

La nuova conferenza di servizi, gli interventi edilizi e il paesaggio

(l'impatto delle nuove semplificazioni su titoli edilizi e autorizzazioni paesaggistiche)

1. La nuova conferenza di servizi

Scrivere norme è facile. Ed è facile scriverle con le migliori intenzioni.

Dev'essere andata così con la nuova disciplina della conferenza di servizi.

Non è la prima volta che si prova a riformulare quella disciplina. Si è perso il conto, ma siamo oltre la settantesima. Però questa volta - con il decreto legislativo 127/2016 - la modifica è radicale.

Con la nuova versione degli articoli 14 e seguenti della legge 241/90, la conferenza di servizi decisoria diventa un obbligo. È sempre indetta quando un'amministrazione, per concludere un procedimento, deve acquisire più pareri o atti di assenso di qualsiasi tipo di altre amministrazioni. Se diventa ora un obbligo, la conferenza di servizi cambia però natura.

Eravamo abituati alla conferenza di servizi come riunione tra amministrazioni per decidere insieme, mentre adesso la regola diventa quella della conferenza "asincrona". Il che vuol dire, semplicemente, che le amministrazioni coinvolte nel procedimento si scrivono tra loro (mentre la riunione, chiamata ora conferenza simultanea in modalità sincrona, è solo una deroga in casi particolari, o l'eventuale sviluppo di una conferenza asincrona non andata a buon fine).

Che un'amministrazione chieda per iscritto alle altre gli atti di assenso di cui ha bisogno per chiudere un procedimento, può sembrare che non sia un gran cambiamento.

In realtà cambia tutto, perché - essendo una conferenza di servizi - è diversa la conclusione. C'è un provvedimento finale, chiamato determinazione motivata di conclusione della conferenza, che sostituisce tutti gli atti di assenso di tutte le amministrazioni.

E questa determinazione può essere assunta, con modalità particolari, nonostante il dissenso di chi prima avrebbe bloccato il provvedimento finale.

Certo l'amministrazione dissenziente può proporre opposizione. Ma, siccome la deve proporre al Presidente del Consiglio dei ministri, può anche darsi che non sia così facile avere riscontro su interventi magari di minimo rilievo.

Perché, appunto, la nuova disciplina della conferenza di servizi è una regola che si applica tendenzialmente a tutto.

Di sicuro, per fare un esempio, si applica agli interventi edilizi e alle autorizzazioni paesaggistiche, perché così è espressamente previsto nel decreto 127.

2. Il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche

A questa radicale semplificazione se ne somma un'altra.

Nella riforma "Madia" - una galassia costituita da una legge di deleghe al Governo nelle più varie materie e da una serie di decreti delegati - c'è anche, dallo scorso anno, un nuovo articolo della legge 241 di fondamentale importanza.

È il 17 bis. Introduce la regola del silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche: tutte le volte in cui un'amministrazione deve chiedere l'assenso di un'altra per assumere un provvedimento, se l'altra non risponde entro un certo termine l'assenso si considera acquisito.

E si tratta anche in questo caso di una norma di portata generale.

Le due nuove discipline - la conferenza di servizi e il silenzio assenso tra amministrazioni - rispondono ai medesimi (ottimi) obiettivi: mettere in rete le pubbliche amministrazioni tra di loro, concentrare i procedimenti, evitare che le attività del privato vengano impedito o ritardate, semplificare.

Una semplificazione dopo l'altra, dovrebbe prodursi una semplificazione al quadrato.

Le cose però vanno testate sul campo.

3. Titoli edilizi e autorizzazioni paesaggistiche: un faticoso equilibrio (sino ad oggi)

Un buon campo di prova, per la sua importanza pratica, è quello dei titoli per gli interventi edificatori e delle autorizzazioni paesaggistiche: la materia è quanto mai delicata, e riguarda vaste aree del territorio nazionale.

In questo campo un faticoso equilibrio era stato raggiunto con l'articolo 146 del codice Urbani.

Un equilibrio artificioso, in cui l'amministrazione procedente - normalmente il Comune, in forza di delega regionale - rilascia l'autorizzazione paesaggistica dopo aver acquisito il parere vincolante del Soprintendente (e dire che un parere è vincolante significa che non è un parere, ma una vera e propria decisione).

Artificioso, ma comunque un equilibrio, nel quale l'autorizzazione paesaggistica è il presupposto per il permesso di costruire o per il titolo necessario a realizzare l'intervento.

Ora però, di semplificazione in semplificazione, non è facile capire che cosa rimanga di questa norma.

4. Come cambia l'equilibrio. Cosa resta dell'art. 146 del codice Urbani

È anzitutto confermato, muovendosi tra le circolari del Ministero dei beni e attività culturali (per la cronaca, i numeri sono il 27158/2015 e il 21892/2016), che il parere del Soprintendente ricade nel meccanismo del nuovo silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni del 17 bis.

Insomma, se il Soprintendente non si esprime entro un certo termine (che peraltro non è quello del 17 bis, ma quello del 146), si considera acquisito il suo parere favorevole.

Ma, come si diceva, dopo il 17 bis è intervenuta la nuova disciplina della conferenza di servizi.

Le due cose - il silenzio assenso e la conferenza di servizi - sono diverse tra loro.

Basterà dire che in una delle due il dissenso del Soprintendente può essere superato, nell'altra no.

Quale si applica?

La risposta può sembrare un po' cavillosa, ma è quella avallata dal Consiglio di Stato (parere 1620/2016) e dal Ministero dei beni e attività culturali (la circolare questa volta è la 22539/2016).

Dipende da un "più", presente in una norma e non nell'altra: se all'amministrazione procedente è necessario solo un atto di assenso di un'altra amministrazione, la regola è quella del silenzio assenso. Se le sono necessari due o più atti di assenso, deve convocare una conferenza di servizi.

5. Due procedimenti o uno soltanto?

Ma di quale procedimento stiamo parlando?

Le circolari ministeriali si riferiscono al procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

Ma questo procedimento non può essere considerato come se fosse un'entità a sè stante.

Deve essere visto insieme a quello per il rilascio del titolo edilizio, che ingloba in sè l'autorizzazione paesaggistica. È conforme alla logica dello sportello unico dell'edilizia (art. 5 dpr 380) che i passaggi procedurali vengano unificati. Ed è conforme alle nuove previsioni sulla concentrazione dei procedimenti (art. 14 co. 2 l. 241). Né le cose cambiano se per l'intervento edilizio basti una scia (c'è al riguardo, in questo complesso "puzzle", il nuovo 19 bis della legge 241).

Un unico procedimento, insomma. E, in quest'ottica, gli assensi necessari per un intervento edilizio sono - pressoché sempre - più d'uno. Il che impone la conferenza di servizi (anche perché la nuova e obbligatoria disciplina della conferenza di servizi decisoria è prevista per l'acquisizione di qualsiasi parere o atto di assenso, comunque denominato).

6. Tutto dovrebbe cambiare

Dunque, tutto dovrebbe cambiare nel segno della nuova conferenza di servizi (ben più che in quello del silenzio assenso tra amministrazioni).

Addio ai permessi di costruire e alle autorizzazioni paesaggistiche, che confluiscono nella determinazione conclusiva della conferenza di servizi.

E addio all'art. 146 del codice Urbani come lo conosciamo, addio al parere vincolante del Sovrintendente.

Le nuove regole procedurali trasformano del tutto quella disciplina.

Ma se poi tutto continua come prima? Se le amministrazioni continuano a distinguere i procedimenti, a rilasciare permessi e autorizzazioni senza curarsi delle conferenze di servizi, chi se ne può lamentare?

In fondo, si può dire, la sostanza non muta. Ci vorrebbe l'occasione per verificare l'applicazione delle nuove norme.

Il vicino che va a contestare l'intervento di un confinante, l'avvocato che va a sindacare l'illegittimità procedimentale degli atti che hanno assentito un intervento, cercando di dimostrare che il risultato avrebbe potuto essere diverso.

Certo, sarebbe uno scherzo del destino. Una riforma così importante salvata da coloro che il Presidente del Consiglio chiama abitualmente "azzeccagarbugli".....

7. L'intendenza seguirà ?

Per non dover dipendere dagli scherzi del destino, bisognerebbe fornire indicazioni chiare e uniformi sulle troppe norme di semplificazione.

Bisognerebbe davvero impegnarsi sui moduli, necessari per definire ciò che si può chiedere a un'amministrazione. Senza il loro adeguamento, le norme non si applicano.

De Gaulle diceva: "l'intendenza seguirà". Dell'attuazione, cioè, si occupino i tecnici. Ma bisogna almeno spiegare all'intendenza ciò che deve seguire.

Insomma, tornando all'inizio: scrivere norme è facile. Applicarle, dipende.

Padova 7 novembre 2016 per www.italiaius.it

Stefano Bigolaro – avvocato