DI DIRITTO DI ACCESSO
AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI”

REGIONI A STATUTO SPECIALE	LEGGI REGIONALI DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 7 AGOSTO 1990 N. 241
FRIULI VENEZIA GIULIA	L.R. 20 MARZO 2000, N. 7 “Testo unico delle norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso”
SARDEGNA	L.R. 22 AGOSTO 1990, N. 40 “Norme sul rapporto tra i cittadini e l’Amministrazione della Regione Sardegna nello svolgimento dell’attività amministrativa”
SICILIA	L.R. 30 APRILE 1991, N. 10 “Disposizioni per i procedimenti amministrativi, il diritto di accesso ai documenti amministrativi e la migliore funzionalità dell’attività amministrativa”
TRENTINO ALTO ADIGE	L.R. 31 LUGLIO 1993, N. 13 “Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”
VALLE D’AOSTA	L.R. 2 LUGLIO 1999, N. 18 “Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo, diritto di accesso ai documenti amministrativi e di dichiarazioni sostitutive. Abrogazione della legge regionale 6 settembre 1991, n. 59”

LEGGI REGIONALI DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 7 AGOSTO 1990, N. 241
“NUOVE NORME IN MATERIA DI PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E DI DIRITTO DI
ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI”

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	LEGGI REGIONALI DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 7 AGOSTO 1990 N. 241
1. ABRUZZO	L.R. 14 SETTEMBRE 1999, N. 77 “Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo”
2. BASILICATA	L.R. 23 APRILE 1992, N. 12 “Prime norme sullo snellimento e sulla trasparenza dell’attività amministrativa”
3. CALABRIA	L.R. 4 SETTEMBRE 2001, N. 19 “Norme sul procedimento amministrativo, la pubblicità degli atti e il diritto di accesso. Disciplina della pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Calabria”
4. CAMPANIA	LA REGIONE MOLISE NON HA LA LEGGE REGIONALE DI ATTUAZIONE.
5. EMILIA ROMAGNA	L.R. 6 SETTEMBRE 1993, N. 32 “Norme per la disciplina del procedimento amministrativo e del diritto di accesso”
6. LAZIO	L.R. 22 OTTOBRE 1993, N. 57 “Norme generali per lo svolgimento del procedimento amministrativo, l’esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi e la migliore funzionalità dell’attività amministrativa”
7. LIGURIA	L.R. 6 GIUGNO 1991, N. 8 “Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”
8. LOMBARDIA	L.R. 30 DICEMBRE 1999, N. 30 “Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”
9. MARCHE	L.R. 31 OTTOBRE 1994, N. 44 “Norme concernenti la democratizzazione e la semplificazione dell’attività amministrativa regionale”

LEGGI REGIONALI DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 7 AGOSTO 1990, N. 241
“NUOVE NORME IN MATERIA DI PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E DI DIRITTO DI
ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI”

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	LEGGI REGIONALI DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 7 AGOSTO 1990 N. 241
10. MOLISE	LA REGIONE MOLISE NON HA LA LEGGE REGIONALE DI ATTUAZIONE.
11. PIEMONTE	<p align="center">L.R. 25 LUGLIO 1994, N. 27</p> “Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”
12. PUGLIA	LA REGIONE PUGLIA NON HA LA LEGGE REGIONALE DI ATTUAZIONE.
13. TOSCANA	<p align="center">L.R. 20 GENNAIO 1995, N. 9</p> “Disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di accesso agli atti”
14. UMBRIA	<p align="center">L.R. 9 AGOSTO 1991, N. 21</p> “Prime norme sul procedimento amministrativo”
15. VENETO	<p align="center">R.R. 12 NOVEMBRE 2001, N. 7</p> “Disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi”
15. VENETO	LA REGIONE VENETO NON HA LA LEGGE REGIONALE DI ATTUAZIONE.

2) FORME DI SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA:

CONFERENZA DEI SERVIZI

E' ormai divenuta consapevolezza comune che la semplificazione dei procedimenti amministrativi, insieme al miglioramento della qualità della regolazione sono una condizione essenziale per accrescere la competitività del nostro Paese.

Le modifiche contenute nella legge 11 febbraio 2005, n. 15, nel decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (convertito, con modificazioni, nella legge 14 maggio 2005, n. 80) e nel disegno di legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005 (A.S. 3186) sono tutte ispirate alla esigenza fortemente sentita da tutto il Paese di procedere ancora più speditamente lungo il processo di semplificazione procedurale che era iniziato, in modo significativo, con le numerose riforme istituzionali ed amministrative degli anni '90 del secolo scorso.

Con la legge 241/1990 è stata istituita come modulo generale di semplificazione procedimentale, ma anche come strumento di coordinamento la Conferenza dei Servizi, strumento di semplificazione peraltro già utilizzato dal legislatore in discipline di settore (quali lo smaltimento dei rifiuti - legge 21 ottobre 1987, n. 441, sui mondiali di calcio - legge 29 maggio 1989, n. 205).

L'esigenza di semplificazione ha un carattere comune in molti ordinamenti in quanto gli svariati interessi pubblici cui l'ordinamento riconosce tutela non sono gerarchizzati della legge, né a livello orizzontale tra diversi Ministeri, né a livello verticale tra Stato, Regioni ed Enti locali, e un carattere specifico nell'ordinamento italiano, dove si registra un altro tasso di dispersione delle funzioni.

La Conferenza di Servizi quindi ha rappresentato una grande novità anche istituzionale in quanto ha introdotto un nuovo criterio di valutazione degli interessi pubblici, perché avviene non più separatamente ma attraverso la composizione dei vari interessi pubblici coinvolti in un dato procedimento per pervenire all'individuazione e affermazione dell'interesse pubblico primario o prevalentemente. Tale strumento di semplificazione non è stato privo di inconvenienti in termini di efficienza amministrativa, in quanto presupponeva sempre un consenso unanime e quindi non consentiva di chiudere il procedimento.

L'istituto è stato quindi, negli anni successivi, più volte rivisitato, dalle leggi:

- 1) n. 537/1993, che inserisce la possibilità di intervento da parte della Presidenza del Consiglio in caso di mancato raggiungimento dell'unanimità;
- 2) n. 273/1995, che estende l'applicabilità della disciplina all'attività dei privati;
- 3) n. 109/1994 (l. Merloni), che crea una disciplina speciale per le opere pubbliche;
- 4) n. 127/1997 e n. 191/1998, che estendono il ricorso alla conferenza per la trattazione contestuale di tutti i procedimenti che riguardano la medesima attività o il medesimo risultato, mentre riguardo alla conclusione del procedimento, in caso di

mancata unanimità, modificano il ruolo dell'amministrazione precedente e quello del Presidente del Consiglio dei Ministri e da ultimo, prima dell'attuale modifica,

- 5) n. 340/2000, che ha proceduto ad una riscrittura organica della disciplina dell'istituto.

Con tale ultima legge:

- 1) **il meccanismo della conferenza preliminare viene generalizzato;**
- 2) **viene fissato un termine finale per la conclusione;**
- 3) **vengono individuate le parti e i poteri effettivi dei rappresentanti delle pubbliche amministrazioni;**
- 4) **viene stabilito, per responsabilizzare la pubblica amministrazione dissenziente, che il dissenso venga espresso solo in Conferenza e che deve essere, pertinente, e motivato.** Il meccanismo del dissenso prevede la rimessione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri solo in caso di "interessi sensibili" (tutela della salute, del patrimonio storico-artistico e della pubblica incolumità) mentre in tutti gli altri casi la decisione è a maggioranza;
- 5) **si stabilisce che la procedura di V.I.A. è un sub-procedimento della conferenza.**

E tuttavia, anche dopo le modifiche introdotte dalla legge 340/2000 la conferenza dei servizi presentava ancora dei punti deboli, in regione anche del riconoscimento della pari dignità istituzionale riconosciuta a tutti i soggetti territoriali di cui si compone la Repubblica dal nuovo Titolo V della Costituzione.

Per questo si è reso necessario riformare ancora la conferenza di servizi. **Ben 6 dei 23 articoli di cui si compone la legge n.15/2005 trattano della conferenza dei servizi.**

La nuova conferenza dei servizi risulta così complessivamente ridefinita. **La legge scioglie, il dubbio circa la natura giuridica della conferenza di servizi.** Due erano le tesi dottrinali più significative. **La prima riteneva che si trattasse di un organo amministrativo collegiale di carattere straordinario, centro formale di imputazione autonomo, mentre la seconda sosteneva la natura di mero modulo organizzatorio, quale forma di raccordo tra i più organi di separate amministrazioni, privo di propria individualità.**

La legge 15/2005 ha eliminato ogni dubbio, ponendosi nel solco segnato della giurisprudenza amministrativa, ha soppresso infatti la possibilità che la conferenza adotti autonomamente la determinazione conclusiva del procedimento, affidando la scelta definitiva all'amministrazione precedente.

Conferenza ordinaria che è obbligatoria e facoltativa ovvero decisoria o istruttoria e la **Conferenza preliminare**, che può essere anch'essa obbligatoria o facoltativa.

La conferenza preliminare è disciplinata dall'art.14-bis, tranne che per la disciplina del dissenso che è contenuta nell'articolo 14-quater. **Si ha conferenza preliminare facoltativa su richiesta degli interessati, mentre è obbligatoria nelle procedure di realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico.**

Riguardo alla conferenza ordinaria **facoltativa** prevista sia dal comma 1 che dal comma 3 dell'articolo 14 **non sono intervenute modifiche**. Essa, quindi, può essere indetta:

1. "qualora sia opportuno effettuare un **esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo** (conferenza istruttoria);
2. "per l'esame contestuale di interessi coinvolti in **più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesimi attività e risultati**".

La conferenza ordinaria **obbligatoria**, prevista dal comma 2 dell'articolo 14 è stata **parzialmente modificata**. Essa è sempre indetta "quando l'amministrazione precedente deve acquisire **intese, concerti, nulla-osta o assensi di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga entro 30 gg. dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente della relativa richiesta, ovvero quando nello stesso termine è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate**". Attraverso tale conferenza si perviene ad una **decisione "pluristrutturata"**, in quanto il provvedimento finale **sostituisce le amministrazioni partecipanti**.

Riguardo alla convocazione della conferenza una **novità** è introdotta da comma 5 dell'articolo 14, infatti anche il **concessionario di lavori pubblici può convocare la conferenza con il consenso del concedente**. Novità significativa riguardo alle modalità di convocazione, ma anche di svolgimento, è contenuta nel comma 5-bis dell'articolo. Infatti, "**previo accordo tra le amministrazioni coinvolte è convocata e svolta avvalendosi degli strumenti informativi disponibili**".

Colmando una lacuna presente nella legislazione **previgente l'articolo 14-ter della legge, fissa le regole relative all'organizzazione ed al funzionamento della conferenza**. Il funzionamento è ritagliato su quello degli organi collegiali.

La prima riunione è, infatti, convocata entro **quindici giorni** ovvero, in caso di particolare complessità dell'istruttoria, entro **trenta giorni** dalla data di indizione. La convocazione, con l'ordine del giorno, deve pervenire alle amministrazioni anche per via telematica o informatica con **almeno cinque giorni di anticipo**; le amministrazioni, entro **cinque giorni**, hanno la possibilità di chiedere un rinvio in caso di impossibilità, ad una data in ogni caso entro **dieci giorni** dalla prima.

L'**iniziativa dell'indizione spetta alla pubblica amministrazione competente per l'adozione del provvedimento finale** che deve definire il procedimento: la regola è rispettata anche nel caso che la conferenza sia convocata su richiesta del privato interessato.

Di **particolare importanza** è la novità contenuta nel comma 6-bis dell'articolo 14-ter, in base al quale la **determinazione adottata in esito ai lavori della conferenza deve tener conto delle "posizioni prevalenti"** espresse in quella sede.

Il **testo previgente** prevedeva, invece, che in caso di dissenso espresso in sede di conferenza di servizi, la **determinazione di conclusione del procedimento sia presa "sulla base della maggioranza"** delle posizioni emerse.

L'innovazione è stata motivata con le incertezze interpretative che il computo della maggioranza può determinare in presenza di amministrazioni di diversa natura e dimensione.

Sulla base della nuova formulazione del comma 7, ciascuna delle amministrazioni interessate è obbligata ad esprimere la propria volontà in sede di conferenza dei servizi. Spetta alla conferenza determinare il termine per l'adozione della decisione conclusiva. In ogni caso il termine non può essere superiore a novanta giorni fatta salva la disciplina speciale prevista dal comma 4, qualora sia necessario acquisire la V.I.A..

L'inutile decorso del tempo comporta l'attivazione dello stesso meccanismo previsto nel caso di dissenso, ossia il radicarsi in capo all'amministrazione procedente del potere di adottare la decisione definitiva sulla base delle posizioni prevalenti emerse in sede di conferenza. Il provvedimento finale così adottato sostituisce, a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla-osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti o, comunque, invitate a partecipare ma risultate assenti alla predetta conferenza.

Il problema più rilevante nello studio della conferenza di servizi decisoria riguardavano gli incidenti che potevano verificarsi in seno alla conferenza e che potevano portare:

1. ad una manifestazione di dissenso da parte di una delle amministrazioni;
2. alla mancata partecipazione da parte di una amministrazione ad una conferenza;
3. alla partecipazione con organi privi di potere rappresentativo.

Queste problematiche sono state affrontate e risolte nel tempo dal legislatore con una pluralità di interventi prima della definitiva soluzione fornita con l'articolo 14-ter.

La disciplina relativa all'espressione del dissenso da parte di una o più Amministrazioni partecipanti alla conferenza, ed agli effetti di tale dissenso sul procedimento è stata ampiamente innovata. Le innovazioni proposte sono finalizzate, da una parte, ad integrare l'elenco degli interessi sensibili, in relazione ai quali si prevede che la conferenza di servizi non possa superare il motivato dissenso dell'amministrazione preposta alla relativa tutela (ed esattamente alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute, della pubblica incolumità), ma contemporaneamente a ridefinire l'individuazione degli organi chiamati ad assumere la determinazione sostitutiva, adeguandola alla nuova ripartizione di competenza tra i diversi livelli di governo introdotta dalla riforma del Titolo V della Costituzione e a coordinare, secondo criteri di snellimento, tempi e modalità delle relative procedure.

Le competenze decisionali e i poteri sostitutivi, in caso di dissenso, sono diverse a seconda che si tratti di interessi sensibili o da parte delle Regioni su materie di propria competenza.

Nel caso di interessi sensibili, ci possono essere tre casi di dissenso:

- a) dissenso tra Amministrazioni statali: competenze decisionali al Consiglio dei Ministri;

- b) dissenso tra Amministrazioni regionali, o tra una Amministrazione statale e una regionale: competenze decisionali alla Conferenza Stato-Regioni;
- c) dissenso tra Amministrazioni locali, o tra queste e una Amministrazione regionale o statale: competenze decisionali alla Conferenza Unificata.

Nel caso di dissenso di **Regioni su materie di propria competenza**, ci possono essere **due casi**:

- 1) dissenso tra Amministrazioni regionali, o tra una Amministrazione statale e una regionale: Conferenza Stato-Regioni;
- 2) dissenso tra Amministrazioni locali, o tra queste e una Amministrazione regionale: Conferenza Unificata.

In entrambe i casi la decisione è assunta entro trenta giorni, prorogabili di ulteriori sessanta giorni per la complessità dell'istruttoria.

In entrambi i casi il comma 3-ter dell'articolo 14-quater prevede che, nel caso in cui non siano rispettati i termini di cui sopra, intervenga in via definitiva e sostitutiva il Consiglio dei Ministri entro un termine fissato dallo stesso comma.

Altre importanti forme di semplificazione amministrativa, oggi completamente riviste dall'articolo 3, commi 1 e 6-ter del decreto legge 35/2005 convertito, con modificazioni, nella legge 80/2005, sono:

- la dichiarazione di inizio attività;
- il silenzio-assenso.