

COORDINAMENTO E SEMPLIFICAZIONE
DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA. L'ESPERIENZA DELLA
CONFERENZA DI SERVIZI TRA DECISIONE E CONFRONTO
DEGLI INTERESSI.

PREMESSA5

CAP. I

LA SEMPLIFICAZIONE NEI PROCESSI DECISIONALI DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. Le esigenze di semplificazione amministrativa e di coordinamento
dei poteri pubblici. 7

2. Consensualità e semplificazione. 26

3. Le attività "liberalizzate" nel processo di semplificazione. 32

CAP. II

LA CONFERENZA DI SERVIZI COME ISTITUTO PER LA
SEMPLIFICAZIONE: EVOLUZIONE LEGISLATIVA E TIPOLOGIE

SEZ. I

ELEMENTI CARATTERIZZANTI LE TAPPE DELL'EVOLUZIONE
LEGISLATIVA

1. La conferenza di servizi nella originaria previsione.....	53
2. Gli interventi correttivi della disciplina.....	59
3. Le modificazioni strutturali del modello.....	71
4. Gli interventi normativi dell'ultimo decennio.....	78

SEZ. II

L'ARRICCHIMENTO TIPOLOGICO DELLO SCHEMA DELLA CONFERENZA

1. L'adattamento della conferenza alle esigenze: i tipi.	92
2. ... la conferenza relativa a più procedimenti amministrativi connessi.....	99
3. ... e la conferenza preliminare.....	103

CAP. III

LA CONFERENZA DI SERVIZI E L'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE AMMINISTRATIVA

1. Gli aspetti valorizzati nella giurisprudenza del giudice costituzionale.	109
2. L'esigenza della previsione legislativa.....	114
3. I riflessi sulle teorie ricostruttive della dottrina. Inquadramento dogmatico della conferenza di servizi.	120
3.1. Segue. La conferenza di servizi e gli strumenti di programmazione negoziata	129

4. La partecipazione dei privati alla conferenza.....	135
5. Le discipline settoriali. Lo Sportello unico per le attività produttive e le conferenze “derogatorie”. Cenni.	145

CAP. IV

LA RICERCA DI UN MODELLO ATTRAVERSO L'ANALISI DELLE ATTUALI CARATTERISTICHE IDENTIFICATIVE

SEZ. I

QUALIFICAZIONE E FUNZIONAMENTO

1. Una premessa: le (in)espresse potenzialità dell'istituto.	160
2. L'“obbligatorietà” della conferenza di servizi.....	168
3. Sulle regole di funzionamento della conferenza.	173
3.1. ... termini di indizione, principio maggioritario e organizzazione dei lavori.....	174
3.2. ... le modalità di partecipazione delle amministrazioni alla conferenza.	183

SEZ. II

L'ASSETTO DEGLI INTERESSI DELLE AMMINISTRAZIONI PARTECIPANTI ALLA CONFERENZA

1. La complessa evoluzione dei meccanismi di superamento del dissenso espresso in Conferenza.....	191
---	-----

2. Gli interessi “sensibili” e il potere sostitutivo.....	198
3. Il dissenso regionale e le garanzie dell’autonomia costituzionale delle Regioni.....	203
4. La decisione sulla base delle posizioni prevalenti.	219

SEZ. III

LA DISTRIBUZIONE DEL POTERE PROVVEDIMENTALE: LA FASE CONCLUSIVA DELLA CONFERENZA E IL PROVVEDIMENTO FINALE

1. L’attribuzione del potere provvedimentale. Alcune recenti conclusioni della giurisprudenza amministrativa.	223
2. La linea ricostruttiva del Consiglio di Stato sul provvedimento finale nel periodo 2008-2010.	230
3. La differente ricostruzione del provvedimento finale offerta dalla dottrina.....	244
Una considerazione conclusiva.....	250
BIBLIOGRAFIA	257

PREMESSA

L'osservazione contestuale della disciplina legislativa dedicata alla conferenza di servizi, nella sua versione originaria e in quella attuale, consente di cogliere una tale differenza da far dubitare che la seconda possa essere una modificazione o, comunque, una evoluzione dell'impianto originario.

L'art. 14 della legge n. 241 del 1990 ha una struttura semplice ed esprime alcune linee di ispirazione ben identificabili.

L'art. 14 di tale legge quale risulta dall'ultimo intervento realizzato con il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 è, all'opposto, particolarmente strutturato e sembra nei contenuti difficilmente rapportabile alle originarie linee di ispirazione.

Naturalmente non è tanto il primo profilo, – semplicità o complessità – pur significativo, che colpisce, quanto il secondo. E questo anche tenendo conto che l'istituto ha subito nel tempo molti interventi modificativi. Si tratta, allora, di risposte molteplici date a quel-

la che, dal punto di vista logico, è una esigenza unitaria e cioè modellare un meccanismo di semplificazione.

Un meccanismo di semplificazione, peraltro, di notevole rilevanza perché la conferenza di servizi è stata indicata, forse con toni un po' enfatici, come uno dei momenti di svolta nella costruzione della funzione amministrativa.

Tanti interventi normativi (se ne contano ben otto), tanto tempo trascorso (venti anni tra le leggi del 1990 e quelle del 2010), tante tipologie di interventi (da quelli semplicemente "additivi" a quelli completamente "sostitutivi") costituiscono un più che valido motivo per interrogarsi su quale sia stato l'orientamento seguito dal legislatore nel percorso tracciato per dare concreta attuazione all'esigenza di semplificazione e nell'approdo (momentaneo e/o definitivo è lecito ancora chiedersi) cui è pervenuto.

Domanda che coinvolge più profili e che finisce per essere, in fondo, un motivo per verificare se e come semplificazione, nel caso in esame, rappresenti uno schema dell'azione amministrativa che invari, si concili o non sia in linea con i principi del sistema.

CAP. I

LA SEMPLIFICAZIONE NEI PROCESSI DECISIONALI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

1. Le esigenze di semplificazione amministrativa e di coordinamento dei poteri pubblici.

Da qualche tempo si registra una costante tendenza del legislatore ad introdurre discipline tese alla semplificazione delle procedure amministrative. Negli ultimi venti anni sono state numerose le trasformazioni normative che hanno inciso in maniera più o meno profonda su alcuni istituti del diritto amministrativo, in nome di un processo di semplificazione dai contorni non sempre facilmente identificabili, che tuttora è in corso e che ha vissuto una fase di notevole dinamicità.

La tematica della semplificazione intercetta profili più ampi, che finiscono per rifluire in quel processo di trasformazione della

funzione amministrativa che, come sottolineato efficacemente in dottrina, tende progressivamente a svincolarsi dal paradigma del confronto tra esercizio del potere autoritativo da parte della P.A. e posizione giuridica del privato¹.

Per vero, l'ampiezza del concetto in esame impone di considerare, preliminarmente, che molteplici ne sono gli ambiti esplicativi a testimonianza di una esigenza diffusa ma anche di una difficile, rigorosa delimitazione concettuale². E, d'altra parte, la problematica

¹ F. LIGUORI, *La funzione amministrativa. Aspetti di una trasformazione*, II ed., Napoli, 2010.

² La tematica conta numerosi contributi. Senza alcuna pretesa di completezza, si v. P. L. PORTALURI, *Semplificazione e procedimenti di pianificazione*, in www.giustizia-amministrativa.it; M. SPASIANO, *La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività dell'esercizio del potere pubblico*, in *Foro amm. TAR*, 2010, 9, 3041; F. BASILICA-F. BARAZZONI, *Diritto amministrativo e politiche di semplificazione*, Rimini, 2009; F. MERUSI, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo*, in *Riv. Nuove Autonomie*, 3-4/2008, 335 ss.; G. VESPERINI (a cura di), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Milano, 2006; S. AMOROSINO, *Achille e la tartaruga. Semplificazione amministrativa e competitività del sistema "Italia"*, Milano, 2006; ID., *La semplificazione amministrativa e le recenti modifiche normative alla disciplina generale del procedimento*, in *Foro amm. TAR*, 2005, 2635 ss.; ID., *Lo stallo della semplificazione amministrativa: fattori critici e ipotesi di rilancio*, in *Foro amm. TAR*, 2004, 6, 1887 ss.; I.M.G. IMPASTATO, *Vizi formali, procedimento e processo amministrativo: il Consiglio di Stato alle prese con la (troppo) « sottile linea rossa » tra semplificazione partecipata e partecipazione semplificata*, in *Foro amm. CDS.*, 2003, 10, 3065 ss.; TULUMELLO G., *La semplificazione procedimentale applicata all'urbanistica: profili problematici delle recenti riforme legislative*, in *Giur. it.*, 2002, 3, 446 ss.; A. ZITO, *L'impatto della "riforma Bassanini" sul sistema amministrativo*, in *TAR*, 2000, Parte II, 49 ss.; V. CERULLI IRELLI-F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.* 2000, 3-4, 617 ss.; R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dall'amministrazione" alla "libertà dell'amministrazione"*, in *Dir. e soc.*, 2000, 101 ss.; ID., *Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 323 ss.; A. SANDULLI, *La semplificazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 757 ss.; G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 655 ss.; M. CLARICH, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 679 ss.; G.

ha costituito oggetto privilegiato (per lo meno da un ventennio) delle riflessioni dottrinali.

Il processo di semplificazione nei paesi europei si sostanzia soprattutto in uno snellimento dell'attività amministrativa tramite la riduzione di fasi procedurali e, sotto altro punto di vista, in una riduzione dell'apparato burocratico, inteso come organizzazione fisica delle strutture amministrative³.

Nel nostro paese, come la dottrina ha avuto modo di ricordare, si ascrivono ad una esigenza di semplificazione sia interventi in ambito normativo sia in quello dell'azione amministrativa stessa sia, infine, nell'ambito dell'attività prevista a carico del cittadino⁴.

CUGURRA, *La semplificazione del procedimento amministrativo dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127*, in *Dir. amm.*, 1998, 479 ss.; L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. Amm.*, 1998, 385 ss.; E. CASSETTA, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir amm.*, 1998, 335 ss.; L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, 329; F. MELE, *La semplificazione del procedimento amministrativo nelle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 marzo 1997, n. 127 (c.d. riforma Bassanini)*, in *Dir. proc. amm.*, 1997, 781 ss.; P. URBANI, *Semplificazione del procedimento e conferenza di servizi nella disciplina delle opere pubbliche*, in *Riv. giur. ed.*, 1996, II, 129 ss.; G. GRECO, *Semplificazione dell'azione amministrativa*, in V. ITALIA, M. BASSANI, *Procedimento amministrativo e diritto d'accesso ai documenti*, Milano, 1995, 338 ss.

³ Una efficace analisi del processo di semplificazione amministrativa, nelle sue varie sfaccettature, è riscontrabile nel parere del Consiglio di Stato, 21 maggio 2007, n. 2024, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁴ Cfr. il contributo offerto da E. CASSETTA, *La difficoltà di semplificare*, cit., 336, con particolare riguardo alla semplificazione operata dalla legge 15 maggio 1997, n. 127.

Così, nel confrontarsi e constatare l'ampiezza del fenomeno, si è avuto modo di enuclearne alcuni tratti caratteristici che si concretizzano nel rendere possibile l'accelerazione del procedimento, nel consentire la sostituzione del momento provvedimentale tramite un atto d'iniziativa privata, nel "liberalizzare" completamente una attività sopprimendo ogni procedimento in funzione di controllo⁵.

Ancora, sempre nell'intento di circoscrivere il fenomeno e delinearne la fisionomia, si è parlato, all'interno del complesso degli istituti di semplificazione procedimentale, di istituti di delegificazione, di liberalizzazione e di semplificazione del procedimento in senso stretto⁶.

E' evidente come, al di là delle classificazioni dottrinali che ben colgono alcuni elementi di questo concetto, in ciascuno dei vari aspetti la semplificazione si manifesti in modalità differenti.

Valga soltanto come esempio che, da un punto di vista normativo, è normalmente ascritto alla semplificazione il fenomeno della "delegificazione" che si manifesta in un differente tipo di grado della

⁵ R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dall'amministrazione" alla "libertà dell'amministrazione"*, cit., 108.

⁶ Così, V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, cit., 626.

disciplina, al fine di operare una riduzione della quantità delle leggi in favore di fonti disciplinatrici della materia (i regolamenti) maggiormente elastiche ed in grado di essere modificate più agevolmente⁷.

Al punto che parte della dottrina ha individuato in tale modalità «il più rilevante esempio di semplificazione amministrativa, per giunta fornito di generalissima valenza»⁸; in tal senso, si è parlato anche di *deregulation*⁹.

In ogni caso il fenomeno della delegificazione reca in sé da un lato il pericolo di un'oggettiva crisi del principio di legalità e di una perdita di rilevanza della fonte legislativa, ma, in termini di sempli-

⁷ Nella stessa direzione, è da ricordare la disciplina prevista per superare l'inerzia degli organi consultivi preposti ad esprimersi sugli schemi di atti che si configura come modulo procedimentale per evitare ritardi nell'approvazione; significativa quella riferita ai decreti legislativi predisposti dal Governo di cui all'art. 6 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

⁸ R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dall'amministrazione" alla "libertà dell'amministrazione"*, cit., 104, il quale evidenzia la mancanza di attenzione che è stata posta sul fenomeno della delegificazione che, secondo l'autore, ha un valore «eversivo», in quanto consente di «incuneare la semplificazione nel sistema (non più gerarchico) delle fonti del diritto».

⁹ In tema, S. CASSESE-E. GERELLI (a cura di), *Deregulation. La deregolamentazione amministrativa e legislativa*, Milano, 1985; G. CORSO, *Attività economica privata e deregulation*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 629 ss.

ficazione amministrativa può determinare un fenomeno che è stato definito come «libertà dell'amministrazione»¹⁰.

La formula è intesa nel senso della possibilità per la pubblica amministrazione di ricoprire un ruolo maggiormente rilevante nel dettare le «regole del gioco», ovvero «le norme relative all'esercizio del potere»¹¹.

Questa maggior forza per l'amministrazione consentirebbe una possibilità di liberarsi dai vincoli posti dalla legge che non favoriscono una semplificazione del procedimento. E ciò in coerenza con quella dottrina che, nell'analizzare il fenomeno della semplificazione, ne ha individuato la pubblica amministrazione come vittima ed il legislatore come responsabile¹².

Proprio quest'ultimo finisce, infatti, per attribuire alle amministrazioni una pluralità di funzioni che le stesse inevitabilmente faticano ad assolvere¹³. Ed, in tal senso, quale rimedio a questa situazione, si è pensato all'intervento della Comunità Europea quale fattore

¹⁰ R. FERRARA, *op. ult. cit.*, 116.

¹¹ Così, ancora, R. FERRARA, *op. ult. cit.*, 116.

¹² F. MERUSI, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo*, cit., 335 ss.

¹³ Cfr., ancora, F. MERUSI, *op. ult. cit.*, cit., 337, il quale, a titolo di esempio, ricorda le sempre nuove funzioni che sono attribuite ai comuni a parità di strutture organizzative.

che contrasta la complicazione amministrativa attraverso le direttive comunitarie che tendono ad uniformare l'azione amministrativa di tutte le amministrazioni pubbliche e limitano il legislatore che è impedito nel modificare la "normativa federale"¹⁴.

D'altra parte è opinione diffusa che la sovrabbondanza della fonte legislativa che comporta la previsione di numerosi passaggi procedurali sia uno dei fattori principali della "complicazione"¹⁵.

La dottrina, nel ribadire l'importanza del fenomeno del delegificare, ha evidenziato come esso costituisca «il vero nucleo del processo di semplificazione amministrativa» in quanto in grado di incidere su due aspetti in modo contestuale: da un lato, in quella «semplificazione procedimentale in senso stretto» che si concretizza proprio nella diminuzione e in un alleggerimento delle sovrabbondanti fasi procedurali; dall'altro, nella capacità di consentire un rinnovamento delle discipline oggetto di delegificazione, in quanto regolamentate da fonti più agili e che possono essere modificate più facilmente, consentendo così di «superare la rigidità della disciplina

¹⁴ In termini, F. MERUSI, *op. ult. cit.*, 339.

¹⁵ In tal senso, si v. V. CERULLI IRELLI-F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, cit., 622 ss.

giuridica dell'azione amministrativa, derivante dal generalizzato utilizzo della fonte legislativa»¹⁶.

Rilevanti, in tal senso, sono stati gli interventi del legislatore con la legge 24 dicembre 1993, n. 537; 15 marzo 1997, n. 59; 24 novembre 2000, n. 340; più di recente, con la legge 18 giugno 2009, n. 69 e, in una certa misura, con il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122).

Comunque, se il punto di riferimento nonché di partenza delle politiche italiane di semplificazione è costituito dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, quando il legislatore si è mosso lungo le direttrici della autoregolamentazione al fine di evitare un intervento costante della P.A. e, quindi, in un'ottica di velocizzazione attraverso la soppressione di fasi del procedimento¹⁷, è anche vero che la semplificazione come risultato dimostra ben presto di configurarsi come una fattispecie aperta che si realizza nel tempo anche con modalità diverse.

¹⁶ E' questa l'impostazione di V. CERULLI IRELLI-F. LUCIANI, *op. ult. cit.*, 627, secondo cui tale processo consente alla amministrazione di modulare più facilmente la propria azione orientandola «in funzione del mutamento delle esigenze» e degli interessi degli amministratori, al fine di «conseguire risultati di maggiore efficacia dell'azione amministrativa».

¹⁷ In tale direzione, le previsioni contenute nelle leggi n. 537 del 1993 e n. 59 del 1997 volte a consentire la «diminuzione dei costi amministrativi e speditezza delle procedure, attraverso la riduzione dei tempi dell'azione amministrativa» (art. 1, comma 2, lett. g) della legge 537/1993).

Negli anni novanta, in particolare, viene introdotta la “legge annuale di semplificazione” per rendere costante il perseguimento dell’obiettivo di semplificazione. La legge n. 59 del 1997 (Bassanini) prevede, infatti, tale obbligo all’art. 20¹⁸.

Nel 2005, il problema della semplificazione amministrativa torna ad essere affrontato dal legislatore con la legge n. 15 del 2005, con la quale si interviene sull’impianto della legge n. 241 del 1990. E ciò in un contesto teso ad attuare con ancora maggiore incisività le esigenze di semplificazione che a livello europeo si vanno affermando¹⁹.

Nello stesso anno si colloca, oltre alla riforma della legge 241 del 1990 ad opera della legge n. 15 del 2005, l’introduzione di regole per favorire la digitalizzazione delle P.A. attraverso il Codice dell’amministrazione digitale (decreto legislativo 7 marzo 2005, n.

¹⁸ Come evidenziato da V. CERULLI IRELLI-F. LUCIANI, *La semplificazione dell’azione amministrativa*, cit., 632, un’ulteriore «importante novità» della legge n. 59 del 1997 consiste nella possibilità di prevedere, nella legge annuale di semplificazione, norme di delega ovvero di delegificazione necessarie alla compilazione di testi unici legislativi o regolamentari.

¹⁹ La Commissione europea – nel quadro delle iniziative per il rilancio della strategia di Lisbona – varava un nuovo piano d’azione in materia di *better regulation*, che prevedeva un riesame e un rilancio della semplificazione da attuarsi tramite la riduzione degli oneri burocratici gravanti su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. Il piano è frutto della Comunicazione «Una migliore regolamentazione per la crescita e l’occupazione nell’Unione europea» del 16 marzo 2005 consultabile sul sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2005/com2005_0097it01.pdf.

82); gli interventi della legge n. 80 del 2005 in materia di d.i.a. e silenzio-assenso; la legge di semplificazione 28 novembre 2005, n. 246, che contempla misure di semplificazione degli oneri amministrativi.

Questi primi rilievi già consentono di individuare due filoni principali attraverso cui si snoda il fenomeno della semplificazione, ovvero da un punto di vista normativo, sulla linea appena considerata della delegificazione e, da un punto di vista che tenga strettamente in considerazione l'attività amministrativa, nella dequotazione del momento provvedimentale nell'esercizio della funzione.

Proprio in riferimento a quest'ultimo profilo, importanti aspetti della semplificazione si rinvencono nella disciplina introdotta dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.

Sono normalmente annoverati (e collocati nel capo IV della legge n. 241 del 1990 rubricato "*semplificazione dell'azione amministrativa*") tra gli istituti della semplificazione la conferenza di servizi, gli accordi fra pubbliche amministrazioni, la prefissione di termini e di meccanismi procedurali per consentire di ottenere in termini certi

pareri e valutazioni tecniche, l'autocertificazione, la liberalizzazione di attività private e il silenzio-assenso.

Nella stessa direzione, la disciplina della d.i.a. (oggi s.c.i.a.) è ulteriore manifestazione del fenomeno in esame²⁰.

La semplificazione, in una accezione ristretta di snellimento delle attività in un'ottica di velocizzazione, dovrebbe, in considerazione degli ultimi interventi del legislatore, comportare la trasformazione del potere autoritativo della P.A., in quanto fattore della complicazione del procedimento incidendo sui suoi caratteri.

Si conferma sempre più, così, che il concetto di semplificazione racchiude in sé diversi profili, in quanto formula ampia e dai confini non ben individuabili.

Effettivamente coglie il punto la dottrina che chiarisce come, per una efficace attuazione della semplificazione occorre far riferimento a diverse anime che convivono all'interno della stessa: da un lato, l'«ansia di provvedere»; dall'altro, la necessità di «rendere evidenti le ragioni dell'azione per mettere in condizione gli interessati

²⁰ Cfr. F. LIGUORI, *La funzione amministrativa. Aspetti di una trasformazione*, cit.

di fornire il loro apporto collaborativo e per garantire la trasparenza dell'azione amministrativa»²¹.

Su un piano più generale di sistema e di equilibrio dei pubblici poteri e dei ruoli dagli stessi svolti, rimane il problema di fondo e, cioè, quanto l'attuazione della semplificazione comporti necessariamente una dequotazione (se non addirittura un'eliminazione) del potere dell'amministrazione. Il che si traduce nella domanda: una compiuta "liberalizzazione" quanto incide sulla connotazione della funzione amministrativa²²?

Come è stato notato, difatti, nel rapporto tra procedimento e semplificazione non ci si può limitare a «perimetrare l'evento alla luce della più marcata libertà conseguita dal privato nei confronti dell'amministrazione ma si deve considerare la semplificazione come un valore aggiunto dell'amministrazione stessa, come un fattore dinamico e positivo, idoneo a favorire il raggiungimento di più ele-

²¹ Così, E. CASSETTA, *La difficoltà di semplificare*, cit., 345.

²² Su queste tematiche, si veda l'analisi di F. LIGUORI, *Note su diritto privato, atti non autoritativi e nuova denuncia di inizio dell'attività*, in www.giustamm.it; ID., *Attività liberalizzate e compiti dell'amministrazione*, Napoli, 2000.

vati *standards* di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa»²³.

Il problema è sempre quello del rapporto tra l'esigenza di provvedere e di giungere in tempi congrui alla conclusione del procedimento in un'ottica di accelerazione e, d'altro canto, mantenere intatte le garanzie procedurali poste a tutela di tutte le posizioni ed esplicazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.²⁴

Un equilibrio particolarmente delicato in quanto spostare il baricentro leggermente in favore dell'uno o dell'altro determina effetti di una qualche rilevanza. Così, ad esempio, l'accelerazione procedimentale, per quanto favorevole agli interessati alla conclusione

²³ Cfr, ancora, R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dall'amministrazione" alla "libertà dell'amministrazione"*, cit., 105, dove si afferma una visione del concetto di semplificazione non limitata all'affrancarsi del privato dalla P.A. ma una maggior efficienza di quest'ultima «in vista della realizzabilità del risultato, che, nell'angolo visuale del decisore collettivo pubblico, dovrebbe consistere nella cura degli interessi pubblici attuali, con il minor sacrificio possibile degli interessi privati».

²⁴ Come rilevato da A. SANDULLI, *La semplificazione*, cit., 759, «gli istituti di semplificazione costituiscono applicazione dei principi di economicità, efficienza, efficacia e non aggravamento, contemplati nell'art. 1 della legge n. 241/1990, che, a loro volta, derivano dal principio costituzionale di buon andamento dell'azione amministrativa».

del procedimento, può pregiudicare la posizione dei terzi controinteressati²⁵.

In verità, la via intrapresa dal legislatore nelle più recenti attuazioni della semplificazione lascia più di qualche dubbio.

Non manca, difatti, in dottrina chi ha fatto notare come la nozione di semplificazione non può comportare un ridimensionamento della presenza delle istituzioni pubbliche ritenute come ostacolo ad un fluente funzionamento del sistema complessivo. Piuttosto, si deve intendere per semplificazione la capacità di rendere scorrevole il percorso tortuoso, senza però provocarne una modificazione²⁶.

Nella stessa ottica, è stato osservato come un discorso sulla semplificazione non possa prescindere dal concetto di “realizzazione del risultato” (inteso come sintesi di un’attività amministrativa effi-

²⁵ Sul punto, cfr. le osservazioni di M.A. SANDULLI, *Competizione, competitività, braccia legate e certezza del diritto* (Note a margine della legge di conversione del d.l. 35 del 2005), in www.giustamm.it, 5/2005, dove si manifesta in modo chiaro i rischi del ricorso diffuso a strumenti quali il silenzio-assenso e la d.i.a. in termini di certezza del diritto, in quanto «non soltanto i terzi controinteressati, portatori di interessi coincidenti con quello dell’amministrazione “esautorata”, ma gli stessi potenziali interessati all’utilizzo di tali c.d. modelli di semplificazione ne hanno in breve constatato l’inefficienza, tanto che gli imprenditori rifuggono dall’avvalersene e lo stesso legislatore, proprio per la materia che ne ha visto l’origine (l’edilizia) ha curato espressamente di mantenere in alternativa la possibilità di richiedere il titolo esplicito».

²⁶ M. SPASIANO, *La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività dell’esercizio del potere pubblico*, cit., 3045

ciente e rapida) nel senso che la P.A., nell'esercizio dei pubblici poteri, dovrà soddisfare e rispettare i beni concreti delle persone in quanto «norme più fondamentali e più finali alle quali il risultato deve conformarsi per assicurarli e che al tempo stesso deve assicurare per rispettarli»²⁷. E, dunque, si propone con forza il rapporto tra il procedimento amministrativo e la semplificazione amministrativa, il primo quale «sede naturale delle garanzie e la seconda sussunta come norma di massima accelerazione, e dunque di *performance* delle procedure, in quanto da tale rapporto potrà essere trovato il punto di snodo che porta alla realizzazione del risultato»²⁸.

Questo aspetto ben fotografa una porzione del fenomeno della semplificazione. Si ragiona, difatti, in termini di efficacia dell'azione amministrativa intesa come capacità del soggetto pubblico di assicurare ai privati *standards* di prestazioni con un adeguato rispetto del bene del privato coinvolto nella vicenda amministrativa. Si tratta di un passaggio per nulla irrilevante in quanto, come sottolineato dalla

²⁷ In tal senso, le osservazioni di L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato nella Pubblica amministrazione. Dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.*, 1999, 98-99. Si v., anche, ID., *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 299 ss.

²⁸ Così, R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dall'amministrazione" alla "libertà dell'amministrazione"*, cit., 102.

dottrina, comporta una nuova configurazione dell'amministrazione provvedimentale che, da una valutazione in termini di «conformità (rigida ed inderogabile) degli atti amministrativi alle norme (l'illegittimità dell'atto, e perciò la sua annullabilità, in conseguenza di qualunque violazione normativa)» si sposta verso una valutazione basata sull'«esigenza di produrre risultati in asse con gli obiettivi individuati»²⁹.

Così da più parti si è parlato di una “amministrazione di risultato”. Anche se non mancano le difficoltà su tale concetto.

Coglie la portata del problema e ne offre una interpretazione quella dottrina che identifica il risultato come «la combinazione della razionalità del procedimento e della proporzionalità del provvedimento che lo chiude, fornendolo di effettività rilevante sul piano del diritto»; con l'ulteriore precisazione che la «razionalità della procedura – e pertanto la sua ragionevolezza – si connette sia con la forma che con la sostanza legale che disciplina l'attività, mentre la proporzionalità del provvedimento è rappresentata dalla soddisfazione che viene accordata al “buon diritto”, alla pretesa relativa al bene della

²⁹ V. CERULLI IRELLI-F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, cit., 618 ss.

vita di cui si discute, nella cornice legale data, ossia nel “contesto” fattuale e legale nel cui ambito la fattispecie (legale e umana) deve essere necessariamente apprezzata, valutata e in qualche modo definitivamente disciplinata»³⁰.

Sicché «il risultato può dirsi conseguito allorché il bisogno, il bene della vita cui il privato aspira appaia soddisfatto a conclusione di un procedimento ragionevole perfezionatosi con l’emanazione di un provvedimento proporzionato»³¹.

Si ritorna, quindi, alla riflessione svolta sulla necessità di tener sempre presente che la maggior propensione verso forme di velocizzazione del procedimento per arrivare comunque ad una decisione può comportare una minor tutela e una non adeguata ponderazione da parte dell’amministrazione degli interessi coinvolti nel procedimento.

³⁰ R. FERRARA, *Procedimento amministrativo*, cit., 110, che richiama le osservazioni di L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato nella Pubblica amministrazione. Dagli interessi ai beni*, cit.; su questi temi, si v. A. SANDULLI, *La proporzionalità dell’azione amministrativa*, Padova, 1998, 381. Secondo l’A. «l’obbligo di scelta, tra le alternative, della soluzione che comporti i minori sacrifici impone alla pubblica amministrazione lo svolgimento di tre operazioni: il bilanciamento tra i valori coinvolti dall’attività amministrativa, la verifica del rispetto di un equilibrato rapporto tra il mezzo impiegato e l’obiettivo perseguito, la valutazione di consequenzialità tra presupposto e decisione».

³¹ Cfr., ancora, R. FERRARA, *op. ult. cit.*, 111.

Per evitare il rischio di effettuare tagli ai meccanismi procedurali tradizionali in virtù della semplificazione ottenendo, però, il risultato di un taglio delle garanzie³², l'unica via percorribile è quella di implementare l'efficienza dell'agire amministrativo non sottraendolo dal procedimento³³.

E' agevole osservare che la semplificazione assume una funzione essenziale soprattutto nell'ambito dei procedimenti complessi in cui sono coinvolte molteplici amministrazioni ed in cui è necessario effettuare una delicata comparazione degli interessi in gioco³⁴. In questi casi ancor più si manifesta la necessità per il privato di avere garanzie nella dialettica con l'interlocutore pubblico e di non vedere

³² Come si vedrà meglio nel prosieguo del lavoro, questa purtroppo sembra essere l'attuale linea seguita dal legislatore che, in virtù del concetto di semplificazione, è intervenuto nuovamente sulla disciplina della conferenza di servizi con il decreto legislativo n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010.

³³ In tema, si v. L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, cit., 400, che articola le principali tecniche di semplificazione amministrativa in quattro tipologie («ordinate in grado decrescente di forza "riduttiva"»): le «tecniche di sottrazione»; le «tecniche di alleggerimento»; le «tecniche di razionalizzazione»; le «tecniche di determinazione automatica».

³⁴ In tal senso, si pensi alla disciplina della conferenza di servizi che, come evidenziato dal dato normativo, rientra tra gli istituti della semplificazione. Sul tema, in favore di una visione della semplificazione non limitata ai profili di accelerazione, snellimento e alleggerimento, si v. D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002, 13.

moltiplicate inutilmente le sedi del confronto dove ottenere i provvedimenti necessari nel procedimento³⁵.

Sotto questo aspetto, quella che comunemente è definita “amministrazione consensuale” costituisce un punto di partenza per la semplificazione³⁶. E, effettivamente, è riscontrabile una graduale affermazione della consensualità come modulo alternativo di raggiungimento di una decisione ed un conseguente diverso approccio alla configurazione del potere autoritativo, che deve ormai necessariamente confrontarsi con modi di esercizio diversi da quelli tradizionali; con quella crisi “dell’autorità”³⁷ che il più delle volte provoca un rallentamento dell’attività amministrativa.

³⁵ F. MERUSI, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo*, cit., 339 parla di una «pretesa all’unità della Pubblica Amministrazione».

³⁶ Critico sull’utilità di tali mezzi ai fini della semplificazione, M. SPASIANO, *La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività dell’esercizio del potere pubblico*, cit., 3041, secondo cui l’enfaticizzazione dell’amministrazione “paritaria” non sembra aver prodotto effetti utili in termini di semplificazione dell’attività, non essendovi stato un frequente utilizzo degli strumenti consensuali.

³⁷ Cfr. F. LIGUORI, *La funzione amministrativa. Aspetti di una trasformazione*, cit., 11.

2. Consensualità e semplificazione.

Operare secondo consensualità manifesta di certo una notevole incidenza nelle dinamiche dei rapporti tra i soggetti protagonisti della vita amministrativa, in quanto da un confronto basato su criteri di sovraordinazione e subordinazione, si sposta progressivamente l'assetto verso un rapporto di pariordinazione, che, da un punto di vista logico, «impone la ricerca del consenso»³⁸.

E ciò nella consapevolezza che proprio questo è richiesto perché la “consensualità” assuma rilevanza in quanto metodo di esplicazione della funzione amministrativa alternativo al classico paradigma concretizzatosi nel confronto tra provvedimento amministrativo-posizione dei privati (in altre parole, nel rapporto tra autorità-libertà)³⁹.

³⁸ Così, A. CONTIERI, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Napoli, 2000, 18.

³⁹ Sul tema, tra i tanti contributi, si v. F. LIGUORI, *op. ult. cit.*; P. D'ANGIOLILLO, *Accordi amministrativi e programmazione negoziata nella prospettiva del potere discrezionale*, Napoli, 2009; F. CANGELLI, *Potere discrezionale e fattispecie consensuali*, Milano, 2004; V. CERULLI IRELLI, *Note critiche in tema di attività amministrativa secondo moduli negoziali*, in *Dir. amm.*, 2003, 2, 217 ss.; G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003; F.G. SCOCA, *Autorità e consenso*, in *Dir. Amm.* 3, 2002, 431 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *Accordi pubblici*, in *Enc. dir.*, vol V aggiorn., Milano 2001, 1 ss.; AA. VV., *Autorità e consenso*, Atti del XLVII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna 20-22 settembre 2001, Mila-

E' bene sottolineare che nell'espressione "consensualità", riferibile, comunque, a fenomeni di varia natura, in linea di massima implicanti una sorta di "trasformazione" della funzione, possono essere inquadrati diversi strumenti legislativamente previsti: ci si riferisce alla possibilità di concludere accordi tra P.A. e privati e tra diverse amministrazioni, ai sensi degli artt. 11 e 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241; agli strumenti di programmazione negoziata introdotti dall'art. 2, comma 203 della legge 23 dicembre 1996, n. 662; alla figura del contratto di diritto pubblico; alle intese e alle convenzioni stipulate a vario titolo dalle pubbliche amministrazioni.

no, 2002; G.M. ESPOSITO, *Amministrazione per accordi e programmazione negoziata*, Napoli, 1999; L. BENVENUTI, *Metodo giuridico, autorità e consenso*, in *Dir. amm.*, 1998, 661 ss.; F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo*, Padova, 1998; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa*, Torino, 1997; F. LEDDA, *Dell'autorità e del consenso nel diritto dell'amministrazione pubblica*, in *Foro amm.*, 1997, 4, 1273; R. FERRARA, *La pubblica amministrazione tra autorità e consenso: dalla specialità amministrativa a un diritto amministrativo di garanzia?*, in *Dir. amm.*, 1997, 225 ss.; M. IMMORDINO, *Legge sul procedimento amministrativo, accordi e contratti di diritto pubblico*, in *Dir. Amm.*, 1997, 103 ss.; G. PERICU, *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale (Appunti)*, in *Dir. amm.*, 1997, 523 ss., spec. 531 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *Consenso e funzioni nei contratti di diritto pubblico tra amministrazioni e privati*, Milano, 1996; G. BARBAGALLO, E. FOLLIERI, G. VETTORI, *Gli accordi tra privati e pubblica amministrazione e la disciplina generale del contratto*, Napoli, 1995; R. FERRARA, *Moduli e strumenti dell'amministrazione convenzionale e concertata nel governo locale*, in *Dir. amm.*, 1994, 373 ss.; ID., *Intese, convenzioni, accordi amministrativi*, in *Dig. Disc. pubbl.*, vol. VIII, Torino, 1993, 543 ss.; F. BASSI, *Autorità e consenso*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, 744 ss.; E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992; G. MARZUOLI, *Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Milano, 1982; G. FALCON, *Convenzioni e accordi amministrativi*, in *Enc. giur.*, X, 1988, 1 ss.; F. PUGLIESE, *Il procedimento amministrativo tra autorità e «contrattazione»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1469 ss.

La c.d. attività “consensuale” della pubblica amministrazione si sostanzia, dunque, in più modalità: certamente sviluppo del territorio (ciò tramite gli strumenti di programmazione negoziata) e semplificazione amministrativa. Si intersecano profili di consensualità per lo sviluppo e profili di consensualità correlati alla semplificazione che, in via ulteriore, propongono un raffronto con le c.d. attività “liberalizzate” cui si accennerà a breve.

In quest’ottica, per favorire la realizzazione del principio di consensualità, si può notare come acquisti un ruolo rilevante la partecipazione al procedimento in quanto momento di formazione, in qualche maniera concordata, del provvedimento amministrativo⁴⁰.

E’ stata, infatti, ben rappresentata dalla dottrina l’esigenza di completezza dell’attività istruttoria e conoscitiva dell’amministrazione che può essere in concreto ottenuta attraverso «la rappresentazione degli interessi privati nell’ambito del procedi-

⁴⁰ Cfr., ancora, A. CONTIERI, *op. ult. cit.*, 17, dove ben si evidenzia il collegamento tra partecipazione e consensualità (pur notando che si tratti di due fenomeni distinti), in quanto la partecipazione può costituire il presupposto della consensualità e può condizionare «il formarsi della decisione amministrativa potendola orientare verso una soluzione del “problema amministrativo”, verso una ricostruzione dell’interesse pubblico che ricomponga i vari interessi coinvolti».

mento amministrativo, e il loro riverberarsi all'interno dell'istruttoria procedimentale»⁴¹.

Acquistano, così, rilevanza quelle che sono state definite come teorie della "razionalità procedurale", in quanto consentono di realizzare – attraverso una «funzionalizzazione oggettiva della partecipazione dei privati allo scopo di una più esatta e, soprattutto, razionale e ragionevole determinazione dell'interesse pubblico» – una «attività di ponderazione complessa di tutti gli interessi coinvolti; con la conseguenza che il provvedimento finale risulti «blindato», in quanto sorretto da una solida istruttoria⁴².

Si mostra il collegamento tra la partecipazione⁴³ e la tematica della semplificazione amministrativa. Al riguardo, va considerato come le figure di accordi previste nella legge sul procedimento amministrativo siano contenute – per quanto riguarda gli accordi conclusi tra P.A. e privati *ex art. 11* – nel capo III (dedicato alla partecipazione al procedimento amministrativo), e quelli tra pubbliche

⁴¹ R. FERRARA, *Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, cit., 337.

⁴² Cfr, ancora, R. FERRARA, *op. ult. cit.*, 341-342.

⁴³ In tema, F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. amm.*, 1993, 133 ss.

amministrazioni di cui all'art. 15, nel capo IV (dedicato alla semplificazione dell'azione amministrativa).

Ancor più in particolare, va notato che la "consensualità", la "partecipazione" e la "semplificazione" costituiscono un trinomio che ben fotografa l'evoluzione della realtà negli ultimi decenni che, come osservato in dottrina, è caratterizzata da «una necessità di relazione fra gli innumerevoli interessi nei quali è da tempo frammentata la società»⁴⁴.

Ulteriore riscontro normativo si può ritrovare nella previsione dell'art. 1, comma 1-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241, che, inserendosi in un percorso che intercetta i profili cui si è accennato, ha espressamente aperto all'ingresso del diritto privato nell'attività amministrativa codificando il principio secondo cui la pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce

⁴⁴ A. CONTIERI, *op. ult. cit.*, 17, il quale aggiunge che si è transitato in un concetto diverso di amministrazione "di risultato" per il quale occorre una rimediazione del principio di legalità, in quanto quest'ultimo «non è più l'unico valore, il solo parametro al quale conformare le azioni» amministrative, anche perché va osservato come «la ricerca dell'efficienza vada in direzione opposta al principio di legalità».

secondo le norme di diritto privato, salvo che la legge disponga diversamente⁴⁵.

Pur con tutte le difficoltà di inquadramento del concetto di autoritatività e di crisi dell'esercizio della funzione, occorre evidenziare come l'intervento normativo in esame non possa essere qualificato in maniera riduttiva, in quanto implica un nuovo modo di intendere i rapporti tra P.A. e privati in cui, appunto, il potere autoritativo non è più elemento indispensabile nello schema procedimentale, ma diventa un momento eventuale se non addirittura del tutto assente, in talune situazioni⁴⁶.

⁴⁵ Sul tema, vi sono stati numerosi contributi in dottrina. Cfr, per tutti, F. LIGUORI, *La funzione amministrativa*, cit., 17 ss.; ID., *Note su diritto privato, atti non autoritativi e nuova denuncia di inizio dell'attività*, cit.; L. IANNOTTA, *L'adozione degli atti non autoritativi secondo il diritto privato*, in *Dir. amm.*, 2006, 2, 353 ss.; G. NAPOLITANO, *L'attività amministrativa e il diritto privato*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 481 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *L'articolo 1 comma 1-bis della legge n. 241 del 1990*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2005, 947 ss.; ID., *Il diritto privato dell'amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.* 2004, 4, 661 ss.

⁴⁶ Si ricorda che, proprio nell'ottica di favorire formule alternative all'esercizio del potere autoritativo, la legge n. 15 del 2005 ha previsto la utilizzabilità generalizzata degli accordi sostitutivi abrogando la limitazione contenuta nel previgente art. 11 della legge n. 241 del 1990 in cui tale possibilità era consentita nei soli casi previsti dalla legge. In tema, cfr. N. SAITTA, 005: *licenza di sostituire (a proposito del «nuovo» art. 11, l. n. 241)*, in www.giustamm.it, 6/2005, il quale conclude, riprendendo le parole di E. STICCHI DAMIANI, in L. ZANETTINI (a cura di), *Resoconto sul convegno Riforma della l. 241/1990 e processo amministrativo: una riflessione a più voci*, in www.giustamm.it, n. 6/2005, che «la riforma sembra avviare nel senso di una dequotazione della unilateralità e di una contestuale valorizzazione della negoziazione».

3. Le attività “liberalizzate” nel processo di semplificazione.

I rilievi che precedono hanno consentito di chiarire come una osservazione del panorama legislativo sugli istituti di semplificazione non rende agevole una visione unitaria del fenomeno che, per sua natura, è caratterizzato da molteplici finalità e modalità di attuazione, ma consente di fissare alcuni punti che portano ad ulteriori riflessioni.

Non si può di certo negare che la semplificazione richiami i concetti di snellimento ed accelerazione procedimentale seppur non si esaurisca in essi; ed è d'altra parte chiaro che l'esperienza concreta mostra come non sembra essere possibile attuare la semplificazione semplicemente tramite la maggiore garanzia di efficienza delle pubbliche amministrazioni; in tal senso, si comprende l'utilità delle procedure c.d. “liberalizzate” dove la scomparsa dell'esercizio del pote-

re autoritativo consente una maggior utilità del privato nell'ottica di una rapida definizione del procedimento⁴⁷.

E' stato osservato come la «semplificazione come valore – e, anzi, come norma e principio istituzionale dell'ordinamento – è finalizzata a rendere possibile vuoi l'accelerazione del procedimento, vuoi a consentirne la sostituzione grazie ad un atto di iniziativa e d'impulso del privato, vuoi a liberalizzare completamente una determinata attività umana, in virtù della soppressione di qualsivoglia procedimento in funzione di controllo»⁴⁸.

Dunque, semplificazione, consensualità (in rapporto con la partecipazione) e liberalizzazione confluiscono in un unico percorso logico e si mostrano come tutte sfaccettature di un fenomeno di modificazione della realtà giuridica e di trasformazione di categorie dogmatiche che di certo deve essere colto nel suo divenire e di cui non è facile determinare le ulteriori prospettive evolutive.

⁴⁷ Riassume efficacemente tale ottica l'affermazione di M. OCCHIENA, *L'incidenza della semplificazione sul potere e sul procedimento amministrativo: riflessioni anche alla luce della nuova disciplina del commercio*, in *Dir. e società*, 1998, 475 ss., secondo cui la tendenza della semplificazione adoperata dal legislatore consiste non «nel decidere bene, ma decidere in fretta».

⁴⁸ Si veda R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato*, cit., 108 con il richiamo dell'A. all'opera di A. ROMANO, in AA. VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 1998, vol. I, 27 ss.

Il ragionamento sviluppato, come è evidente, incide su problematiche rilevanti in quanto evidenzia un limite del tradizionale esercizio della funzione amministrativa ed impone una diversa impostazione svincolata dal tradizionale rapporto tra amministrazione e amministrati⁴⁹.

Non si può, di certo, trascurare il ruolo determinante giocato in questo assetto dal fenomeno della c.d. “liberalizzazione” di attività private⁵⁰. Si pensi, quale chiaro esempio, all’introduzione di alcune discipline come la denuncia di inizio attività (oggi s.c.i.a.) e il silenzio-assenso⁵¹.

⁴⁹ In tal caso sarebbe, forse, più corretto parlare di modificazione che di semplificazione come sostenuto da M. SPASIANO, *La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività dell’esercizio del potere pubblico*, cit., 3045, secondo cui «la semplificazione non altera la sostanza e la natura dell’oggetto del suo intervento». Ma, forse, le due strade non possono non essere considerate insieme, in quanto l’unica via percorribile sembra essere quella di una modificazione in funzione della semplificazione, poiché solo attraverso la modifica dell’impianto tradizionale si può giungere ad una diversa configurazione in grado di consentire una reale semplificazione delle procedure.

⁵⁰ In tema, si rinvia a F. LIGUORI, *Attività liberalizzate e compiti dell’amministrazione*, cit.

⁵¹ Interessante la distinzione dei vari profili della semplificazione operata da S. AMOROSINO, *La semplificazione amministrativa e le recenti modifiche normative alla disciplina generale del procedimento*, cit., 2636, in cui si parla di *delegificazione* grazie alla quale le norme amministrative indispensabili sono contenute in atti regolamentari, più agevolmente modificabili ed aggiornabili; di *deregolamentazione* che consente l’eliminazione di regole legislative o secondarie non essenziali a tutelare gli interessi pubblici; di *semplificazione* che può essere il risultato sia della deregolamentazione sia di una riduzione dei procedimenti alle sole fasi essenziali; infine, di una *deamministrativizzazione*, che consiste nel sottrarre intere attività alle regole amministrative.

La Corte Costituzionale, nel 2003, ha indicato come questi istituti, in materia di edilizia ed urbanistica, perseguano «il fine, che costituisce un principio dell'urbanistica, che la legislazione regionale e le funzioni amministrative in materia non risultino inutilmente gravose per gli amministrati e siano dirette a semplificare le procedure e ad evitare la duplicazione di valutazioni sostanzialmente già effettuate dalla pubblica amministrazione»⁵².

Conferma del generale indirizzo legislativo si ha con l'attuale disciplina dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990 che prevede la sostituzione di «ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi» con «una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei

⁵² Corte Cost., 1 ottobre 2003, n. 203, in *Giur. cost.*, 2003, 5.

casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli imposti dalla normativa comunitaria»⁵³.

Tale disciplina si muove nella direzione di una sottrazione di poteri autoritativi alla P.A. in favore di una maggior responsabilizzazione del privato, pur riproponendo le già non poche perplessità sull'idoneità di tali strumenti ad ottenere la "liberalizzazione" sia perché essi non paiono sempre in grado di assicurare l'obiettivo della semplificazione come si è visto in precedenza, sia perché non rie-

⁵³ Si ricorda che l'art. 19 della legge n. 241 del 1990 è stato da ultimo sostituito dall'articolo 49, comma 4-bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78. In precedenza, è intervenuto a modificarne la disciplina l'articolo 4, comma 1, punto 14), dell'Allegato 4 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104; l'articolo 85, comma 1, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59; l'articolo 9 della legge 18 giugno 2009, n. 69; l'art. 21, comma 1, lett. aa), della legge 11 febbraio 2005, n. 15; l'articolo 3, comma 1, del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35; l'art. 2, comma 10, della legge 24 dicembre 1993, n. 537.

scono a contribuire in termini di certezza del diritto, sminuendo talvolta la tutela di alcuni dei soggetti coinvolti nel procedimento⁵⁴.

In alcune procedure c.d. "liberalizzate", infatti, ci si trova dinanzi all'assenza del potere amministrativo, con quanto ne consegue in termini di mancata ponderazione degli interessi. E ciò soprattutto quando non vi è una fase di adeguata istruttoria della P.A. che consenta un sufficiente confronto degli interessi in gioco. In ipotesi di tal genere vi è una significativa incidenza sul potere amministrativo che manifesta in maniera chiara una soluzione, per così dire, di "via scortata" verso il risultato finale perdendosi però il momento di evidenziazione, di compensazione e di confronto tra interessi ed esigenze differenti⁵⁵.

E' comune l'idea che la denuncia (oggi segnalazione) riguardi l'area in cui la pubblica amministrazione non goda di una piena discrezionalità, trattandosi di atti a contenuto vincolato.

⁵⁴ In tal senso, cfr. le osservazioni critiche di M.A. SANDULLI, *Competizione, competitività, braccia legate e certezza del diritto*, cit., secondo cui notevoli sono i rischi, in termini di certezza del diritto, derivanti «dall'uso sempre più ampio ed indiscriminato di strumenti come il silenzio-assenso e la d.i.a.»; sul problema della tutela dei terzi, si v. A. TRAVI, *La d.i.a. e la tutela del terzo: tra pronunce del g.a. e riforme legislative del 2005*, in *Urb. e app.*, 2005, 1332 ss.

⁵⁵ Così, E. CASSETTA, *La difficoltà di semplificare*, cit., 351, ove ben si rappresenta la difficoltà della semplificazione in termini di tutela di alcuni dei soggetti del procedimento.

Questione complessa in quanto, come visto in precedenza, la semplificazione sembra trovare maggiormente concretizzazione con la eliminazione (*rectius*, diminuzione) del potere autoritativo dell'amministrazione. Così le attività "liberalizzate" dovrebbero costituire il paradigma della semplificazione. Ma, nel caso della d.i.a. (oggi, s.c.i.a.), come si diceva, essa è sempre stata collegata ad un esercizio di attività vincolata, quindi non nei casi di discrezionalità piena in cui all'amministrazione compete una valutazione e una ponderazione degli interessi ai fini del perseguimento dell'interesse pubblico, in quanto in tal caso si è di fronte ad una scelta riservata all'autorità non surrogabile da un atto di autonomia privata⁵⁶.

La tematica coinvolge ulteriori profili quali il principio di proporzionalità⁵⁷ che contribuisce a non limitare, se non nei casi di stretta necessità, la libertà dei privati piuttosto che a modulare l'intervento della pubblica amministrazione in maniera proporziona-

⁵⁶ Sulla nozione di discrezionalità, già autorevole dottrina M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, 479 e 481, riteneva che essa «comporta sempre una scelta fra più soluzioni possibili» e che, «se la scelta è il risultato della discrezionalità questa consta di una ponderazione comparativa di più interessi secondari in ordine ad un interesse primario». In tema, L. BENVENUTI, *La discrezionalità amministrativa*, Padova, 1986; G. AZZARITI, *Dalla discrezionalità al potere*, Padova, 1989.

⁵⁷ In tema, per tutti, si v. A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, cit.

le rispetto agli obiettivi perseguiti. Nell'ipotesi della d.i.a. (oggi, SCIA) infatti, la priorità anche logico-temporale è la libertà di iniziativa; mentre l'intervento pubblico autoritativo è solo eventuale e sussidiario⁵⁸.

Anche per la d.i.a., *species* nel più ampio *genus* "semplificazione", le tappe evolutive principali segnalano un percorso complesso⁵⁹.

La prima normativa della denuncia di inizio attività prevedeva che, con regolamento adottato ai sensi del comma 2 dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, dovevano essere determinati i casi in cui l'esercizio di un'attività privata, subordinato ad autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla osta, permesso o altro atto di consenso comunque denominato, poteva essere intrapreso su denuncia di inizio dell'attività stessa da parte dell'interessato all'amministrazione

⁵⁸ V. CERULLI IRELLI, *Introduzione*, in N. PAOLANTONIO-A. POLICE-A. ZITO (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione*, Torino, 2005, 23 ss.

⁵⁹ Tra i numerosi contributi in materia, si v. F. LIGUORI, *La funzione amministrativa. Aspetti di una trasformazione*, cit.; P. AMOVILLI, *Le "complicazioni" in materia di semplificazione amministrativa – Brevi note in tema di Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)*, in www.giustamm.it; W. GIULIETTI, *Attività privata e potere amministrativo: il modello della dichiarazione di inizio attività*, Torino, 2008; E. BOSCOLO, *La denuncia di inizio attività «riformata»: il diritto soggettivo (a regime amministrativo) tra silenzio-assenso ed autotutela*, in *Urb. e app.*, 2006, 836; A. GANDINO, *La nuova d.i.a.: a proposito di semplificazione ed autotutela*, in *Foro amm. TAR*, 2005, 11, 3805; P. MARZARO GAMBÀ, *La nuova disciplina della dichiarazione di inizio attività: profili sistematici, sostanziali e processuali*, Milano, 2005; P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, 2004; G. ACQUARONE, *La denuncia di inizio attività: profili teorici*, Milano, 2000; F. LIGUORI, *Attività liberalizzate e compiti dell'amministrazione*, cit.

competente. Era compito dell'amministrazione competente verificare d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti e disporre, se del caso, con provvedimento motivato, il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione dei suoi effetti, salvo il caso in cui l'interessato avesse provveduto a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro il termine prefissatogli dall'amministrazione stessa⁶⁰.

La prima modifica normativa della disposizione in esame, apportata con la legge 24 dicembre 1993, n. 537, generalizza l'ambito applicativo della denuncia a «tutti i casi in cui l'esercizio di un'attività privata sia subordinato ad autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla-osta, permesso o altro atto di consenso comunque denominato⁶¹, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti di legge, senza l'esperimento di prove

⁶⁰ Ed è con d.P.R. che fu dato seguito alla prescrizione contenuta nell'art. 19. Difatti, l'allegato 1 elencava le attività alle quali poteva darsi inizio immediatamente dopo la denuncia; l'allegato 2 elencava quelle che potevano essere intraprese decorso un certo termine dalla denuncia; infine, l'allegato 3 elencava le attività sottoposte alla disciplina di cui all'art. 20 della legge n. 241 del 1990 con aggiunta dell'indicazione del termine entro cui la domanda poteva considerarsi accolta.

⁶¹ La norma escludeva espressamente dall'applicazione della denuncia le concessioni edilizie e le autorizzazioni rilasciate ai sensi delle leggi 1 giugno 1939, n. 1089; 29 giugno 1939, n. 1497 e del decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431.

a ciò destinate che comportino valutazioni tecniche discrezionali, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo per il rilascio degli atti stessi». In tali casi «l'atto di consenso si intende sostituito da una denuncia di inizio di attività da parte dell'interessato alla pubblica amministrazione competente, attestante l'esistenza dei presupposti e dei requisiti di legge, eventualmente accompagnata dall'autocertificazione dell'esperimento di prove a ciò destinate, ove previste», fermo restando il dovere dell'amministrazione competente, entro e non oltre sessanta giorni dalla denuncia, «di verificare d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti e disporre, se del caso, con provvedimento motivato da notificare all'interessato entro il medesimo termine, il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione dei suoi effetti, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro il termine prefissatogli dall'amministrazione stessa».

Il successivo art. 3 del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito in legge 14 maggio 2005, n. 80, modificando la denominazio-

ne dell'istituto in "dichiarazione" (non più denuncia) di inizio attività ha previsto che «ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, con la sola esclusione degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'amministrazione della giustizia, alla amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente, nonché degli atti imposti dalla normativa comunitaria, è sostituito da una dichiarazione dell'interessato corredata, anche per mezzo di autocertificazioni, delle certificazioni e delle attestazio-

ni normativamente richieste». Viene ulteriormente precisato che l'attività del privato può cominciare «decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente» con obbligo di comunicazione alla P.A. contestuale all'inizio dell'attività; inoltre, che l'amministrazione può, «in caso di accertata carenza delle condizioni, modalità e fatti legittimanti, nel termine di trenta giorni dal ricevimento della comunicazione» adottare «motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni».

Disposizione che ha suscitato non poche perplessità nella dottrina è la successiva previsione del potere di adottare «determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies*».

I commenti successivi alla riforma del 2005, infatti, hanno immediatamente posto in luce come tali innovazioni normative, «nel

mentre premono l'acceleratore in direzione dell'ampliamento della capacità applicativa di questo strumento alternativo di liberalizzazione, creano dunque almeno a prima vista una "smagliatura" nella ricostruzione della d.i.a. come atto privato nella misura in cui fanno riferimento al potere di autotutela»⁶².

Ciò nonostante, non sembra possibile mettere in discussione il carattere privato della d.i.a. per una qualificazione di provvedimento di assenso tacito⁶³.

Anche il legislatore del 2009, sebbene in maniera limitata, ha modificato l'articolo in questione generando ulteriori dubbi in dottrina⁶⁴.

In questo contesto si collocano i più recenti interventi normativi del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 e del decreto legge n.

⁶² Così, F. LIGUORI, *La dichiarazione di inizio dell'attività edilizia. Le complicazioni di una liberalizzazione*, in www.giustamm.it, il quale richiama le osservazioni di R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Bari, 2002 e pone in luce come la riforma del 2005 abbia inciso anche nella ricostruzione di una parte della giurisprudenza, come si vedrà meglio in seguito, che ha ritenuto di rivedere la precedente ricostruzione della d.i.a. come atto privato per qualificarla come atto di assenso implicito.

⁶³ E' questa la conclusione di F. LIGUORI, *op. ult. cit.*, che sostiene come la «previsione dell'autotutela non appare così rivoluzionaria da richiedere la revisione della ricostruzione della d.i.a. come atto privato».

⁶⁴ La modifica riguardava il comma 5 dell'art. 19 al quale veniva inserita la previsione secondo cui «il relativo ricorso giurisdizionale, esperibile da qualunque interessato nei termini di legge, può riguardare anche gli atti di assenso formati in virtù delle norme sul silenzio assenso previste dall'articolo 20».

78 del 2010; quest'ultimo ha anche modificato la rubrica dell'articolo sostituendo la DIA con la SCIA (Segnalazione certificata di inizio attività).

Anche per quest'istituto, dunque, al pari di quanto si vedrà con la conferenza di servizi, le modifiche normative intervenute nell'arco di venti anni dalla prima disciplina non hanno sopito le problematiche avanzate in dottrina, nonché le critiche verso un modello che non sembra soddisfare le esigenze di semplificazione (*recitius*: di "liberalizzazione") per cui è nato. Anzi, la riflessione torna prepotente nell'attualità, in quanto, proprio in relazione all'attuale disciplina introdotta dal decreto legge n. 78 del 2010, anche se soprattutto con riferimento alla SCIA in materia edilizia, è stata sollevata questione di legittimità costituzionale da parte della Regione Liguria, Toscana, Valle d'Aosta, Emilia-Romagna, Puglia e dalle Province di Trento e Bolzano.

Una problematica che si ricollega alle principali questioni, sulle quali, come noto, si è concentrato il dibattito in dottrina e che ruotano intorno alla natura giuridica della SCIA; in particolare, il con-

troverso rapporto con l'esercizio del potere amministrativo quando vengono in discussione i ruoli che giocano nelle dinamiche di quest'istituto sia la P.A. che il privato; il che coinvolge, poi, un aspetto di particolare rilevanza, in quanto collegato alle esigenze di garanzia processuale, relativo al problema della tutela del terzo.

D'altro canto, come prima ricordato, i contrasti sulla natura giuridica sono stati particolarmente accesi anche in giurisprudenza⁶⁵.

La configurazione della fattispecie della SCIA si caratterizza, come rilevato in dottrina, per il fatto «di passare da uno schema procedimentale e provvedimentale di controllo amministrativo *ex ante*

⁶⁵ Per una definizione della SCIA come «atto soggettivamente ed oggettivamente privato», si v. Cons. St., Ad. Pl., 29 luglio 2011, n. 15, in *Guida al diritto*, 2011, 37, 93; T.A.R. Lazio, Latina, sez. I, 4 luglio 2011, n. 591, in *Foro amm. TAR*, 2011, 7-8, 2393; Cons. St., sez. IV, 13 maggio 2010, n. 2919, in *Foro it.*, 2010, 10, III, 489; T.A.R. Lombardia Brescia, sez. I, 10 gennaio 2009, n. 15 in *Riv. giur. ed.*, 2009, 2, I, 514; Cons. St., sez. IV, 29 luglio 2008, n. 3742, in *Foro amm. C.d.S.*, 2008, 2055; Cons. Stato, sez. IV, 25 novembre 2008, n. 5811, in *Guida al diritto*, 2009, 3, 98; TAR Campania, Napoli, Sez. II, 7 marzo 2008, n. 1167, in *Foro amm. TAR*, 2008, 787; Cons. St., sez. VI, 5 aprile 2007, n. 1550, in *Foro amm. C.d.S.*, 2007, 1240; Cons. St., sez. V, 29 gennaio 2004, n. 308, in *Foro amm. CDS.*, 2004, 145; T.A.R. Abruzzo Pescara, 23 gennaio 2003, n. 197, in *Foro amm. T.A.R.*, 2003, 210; T.A.R. Liguria Genova, sez. I, 22 gennaio 2003, n. 113, in *Urb. e app.*, 2003, 581, con nota di TRAVI; Cons. St., sez. VI, 4 settembre 2002, n. 4453, *Foro amm. CDS.*, 2002, 2116; T.A.R. Marche, 6 dicembre 2001, n. 1241, in *Foro amm.*, 2001, 327; ne valorizzano il momento di esercizio di pubblico potere in quanto «atto tacito di assenso», Cons. St., sez. IV, 2 agosto 2011, n. 4578, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. St., sez. IV, 8 marzo 2011, n. 1423, in *Foro amm. CDS*, 2011, 3, 850; Cons. St., sez. II, 28 maggio 2010, n. 1990, in *Foro amm. CDS*, 2010, 5, 1113; T.A.R. Genova Liguria, sez. II, 21 ottobre 2009, n. 2914, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. St., sez. IV, 12 settembre 2007, n. 4828, in *Riv. giur. ed.* 2008, 1, I, 301; T.A.R., Torino Piemonte, sez. I, 19 aprile 2006, n. 1885, in *Foro amm. TAR*, 2006, 4, 1199.

ad uno schema procedimentale e provvedimento di controllo amministrativo *ex post*»⁶⁶.

Ecco mostrarsi ancor più il problema.

Con riferimento alla SCIA in ambiti non edilizi la puntuale disciplina delle modalità di intervento prevista dal comma 3 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990 pone il dubbio di non conformità con l'art. 114, comma 2 Cost., in quanto limitativa dei poteri di controllo attribuiti alle amministrazioni locali.

Per quanto concerne la SCIA in materia edilizia si pone il problema sulla possibilità per il privato, prevista dal comma 2 del medesimo art. 19, di poter iniziare l'attività «oggetto della segnalazione dalla data della presentazione» della stessa all'amministrazione competente⁶⁷.

⁶⁶ Così, G. GRECO, *La SCIA e la tutela dei terzi al vaglio dell'Adunanza Plenaria: ma perché, dopo il silenzio assenso e il silenzio inadempimento, non si può prendere in considerazione anche il silenzio diniego?*, in www.giustamm.it.

⁶⁷ Nel ricorso proposto dalla Regione Liguria si legge che «la previsione per cui la SCIA consente in ogni caso l'immediato avvio dell'attività rappresenta una regola di dettaglio, in quanto tale preclusa allo Stato in una materia – quella del governo del territorio (cui, come noto, è riconducibile l'edilizia) – demandata alla potestà legislativa concorrente, con conseguente limitazione della potestà statale alla sola fissazione dei principi. [...] Ma naturalmente altro è la previsione di siffatto principio, altro è la pretesa statutaria di disciplinare nei minimi dettagli gli aspetti procedimentali di tali titoli, incluso – con riferimento specifico alla Dia – la regola che stabilisce dopo quanti giorni dalla presentazione della segnalazione è possibile iniziare l'attività».

Tale nuova disciplina, dunque, amplifica alcuni punti critici in quanto, consentendo la possibilità immediata di inizio dell'attività contestualmente alla segnalazione, impedisce di fatto l'esercizio di un potere inibitorio da parte dell'amministrazione competente in una materia – quale quella edilizia – che può comportare una modificazione dello stato del territorio e non può consentire un ripristino dello *status quo ante*⁶⁸.

Ne deriva che il controllo preventivo di legittimità che l'amministrazione poteva effettuare nel vigore della disciplina precedente risulta frustrato in quanto anche un'attività edilizia in palese contrasto con le norme di legge potrebbe aver inizio ancor prima che l'amministrazione possa effettuare un controllo⁶⁹.

⁶⁸ Come si precisa nel ricorso proposto dalla Regione Liguria, si pensi, ad esempio «all'ipotesi in cui un soggetto inizi l'attività pur in assenza dei presupposti di legge sulla base di una Scia che contiene false dichiarazioni o che comunque è altrimenti errata». Mentre «nella normalità dei casi, infatti, l'attivazione del potere inibitorio e di rimozione degli eventuali effetti dannosi *medio tempore* prodotti può risultare idoneo (perlomeno astrattamente) a tutelare gli interessi protetti dalle normative che prevedono il previo titolo abilitativo (sostituito dalla Scia)» discorso diverso si avrebbe nel caso dell'attività edilizia dove vi può essere «immediatamente una materiale – e potenzialmente assai rilevante – alterazione del territorio».

⁶⁹ Il che si traduce «non solo [in] una violazione della competenza regionale, ma anche [in] una violazione del principio di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, comma primo, Cost.» (ricorso Regione Liguria).

Quel che interessa notare è che, anche per questo istituto, si impone una riflessione su quanto le esigenze di semplificazione e velocizzazione delle attività in esame, possano consentire minori garanzie per quote di interessi pubblici e privati (esigenze di tutela del territorio nonché di tutela dei terzi coinvolti nel procedimento).

La posizione dei terzi è, infatti, strettamente collegata con l'impostazione che si intende dare alla natura giuridica della SCIA e al collegamento o meno con l'esercizio del potere autoritativo della pubblica amministrazione, se cioè si tratta di atto completamente privato o se si formi un provvedimento tacito nel caso di mancato esercizio del potere inibitorio⁷⁰.

Né, per la verità, sembrerebbe giustificarsi tale nuova disciplina per una maggior tutela del costruttore, in quanto l'esercizio eventuale del potere inibitorio dell'amministrazione comporterebbe una

⁷⁰ In tema, G. GRECO, *La SCIA e la tutela dei terzi al vaglio dell'Adunanza Plenaria: ma perché, dopo il silenzio assenso e il silenzio inadempimento, non si può prendere in considerazione anche il silenzio diniego?*, cit.; G. FONDERICO, *Il nuovo tempo del procedimento, la d.i.a. ed il silenzio-assenso*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 1027; A. TRAVI, *La d.i.a. e la tutela del terzo: tra pronunce del g.a. e riforme legislative del 2005*, cit., 1332 ss.;

sospensione dei lavori già iniziati, con un dispendio inutile di lavoro⁷¹.

Anche questi rilievi manifestano quanto difficile sia quel processo di semplificazione di cui si è parlato e come anche la disciplina della SCIA dimostri l'insufficienza di alcuni approcci alle modalità di semplificazione⁷².

D'altra parte la giurisprudenza amministrativa ha messo a nudo i punti critici del meccanismo in esame soprattutto sotto il profilo della tutela giurisdizionale⁷³.

⁷¹ Su tali basi la Regione Liguria conclude per «l'illegittimità costituzionale del nuovo art. 19 legge n. 241/1990, come modificato dall'art. 49, comma 4-bis, legge n. 122/2010, nel suo comma 2 – nella parte in cui prevede la possibilità di iniziare l'attività costruttiva alla data della presentazione della segnalazione (senza prevedere una clausola di salvezza per le diverse disposizioni previste per la Dia edilizia) – per contrasto con l'art. 3 Cost., per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, e con l'art. 97 Cost., per violazione del principio buon andamento dell'attività amministrativa».

⁷² Ben si evidenzia il fallimento del modulo nel ricorso presentato dalla Regione Liguria dove si afferma che la nuova disciplina normativa «rappresenta la logica conseguenza della presa d'atto che [...] la Scia non fa altro che estremizzare gli effetti di un sistema – quello della Dia – che, nel corso di un ventennio, ha già dato cattiva prova di sé, palesando rilevanti limiti e determinando oggettivi problemi di tenuta complessiva».

⁷³ T.A.R. Lombardia Milano, 7 luglio 2004, n. 3086, in *Foro amm. TAR*, 2004, 1978. Il giudice afferma come «la formula D.I.A., se, da una parte, semplifica il procedimento amministrativo a tutto vantaggio degli amministratori e tecnici dell'amministrazione comunale (non certo di chi viene leso), dall'altra, finisce per paralizzare la stessa tutela giurisdizionale. Questa viene:

a) attivata necessariamente ad opere iniziate (ed è difficile supporre il contrario),
b) a volte, "frenata" dal mancato accesso agli atti,
c) forzatamente gestita da una struttura, notoriamente penalizzata da una cronica carenza di organico (dei magistrati e del relativo personale amministrativo), senza considerare che:

Ed ha concluso, nell'analisi dei vari punti critici, che «tutto il sistema DIA [potrebbe finire] per essere solo un “sistema farsa”, introdotto per “cambiare tutto, affinché tutto rimanga tale e quale”, anzi peggio di prima; un sistema che si reggerebbe solo sulla deresponsabilizzazione delle funzioni pubbliche, a cominciare dal ruolo del professionista abilitato (359 del c.p.), rarissimamente imputato per le proprie responsabilità penali, un sistema che premierebbe il

d) proprio quei magistrati (che non ritengono di cavarsela con la “non impugnabilità della DIA”), sono spesso costretti a fare quello che, nei 20 gg. dalla presentazione della DIA, non hanno fatto varie migliaia di soggetti dei vari Comuni, che rientrano nel territorio di competenza giudiziaria, responsabili del procedimento, professionisti, impiegati di vario livello e funzioni;

e) l'inammissibilità di questo tipo di ricorsi per carenza di un provvedimento esplicito accelera l'inutilità di una giurisdizione esclusiva, già di per se “avvilita” dal fatto di essere ancora culturalmente legata agli schemi di una giurisdizione di legittimità dell'atto;

f) questa giurisdizione potrà essere, tutt'al più, capace di “dare giustizia” solo ad opere ultimate, quasi che un futuro “ristoro monetario” possa programmaticamente compensare un ipotetico scempio perpetrato all'ambiente, o una violazione delle norme di piano, di vincoli, di diritti soggettivi, di valore costituzionale (vivibilità abitativa, salute, etc).

g) A parte il caso di un formale silenzio rifiuto, l'accertamento della cui illegittimità già oggi consente al g.a. di ordinare alla p.a. di provvedere sull'istanza entro un termine assegnato, se il responsabile del procedimento si sentisse libero di trincerarsi dietro i propri silenzi solo per non rischiare ricorsi, ché – se proposti sarebbero inammissibili secondo la tesi della discrezionalità del controllo – finirebbe per sostituirsi al giudice penale nel verificare la sussistenza o meno di reati, e sostituirsi ai Consigli dell'ordine di appartenenza in tema di provvedimenti disciplinari, con buona pace delle funzioni giurisdizionali e delle competenze amministrative».

“fatto compiuto” del privato, che con la DIA può segnalare solo cosa, se e quando crede opportuno farlo»⁷⁴.

Tali rilievi contribuiscono a delineare un quadro con profonde contraddizioni che, come si vedrà anche per la conferenza di servizi, pur dopo tanti interventi legislativi, è incerto nei confini e negli equilibri raggiunti.

⁷⁴ Aggiunge ancora il T.A.R. che tale sistema potrebbe premiare «i funzionari addetti ai controlli, che forse si credono liberi di far finta di non vedere in alcuni casi ... o di accanirsi in altri ..., senza rischiare denunce, né sanzioni disciplinari; un sistema che colpirebbe non tanto il confinante/ricorrente (in quest'ottica, probabilmente senza neanche tutela giurisdizionale), ma tutti coloro che avrebbero potuto beneficiare di un territorio non deturpato».

CAP. II

LA CONFERENZA DI SERVIZI COME ISTITUTO PER LA SEMPLIFICAZIONE: EVOLUZIONE LEGISLATIVA E TIPO- LOGIE

SEZ. I

ELEMENTI CARATTERIZZANTI LE TAPPE DELL'EVOLUZIONE LEGISLATIVA.

1. La conferenza di servizi nella originaria previsione.

La conferenza di servizi ha come obiettivo il «coordinamento dei poteri, nel momento del loro esercizio, strumentale alla composizione dei vari interessi pubblici, ottenuta attraverso la loro valutazione complessiva e contestuale»⁷⁵.

⁷⁵ E' questa l'impostazione di F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. Amm.*, 1999, 262. L'A. aggiunge come l'utilità dell'istituto nasca proprio dalla possibilità di «sostituire ad una serie di valutazioni separate di singoli aspetti di interessi pubblici una valutazione unica, globale e contestuale di tutti gli aspetti di interesse pubblico»; da ciò ne deriva che le valutazioni, se compiute separatamente, «si orientano necessariamente verso l'assolutizzazione del singolo profilo di interesse pubblico; mentre, se compiute

Questa efficace sintesi del ruolo svolto dall'istituto operata in dottrina può essere punto di partenza per un'analisi dei percorsi evolutivi e, quindi, per una valutazione nell'attualità, al fine di definire quale sia ancora la funzione essenziale della conferenza dopo l'incidenza delle modifiche apportate.

Di certo i frequenti interventi del legislatore con tanti correttivi della disciplina normativa hanno rappresentato uno dei fattori limitativi all'espressione piena delle potenzialità della conferenza in quanto l'istituto non si è sufficientemente offerto alla realtà perché ve ne fosse una "sedimentazione" nella pratica⁷⁶. I tentativi di sistemazione dottrina e giurisprudenziale sono stati, anch'essi, coinvolti da una tale linea dell'intervento legislativo che, non solo ha portato ad uno snaturamento dell'originaria impostazione del modulo conferenza, ma ha finito per limitarne l'utilità.

contestualmente, divengono valutazioni necessariamente comparative, di ponderazione equilibrata dei vari profili di interesse pubblico, l'uno con gli altri e l'uno contro gli altri considerato». Sul coordinamento, si v. G. COMPORI, *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie*, Milano, 1996; V. BACHELET, voce *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, 1962, 635 ss.

⁷⁶ Non sembra aver avuto seguito il monito di F.G. SCOCA, *op. ult. cit.*, 256 secondo cui «non è necessario né auspicabile che il legislatore ritorni nuovamente sul tema, continuando a modificare la disciplina dell'istituto, ed impedendo in tal modo che essa si rasodi nella concretezza della pratica utilizzazione».

Come si notava, un raffronto tra la originaria formulazione e l'attuale previsione sembra delineare due istituti differenti e, mentre spinge a chiedersi quanto sia rimasto del modulo contemplato dal legislatore del 1990, induce anche a tener conto di questo elemento in termini di resa dell'istituto.

La iniziale disciplina della conferenza prevedeva, come è noto, quale suo fine primario, la valutazione contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo aggiungendo, inoltre, la possibilità di adoperare l'istituto anche in caso di necessità di acquisizione da parte dell'amministrazione procedente di contributi (intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati) da parte di altre amministrazioni pubbliche⁷⁷.

⁷⁷ Si riporta per intero la previsione dell'art. 14 della legge n. 241 del 1990, nella sua originaria formulazione: «1. Qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente indice di regola una conferenza di servizi.

2. La conferenza stessa può essere indetta anche quando l'amministrazione procedente debba acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche. In tal caso le determinazioni concordate nella conferenza tra tutte le amministrazioni intervenute tengono luogo degli atti predetti.

3. Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione la quale, regolarmente convocata, non abbia partecipato alla conferenza o vi abbia partecipato tramite rappresentanti privi della competenza ad esprimere definitivamente la volontà, salvo che essa non comunichi all'amministrazione procedente il proprio motivato dissenso entro venti giorni dalla conferenza stessa ovvero dalla data di ricevimento della comunicazione delle determinazioni adottate, qualora queste ultime abbiano contenuto sostanzialmente diverso da quelle originariamente previste.

E' evidente come, pur nella semplicità della previsione, chiara ne risultasse la *ratio* in quanto si coglie la finalità prevalentemente di semplificazione, nelle varie accezioni che la caratterizzano, e di coordinamento dell'azione amministrativa⁷⁸.

Ciò si sostanzia nella previsione di un meccanismo che consente di riunificare le fasi di un procedimento che, da successive e distinte, si collocano in un contesto unitario. Pertanto, le linee guida lungo le quali sembra muoversi la prima disciplina della conferenza di servizi comportano una riduzione delle fasi procedurali; un confronto quale mezzo per addivenire ad una più rapida e solida determinazione conclusiva; un sistema per superare l'inerzia delle amministrazioni partecipanti.

Si evidenzia, inoltre, un rispetto degli interessi di cui sono portatrici le amministrazioni dissenzienti e una tutela speciale per alcu-

4. *Le disposizioni di cui al comma 3 non si applicano alle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini».*

⁷⁸ Tra i primi commenti alla disciplina generale della conferenza di servizi, si v. C. CATURANI, *La conferenza di servizi: profili costituzionali*, in *Riv. trim. appalti*, 1989, 1155 ss.; P.M. PIACENTINI, *La conferenza di servizi: considerazioni generali*, in *Riv. trim. appalti*, 1989, 1131 ss.; G. CORSO, F. TERESI, *Il procedimento amministrativo e l'accesso ai documenti*, Rimini, 1991, 103 ss.; P. STAFFINI, *La conferenza di servizi nell'ordinamento amministrativo: spunti ricostruttivi*, in *Cons. St.*, 1992, II, 549 ss.; P. FORTE, *Primi orientamenti giurisprudenziali in tema di conferenza di servizi*, in *Foro amm.* 1993, 1771 ss.; E. STICCHI DAMIANI, *La conferenza di servizi*, in *Scritti in onore di P. Virga*, vol. II, Milano, 1994, 1755 ss.

ne tipologie di interessi “sensibili” quali la tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e la tutela della salute dei cittadini.

Come è stato evidenziato, tale previsione delinea due tipologie di conferenza: una preposta ad un esame contestuale di vari interessi pubblici (comma 1); l’altra prevista come possibilità per acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche (comma 2). Così, nel primo caso, si tratterebbe di una conferenza di servizi “interna”, nel secondo, invece, tra più amministrazioni⁷⁹.

E proprio quest’ultima ipotesi assume la fisionomia di un modulo di funzionamento tipico degli organi collegiali, pur mancando il criterio della maggioranza⁸⁰.

Certamente, dover rispettare tutti gli interessi coinvolti costituiva un limite sul piano pratico per superare gli incidenti che potevano verificarsi in conferenza quali una manifestazione di dissenso da parte di una delle amministrazioni; la mancata partecipazione di

⁷⁹ Così, G. CORSO, F. TERESI, *Il procedimento amministrativo e l’accesso ai documenti*, cit., 104.

⁸⁰ Cfr., ancora, G. CORSO, F. TERESI, *op. ult. cit.*, 105, dove si sostiene che «la conferenza di servizi sostituisce al procedimento (inteso come sequenza di atti separati disposti in successione temporale) il collegio», seppur «non istituzionale».

un'amministrazione; la partecipazione con organi privi di potere rappresentativo. Infatti, per le prime due ipotesi l'attività della conferenza risultava paralizzata in quanto l'unica possibilità di pervenire ad una decisione era quella che vi fosse unanimità tra le pubbliche amministrazioni partecipanti.

Il principio di unanimità, per quanto inadatto a consentire una sufficiente applicabilità diffusa della conferenza, offre però lo spunto per riflettere sull'intenzione del legislatore di delineare un modulo in cui, essendo le P.A. partecipanti equiparate nell'adottare il provvedimento finale senza alcuna gerarchia tra gli interessi, l'elemento basilare risulta essere la contestualità della valutazione, che può consentire una migliore cura dei vari interessi coinvolti.

E' questo un punto di assoluta rilevanza, poiché, come si vedrà meglio in seguito, sembra essere stato perso e, nell'evoluzione attuale della conferenza, sempre più si delinea un assetto di interessi in cui occorre individuare quelli di minor rilievo e, in quanto tali, "sacrificabili"⁸¹.

⁸¹ Già G. COMPORTI, *Conferenze di servizi e ordinamento delle autonomie*, in *Dir. amm.*, 1998, 212, nel criticare l'intento "decisionista" del legislatore, affermava che «si assiste ad un

L'unico meccanismo adottato dal legislatore nella originaria formulazione della norma era quello del silenzio-assenso nel caso in cui fosse mancata la partecipazione di una amministrazione regolarmente convocata (pur prevedendo la possibilità per la stessa di comunicare all'amministrazione procedente il proprio motivato dissenso entro venti giorni dalla conferenza) o nel caso di partecipazione tramite rappresentanti privi della competenza ad esprimere definitivamente la volontà⁸².

2. Gli interventi correttivi della disciplina

C'è una fase che può essere indicata come tesa ad introdurre correttivi alla disciplina iniziale.

evidente processo involutivo rispetto all'originaria disciplina generale dell'istituto contenuta nell'art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241 che, nella sua scarna ed essenziale articolazione in soli quattro commi, ne definiva tutti gli elementi qualificatori e ne indicava, anche se non in modo compiuto, precise direttive di funzionamento».

⁸² Sulle conseguenze della «mancata concordia» tra le amministrazioni, si v. P. FORTE, *La conferenza di servizi*, Padova, 2000, 100 ss.

Il primo intervento di tal tipo del legislatore si registra dopo tre anni con la legge 24 dicembre 1993, n. 537, che all'art. 2 modifica il secondo comma dell'art. 14 ma soprattutto inserisce il comma 2-*bis*, nell'ottica di un temperamento del principio di unanimità al fine di ovviare in qualche modo all'*impasse* che si creava in caso di mancato raggiungimento di un accordo⁸³.

Il legislatore interviene, dunque, con una tecnica, per così dire "additiva", in quanto inserisce una nuova previsione nell'art. 14 al fine di apportare una correzione al problematico meccanismo della determinazione "concordata" previsto in origine che, evidentemente, aveva mostrato i limiti di operatività nella pratica.

E' interessante notare come la norma precisi «qualora nella conferenza sia prevista l'unanimità» lasciando così intendere che

⁸³ Per la prima volta viene contemplato, quale meccanismo di superamento del dissenso in conferenza, un intervento sostitutivo del Presidente del Consiglio dei Ministri, prevedendo appunto al comma 2-*bis* che «qualora nella conferenza sia prevista l'unanimità per la decisione e questa non venga raggiunta, le relative determinazioni possono essere assunte dal Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Tali determinazioni hanno il medesimo effetto giuridico dell'approvazione all'unanimità in sede di conferenza di servizi».

non tutte le ipotesi di conferenza erano soggette alla medesima disciplina⁸⁴.

Il comma 2-*bis* costituisce, così, una prima breccia nella disciplina della conferenza, con una funzione “acceleratoria” e in una embrionale prospettiva “decisionista”. Rimane, tuttavia, il rispetto di tutti gli interessi coinvolti, in quanto non vi è la prevalenza di alcune delle posizioni rappresentate, quanto piuttosto un vero e proprio meccanismo sostitutivo che spostava la responsabilità della decisione finale in altra sede.

Per la verità, come si vedrà meglio nell’analizzare la disciplina dei dissensi, non pochi erano i dubbi manifestatisi in relazione alla difficoltà di coniugare il potere sostitutivo attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri con le competenze regionali e degli enti locali, in quanto vi sarebbe stata una invasione (con qualche dubbio

⁸⁴ Come è stato notato da M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, Roma, 2008, 60, nella legislazione di settore si rinvencono tuttora deroghe al normale funzionamento della conferenza. Ne è esempio l’art. 9, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, in tema di autorizzazione all’apertura, al trasferimento di sede e all’ampliamento della superficie di una grande struttura di vendita, che prevede l’esame della domanda di rilascio dell’autorizzazione da parte di una conferenza, la quale adotta le deliberazioni «a maggioranza dei componenti entro novanta giorni dalla convocazione»; prevedendo, inoltre, che «il rilascio dell’autorizzazione è subordinato al parere favorevole del rappresentante della regione». E’ stato così evidenziato che «si ha in questo modo la creazione di un organismo collegiale atipico, i cui singoli componenti hanno all’interno dello stesso un peso dissimile». Sul punto, si rinvia al Cap. III, par. 5.

in relazione alle previsioni degli artt. 117 e 118 Cost.) in procedimenti di competenza di tali soggetti istituzionali.

Nel 1995, con il decreto legge n. 163⁸⁵, il legislatore continua nell'opera di correzione della disciplina con un'aggiunta ulteriore, sulla stessa linea "additiva" della tecnica adoperata nel 1993.

Viene inserito il comma *2-ter* con cui si disciplina l'ipotesi che gli atti di consenso debbano essere rilasciati da amministrazioni diverse⁸⁶.

Una delle novità più rilevanti di tale formula legislativa sembra essere, innanzitutto, la comparsa del concetto di "prevalenza" dell'interesse pubblico. Tale criterio serve ad individuare l'amministrazione competente alla convocazione della conferenza, ma di certo la formula adoperata contribuisce a favorire l'idea dell'esistenza di una gerarchia di valori per gli interessi rappresentati in conferenza, dove non vi è più una valutazione paritaria della

⁸⁵ Decreto convertito in legge 11 luglio 1995, n. 273.

⁸⁶ Si riporta di seguito la previsione come modificata dall'art. 3-bis del decreto legge n. 163 del 1995: «*2-ter. Le disposizioni di cui ai commi 2 e 2-bis si applicano anche quando l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di competenza di amministrazioni pubbliche diverse. In questo caso, la conferenza è convocata, anche su richiesta dell'interessato, dall'amministrazione preposta alla tutela dell'interesse pubblico prevalente*».

pluralità di interessi coinvolti ma emerge l'idea che ve ne siano alcuni con un "peso" diverso⁸⁷.

In effetti, può notarsi come, in un raffronto con la disciplina nell'attualità dove sembra oramai evidente esserci una scala di valori che deve consentire l'emersione degli interessi "sacrificabili", forse ha un peso non indifferente l'intervento riformatore del 1995.

Per la prima volta, inoltre, compare la figura del soggetto privato la cui attività «sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di amministrazioni pubbliche diverse». In tal caso, la norma prevede la possibilità di una richiesta dell'interessato di convocare la conferenza di servizi⁸⁸. Si assiste, così, con tale previsione ad un primo, limitato arricchimento tipologico del modulo conferenziale.

Ma è nel 1997, come è noto, che vi è il primo intervento "forte" sulla disciplina della conferenza di servizi.

⁸⁷ Sull'ambiguità del concetto di "prevalenza" si rinvia a quanto si dirà nel Cap. IV, Sez. II.

⁸⁸ E' quella che la dottrina ha definito come conferenza su richiesta dell'interessato. Sul punto si tornerà in seguito nel trattare le varie tipologie di conferenza cfr. Cap. II, Sez. II.

Si assiste, infatti, ad una tecnica “additiva” particolarmente incisiva in quanto vengono aggiunti i commi 3-*bis*, 4-*bis* all’art 14 e gli artt. 14-*bis*⁸⁹, 14-*ter*⁹⁰ e 14-*quater*⁹¹. Ma anche ad una tecnica “modifi-

⁸⁹ Art. 14-*bis*: «1. Il ricorso alla conferenza di servizi è obbligatorio nei casi in cui l’attività di programmazione, progettazione, localizzazione, decisione o realizzazione di opere pubbliche o programmi operativi di importo iniziale complessivo superiore a lire 30 miliardi richiede l’intervento di più amministrazioni o enti, anche attraverso intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati, ovvero qualora si tratti di opere di interesse statale o che interessino più regioni. La conferenza può essere indetta anche dalla amministrazione preposta al coordinamento in base alla disciplina vigente e può essere richiesta da qualsiasi altra amministrazione coinvolta in tale attività. 2. Nelle conferenze di servizi di cui al comma 1, la decisione si considera adottata se, acquisita anche in sede diversa ed anteriore alla conferenza di servizi una intesa tra lo Stato e la regione o le regioni territorialmente interessate, si esprimano a favore della determinazione i rappresentanti di comuni o comunità montane i cui abitanti, secondo i dati dell’ultimo censimento ufficiale, costituiscono la maggioranza di quelli delle collettività locali complessivamente interessate dalla decisione stessa e comunque i rappresentanti della maggioranza dei comuni o delle comunità montane interessate.

Analoga regola vale per i rappresentanti delle province».

⁹⁰ Art. 14-*ter*: «1. La conferenza di servizi di cui all’articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, può essere convocata prima o nel corso dell’accertamento di conformità di cui all’articolo 2 del predetto decreto. Quando l’accertamento abbia dato esito positivo, la conferenza approva i progetti entro trenta giorni dalla convocazione.

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

⁹¹ Art. 14-*quater*: «1. Nei procedimenti relativi ad opere per le quali sia intervenuta la valutazione di impatto ambientale di cui all’articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, le disposizioni di cui agli articoli 14, comma 4, 16, comma 3, e 17, comma 2, si applicano alle sole amministrazioni preposte alla tutela della salute dei cittadini, fermo restando quanto disposto dall’articolo 3, comma 5, del d.P.R. 18 aprile 1994, n. 383. Su proposta del Ministro competente, del Ministro dell’ambiente o del Ministro per i beni culturali e ambientali, la valutazione di impatto ambientale può essere estesa, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Consiglio dei Ministri, anche ad opere non appartenenti alle categorie individuate ai sensi dell’articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349.

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

cativa” in quanto vengono riscritti il comma 2-bis e il comma 4 dell’art. 14⁹².

⁹² La formulazione dell’art. 14, dopo le modifiche dell’art. 17, legge 15 maggio 1997, n. 127 è, dunque, la seguente: «1. qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l’amministrazione procedente indice di regola una conferenza di servizi.

2. La conferenza stessa può essere indetta anche quando l’amministrazione procedente debba acquisire intese, concerti, nullaosta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche. In tal caso, le determinazioni concordate nella conferenza sostituiscono a tutti gli effetti i concerti, le intese, i nullaosta e gli assensi richiesti.

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

2-ter. Le disposizioni di cui ai commi 2 e 2-bis si applicano anche quando l’attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di competenza di amministrazioni pubbliche diverse. In questo caso, la conferenza è convocata, anche su richiesta dell’interessato, dall’amministrazione preposta alla tutela dell’interesse pubblico prevalente.

3. Si considera acquisito l’assenso dell’amministrazione la quale, regolarmente convocata, non abbia partecipato alla conferenza o vi abbia partecipato tramite rappresentanti privi della competenza ad esprimere definitivamente la volontà, salvo che essa non comunichi all’amministrazione procedente il proprio motivato dissenso entro venti giorni dalla conferenza stessa ovvero dalla data di ricevimento della comunicazione delle determinazioni adottate, qualora queste ultime abbiano contenuto sostanzialmente diverso da quelle originariamente previste.

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

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

4-bis. La conferenza di servizi può essere convocata anche per l’esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesimi attività o risultati. In tal caso, la conferenza è indetta dalla amministrazione o, previa informale intesa, da una delle amministrazioni che curano l’interesse pubblico prevalente ovvero dall’amministrazione competente a

Le novità importanti dell'intervento riformatore si concretizzano in diversi aspetti.

Il rilievo del tempo, in quanto compare la previsione della necessità per le amministrazioni partecipanti alla conferenza di stabilire un termine entro cui è possibile pervenire ad una decisione, il cui inutile decorso non paralizza l'attività decisionale in quanto vi è un esplicito rinvio alla disciplina dettata per il superamento dei dissensi (comma 2-*bis*).

La previsione di nuovi meccanismi procedurali per superare la manifestazione di dissensi espressi in conferenza. In tal caso l'amministrazione procedente poteva assumere la determinazione finale ugualmente dandone però comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri, se il dissenso era espresso da un'amministrazione statale, altrimenti al presidente della Regione e ai sindaci; trascorsi trenta giorni senza che vi fosse la sospensione da parte di tali organi, la determinazione diveniva esecutiva (comma 3-*bis*). Dunque, non più un potere sostitutivo del Presidente del Consi-

concludere il procedimento che cronologicamente deve precedere gli altri connessi. L'indizione della conferenza può essere richiesta da qualsiasi altra amministrazione coinvolta».

glio dei Ministri ma, probabilmente a conferma ancora di una volontà “acceleratoria”, una comunicazione⁹³.

Diversa era, invece, la disciplina nell'ipotesi in cui il motivato dissenso era espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico artistico o alla tutela della salute dei cittadini, dove era stabilito che l'amministrazione precedente poteva richiedere, purché non vi fosse stata in precedenza una valutazione di impatto ambientale negativa, una determinazione di conclusione del procedimento al Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri (comma 4).

Vi è, poi, il passaggio dalla possibilità di adoperare il modulo della conferenza in un unico procedimento alla proponibilità anche «per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi riguardanti medesime attività o risultati»

⁹³ Come rilevato dalla dottrina, qualche perplessità rimaneva in caso di dissenso plurimo, ipotesi che sembrava non contemplata dal legislatore nonché in caso di dissensi misti espressi sia da amministrazioni centrali che da enti territoriali. Sul punto, si rinvia alle osservazioni di F.G. SCOCA, *Analisi giuridica*, cit., 286, che definisce lacunosa la disciplina, in quanto «il termine utilizzato nella previsione legislativa (“una”) è un articolo (indeterminativo) e non un aggettivo numerale cardinale (con significazione di una quantità fissa e determinata)». Pertanto, prosegue l'A., «occorre individuare un limite minimo (quantitativo e qualitativo) di consensi perché l'amministrazione precedente possa ritenersi investita del potere sostitutivo».

(comma 4-bis). E' questo un passaggio di notevole rilevanza, su cui si tornerà in seguito, in quanto costituisce un ulteriore arricchimento tipologico della conferenza e, forse, costituisce un passo avanti in un'ottica di coordinamento dell'azione amministrativa.

Infine, il legislatore ha previsto un caso di ricorso obbligatorio alla conferenza di servizi nell'ipotesi di programmazione, progettazione, localizzazione e realizzazione di opere pubbliche o programmi operativi di importo iniziale complessivo superiore ad una certa soglia.

Come è evidente, l'intervento riformatore in esame si mostra particolarmente incisivo perché modifica il modulo decisionale rafforzando, seppur in modo ancora limitato, i poteri dell'autorità procedente avviando un processo di "trasformazione" della conferenza con riflessi nell'attualità⁹⁴.

⁹⁴ Per un esame degli effetti dell'intervento riformatore attuato con la legge 127 del 1997, si rinvia a G. CUGURRA, *La semplificazione del procedimento amministrativo dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127*, cit., 480-481, dove l'A. evidenzia come l'operazione del legislatore non abbia inciso sulla *ratio* della disciplina che «risiede nella esigenza di accelerare i tempi di conclusione del procedimento amministrativo, concentrando in un'unica sede l'esame dei diversi interessi pubblici che vengono in evidenza ai fini dell'emanazione dell'atto finale». In tema, G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. II, Bologna, 1998, 1322 ss.; G. COMPORTI, *Conferenze di servizi e ordinamento delle*

Da quanto visto emerge una differenza strutturale con la pre-
vigente disciplina. Le due “anime” della conferenza (cioè da un lato,
il confronto tra gli interessi e, dall’altro, la velocizzazione del proce-
dimento) si scontrano e sembra emergere con maggior forza più una
volontà “decisionale” (nel senso, cioè, di consentire, comunque, di
arrivare ad una determinazione finale senza che vi sia alcuna paralisi
dell’attività della conferenza) che un intento di cura dei vari interessi
pubblici coinvolti. Ed è evidente come le due tendenze siano stret-
tamente collegate, ma non facilmente conciliabili: quanto più si ac-
centua il profilo decisionale, tanto più ne potrà soffrire la accuratez-
za della valutazione degli interessi coinvolti⁹⁵.

In quest’ottica occorre leggere l’ulteriore processo evolutivo
della conferenza proprio per cercare di cogliere come i due profili

autonomie, cit., 203 ss.; un’ampia e globale analisi dell’istituto si rinviene in F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, cit., 255 ss.

⁹⁵ Interessanti, in tal senso, le osservazioni di G. COMPORTI, *Conferenze di servizi e ordina-
mento delle autonomie*, cit., 211, il quale manifesta la debolezza del sistema introdotto con
la legge n. 127 del 1997, rilevando come l’intento del legislatore sia quello di «ridurre
eventuali conflitti interamministrativi depotenziando il rilievo giuridico di alcuni degli
interessi pubblici che si confrontano nell’area negoziale, e segnatamente di quegli dissen-
zienti rispetto al disegno di coordinamento suggerito dalla amministrazione precedente.
Questo proprio mentre recenti indagini condotte sui processi decisionali di un campione
delle amministrazioni comunali rivelano chiaramente come la pluralità degli attori e la
presenza del conflitto non rappresentino normalmente fattori di insuccesso delle politiche
perseguite, e come invece siano frequenti casi di insuccesso in assenza di conflitti».

siano stati rapportati e quali siano state le conseguenze nella fase applicativa dell'istituto⁹⁶.

Per completare va ancor precisato che la, di poco successiva nel tempo, legge 16 giugno 1998, n. 191 (legge "Bassanini *ter*") non ha apportato alcuna sostanziale innovazione nella disciplina della conferenza, in quanto si è limitata ad integrare la precedente legge n. 127 del 1997; ed ha aggiunto un ultimo periodo all'art. 3-*bis* disciplinando gli effetti del provvedimento di sospensione della conferenza, stabilendo che, in tal caso, era possibile pervenire comunque ad una nuova decisione nel termine di ulteriori trenta giorni decorso il quale la conferenza era sciolta.

⁹⁶ Cfr., ancora, G. COMPORI, *Conferenze di servizi e ordinamento delle autonomie*, cit., 212 che, nel criticare l'intento "decisionista" del legislatore affermava come, a seguito della riforma del 1997, «le amministrazioni attributarie della cura degli interessi, da parti necessarie di una vicenda decisoria a carattere sostanzialmente negoziale, si vedono relegate a parti soltanto eventuali, come tali investite della riduttiva funzione di manifestare non già una volontà costitutiva della decisione finale ma un mero parere in ordine all'assetto che sarà definito per opera dell'amministrazione precedente». Ciò, conclude l'A., comporta «una modificazione generale ed incondizionata dell'ordine sostanziale delle competenze amministrative, che pare difficilmente compatibile con l'art. 97 Cost.».

3. Le modificazioni strutturali del modello.

Con la legge 24 novembre 2000, n. 340 il legislatore interviene nuovamente questa volta ristrutturando l'impianto complessivo della disciplina della conferenza di servizi⁹⁷.

L'intervento in esame si caratterizza per essere una totale riscrittura della disciplina, evidentemente non potendo essere soddisfatte le esigenze di riforma tramite un altro intervento "additivo". Vi è, quindi, una sistemazione concettuale dei vari momenti ripartendo le scansioni procedurali tra gli articolati normativi (art. 14-bis, 14-ter e 14-quater).

⁹⁷ La legge n. 340 del 2000 ha riscritto l'art. 14 prevedendo che: «14. 1. Qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente indice di regola una conferenza di servizi.
2. La conferenza di servizi è sempre indetta quando l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga, entro quindici giorni dall'inizio del procedimento, avendoli formalmente richiesti.
3. La conferenza di servizi può essere convocata anche per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati. In tal caso, la conferenza è indetta dall'amministrazione o, previa informale intesa, da una delle amministrazioni che curano l'interesse pubblico prevalente. Per i lavori pubblici si continua ad applicare l'articolo 7 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni. L'indizione della conferenza può essere richiesta da qualsiasi altra amministrazione coinvolta.
4. Quando l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di competenza di più amministrazioni pubbliche, la conferenza di servizi è convocata, anche su richiesta dell'interessato, dall'amministrazione competente per l'adozione del provvedimento finale.
5. In caso di affidamento di concessione di lavori pubblici la conferenza di servizi è convocata dal concedente entro quindici giorni fatto salvo quanto previsto dalle leggi regionali in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA)».

Una prima differenza che balza agli occhi è la formulazione del comma 2 dove è espressamente contemplato il modulo conferenza per superare l'inerzia delle varie amministrazioni coinvolte nell'operazione amministrativa nel caso in cui le stesse non avessero rilasciato le intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di loro competenza entro quindici giorni dall'inizio del procedimento, pur con una richiesta formale da parte dell'amministrazione precedente.

Questa formula risponde, da un lato, ad un'esigenza di accelerare il procedimento nel superare l'inerzia delle varie amministrazioni, dall'altro sembra configurare la conferenza – inserendo l'inciso «è sempre indetta» al posto del precedente «può essere indetta» – non come modulo generale di esercizio della funzione amministrativa, ma obbligatorio per supplire al mancato rilascio, per via tradizionale, dei provvedimenti da parte delle altre amministrazioni.

Viene, inoltre, ribadita al comma 3 la possibilità (introdotta con la riforma del 1997) di adoperare il modulo decisionale per

l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi.

Ma, come si diceva, l'elemento che, forse, maggiormente caratterizza l'impianto riformatore del 2000 è una risistemazione complessiva dell'istituto, con una più accurata scansione procedimentale. Così, l'art. 14-bis prevede l'ipotesi di una conferenza convocata per progetti di particolare complessità, arricchendo la normativa di una tipologia ulteriore di conferenza che, come si vedrà meglio in seguito, è quella definita "preliminare"⁹⁸.

⁹⁸ Art. 14-bis: «1. La conferenza di servizi può essere convocata per progetti di particolare complessità, su motivata e documentata richiesta dell'interessato, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivo, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari atti di consenso. In tale caso la conferenza si pronuncia entro trenta giorni dalla data della richiesta e i relativi costi sono a carico del richiedente.

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

3. Nel caso in cui sia richiesta VIA, la conferenza di servizi si esprime entro trenta giorni dalla conclusione della fase preliminare di definizione dei contenuti dello studio d'impatto ambientale, secondo quanto previsto in materia di VIA. Ove tale conclusione non intervenga entro novanta giorni dalla richiesta di cui al comma 1, la conferenza di servizi si esprime comunque entro i successivi trenta giorni. Nell'ambito di tale conferenza, l'autorità competente alla VIA si esprime sulle condizioni per la elaborazione del progetto e dello studio di impatto ambientale. In tale fase, che costituisce parte integrante della procedura di VIA, la suddetta autorità esamina le principali alternative, compresa l'alternativa zero, e, sulla base della documentazione disponibile, verifica

L'art. 14-ter, invece, raccoglie la disciplina in materia di lavori della conferenza⁹⁹ ed introduce alcune interessanti previsioni.

l'esistenza di eventuali elementi di incompatibilità, anche con riferimento alla localizzazione prevista dal progetto e, qualora tali elementi non sussistano, indica nell'ambito della conferenza di servizi le condizioni per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, i necessari atti di consenso.

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

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

⁹⁹ Art. 14-ter: «1. La conferenza di servizi assume le determinazioni relative all'organizzazione dei propri lavori a maggioranza dei presenti.

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

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

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

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

In particolare, al primo comma, introduce il criterio maggioritario per le determinazioni in merito all'organizzazione dei lavori.

Prevede, inoltre, una sorta di dissenso "postumo" nel senso che è consentito, per l'amministrazione dissenziente, impugnare la determinazione conclusiva della conferenza entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione della determinazione di conclusione del procedimento. Ed inserisce una previsione espressa relativa al provvedimento finale che, «conforme alla determinazione conclusiva favorevole della conferenza di servizi, sostituisce, a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso co-

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

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

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

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

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

munque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti o comunque invitate a partecipare alla conferenza». Previsione che, come si avrà modo di vedere in seguito, ha generato non pochi profili problematici sui rapporti tra determinazione conclusiva e provvedimento finale¹⁰⁰.

Infine, l'art. 14-*quater* elenca il funzionamento dei meccanismi di dissenso¹⁰¹.

¹⁰⁰ Sul punto, si rinvia a quanto si dirà nel Cap. IV, Sez. III.

¹⁰¹ Art. 14-*quater*: «1. Il dissenso di uno o più rappresentanti delle amministrazioni, regolarmente convocate alla conferenza di servizi, a pena di inammissibilità, deve essere manifestato nella conferenza di servizi, deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso.

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

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

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

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

Tale disposizione introduce – ed è questo il punto che più ha generato dibattiti in dottrina – la previsione del criterio della “maggioranza” per l’adozione della determinazione conclusiva del procedimento¹⁰².

La disposizione sembra proseguire nell’*iter* avviato dalla riforma del 1997, rafforzando ancor più il ruolo dell’autorità procedente e considerando anche l’ipotesi di una pluralità di dissensi (la norma, infatti, prevede «*se una o più amministrazioni*»). In tal modo, di certo si lascia qualche ombra sul rispetto delle competenze delle amministrazioni coinvolte che un meccanismo “maggioritario” mal si presta a tutelare.

Tuttavia, in dottrina si è parlato di «un più radicale strumento di elisione dei dissensi maturati in conferenza, sostituendo il farragi-

¹⁰² Per un’analisi dell’istituto a seguito della riforma del 2000 si cfr. O. FORLENZA, “*Interessi prevalenti*” con la conferenza di servizi, in *Guida al diritto*, n. 46, 2000, 117 ss.; F. CARINGELLA, L. TARANTINO, *Il nuovo volto della conferenza di servizi*, in *Urb. e appalti*, 2001, 367 ss.; G. CIAGLIA, *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, in www.lexitalia.it, n. 7-8/2001; D. D’ORSOGNA, *Spunti di riflessione sulla nuova conferenza di servizi*, in *Cons. St.*, 2001, II, 651 ss.; E. PICOZZA, *Note minime sull’istituto della conferenza di servizi e l’evoluzione della realtà*, in *Cons. St.*, 2001, II, 699 ss.; D. D’ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, cit.; S. DETTORI, *La conferenza di servizi come regola di coordinamento dell’azione amministrativa: spunti ricostruttivi*, in *Tar*, 2002, 107 ss.; S. GLINIANSKI, *La legittimazione a partecipare alla conferenza di servizi e la competenza all’adozione della decisione conclusiva*, in www.lexitalia.it, n. 10/2003; F.S. MARINI, *Semplificazione versus decentramento: ovvero la regola maggioritaria nella Conferenza di servizi e la disciplina costituzionale delle competenze amministrative*, in www.forumcostituzionale.it, 2003.

noso meccanismo dato dal binomio adozione del provvedimento-potere di sospensione con un più lineare meccanismo che abilita l'amministrazione procedente, ove lo ritenga, a recepire la posizione maggioritaria espressa in sede di conferenza»¹⁰³.

4. Gli interventi normativi dell'ultimo decennio

Nell'ultimo decennio tre sono stati gli interventi modificativi della disciplina: nel 2005, nel 2009 e l'ultimo, più recente, nel 2010.

Più significativi tra i tre sono stati il primo e l'ultimo.

In particolare, la riforma operata nel 2005 ha rubricato gli articoli dedicati alla conferenza operando una distinzione tra conferenza di servizi (art. 14¹⁰⁴) e conferenza di servizi preliminare (art. 14-

¹⁰³ Così, F. CARINGELLA, M. SANTINI, *Il nuovo volto della conferenza di servizi*, in F. CARINGELLA, D. DE CAROLIS, G. DE MARZO (a cura di), *Le nuove regole dell'azione amministrativa dopo le leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Milano, 2005, 554-555.

¹⁰⁴ La legge n. 15 del 2005 ha rubricato l'art. 14, modificato i commi 2, 3, 5 e ha aggiunto il comma 5-bis secondo cui «previo accordo tra le amministrazioni coinvolte, la conferenza di

*bis*¹⁰⁵); ha, inoltre, ridisegnato i meccanismi di funzionamento (contenuti nell'art. 14-*ter*¹⁰⁶) e organizzato (innovandola notevolmente) la disciplina dei dissensi espressi in conferenza (art. 14-*quater*¹⁰⁷); ha, in-

servizi è convocata e svolta avvalendosi degli strumenti informatici disponibili, secondo i tempi e le modalità stabiliti dalle medesime amministrazioni».

¹⁰⁵ L'art. 9 della legge n. 15 del 2005 ha modificato l'art. 14-*bis* ai commi 1, 2 e ha aggiunto il comma 3-*bis*.

¹⁰⁶ Anche l'art. 14-*ter* ha subito modifiche da parte dell'art. 10 della legge n. 15 del 2005 che è intervenuto aggiungendo il comma 01, modificando i commi 2, 3, 4, 5; ha, inoltre aggiunto il comma 6-*bis*, modificato il comma 7 e sostituito il comma 9 dal seguente: «*il provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva di cui al comma 6-bis sostituisce, a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla predetta conferenza».*

¹⁰⁷ L'art. 14-*quater* (rubricato «*Effetti del dissenso espresso nella conferenza di servizi*») ha subito modifiche ad opera dell'art. 11 della legge n. 15 del 2005 che ha abrogato il comma 2 ed il comma 4 sostituendo il comma 3 con la seguente previsione: «*3. Se il motivato dissenso è espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la decisione è rimessa dall'amministrazione precedente, entro dieci giorni: a) al Consiglio dei Ministri, in caso di dissenso tra amministrazioni statali; b) alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata "Conferenza Stato-regioni", in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali; c) alla Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali.*

Verificata la completezza della documentazione inviata ai fini istruttori, la decisione è assunta entro trenta giorni, salvo che il Presidente del Consiglio dei Ministri, della Conferenza Stato-regioni o della Conferenza unificata, valutata la complessità dell'istruttoria, decida di prorogare tale termine per un ulteriore periodo non superiore a sessanta giorni.

3-bis. Se il motivato dissenso è espresso da una regione o da una provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, la determinazione sostitutiva è rimessa dall'amministrazione precedente, entro dieci giorni: a) alla Conferenza Stato-regioni, se il dissenso verte tra un'amministrazione statale e una regionale o tra amministrazioni regionali; b) alla Conferenza unificata, in caso di dissenso tra una regione o provincia autonoma e un ente locale.

Verificata la completezza della documentazione inviata ai fini istruttori, la decisione è assunta entro trenta giorni, salvo che il Presidente della Conferenza Stato-regioni o della Conferenza unificata, valutata la complessità dell'istruttoria, decida di prorogare tale termine per un ulteriore periodo non superiore a sessanta giorni.

3-ter. Se entro i termini di cui ai commi 3 e 3-bis la Conferenza Stato-regioni o la Conferenza unificata non provvede, la decisione, su iniziativa del Ministro per gli affari regionali, è rimessa al Consiglio dei Ministri, che assume la determinazione sostitutiva nei successivi trenta giorni, ovve-

fine, previsto l'ipotesi di una conferenza di servizi in materia di finanza di progetto (art. 14-*quinquies*¹⁰⁸).

Dunque, la riforma è intervenuta con qualche correttivo nella disciplina generale dell'art. 14 e in maniera più incisiva nella gestione dei dissensi di cui all'art. 14-*quater*.

Il comma 2¹⁰⁹ dell'art. 14 reca un'aggiunta, in quanto è prevista l'obbligatorietà dell'indizione della conferenza, oltre che nell'ipotesi (già prevista nella disciplina previgente) di mancato rilascio degli at-

ro, quando verta in materia non attribuita alla competenza statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, e dell'articolo 118 della Costituzione, alla competente Giunta regionale ovvero alle competenti Giunte delle province autonome di Trento e di Bolzano, che assumono la determinazione sostitutiva nei successivi trenta giorni; qualora la Giunta regionale non provveda entro il termine predetto, la decisione è rimessa al Consiglio dei Ministri, che delibera con la partecipazione dei Presidenti delle regioni interessate.

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

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

¹⁰⁸ Art. 14-*quinquies*: «Nelle ipotesi di conferenza di servizi finalizzata all'approvazione del progetto definitivo in relazione alla quale trovino applicazione le procedure di cui agli articoli 37-bis e seguenti della legge 11 febbraio 1994, n. 109, sono convocati alla conferenza, senza diritto di voto, anche i soggetti aggiudicatari di concessione individuati all'esito della procedura di cui all'articolo 37-*quater* della legge n. 109 del 1994, ovvero le società di progetto di cui all'articolo 37-*quinquies* della medesima legge».

¹⁰⁹ L'art. 14, comma 2, prevede che: «la conferenza di servizi è sempre indetta quando l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga, entro trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta. La conferenza può essere altresì indetta quando nello stesso termine è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate».

ti richiesti da parte delle amministrazioni competenti, anche nel caso in cui sia intervenuto il dissenso di una o più di tali amministrazioni. Viene, inoltre, modificato il termine per l'indizione da quindici a trenta giorni.

La previsione normativa si trasforma, così, da superamento dell'inerzia, al superamento anche del dissenso espresso.

V'è, inoltre, l'aggiunta del comma 5-*bis* che apre, per la prima volta, all'utilizzo di strumenti informatici per la convocazione e lo svolgimento della conferenza.

L'intervento legislativo in esame apporta qualche modifica anche alla struttura della conferenza di servizi "preliminare" di cui all'art. 14-*bis* (aggiungendo, peraltro, la rubrica dell'articolo), ampliando la possibilità di convocazione anche nell'ipotesi di «inse-diamenti produttivi di beni e servizi».

Nel medesimo articolo, viene aggiunto il comma 3-*bis*¹¹⁰ che assoggetta il dissenso "qualificato" di un'amministrazione preposta

¹¹⁰ Art., 14-*bis*, comma 3-*bis*: «il dissenso espresso in sede di conferenza preliminare da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità, con riferimento alle opere interregionali, è sottoposto alla disciplina di cui all'articolo 14-*quater*, comma 3».

«alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità» alla disciplina prevista nell'art. 14-*quater* per il superamento del dissenso.

Per quanto riguarda i “lavori della conferenza di servizi” (è questa la rubrica apposta dal legislatore del 2005 all'art. 14-*ter*), occorre notare, in primo luogo, l'aggiunta del fattore tempo con il comma 01¹¹¹, che scandisce i termini per la prima riunione della conferenza.

Vi è, inoltre, qualche correttivo ulteriore nei termini previsti dalla previgente disciplina, ma quello che conta sottolineare è l'aggiunta del comma 6-*bis*¹¹² che opera un passaggio dalla regola maggioritaria (introdotta dal legislatore del 2000) al concetto di “prevalenza” delle posizioni espresse in conferenza.

¹¹¹ Art. 14-*ter*, comma 01: «la prima riunione della conferenza di servizi è convocata entro quindici giorni ovvero, in caso di particolare complessità dell'istruttoria, entro trenta giorni dalla data di indizione».

¹¹² Art. 14-*ter*, comma 6-*bis*: «all'esito dei lavori della conferenza, e in ogni caso scaduto il termine di cui al comma 3, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede».

La legge sembra, così, “stemperare”¹¹³ il principio maggioritario e modificare in maniera sostanziale l’impostazione della disciplina previgente.

La disposizione consente, infatti, all’amministrazione procedente di adottare la determinazione di conclusione del procedimento (che la legge specifica dover essere «motivata») «tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede».

La formulazione letterale lascia qualche dubbio, che attualmente continua a permanere, in quanto sembra essersi – con la legge del 2005 – compiuto quel percorso che prima si è evidenziato di “trasformazione” dell’originaria impostazione del modulo conferenziale che dà avvio ad un diverso modo di intendere la conferenza di servizi ripreso ed affermato con vigore anche recentemente a livello normativo e giurisprudenziale.

La riforma legislativa del 2005 innova, inoltre, in maniera significativa sulla disciplina del dissenso di cui all’art. 14-*quater*, intro-

¹¹³ Cfr., ancora, F. CARINGELLA, M. SANTINI, *Il nuovo volto della conferenza di servizi*, cit., 555.

ducendo un complesso meccanismo di gestione dei dissensi espressi in conferenza¹¹⁴.

Come si avrà modo di vedere in seguito tale intervento, dovendo anche confrontarsi con la intervenuta riforma del titolo V della Costituzione¹¹⁵, introduce, all'art. 14-*quater*, comma 3-*bis*, un'ipotesi ulteriore di dissenso, cioè quello espresso «da una Regione o da una provincia autonoma in una delle materie di propria competenza».

Nel 2009, con la legge n. 69, non si registra un significativo intervento da parte del legislatore; sono precisati alcuni aspetti della partecipazione dei privati e dei concessionari o gestori di pubblici servizi coinvolti direttamente o indirettamente nel procedimento

¹¹⁴ Tra i contributi a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 15 del 2005, cfr. R. BIN, *Dissensi in conferenza di servizi e incauto deferimento della decisione alle «conferenze» intergovernative: le incongruenze della legge 15/2005*, in www.forumcostituzionale.it, 7 dicembre 2005; G. GARDINI, *La conferenza di servizi*, nel Dossier su “La nuova legge sul procedimento amministrativo”, in *Giornale dir. amm.*, 2005 p. 488 ss.; A. VACCA, *Il dissenso in seno alla conferenza di servizi ed il ruolo attribuito alle conferenze intergovernative dalla legge 15/05. Commento dell'art. 14 quater legge 241/90*, in www.lexitalia.it, 6/2005; D. D'ORSOGNA, *La conferenza di servizi: i procedimenti*, in V. CERULLI IRELLI, *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Torino, 2006, 201 ss.; F. BASSANINI - L. CARBONE, *La conferenza di servizi. Il modello e i principi*, in V. CERULLI IRELLI, *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Torino, 2006, 173 ss.; M. SANTINI, *Sui meccanismi di dissenso qualificato in conferenza di servizi*, in *Urb. e appalti*, 11/2007, 1325 ss.; ID., *Note sparse sulla giurisprudenza in tema di conferenza di servizi*, *ivi*, 1/2008, 20 ss.; ID., *La conferenza di servizi*, cit.

¹¹⁵ Ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, («Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»).

amministrativo in quanto viene ampliata la possibilità di partecipazione alla conferenza (anche per quella preliminare) ai soggetti proponenti il progetto dedotto in conferenza, senza diritto di voto, nonché ai concessionari e i gestori di pubblici servizi, in quanto vi sia un effetto sulle loro attività¹¹⁶.

Viene, inoltre, contemplata espressamente al comma 1 dell'art. 14-ter la possibilità di svolgimento della conferenza anche per via telematica.

L'ultimo intervento legislativo è stato compiuto dal decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122).

Come si avrà modo di vedere anche in seguito la disposizione modifica (introducendo la locuzione «può indire») la previgente impostazione legislativa (che prevedeva «indice di regola») incidendo in

¹¹⁶ L'art. 9 della legge n. 69 del 2009 modifica l'art. 14-ter comma 1 aggiungendo la previsione che consente lo svolgimento in via telematica della conferenza ed inserisce i commi 2-bis («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») e 2-ter («Alla conferenza possono partecipare, senza diritto di voto, i concessionari e i gestori di pubblici servizi, nel caso in cui il procedimento amministrativo o il progetto dedotto in conferenza implichi loro adempimenti ovvero abbia effetto diretto o indiretto sulla loro attività. Agli stessi è inviata, anche per via telematica e con congruo anticipo, comunicazione della convocazione della conferenza di servizi. Alla conferenza possono partecipare inoltre, senza diritto di voto, le amministrazioni preposte alla gestione delle eventuali misure pubbliche di agevolazione»).

qualche modo sul problema della “obbligatorietà” della conferenza oggetto di numerose discussioni in dottrina.

La conferenza prevista nel comma 2 (quella definita “decisoria”) rimane invece obbligatoria nel caso di mancato rilascio da parte delle amministrazioni partecipanti degli atti di loro competenza, o (come anche previsto nella disciplina previgente) in caso di dissenso di una di esse.

Viene, però, aggiunto un inciso nella parte finale in cui si prevede che l’indizione della conferenza è, altresì, possibile, oltre al caso del dissenso appena detto, anche «nei casi in cui è consentito all’amministrazione procedente di provvedere direttamente in assenza delle determinazioni delle amministrazioni competenti».

L’ultima aggiunta, per la verità, è un po’ ambigua in quanto sembra confliggere con la *ratio* della conferenza – ammesso che essa possa ancora ritrovarsi nella valutazione contestuale di una pluralità di interessi pubblici – la previsione della possibilità per l’amministrazione procedente di «provvedere direttamente» senza che siano espresse le volontà delle altre amministrazioni. Tutto ciò

sembra costituire ulteriore indizio per ritenere che è, forse, definitivamente modificata l'impostazione del modulo conferenza di servizi.

Si registra, inoltre, un'aggiunta all'art. 14-ter, comma 2, dove vengono precisati i termini per la fissazione di una nuova riunione della conferenza in caso di richiesta proveniente da un'amministrazione preposta alla tutela del patrimonio culturale, nonché viene stabilita una più attiva partecipazione dei responsabili degli sportelli unici per concordare il calendario delle riunioni delle conferenze di servizi¹¹⁷.

La più recente riforma, inoltre, interviene nel procedimento avente ad oggetto interessi "sensibili", come nel caso di autorizza-

¹¹⁷ Art. 14-ter, comma 2: «la convocazione della prima riunione della conferenza di servizi deve pervenire alle amministrazioni interessate, anche per via telematica o informatica, almeno cinque giorni prima della relativa data. Entro i successivi cinque giorni, le amministrazioni convocate possono richiedere, qualora impossibilitate a partecipare, l'effettuazione della riunione in una diversa data; in tale caso, l'amministrazione precedente concorda una nuova data, comunque entro i dieci giorni successivi alla prima». Il decreto legge n. 78 del 2010 aggiunge «la nuova data della riunione può essere fissata entro i quindici giorni successivi nel caso la richiesta provenga da un'autorità preposta alla tutela del patrimonio culturale. I responsabili degli sportelli unici per le attività produttive e per l'edilizia, ove costituiti, o i Comuni, o altre autorità competenti concordano con i Soprintendenti territorialmente competenti il calendario, almeno trimestrale, delle riunioni delle conferenze di servizi che coinvolgano atti di assenso o consultivi comunque denominati di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali».

zione paesaggistica (comma 3-*bis*¹¹⁸), nel caso in cui si richiama la VIA (comma 4¹¹⁹) e nel caso di valutazione ambientale strategica (comma 4-*bis*¹²⁰).

Viene ribadita la previsione relativa alla conclusione della conferenza che consente all'amministrazione procedente di adottare la «determinazione motivata di conclusione del procedimento tenendo conto delle posizioni prevalenti», con la possibilità che, in caso di VIA statale, sia adito direttamente il Consiglio dei Ministri (comma

¹¹⁸ Art. 14-*ter*, comma 3-*bis*: «in caso di opera o attività sottoposta anche ad autorizzazione paesaggistica, il soprintendente si esprime, in via definitiva, in sede di conferenza di servizi, ove convocata, in ordine a tutti i provvedimenti di sua competenza ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

¹¹⁹ Art. 14-*ter*, comma 4: «fermo restando quanto disposto dal comma 4-*bis* nei casi in cui sia richiesta la VIA, la conferenza di servizi si esprime dopo aver acquisito la valutazione medesima ed il termine di cui al comma 3 resta sospeso, per un massimo di novanta giorni, fino all'acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale. Se la VIA non interviene nel termine previsto per l'adozione del relativo provvedimento, l'amministrazione competente si esprime in sede di conferenza di servizi, la quale si conclude nei trenta giorni successivi al termine predetto. Tuttavia, a richiesta della maggioranza dei soggetti partecipanti alla conferenza di servizi, il termine di trenta giorni di cui al precedente periodo è prorogato di altri trenta giorni nel caso che si appalesi la necessità di approfondimenti istruttori. Per assicurare il rispetto dei tempi, l'amministrazione competente al rilascio dei provvedimenti in materia ambientale può far eseguire anche da altri organi dell'amministrazione pubblica o enti pubblici dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero da istituti universitari tutte le attività tecnico-istruttorie non ancora eseguite. In tal caso gli oneri economici diretti o indiretti sono posti a esclusivo carico del soggetto committente il progetto, secondo le tabelle approvate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze».

¹²⁰ Art. 14-*ter*, comma 4-*bis*: «nei casi in cui l'intervento oggetto della conferenza di servizi è stato sottoposto positivamente a valutazione ambientale strategica (VAS), i relativi risultati e prescrizioni, ivi compresi gli adempimenti di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 10 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, devono essere utilizzati, senza modificazioni, ai fini della VIA, qualora effettuata nella medesima sede, statale o regionale, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».

6-bis¹²¹). Nel medesimo comma viene aggiunta la previsione di una responsabilità dirigenziale o disciplinare e amministrativa in caso di mancata partecipazione alla conferenza o di ritardata o mancata adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento.

Rimane, comunque, al comma 7 il meccanismo per superare l'inerzia delle amministrazioni nel caso di mancata espressione della volontà da parte del rappresentante¹²².

Infine, vi sono due punti critici che il nuovo intervento del legislatore genera.

¹²¹ Art. 14-ter, comma 6-bis: «all'esito dei lavori della conferenza, e in ogni caso scaduto il termine di cui ai commi 3 e 4, l'amministrazione procedente, in caso di VIA statale, può adire direttamente il Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 26, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 2006, n. 152; in tutti gli altri casi, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede, adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento che 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. La mancata partecipazione alla conferenza di servizi ovvero la ritardata o mancata adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento sono valutate ai fini della responsabilità dirigenziale o disciplinare e amministrativa, nonché ai fini dell'attribuzione della retribuzione di risultato. Resta salvo il diritto del privato di dimostrare il danno derivante dalla mancata osservanza del termine di conclusione del procedimento ai sensi degli articoli 2 e 2-bis».

¹²² Art. 14-ter, comma 7: «si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione, ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità, alla tutela paesaggistico-territoriale e alla tutela ambientale, esclusi i provvedimenti in materia di VIA, VAS e AIA, il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza, non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata».

Il primo è collegato all'espressa abrogazione del comma 9 dell'art. 14-ter che recava la disciplina del provvedimento finale; come sostenuto in dottrina, ciò per evitare la duplicazione di un provvedimento finale a carattere ricognitivo¹²³.

Il secondo è collegato alla regolamentazione dei dissensi espressi in conferenza¹²⁴, in particolare, come si avrà modo di vedere in seguito (cfr. Cap. IV, Sez. II) al meccanismo di gestione dei dissensi regionali.

Infine, per rendere omogenea la disciplina della conferenza sul territorio nazionale è stato modificato l'art. 29, comma 2-ter della

¹²³ Cfr. A. CIMELLARO, A. FERRUTI, *La (nuova) conferenza di servizi. Prime osservazioni sulla riforma introdotta dal decreto-legge n. 78/2010*, in www.lexitalia.it, n. 6/2010. Sul punto si rinvia a quanto si dirà nel Cap. IV, Sez. III.

¹²⁴ L'art. 14-quater viene modificato al comma 1, mentre i commi 3, 3-bis, 3-ter e 3-quater sono sostituiti dal seguente: «Al di fuori dei casi di cui all'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione, e delle infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, di cui alla parte seconda, titolo terzo, capo quarto del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, nonché' dei casi di localizzazione delle opere di interesse statale, ove venga espresso motivato dissenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la questione, in attuazione e nel rispetto del principio di leale collaborazione e dell'articolo 120 della Costituzione, è rimessa dall'amministrazione procedente alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, che si pronuncia entro sessanta giorni, previa intesa con la Regione o le Regioni e le Province autonome interessate, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali, ovvero previa intesa con la Regione e gli enti locali interessati, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali. Se l'intesa non è raggiunta nei successivi trenta giorni, la deliberazione del Consiglio dei ministri può essere comunque adottata. Se il motivato dissenso e' espresso da una Regione o da una Provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, il Consiglio dei Ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate».

legge n. 241 del 1990 inserendo dopo la parola «assenso» le seguenti parole «e la conferenza di servizi», facendola rientrare, così, nei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2 della Costituzione¹²⁵.

¹²⁵ Sul punto, si veda ancora, A. CIMELLARO, A. FERRUTI, *La (nuova) conferenza di servizi. Prime osservazioni sulla riforma introdotta dal decreto-legge n. 78/2010*, cit.

SEZ. II

L'ARRICCHIMENTO TIPOLOGICO DELLO SCHEMA DELLA CONFERENZA

1. L'adattamento della conferenza alle esigenze: i tipi.

Il, seppur rapido, *excursus* compiuto conferma quanto prima detto e, cioè, che gli interventi del legislatore, così numerosi, non hanno potuto consentire una “sedimentazione” nella pratica del modulo conferenza a causa della modifica costante dei tratti caratterizzanti che hanno comportato non pochi problemi nella fase applicativa.

E si può notare come l'originario modello del 1990 non è riuscito a rispondere alle molteplici esigenze della realtà giuridico-sociale e alle variegate applicazioni pratiche del modulo. Ciò ha comportato un aggiustamento progressivo concretizzatosi in un arricchimento dei modelli di conferenza.

Già nell'art. 14 della legge n. 241 del 1990 si rinvencono, in effetti, diverse tipologie di conferenza sulle quali la dottrina ha espresso una notevole varietà di posizioni.

Per alcuni Autori si è trattato di un unico modello unitario comprensivo di tutte le figure¹²⁶.

Per altri, pur essendo possibile una tale conclusione, è più corretto individuare più articolazioni funzionali¹²⁷.

In ogni caso, la differenziazione più comune in dottrina è quella tra modello istruttorio e decisorio, ovvero tra il carattere interno ed esterno¹²⁸.

¹²⁶ Così, B. CAVALLO, *Provvedimenti e atti amministrativi*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da G. SANTANIELLO, Padova, 1993, 214.

¹²⁷ G. COMPORLI, *Conferenze di servizi e ordinamento delle autonomie*, cit., 237. L'A. sostiene che «la conferenza rimane in tutti i casi uguale a sé stessa» ed, anzi, che gli interventi che ne individuano una pluralità di tipologie «rischiano di rendere più disorganica la disciplina generale dell'istituto e, anzi, di trasformare questa in un coacervo di regole speciali che riguardano applicazioni settoriali dello stesso».

¹²⁸ Si veda, in tal senso, G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, cit., 1322 e 1325; G. CORSO, F. TERESI, *Il procedimento amministrativo e l'accesso ai documenti*, Rimini, 1991, 104-105; G. CUGURRA, *La concentrazione dei procedimenti*, relazione al Convegno su *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale* (Tremezzo 19-21 settembre 1996), in *Atti del Convegno*, Milano, 1997, 87 ss. ritiene che sia possibile individuare «almeno tre significati diversi»: il primo è una «conferenza interna all'amministrazione che la promuove», il secondo individua una «conferenza tra amministrazioni», il terzo, infine, individua una conferenza promossa «per verificare se sussistono le condizioni per instaurare con altre amministrazioni un rapporto destinato a produrre i suoi effetti nel tempo quale quello derivante da un accordo di programma»; in altre parole, precisa l'A., si tratta di «una conferenza di servizi caratterizzata dal massimo grado di informalità [che] ha lo scopo di verificare se sussistono le condizioni minime per l'attivazione, da parte di una pluralità di amministrazioni, di procedimenti distinti ancorché reciprocamente collegati». P. FORTE, *La confe-*

Le tipologie proposte discendono soprattutto dal modo in cui il fenomeno è osservato. Così, la distinzione tra istruttoria e decisoria coglie, in particolare, l'aspetto funzionale; quella tra interna e esterna valorizza il profilo strutturale¹²⁹.

E' stato anche osservato che «se ci si sofferma con attenzione sulle norme di carattere generale che disciplinano l'istituto, ci si accorge che la distinzione più esauriente è forse» quella tra «conferenze di uffici e conferenze tra amministrazioni»¹³⁰.

Ed è stata proposta una differenziazione tra conferenze endo-procedimentali (nell'ambito di un unico procedimento) e conferenze operazionali (volte a raccordare più procedimenti o sub procedimenti) facenti capo a diversi centri decisionali¹³¹.

A parte va considerata la conferenza che può essere convocata su richiesta dell'interessato¹³².

renza di servizi, cit., 24 privilegia una distinzione tra conferenza «preparatoria» e conferenza «decisoria».

¹²⁹ Cfr. D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, cit., 155, che riprende le osservazioni di F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, cit. 270.

¹³⁰ Così, G. CUGURRA, *La concentrazione dei procedimenti*, cit., 86.

¹³¹ E' questa la diversificazione proposta da D. D'ORSOGNA, *La conferenza di servizi: i procedimenti*, cit., 215.

¹³² Tale tipologia è contenuta nella previsione di cui all'art. 14, comma 4 secondo cui «quando l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di competenza di più amministrazioni pubbliche, la conferenza di servizi è convocata, anche su

Le classificazioni che si rinvengono nelle ricostruzioni della dottrina indubbiamente hanno colto i molteplici caratteri della conferenza ma, allo stesso tempo, è forse possibile dubitare sulla utilità di una tale variegata classificazione¹³³.

Per la verità, inizialmente qualche difficoltà era sorta anche nell'individuazione del rapporto tra la disciplina generale contenuta nella legge 241 del 1990 e le altre ipotesi "speciali" di conferenza, prima di concludere per una ampia applicabilità delle previsioni relative al funzionamento a tutti i modelli di conferenza.

Comunque, tra quelle indicate, prevalgono le distinzioni tra una conferenza di servizi istruttoria e una decisoria ed una interna ed esterna.

Anche una tale, più essenziale, classificazione probabilmente può non cogliere sempre in maniera esatta i fenomeni, in quanto anche la conferenza c.d. "istruttoria" sembra comunque avere margini decisionali piuttosto ampi, al punto che v'è chi ha sostenuto che il

richiesta dell'interessato, dall'amministrazione competente per l'adozione del provvedimento finale».

¹³³ Come detto, si mostra molto critico verso l'individuazione di una pluralità di conferenze, G. COMPORI, *Conferenze di servizi e ordinamento delle autonomie*, cit., 237.

criterio funzionale non può fungere da valido parametro di classificazione, individuando delle differenze tra le varie tipologie tali da farle assegnare a modelli diversi¹³⁴.

In tal senso, più corretta sembrerebbe la tesi di quella dottrina che riconduce le diverse figure di conferenza di servizi in un «modello unitario», riconoscendo alla conferenza di servizi «natura squisitamente istruttoria». E ciò in considerazione della collocazione della conferenza in una fase anteriore al momento costitutivo degli effetti giuridici, essendo ben distinte la fase provvedimentale dalla fase di elaborazione del contenuto del provvedimento¹³⁵.

Insomma l'istituto, di natura mutevole, sembra modularsi nel tempo a seconda delle esigenze pratiche che è preposto a soddisfare¹³⁶.

¹³⁴ Così D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, cit., 155, secondo cui «la conferenza, anche quella definita "istruttoria" dalla dottrina, assolve una funzione decisoria».

¹³⁵ Cfr. B. CAVALLO, *Provvedimenti e atti amministrativi*, cit., 214.

¹³⁶ Una critica all'utilità delle classificazioni è rinvenibile in S. DETTORI, *La conferenza di servizi come regola di coordinamento dell'azione amministrativa: spunti ricostruttivi*, cit., il quale, partendo dal presupposto che la conferenza ha la possibilità di divenire «strumento di gestione ordinaria dell'interazione degli interessi nel procedimento quando si ravvisi l'opportunità di una contestualizzazione della valutazione», sostiene che «l'attribuzione alla conferenza di una valenza istruttoria o decisoria è priva di alcuna rilevanza logica». Ciò in quanto l'ottica da privilegiare è quella, non tanto di «individuare se la contestualizzazione della valutazione degli interessi avvenga nella fase istruttoria piuttosto che in quella decisoria del procedimento, ma di accettare che l'intero processo di esplicazione

Nell'attualità, volendo proporre un inquadramento che si inserisca in maniera abbastanza agevole nel quadro normativo vigente, ci si può riferire, tenendo conto dell'impostazione di buona parte della dottrina, a quattro o cinque modelli (a seconda che si voglia ritenere quella su richiesta dell'interessato come modello autonomo) di conferenza¹³⁷.

Innanzitutto quella definita "interna" (o "istruttoria") e quella definita "decisoria".

La prima ricavabile dal primo comma dell'art. 14 è riferita ad un unico procedimento, in cui la decisione è assunta da un solo organo. In tal caso, permane lo schema di una valutazione contestuale e celere per un confronto tra un interesse primario e interessi secondari¹³⁸.

Come si vedrà meglio in seguito, con il decreto legge n. 78 del 2010 tale tipologia è stata prevista come una "possibilità", non più

della funzione amministrativa, in presenza di particolari presupposti, sia regolato da una peculiare disciplina che si inserisce in quella generale del procedimento amministrativo».

¹³⁷ Ne individua quattro modelli principali, D. D'ORSOGNA, *La conferenza di servizi: i procedimenti*, cit., 215.

¹³⁸ L'art. 14, primo comma, nella sua attuale formulazione, prevede che «qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente può indire una conferenza di servizi».

(come nella previgente disciplina) modulo “regolare” di esercizio della funzione amministrativa¹³⁹. Si ricorda che è resa possibile la partecipazione anche ad amministrazioni che non derivano la loro legittimazione procedimentale da altra esplicita disposizione di legge¹⁴⁰.

Nell'ipotesi di conferenza riguardante più procedimenti collegati facenti capo a più centri decisionali il rapporto che viene a delinearsi non è tanto di confronto tra interessi primari e secondari, quanto di interessi (tutti) primari.

La seconda discende dal comma 2 dell'art. 14 e dagli artt. 14-*ter* e 14-*quater*, con le modifiche del 2000, del 2005 e le più recenti del decreto legislativo n. 78 del 2010 ed è modulo per una valutazione contestuale degli interessi pubblici coinvolti ai fini dell'adozione di un unico provvedimento che assume così la fisionomia di una decisione pluristrutturata. In effetti, l'unico provvedimento risultante

¹³⁹ E' stato osservato da M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, Roma, 2008, 16, che «l'inciso “di regola” sembra fare della conferenza istruttoria uno strumento ordinario di esercizio della funzione amministrativa, la cui deroga necessita di specifica motivazione».

¹⁴⁰ Così, M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 15 il quale richiama, come esempio di conferenza istruttoria, la previsione contenuta nell'art. 27 del decreto legge n. 22 del 1997 (c.d. “Decreto Ronchi”), in tema di localizzazione di impianti di smaltimento rifiuti.

dall'incontro delle volontà espresse in conferenza sostituisce le singole determinazioni delle amministrazioni partecipanti.

A queste prime due si aggiungono la conferenza relativa a più procedimenti connessi e quella preliminare con la specificazione di quella convocata su richiesta dell'interessato.

2. ... la conferenza relativa a più procedimenti amministrativi connessi.

La conferenza "trasversale" tra procedimenti connessi, novità della legge n. 127 del 1997, si riferisce ad interessi «coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati».

Una tale conferenza, che consente la valutazione di interessi altrimenti apprezzati in più procedimenti che la legge definisce «connessi», in quanto attinenti a (e necessari per conseguire) «mede-

simi attività o risultati»¹⁴¹, si inserisce in un procedimento al termine del quale, come osservato in dottrina, il provvedimento «si forma mediante il concorso di più organi, ciascuno dei quali provvede per una parte»¹⁴².

Si tratta di un'ipotesi quanto mai interessante perché apre lo spazio per una incisiva trasformazione del criterio di valutazione degli interessi coinvolti, che si espande a tutti quelli coinvolti in procedimenti (o subprocedimenti) autonomi ma tra loro connessi¹⁴³.

E' stato, infatti, osservato come l'individuazione dell'interesse pubblico da perseguire avvenga «in forma dialetticamente unitaria: si supera il confine del (singolo) procedimento e si opera la unificazione (quanto alla determinazione dell'interesse in concreto da per-

¹⁴¹ La conferenza di servizi per l'esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesimi attività o risultati, ha avuto primo ingresso nella legge sul procedimento con le modifiche apportate dall'art. 17 della legge 17 maggio 1997, n. 12; anche se secondo G. CUGURRA, *La semplificazione*, cit., 485, tale figura è affine a quella che già era contemplata nell'art. 27 della legge n. 142 del 1990.

¹⁴² Così M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, 1993, II, cit., 131, nell'analisi del provvedimento «strutturalmente complesso».

¹⁴³ Osserva D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, cit., 166, come «la disciplina positiva dedicata a tale modello generale di conferenza di servizi è senza dubbio la più interessante ed originale rispetto alla tradizione: con essa, infatti, l'attenzione del legislatore si è in modo chiaro spostata dal singolo procedimento (e dal singolo provvedimento) all'insieme dei procedimenti (e dei provvedimenti) «riguardanti medesimi attività o risultati», ossia alla complessiva, pur se frammentata in più procedimenti, attività amministrativa necessaria per concludere un'operazione amministrativa».

seguire) di tutti i procedimenti finalizzati ad un'unica operazione amministrativa»¹⁴⁴.

Con tutta probabilità, la conferenza di servizi relativa a procedimenti «connessi», esprime in maniera compiuta l'esigenza di pensare ad una attività amministrativa "aperta", in modo, cioè, che i singoli provvedimenti e procedimenti non impediscano di osservare il risultato come obiettivo per il cui raggiungimento conformare l'attività¹⁴⁵. E' uno schema logico che può consentire una variabile flessibilità di volta in volta adattabile senza alterare la stabilità delle competenze che è in funzione di garanzia.

Naturalmente, proprio la pluralità dei procedimenti pone, per queste ipotesi di conferenza, alcuni problemi specifici.

Ad esempio, qualche dubbio è sorto sull'amministrazione cui spettava l'indizione della conferenza. Ed è interessante notare come per tale ipotesi cominciasse ad avere rilievo il concetto di interesse

¹⁴⁴ Così, F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, cit., 264.

¹⁴⁵ Cfr., ancora, D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, cit., 166, secondo cui «tutte le attività (di tutte le amministrazioni da coinvolgere in conferenza, e dunque) necessarie per (o cooperanti a) risolvere un problema amministrativo, o raggiungere un obiettivo, infatti, sono unitariamente, e globalmente, assunte ad oggetto di disciplina giuridica».

pubblico “prevalente”¹⁴⁶, nel momento in cui per l’indizione della conferenza era individuata la competenza della amministrazione portatrice dell’interesse prevalente¹⁴⁷.

Parte della dottrina ha proposto, inoltre, una suddivisione tra procedimenti collegati “in serie” (in cui la conclusione del primo condiziona l’apertura del secondo) e procedimenti “in parallelo” (ove non v’è tale condizionamento)¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Sul punto, si vedano F.G. COCA, *Analisi giuridica*, cit., 290; D. D’ORSOGNA, *op. ult. cit.*, 167 per il quale «questi problemi, tuttavia, sono destinati ad occupare nella pratica applicativa minore spazio: va evidenziato, infatti, che la nuova disciplina di legge, sebbene continui a far riferimento al criterio dell’interesse pubblico prevalente, nell’art. 14, comma 3, ha eliminato tale riferimento (sostituendo ad esso un criterio diverso) nell’ambito della previsione (di cui all’art. 14, comma 4) dedicata alle conferenze di servizi convocate su richiesta del privato interessato, previsione che trova principale applicazione proprio per le conferenze di servizi dedicate a procedimenti connessi per il risultato di cui al comma 3».

¹⁴⁷ Si ricorda che la disciplina precedente all’intervento del 2000 indicava quale amministrazione competente all’indizione della conferenza di servizi per procedimenti connessi anche «(...) l’amministrazione competente a concludere il procedimento che cronologicamente deve precedere gli altri connessi». Come notato da D. D’ORSOGNA, *op. cit.*, 194, «si trattava, in effetti, di una formula ambigua seppur suggestiva, perché induceva a ritenere che fosse possibile accorpare in conferenza di servizi anche (la fase decisoria de) i procedimenti “in serie”, per i quali la disciplina formale che detta una scansione temporale ha, invece, anche una rilevanza sostanziale».

Tale possibilità non è più prevista nell’attualità, in quanto l’art. 14, comma 3 prevede la competenza all’indizione di tale tipologia di conferenza per «l’amministrazione o, previa informale intesa, una delle amministrazioni che curano l’interesse pubblico prevalente».

¹⁴⁸ F.G. COCA, *Analisi giuridica*, cit., 289, che propone tale distinzione all’interno della riflessione sulle difficoltà nella composizione della conferenza.

3. ... e la conferenza preliminare.

La conferenza “preliminare” contemplata dall’art. 14-*bis* della legge n. 241 del 1990 (riscritto dall’art. 10 della legge n. 340 del 2000) «può essere convocata per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi, su motivata richiesta dell’interessato, documentata, in assenza di un progetto preliminare, da uno studio di fattibilità, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivi, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari atti di consenso».

E’, dunque, intermedia tra la conferenza decisoria e quella istruttoria; ad essa partecipano le amministrazioni competenti all’adozione del provvedimento finale, che non adottano, come nella conferenza decisoria, una decisione finale, ma indicano a quali condizioni potranno prestare consenso sul progetto definitivo.

Si tratta, pertanto, di una conferenza *predecisoria*, con la quale viene espresso un avviso anticipato sulla possibilità di prestare l’assenso finale, così autovincolandosi a non esprimere *ex post* ragio-

ni di dissenso non emerse in sede di progetto preliminare e non legate a fatti sopravvenuti¹⁴⁹. Ed è questa la particolarità, in quanto si tende ad una decisione avente ad oggetto la fissazione dello schema di decisione definitiva, perché tutte le amministrazioni coinvolte nella realizzazione del progetto in esame devono indicare le condizioni che, se rispettate, consentirebbero di ottenere il loro assenso definitivo alla realizzazione dell'intervento.

Lo schema è applicabile anche alle ipotesi di insediamenti produttivi di beni e servizi¹⁵⁰ subordinando la presentazione dell'istanza all'allegazione di uno studio di fattibilità che attesti la effettiva complessità dell'opera del privato.

Osservando la disciplina, si rinviene nel comma 1 la previsione riguardante i progetti di particolare complessità, in cui la convocazione della conferenza è facoltativa (con addebito delle spese a carico del richiedente) e l'amministrazione discrezionalmente valuta l'opportunità della convocazione.

¹⁴⁹ Così, M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 26.

¹⁵⁰ Tale possibilità è stata inserita con la legge n. 15 del 2005.

Nel comma 2 è contenuta la disciplina riguardante le opere pubbliche e di interesse pubblico¹⁵¹.

Per le «opere pubbliche e di interesse pubblico», dunque, la dottrina ha rilevato come il ricorso alla conferenza preliminare è generalizzato e obbligatorio, mentre nel caso di progetti di particolare complessità attinenti a opere private la convocazione della conferenza, che avviene su «motivata e documentata richiesta dell'interessato», richiesta che precede la presentazione del progetto definitivo e a questa si strumentala, è di carattere facoltativo¹⁵².

¹⁵¹ Rinviene un'ipotesi di "obbligatorietà" della conferenza prevista al comma 2 dell'art. 14-bis M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 26.

¹⁵² E' questa l'osservazione di D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, cit., 173, il quale aggiunge che «la distinzione tra casi di ricorso "facoltativo" e casi di ricorso "obbligatorio" alla conferenza di servizi (avente ad oggetto le decisioni "definitive" riposa sulla distinzione tra decisioni semplici e decisioni complesse. Il fatto che la conferenza di servizi di cui all'art. 14-bis, 1° comma, sia prevista come facoltativa, pur essendo relativa a un progetto di «particolare complessità», non è in contraddizione con quanto appena affermato: la «particolare complessità» del progetto, infatti, è considerata dal legislatore circostanza che giustifica, e rende operativa, prima della obbligatoria conferenza di servizi definitiva, anche la conferenza preliminare, sulla bozza di decisione definitiva». L'A. sviluppa una critica ai primi commenti dedicati alla disciplina di legge, dandosi quasi per scontata l'attinenza di tale conferenza al solo settore delle «procedure di realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico» e dunque la sua costruzione in termini di ipotesi "speciale" di conferenza di servizi, mentre l'innovazione più pregnante derivante da questa previsione è quella del primo comma, ove lo si interpreti come introduttivo di un nuovo modello di conferenza di servizi suscettibile di trovare applicazione anche al di fuori del settore specifico delle opere pubbliche, in tutti i casi, cioè, in cui l'amministrazione è chiamata a decidere in ordine a «progetti di particolare complessità» anche se non riguardanti opere pubbliche o di interesse pubblico.

Sul rilievo applicativo della fattispecie in esame, va segnalata quella dottrina che ne ha enfatizzato il ruolo e criticato un'applicazione riduttiva¹⁵³.

La «conferenza convocata su richiesta del soggetto interessato», poi, apre un'ulteriore possibilità quando il risultato giuridico cui i diversi procedimenti tendono comporta una ricaduta sull'attività del privato¹⁵⁴.

In tale ipotesi, infatti, accanto all'iniziativa dell'autorità procedente o delle altre amministrazioni coinvolte si pone anche la richiesta del privato¹⁵⁵.

¹⁵³ Cfr, ancora, D. D'ORSOGNA, *op. ult. cit.*, 172, che riconosce a tale tipologia di conferenza «il rilievo di modello generale di conferenza di servizi».

¹⁵⁴ La conferenza indetta su richiesta dell'interessato non costituisce un modello ulteriore di conferenza di servizi o, come sostenuto da G. CUGURRA, *La concentrazione dei procedimenti*, cit., 89, un'«ipotesi autonoma» di conferenza di servizi; l'A., infatti la ascrive al modello di conferenza di amministrazioni; sulla stessa linea, F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, cit., 272; D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, cit., 170, il quale ritiene che «la disposizione dedicata all'ipotesi della conferenza su richiesta dell'interessato è volta, dunque, da un lato a disciplinare una modalità ulteriore di indizione della conferenza di servizi (su richiesta dell'interessato); dall'altro ad individuare l'autorità competente alla convocazione della conferenza di servizi in presenza di richiesta del soggetto interessato», per cui «non trattandosi di un modello ulteriore di conferenza di servizi, non si pone il problema della sua obbligatorietà o facoltatività».

¹⁵⁵ Osserva D. D'ORSOGNA, *op. ult. cit.*, 170, che, proprio in considerazione della non autonomia tipologica di questa conferenza, essa «ripete il carattere (di obbligatorietà o facoltatività) proprio del modello volta per volta coinvolto». Per ulteriori osservazioni sul tema, si rinvia a G. CUGURRA, *La concentrazione dei procedimenti*, cit.; esprime un giudizio positivo P. BERTINI, *La conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1997, 308, «che ritiene apprezzabile l'attribuzione di un "potere" di sollecitazione ad un "estraneo" perché, da un lato,

La disciplina vigente fa riferimento alla «amministrazione competente all'adozione del provvedimento finale» per individuare l'amministrazione competente all'indizione della conferenza, seppur non conferisce alla stessa una competenza esclusiva a ricevere le richieste degli interessati.

Si è notato, difatti, che non si mostra fissato dalla normativa un onere, a carico dell'interessato, di presentare la richiesta di indizione della conferenza di servizi «all'amministrazione competente all'adozione del provvedimento finale», con la conseguente possibilità di presentare la richiesta ad opera del privato dinanzi ad una delle amministrazioni partecipanti alla conferenza¹⁵⁶.

La formula adoperata dalla legge per individuare l'amministrazione competente a convocare tale tipo di conferenza («amministrazione competente all'adozione del provvedimento finale») non sembra del tutto chiara.

l'amministrazione viene "vincolata" a procedere secondo il modulo concentrato; dall'altro, sotto la spinta del privato la conferenza si apre ad interventi non provenienti dall'area dei pubblici poteri».

¹⁵⁶ Come evidenziato da D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, cit., 171, «sarà (nella doverosa) cura dell'amministrazione ricevente la richiesta del privato investire in tal caso della questione l'amministrazione "competente all'adozione del provvedimento finale", ai fini della (eventuale od obbligatoria) convocazione della conferenza».

In tal senso, si ricorda l'interpretazione offerta da quella dottrina che ha inteso per «provvedimento finale quel provvedimento che, tra più provvedimenti (tutti finali, ossia tutti atti conclusivi dei rispettivi procedimenti), disciplina in via definitiva l'assetto degli interessi finali del privato: competente a convocare la conferenza di servizi è, dunque, l'amministrazione in astratto competente ad adottare quel provvedimento che giuridicamente fissa l'assetto degli interessi del privato, ossia che condiziona effettivamente ed in via immediata lo svolgimento dell'attività»¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Così, D. D'ORSOGNA, *op. ult. cit.*, 171.

CAP. III

LA CONFERENZA DI SERVIZI E L'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE AMMINISTRATIVA

1. Gli aspetti valorizzati nella giurisprudenza del giudice costituzionale.

Alcune decisioni del Giudice costituzionale si mostrano assai significative per cogliere le problematiche che ruotano attorno all'esatta connotazione della conferenza di servizi.

La Corte Costituzionale riassume, infatti, aspetti di sistema destinati a costituire un costante punto di orientamento; nelle sentenze che hanno affrontato il tema della conferenza non mancano alcune incertezze, soprattutto in tema di qualificazione dell'istituto, ma lo sviluppo complessivo del ragionamento appare coerente nell'operazione di chiarire passaggi decisivi per l'inquadramento.

Già nella sentenza n. 37 del 1991 il Giudice delle leggi, nel rigettare la questione di legittimità proposta dalle Province autonome e da alcune Regioni nei confronti dell'istituzione di una conferenza regionale quale sede di decisione amministrativa, precisò che «la previsione di un organo in cui, nell'esercizio di funzioni amministrative, siano rappresentati tutti i soggetti portatori di interessi coinvolti nel procedimento di realizzazione delle opere, in modo che tali soggetti possano confrontarsi direttamente ed esprimere le loro posizioni, trovando, in un quadro di valutazione globale, soluzioni di corretto ed idoneo contemperamento delle diverse esigenze, deve considerarsi, oltre che un mezzo di semplificazione e snellimento dell'azione amministrativa, anche un adeguato strumento di realizzazione del principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni»¹⁵⁸.

E, nel valutare l'unanimità come criterio di decisione, sottolineò come essa «vale a garantire l'autonomia dei singoli enti partecipanti e specialmente quella costituzionalmente rilevante delle Regioni e Province autonome, impedendo che queste siano costrette ad

¹⁵⁸ Corte Cost., 31 gennaio 1991, n. 37, in *Foro it.*, 1991, I, 2330.

adeguarsi a decisioni da esse non condivise, ma imposte dalla maggioranza».

L'attenzione in questo caso della Corte è soprattutto riferita al rapporto Stato-Regione ma, come detto, vi sono due punti, per lo meno, di costruzione generale: la possibilità e l'utilità di una sede per il confronto fra una pluralità di interessi ai fini di una loro realizzazione compiuta e il significato nonché il rilievo dell'unanimità per decidere.

Nella successiva decisione n. 62 del 1993 questi elementi vengono confermati con ulteriori interessanti specificazioni¹⁵⁹.

Innanzitutto, con attenzione mirata alla conferenza di servizi, la Corte si preoccupa di valutare la compatibilità di un tale istituto con il buon andamento dell'attività amministrativa quale principio costituzionale di cui all'art. 97.

E' vero che la Corte, nel richiamare la precedente decisione del 1991 (la n. 37), inquadra la conferenza come organo misto e che tale impostazione può avere riflessi sulla costruzione generale, ma è interessante che la conclusione sia nel senso che la conferenza non solo

¹⁵⁹ Corte Cost., 16 febbraio 1993, n. 62, in *Riv. giur. ambiente*, 1994, 639.

non contrasta con il principio di cui all'art. 97 Cost., ma ne costituisce "realizzazione". E ciò in quanto si dà la possibilità di «un esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti nel procedimento».

In secondo luogo, vengono confermati ed ulteriormente valorizzati gli elementi caratterizzanti l'istituto: il primo è la funzione di raccordo tra varie amministrazioni con poteri non solo istruttori ma anche deliberativi; il secondo è che "devono" partecipare alla conferenza tutti i rappresentanti delle amministrazioni tenute ad adottare atti del procedimento. Ciò perché un tale modulo non può certo eliminare atti del procedimento ma deve, in maniera insuperabile, garantire la contestualità, l'unanimità e la partecipazione necessaria di tutti.

Impostazione confermata nella sentenza n. 348 dello stesso anno che, continuando a riferirsi alla conferenza come organo, conclude che «l'istituto della conferenza realizza un giusto contemperamento fra la necessità della concentrazione delle funzioni in

un'istanza unitaria e le esigenze connesse alla distribuzione delle competenze fra gli enti che vi partecipano»¹⁶⁰.

Nella successiva sentenza n. 79 del 1996 vi sono altre precisazioni e qualche correzione nel qualificare l'istituto¹⁶¹.

Si parla, infatti, di una figura organizzativa nell'ambito degli strumenti di coordinamento dell'esercizio di differenti funzioni amministrative.

Si accentua, così, il ruolo della conferenza come attuazione del principio di cooperazione perché è necessario tener conto dei diversi interessi ai fini della decisione finale.

Emerge, poi, nella ricostruzione del Giudice costituzionale, che l'istituto corrisponde all'esigenza di accelerare i tempi del procedimento, ma soprattutto viene ribadito che esso deve «consentire dialogo e reciproca interlocuzione, quale strumento idoneo a sviluppare e rendere effettiva la cooperazione in vista di obiettivi comuni».

¹⁶⁰ Corte Cost., 28 luglio 1993, n. 348, in *Foro it.*, 1994, I, 2064.

¹⁶¹ Corte Cost., 19 marzo 1996, n. 79, in *Giur. cost.*, 1996, 718, con nota di D.M. TRAINA, *Ancora un contributo circa i caratteri "costituzionali" della conferenza di servizi*. Sul punto, cfr., *infra*, par. 3, nota 181.

Il che porta la Corte a concludere che «la conferenza viene ad assumere il rilievo di un metodo che caratterizza il procedimento di raccolta, di valutazione e di espressione dei diversi interessi, anche quando non modifica le competenze in ordine ai singoli atti del procedimento (quali pareri, autorizzazioni, concessioni, nullaosta) ed al provvedimento finale».

Insomma, nelle decisioni della Corte si colgono molti degli elementi che caratterizzano il dibattito sulla conferenza e sul suo ruolo.

Elementi che assumono anche una funzione di guida per le valutazioni da compiere nell'inquadramento complessivo e di sistema.

2. L'esigenza della previsione legislativa.

I rilievi che precedono consentono dunque di inquadrare meglio la previsione della conferenza di servizi all'interno della più generale problematica della semplificazione.

Tra le esigenze che hanno condotto alla formulazione della previsione legislativa dell'art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (all'interno del Capo IV dedicato alla "*semplificazione dell'azione amministrativa*"), vi è stata quella di facilitare il rapporto tra P.A. e privati e tra le stesse amministrazioni in procedimenti complessi caratterizzati dall'emanazione di una pluralità di provvedimenti amministrativi.

Quindi, da un lato il contatto del privato con un'unica amministrazione anziché il rilascio di più provvedimenti da parte delle varie amministrazioni coinvolte, dall'altro, nell'adozione di ciascun provvedimento, un confronto contestuale delle amministrazioni in una sede comune, al fine di pervenire ad una decisione il più possibile concordata e frutto delle volontà diffuse.

L'istituto, per la verità, ancor prima della normazione positiva della legge sul procedimento amministrativo, era rinvenibile in al-

cune previsioni settoriali nei casi in cui fosse necessario acquisire pareri delle varie amministrazioni coinvolte nel procedimento¹⁶².

La legge n. 241 del 1990 raccoglie, dunque, le esigenze, di cui si è parlato in precedenza, derivanti dall'affermazione di un pluralismo amministrativo che ha posto in crisi il metodo tradizionale di esercizio della funzione ed ha aperto la strada verso moduli di esercizio alternativi¹⁶³.

Essa, dunque, «consente di ricucire sul piano operativo il frazionamento delle competenze e la distribuzione, tra vari centri di imputazione, (della cura) degli interessi pubblici»¹⁶⁴. Ed in tal modo diviene «rimedio idoneo a fronteggiare e rendere meno dannoso,

¹⁶² Si pensi, ad esempio, all'art. 3-bis del decreto legge 31 agosto 1987, n. 361, convertito con modificazioni in legge 29 ottobre 1987, n. 441, in materia di smaltimento dei rifiuti; all'art. 27 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria del 1988); all'art. 1 della legge 30 dicembre 1989, n. 424 (recante misure di sostegno per le attività economiche nelle aree interessate dagli eccezionali fenomeni di eutrofizzazione verificatisi nell'anno 1989 nel mare Adriatico); all'art. 2 del decreto legge 1 aprile 1989, n. 121, convertito in legge 29 maggio 1989, n. 205, in materia di interventi infrastrutturali nelle aree interessate dai campionati mondiali di calcio del 1990; all'art. 3 della legge 5 giugno 1990, n. 135 in materia di prevenzione e lotta contro l'AIDS; all'art. 3 della legge 29 novembre 1990, n. 380 (interventi per la realizzazione del sistema idroviario padano-veneto).

¹⁶³ E' quella che G. PALMA, *Itinerari di diritto amministrativo*, Padova, 1996, 288 ha definito come progressiva crisi della logica procedimentale per approdare a «nuove metodologie per la più proficua formazione della imparziale volontà della Amministrazione», con la conseguenza di giungere verso una maggior "informalità", volta a «stemperare la preesistente rigida previsione normativa» non solo «in riferimento ai singoli momenti procedurali, ma anche in riferimento alla conformazione giuridica degli atti».

¹⁶⁴ Così, F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, cit., 259.

sotto il profilo dell'efficienza, questo policentrismo imperfetto, rianodando le competenze nel momento in cui diversi poteri vengono concretamente esercitati»¹⁶⁵.

La previsione contenuta nella legge n. 241 del 1990, da un lato dà una prima risposta alle esigenze di trasformazione della funzione amministrativa non in grado di soddisfare con i suoi tradizionali moduli di esercizio in modo efficiente alle numerose e variegate sollecitazioni della realtà. Dall'altro, tenta di utilizzare, a tal fine, un istituto di carattere generale. Ed è per tale ragione che, in dottrina, si è colto un punto di svolta all'interno dei moduli di esercizio della funzione amministrativa¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Cfr., ancora, F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, cit., 259. Da notare come l'autore rinviene, quale finalità primaria della conferenza, non tanto la semplificazione o lo snellimento del procedimento ma «la valutazione comune e contestuale degli interessi pubblici comunque coinvolti in una determinata operazione amministrativa».

¹⁶⁶ Parla di una «soluzione originale ai problemi del coordinamento delle azioni amministrative» F.G. SCOCA, *op. ult. cit.*, 257; per P. BERTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 271, la conferenza è un «efficace strumento di coordinamento e adeguato rimedio ai possibili rischi di disarticolazione e di settorializzazione del sistema amministrativo»; P.M. PIACENTINI, *La conferenza di servizi: considerazioni generali*, in *Riv. trim. appalti*, 1989, 1147, sosteneva che la conferenza di servizi poteva «costituire l'occasione per l'introduzione nel nostro sistema di un nuovo modo di amministrare che consenta da una parte l'intervento di tutti i soggetti interessati e, dall'altra, mantenga l'unicità della sede decisoria e restringa al massimo i tempi di decisione»; si riscontra, infine, una interessante interpretazione in S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, spec. 611, che, nel considerare l'incidenza delle conferenze di servizi nei consueti paradigmi dello Stato, ne offre una chiave di lettura diversa dagli usuali concetti di semplificazione e coordinamento dell'azione amministrativa. L'A., infatti, definisce la conferenza quale

Quindi, costituiscono punti chiave sia la semplificazione che l'accelerazione dei processi decisionali delle amministrazioni pubbliche perché nei moderni sistemi amministrativi democratici convivono una pluralità di interessi pubblici meritevoli di tutela. E tra di essi il più delle volte non vi è un rapporto di prevalenza imponendosi, così, esigenze di coordinamento tra centri in posizione di equiordinazione.

Pertanto, «il rapporto, la composizione, la ponderazione, il contemperamento fra di essi vengono sempre più spesso realizzati con moduli orizzontali e consensuali e non più, o sempre di meno, con moduli verticali e gerarchici»¹⁶⁷.

L'esigenza è, dunque, chiara: individuare moduli procedurali in sintonia con questo nuovo contesto in cui l'interesse pubblico può derivare e manifestarsi attraverso un processo di formazione cui siano chiamati a partecipare in posizione paritaria numerosi soggetti, compartecipi di un'opera di armonizzazione e contemperamento tra i diversi interessi pubblici alla tutela dei quali ciascuno è prepo-

«luogo dello scambio, dove, con concessioni reciproche, si può raggiungere una conclusione».

¹⁶⁷ F. BASSANINI - L. CARBONE, *La conferenza di servizi. Il modello e i principi*, cit., 174.

sto che deve dare una risposta anche attraverso la sintesi che dal confronto deriva.

L'idea di un luogo – quale la conferenza – per la «valutazione contestuale» degli interessi pubblici, coinvolti in un medesimo procedimento o in più procedimenti collegati, sembra vincente anche per combattere il frazionamento delle competenze, causa di inefficienze provvedimentali della P.A.¹⁶⁸.

Ma, come spesso accade, la concretizzazione di un'idea è operazione complessa perché non sempre i modelli costruiti riescono a dare le risposte sperate per le inevitabili incrostazioni e sedimentazioni esistenti e per l'oggettiva difficoltà di preconstituire schemi adattabili alla multiforme realtà.

La “storia” della conferenza, di cui si sono riassunte le tappe significative, ne costituisce una esemplificazione significativa.

¹⁶⁸ E ciò in linea con le idee espresse da autorevole dottrina: cfr. M. NIGRO, *Relazione introduttiva*, in F. TRIMARCHI, (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione* (Atti convegno Messina-Taormina 25-26 febbraio 1988), Milano, 1990, 23, per il quale il procedimento amministrativo dovrebbe essere concepito come «entità dinamica, flessibile, di natura organizzativa e soprattutto come entità aperta, cioè non vincolata, né quanto all'istruttoria, né quanto alla conclusione da modelli rigidi ma suscettibile di assumere tutte le forme che la realtà concreta della vicenda suggerisce o impone».

3. I riflessi sulle teorie ricostruttive della dottrina. Inquadramento dogmatico della conferenza di servizi.

Sin dai primi anni si sono, innanzitutto, manifestate difficoltà di inquadramento dogmatico. Difficoltà che, come si avrà modo di vedere in seguito, non sono state superate dal legislatore che, anzi, le ha, in alcuni casi, amplificate¹⁶⁹.

Un primo, dubbio profilo che ha occupato la dottrina è stato quello della natura giuridica della conferenza: se, cioè, si trattasse di organo collegiale o di modulo procedimentale e se la determinazione conclusiva debba ascriversi alla categoria degli accordi tra amministrazioni ed ancora se essa dia vita ad un organo autonomo rispetto alle singole amministrazioni che lo compongono, dotato di autonomia giuridica.

¹⁶⁹ Si pensi all'intervento del legislatore con la legge 24 novembre 2000, n. 340 (legge di semplificazione 1999) che ha generato nuovi dubbi sulla natura di organo collegiale della conferenza a seguito della modifica del meccanismo di funzionamento tramite l'introduzione del criterio "maggioritario".

Il dibattito sul punto è oramai privo di attualità in quanto la giurisprudenza è granitica nell'affermare la natura di modulo procedimentale della conferenza di servizi che non comporta alcuna creazione di un organo distinto dalle singole amministrazioni che lo compongono né in esso sono ravvisabili le caratteristiche proprie degli organi collegiali¹⁷⁰. Però sembra importante ricordare alcuni aspetti perché si possono, in tal modo, recuperare profili ancora interessanti in chiave ricostruttiva.

E' stato sostenuto, infatti, che la conferenza si atteggiasse come collegio con una forma particolare (temporanea o flessibile) o che avesse rilievo di organo (collegiale o misto) con la conseguenza dell'imputabilità dei suoi atti ad un organo autonomo distinto dalle figure delle amministrazioni partecipanti. Questa conclusione, che comportava una differente disciplina anche da un punto di vista processuale in quanto la notifica di un ricorso avrebbe dovuto essere effettuata all'organo e non alle singole amministrazioni¹⁷¹, esaltava il

¹⁷⁰ Cfr., *ex multis*, Cons. St., sez. V, 8 maggio 2007, n. 2107, in *Foro amm.-CDS*, 2007, 5, 1495; sez. IV, 11 gennaio 2007, n. 1644, *ivi*, 2007, 4, 1198; sez. VI, 11 febbraio 2004, n. 458, in *Riv. giur. edilizia*, 2004, I, 1034.

¹⁷¹ La giurisprudenza non ha quasi mai dubitato della necessità della notificazione del ricorso a tutte le amministrazioni partecipanti alla conferenza anziché ad un organo colle-

ruolo di composizione unitaria tra gli interessi attraverso il confronto dialettico.

Per la verità, era apparso naturale il collegamento tra la figura dell'organo collegiale e la conferenza in quanto la funzione di coordinamento e concentrazione per prevenire ad una determinazione era prerogativa del collegio¹⁷². E', infatti, tramite la "oggettivizzazio-

giale (che non esiste). Va però registrato, anche se con riferimento alla conferenza prevista dall'art. 1, legge 30 dicembre 1989, n. 424 (recante misure di sostegno per le attività economiche nelle aree interessate dagli eccezionali fenomeni di eutrofizzazione verificatisi nell'anno 1989 nel mare Adriatico), la giurisprudenza del T.A.R. Veneto, sez. I, 9 dicembre 1992, n. 565, in *T.A.R.*, 1993, I, 510, che ha ritenuto tale conferenza come «*un vero e proprio organo straordinario della regione*», con la conseguenza che è «*ritualmente notificato il ricorso avverso atti della conferenza, alla conferenza medesima, e non già a ciascuna delle singole amministrazioni che ad essa partecipano*». Ma, già nel 1994, il T.A.R. Puglia Bari, sez. II, 14 marzo 1994, n. 277, in *Foro Amm.*, 1994, 2209 ritenne che la conferenza non fosse «*definibile organo (seppure transitorio)*» essendo, di conseguenza, «*priva di legittimazione passiva processuale*». La giurisprudenza successiva si è poi consolidata attorno questa posizione: si v. Cons. St., sez. IV, 8 luglio 1999, n. 1193, in *Urb. e appalti*, 2000, 60 con nota di A. CRISAFULLI, *La notificazione dei ricorsi agli atti della conferenza di servizi*; T.A.R. Liguria, sez. I, 12 dicembre 2003, n. 1652, in *Foro amm.-TAR*, 2003, 3492; Cons. St., sez. V, 9 dicembre 2004, n. 7893, in *Foro amm.-CDS*, 2004, 12, 3565; sez. IV, 30 dicembre 2006, *ivi*, 2006, 12, 3341; più di recente, T.A.R. Campania Napoli, sez. I, 11 gennaio 2010, n. 38, in *Foro amm.-TAR*, 2010, 1, 215.

In dottrina, sulla configurabilità della conferenza di servizi quale organo collegiale, si v. P.M. PIACENTINI, *La conferenza di servizi: considerazioni generali*, cit., 1143-1144; C. CATURANI, *La conferenza di servizi: profili costituzionali*, cit., 1165, parla di «*struttura collegiale*»; G. CORSO, F. TERESI, *Il procedimento amministrativo e l'accesso ai documenti*, Rimini, 1991, 105, dove si utilizza l'espressione di «*collegio non istituzionale*» o di «*collegio anomalo*»; E. STICCHI DAMIANI, *La conferenza di servizi*, cit., 1760, che identifica la conferenza di servizi come un modello «*al contempo di disciplina procedimentale e un modello organizzativo*».

¹⁷² Per un esame più approfondito, si rinvia a M. CAMMELLI, *L'amministrazione per collegi: organizzazione amministrativa e interessi pubblici*, Bologna, 1980, 79, secondo cui «*la collegialità può essere la soluzione ideale per superare procedure complesse e farraginose e concentrare (in un unico organo e in un'unica decisione) autorità e competenze tra loro disarticolate*». In tema, G. GUARINO, *Atti e poteri amministrativi*, Milano, 1994.

ne” delle competenze che si può rendere possibile una migliore efficienza dell’azione amministrativa¹⁷³.

E, d’altra parte, lo stesso legislatore ha manifestato la crisi della collegialità e indicato la conferenza quale istituto sostitutivo di collegi soppressi¹⁷⁴.

Effettivamente, però, la conferenza di servizi non facilmente poteva essere inquadrata negli schemi della collegialità maggiormente rigidi e non sufficientemente duttili e flessibili da consentire un buon connubio tra legalità, buon andamento e efficienza¹⁷⁵.

E’ stato, inoltre, evidenziato come, nell’ordinaria classificazione degli organi collegiali in procedimentali, deliberativi ed esecutivi ovvero tra organi attivi, consultivi e di controllo e tra organi perma-

¹⁷³ La riunificazione delle competenze troppo spesso frammentate è elemento positivo della conferenza così come del collegio, in quanto costituisce il miglior modo per pervenire ad una decisione che persegua l’interesse pubblico. Cfr., sul tema, G. PALMA, *Itinerari di diritto amministrativo*, Padova, 1996, *passim*.

¹⁷⁴ Cfr. l’art. 2 della legge n. 537 del 1993 e l’art. 3 del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 608. L’art. 1 della legge n. 537 del 1993 aveva disposto la soppressione di vari organi collegiali statali; così il d.P.R. 9 maggio 1994, n. 608, poi modificato dal d.P.R. 27 luglio 1995, n. 398, ha eliminato ulteriori organi collegiali.

¹⁷⁵ Così, P. BERTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 274-275.

menti e temporanei o ordinari e straordinari, la conferenza di servizi non sembrava potersi utilmente collocare in nessuna di tali figure¹⁷⁶.

Per la verità, soprattutto la struttura organizzativa iniziale della conferenza poteva suscitare più di un dubbio sulla collocazione tra gli organi collegiali in quanto si trattava di una determinazione concordata all'interno di una riunione tra soggetti pubblici, ognuno dei quali portatore di un proprio interesse.

Ma i contributi della dottrina nei primi anni di utilizzo della conferenza sulla sua collocazione quale modulo procedimentale o quale organo collegiale, seppur atipico, hanno individuato soprattutto un punto di oggettivo distacco tra la conferenza e l'organo collegiale: la predeterminazione dei componenti.

E' stato sottolineato, infatti, come il collegio possa avere una presenza necessaria ed una presenza eventuale, ma mai una presenza non definita, oltre al fatto di rappresentare la soluzione di colla-

¹⁷⁶ Cfr. D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, cit., 113 che richiama F.G. COCA, *I modelli amministrativi*, in *Diritto amministrativo*, L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. COCA (a cura di), vol. I, 555 ss., Bologna, 2001 per una puntuale analisi dei modelli di organi collegiali.

borazione rigida in un sistema rigido, che aveva fissato altresì interessi, volontà e competenze¹⁷⁷.

Il panorama dottrinario sul problema della natura di organo collegiale della conferenza è stato particolarmente variegato anche in considerazione dell'incidenza di elementi introdotti dalle innovazioni legislative. Così, ad esempio, il principio maggioritario, ritenuto essenziale al funzionamento di un collegio e non appartenente alla natura della conferenza come modulo procedimentale¹⁷⁸.

A tal proposito, è stato osservato come, con la riforma del 2000, la «nuova conferenza di servizi appare, invece, assai più simile ad un organismo collegiale che si esprime a maggioranza dei votanti, talché la decisione finale non consiste in un accordo, ma

¹⁷⁷ M. CAMMELLI, *Intervento*, in G. PALMA (a cura di), *Conferenza di servizi e accordo di programma*, Napoli, 1994, 88-89, il quale analizza anche il piano della legittimazione processuale poiché «il riconoscimento della natura di organo collegiale comporterebbe la negazione di qualunque possibilità del componente in quanto tale di accedere alla tutela, portando un proprio interesse».

¹⁷⁸ Come si è detto, la riforma del 2000 ha generato nuove incertezze sulla ascrivibilità della conferenza nella categoria degli organi collegiali. In dottrina, v'è chi ha ritenuto che fosse radicalmente mutato il meccanismo di funzionamento in favore del principio maggioritario (sembra propendere in tal senso M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, Roma, 2008, 65 ss.). Diversamente, ne dà una interpretazione interessante D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, cit., 243 secondo cui «l'art. 14-quater non assoggetta l'assunzione delle decisioni in conferenza di servizi al principio maggioritario né trasforma la determinazione conclusiva della conferenza in una deliberazione: essa, invece, individua e coniuga due criteri convergenti nella composizione dell'insieme degli interessi pubblici coinvolti, uno di carattere quantitativo e formale, l'altro di carattere qualitativo e sostanziale». Sul punto si tornerà in seguito nel Cap. IV, sez. II.

nell'approvazione di una proposta di provvedimento. Ne discende che alla conferenza deve riconoscersi una qualche forma di autonomia, con imputazione a sé degli atti dalla stessa promananti, essendo, altrimenti, difficilmente comprensibile la posizione di quelle amministrazioni che, seppur dissenzienti, vedono superato il loro dissenso dalla determinazione assunta sulla base della maggioranza delle posizioni espresse in seno alla conferenza»¹⁷⁹.

Il punto segnala un aspetto di rilievo perché da questa impostazione discende una riflessione sul problema dello spostamento delle competenze. La possibilità di pervenire ad una determinazione conclusiva anche in presenza di dissensi di alcune amministrazioni (sulla base della lettura accennata dell'introduzione del criterio della maggioranza) fa sorgere dubbi sul rispetto delle competenze in capo alle amministrazioni partecipanti, non potendosi escludere una

¹⁷⁹ Così, G. CIAGLIA, *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, cit., secondo cui è opportuna una revisione delle conclusioni raggiunte in dottrina. Sulla stessa linea, F. CARINGELLA, L. TARANTINO, *Il nuovo volto della conferenza di servizi*, cit., 368, che ritengono che la tesi di chi vuole relegare la conferenza di servizi al rango di mero modulo procedurale «appare suscettibile di rivisitazione alla luce delle significative novità introdotte dalla legge n. 240 del 2000», aggiungendo che «la nuova conferenza, in definitiva, pur non acquisendo autonoma personalità, si avvicina sempre più nella sostanza ad un organo straordinario dell'amministrazione, che decide a maggioranza indipendentemente dagli avvisi espressi dai singoli componenti in rappresentanza degli enti ed organi ordinariamente competenti ai fini dell'adozione di determinati provvedimenti o dell'assenso a specifiche iniziative».

qualche forma di spostamento. Tuttavia, la dottrina prevalente ha escluso tale possibilità in quanto le determinazioni concordate «non si fondono in una deliberazione unitaria»¹⁸⁰.

Come detto, anche questo aspetto del profilo deliberativo è stato valorizzato dalla giurisprudenza¹⁸¹; vi è una eco di quanto emerso nelle argomentazioni della Corte Costituzionale quando pronunciandosi in modo favorevole alla conferenza quale istituto generale dell'azione amministrativa, è stata valutata come costituzionalmente legittima in quanto rispettosa delle competenze¹⁸². Pur con le notate incertezze fra la qualificazione dell'istituto come orga-

¹⁸⁰ E' questa l'impostazione seguita da F.G. SCOCA, *Analisi giuridica*, cit., 261, il quale aggiunge che non vi è alcun «trasferimento di competenze dai singoli partecipanti alla riunione ad una (inesistente) struttura collegiale».

¹⁸¹ Corte Cost., 10 marzo 1996, n. 79, cit. Come detto, si trattava delle competenze attribuite allo Stato e alle Regioni; la Corte è stata investita della legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 8 e 9, della legge della Regione Lombardia 9 settembre 1989, n. 42 (in materia di smaltimento dei rifiuti solidi urbani), con riferimento agli artt. 117, primo comma, 128 e 97, primo comma, Cost. Le norme censurate prevedevano la possibilità, per le Giunte regionali, di avvalersi di un apposito gruppo di valutazione composto dai responsabili dei servizi regionali competenti, anziché adoperare le conferenze previste dall'art. 3-bis del decreto legge 31 agosto 1987, n. 361, introdotto dalla legge di conversione 29 ottobre 1987, n. 441, da convocare nel contesto di disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti per l'approvazione dei progetti per la realizzazione di discariche pubbliche costituenti, ove occorra, variante dello strumento urbanistico generale. La Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme indicate osservando come la funzione di contestuale composizione-confronto degli interessi pubblici assolta dalla conferenza non trovi riscontro nel gruppo di valutazione che non risponde a tali caratteristiche.

¹⁸² Cfr. Corte Cost., 8 febbraio 1993, n. 62, cit.; 28 luglio 1993, n. 348, cit. dove la conferenza è definita quale «mezzo di semplificazione e di snellimento dell'azione amministrativa».

no o modulo procedimentale la Consulta non ha ritenuto che nel procedimento conferenziale fosse ammissibile uno spostamento delle competenze.

Per le oggettive difficoltà ravvisabili, la dottrina ha osservato come la ricostruzione di organo collegiale non sembrava confacersi alla disciplina della conferenza. Per tale ragione, l'avvicinamento al modulo procedimentale non comportante alcuno spostamento delle competenze delle amministrazioni partecipanti né un trasferimento di poteri da queste ultime ad un organo collegiale autonomo, finalizzata ad un coordinamento tra poteri strumentale alla composizione dei vari interessi pubblici, si è mostrato passaggio quasi obbligato¹⁸³.

Il dato è, dunque, che la dottrina più recente (dell'ultimo decennio) ha, anche sulla base dell'impostazione giurisprudenziale, ritenuto maggiormente persuasiva l'idea che la conferenza fosse un "metodo procedimentale" recante profili di innovazione di non poco

¹⁸³ F.G. SCOCA, *op. cit.*, 261. L'A. parla di «strumento procedimentale ed operativo».

rilievo per l'inquadramento del *modus procedendi* della pubblica amministrazione¹⁸⁴.

L'istituto, così, si propone, pur nella sua particolarità, all'interno dei moduli dell'agire consensuale della pubblica amministrazione, che fa riflettere inevitabilmente sul rapporto con gli strumenti di programmazione negoziata.

3.1. *Segue.* La conferenza di servizi e gli strumenti di programmazione negoziata

E' noto che la previsione dell'art. 2, comma 203 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, (successivamente integrata dalla delibera CIPE del 21 marzo 1997 e successive modificazioni) disciplina sei tipologie di strumenti: la "programmazione negoziata"; l'"intesa istitu-

¹⁸⁴ P. DAVALLI, *La conferenza di servizi*, in B. CAVALLO, *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Torino, 2000, 186-187.

zionale di programma”; l’“accordo di programma quadro”; il “patto territoriale”; il “contratto di programma”; il “contratto d’area”¹⁸⁵.

Per la verità, la prima tipologia (programmazione negoziata) più che costituire una forma autonoma di accordo, è un «contenitore delle altre figure», un «metodo di azione amministrativa di sviluppo locale»¹⁸⁶.

Come desumibile dalla lettura della disposizione normativa, l’intesa istituzionale di programma assume il carattere di strumento essenzialmente programmatico, essendo qualificato come accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d’interesse comune o funzionalmente collegati.

Le altre tipologie sono, invece, caratterizzate da una natura maggiormente gestionale.

¹⁸⁵ Per una più puntuale analisi della disciplina delle singole tipologie che esula dalla presente indagine, si rinvia a A. CONTIERI, *La programmazione negoziata*, cit. 32 ss.

¹⁸⁶ Cfr. A. CONTIERI, *op. ult. cit.*, 31.

Così l'accordo di programma quadro costituisce lo strumento di attuazione dell'intesa istituzionale di programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati¹⁸⁷. Nella previsione legislativa vengono poi definiti i contenuti dell'accordo concernenti le attività e gli interventi da realizzare; i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività; gli eventuali accordi di programma; le eventuali conferenze di servizi o convenzioni necessarie per l'attuazione dell'accordo; gli impegni di ciascun soggetto; i procedimenti di conciliazione o definizione dei conflitti tra i soggetti partecipanti all'accordo; le risorse finanziarie occorrenti per gli interventi; le procedure ed i soggetti responsabili per monitorare e verificare i risultati.

Come si può notare, dunque, la conferenza di servizi assume in tal caso una funzione attuativa dell'accordo di programma quadro.

Allo stesso modo la previsione del patto territoriale precisa la definizione quale accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da

¹⁸⁷ Cfr. G. LEONE, *L'accordo di programma nella realizzazione delle opere pubbliche*, in *Amm. It.*, 1992, suppl. al n. 1.

altri soggetti pubblici o privati, relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale, richiamando i contenuti dell'accordo di programma quadro. E', peraltro, opportuno ricordare che si tratta di una figura preesistente alla legge n. 662 del 1996, ma «integralmente ridisciplinato dalla delibera CIPE del 21 marzo 1997»¹⁸⁸.

Anche in tal caso, quindi, stante l'espresso richiamo ai contenuti del precedente strumento, si deve ritenere che la conferenza costituisca una delle modalità di attuazione del patto territoriale¹⁸⁹.

Il contratto di programma viene invece definito come il contratto stipulato tra l'amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese e rappresentanze di distretti industriali per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata.

Infine, l'ultima figura disciplinata dal legislatore è il contratto d'area che è definito come lo strumento operativo, concordato tra

¹⁸⁸ A. CONTIERI, *op. ult. cit.*, 39.

¹⁸⁹ In effetti, tale tipologia di strumento viene definita da A. CONTIERI, *La programmazione negoziata*, cit., 49 uno «strumento aperto» e un «contenitore», in quanto costituito da un contenuto eventuale che può consistere in specifici protocolli d'intesa ed al suo interno può presentare altre figure negoziali.

amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché eventuali altri soggetti interessati, per la realizzazione delle azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e la creazione di una nuova occupazione in territori circoscritti, nell'ambito delle aree di crisi indicate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano entro quindici giorni dalla richiesta, e delle aree di sviluppo industriale e dei nuclei di industrializzazione situati nei territori di cui all'obiettivo 1 del Regolamento CEE n. 2052/88, nonché delle aree industrializzate realizzate a norma dell'art. 32 della L. 14 maggio 1981, n. 219, che presentino requisiti di più rapida attivazione di investimenti di disponibilità di aree attrezzate e di risorse private o derivanti da interventi normativi.

Dunque, la conferenza di servizi sembra proporsi come mezzo attuativo di alcune delle figure appena indicate, non ponendosi sullo stesso piano né costituendo un ulteriore strumento. Di certo, però, vi

è una connessione in quanto mezzo efficace per concretizzare una concertazione tra le amministrazioni protagonisti delle varie intese o accordi.

Comunque, l'accostamento con formule consensuali di adozione del provvedimento amministrativo e l'identificazione in «modello procedimentale negoziato»¹⁹⁰, può generare dubbi soprattutto se si considera che la determinazione finale non sembra assimilabile alle figure di accordi né sembra esservi alcun rapporto di natura contrattuale tra i soggetti partecipanti¹⁹¹.

Il termine “negozio” può esprimere un punto non irrilevante e, cioè, che le amministrazioni, nel procedimento in sede di conferenza, debbono farsi carico degli interessi delle altre autorità partecipanti al procedimento, ed in tal senso v'è una sorta di negoziazione

¹⁹⁰ G. CUGURRA, *La semplificazione del procedimento amministrativo dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127*, in *Dir. amm.*, 1998, 481.

¹⁹¹ In tema, si v. G. CUGURRA, *La concentrazione dei procedimenti*, cit., 85 ss.; cfr., altresì, F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, cit., 269, il quale precisa che «ciascun partecipante alla conferenza è una “parte” portatrice di un interesse proprio, in tesi di pari rilievo rispetto ad altre parti, con le quali “negozia” l'assetto da imprimere all'insieme degli interessi rappresentati».

tra gli interessi pubblici di cui sono portatrici le singole Amministrazioni¹⁹².

E' innegabile che nella formazione della volontà finale in conferenza assuma rilievo anche il profilo partecipativo dei soggetti privati. Non può non ricordarsi, infatti, quella dottrina¹⁹³ che, nell'inquadrare la conferenza come istituto di semplificazione, ne ha rimarcato la connessione con il profilo della partecipazione. E' evidente che la conferenza non può tralasciare questo aspetto¹⁹⁴, in quanto essa stessa è istituto di partecipazione¹⁹⁵.

4. La partecipazione dei privati alla conferenza

¹⁹² Sul punto, cfr., ancora, G. CUGURRA, *La semplificazione del procedimento amministrativo dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127*, cit., 481 che inquadra l'istituto della conferenza di servizi «a pieno titolo fra i modelli procedimentali c.d. negoziati».

¹⁹³ D. D'ORSOGNA, *La conferenza di servizi: i procedimenti*, cit., 217.

¹⁹⁴ Come si è evidenziato in apertura del lavoro, vi è una stretta connessione tra i profili di semplificazione, di partecipazione, di consensualità (nonché di "liberalizzazione" come fenomeno attuativo della semplificazione).

¹⁹⁵ D. D'ORSOGNA, *op. ult. cit.*, 218.

L'art. 3, comma 3 del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 608, in materia di riordinamento degli organi collegiali dello Stato, nell'indicare la conferenza di servizi quale istituto sostitutivo di una serie di organi collegiali soppressi, ha stabilito espressamente che «la partecipazione dei soggetti privati alla conferenza di servizi è disciplinata dalle disposizioni in materia di partecipazione procedimentale, di cui al capo III della legge 7 agosto 1990, n. 241».

Il dato normativo sembrerebbe consentire, quindi, una apertura per la partecipazione dei privati. Tuttavia, la formula adoperata dal legislatore nell'art. 14 della legge n. 241 del 1990 sembrerebbe lasciare meno spazi per una tale interpretazione¹⁹⁶e così si è ritenuto che l'esclusione dei privati possa giustificarsi in relazione alla collocazione della conferenza che, non sostituendo globalmente il procedimento, si situa dopo l'esaurimento della fase partecipativa¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Si ricorda, infatti, che in apertura dell'art. 14 della legge 241 del 1990 è indicato «*qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici*».

¹⁹⁷ Sostiene F.G. COCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, cit., 266, che sembra corretto ritenere che la conferenza sia «aperta ai (soli) portatori di interessi pubblici»; ciò, tuttavia, non significa che nella valutazione comparativa compiuta in conferenza «non si tenga conto degli interessi privati (individuali e collettivi)». A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II, Milano, 2000, 1191, precisa come «i soggetti ammessi a far parte della conferenza sono precipuamente pubblici [...]. I titolari di interessi privati possono intervenire nella conferenza a fini partecipativi, collaborativi, informativi, mediante la presentazione di note e documenti». Secondo P. BERTI-

L'unica apertura emerge nella previsione dell'art. 14, comma 4 della legge n. 241 del 1990 dove è previsto che i privati possono, nei casi in cui la loro attività sia subordinata ad atti di assenso o autorizzazione, richiedere la convocazione della conferenza¹⁹⁸. In tal caso, non sembra poter essere verosimilmente sostenuto che vi sia qualche estensione della possibilità di convocare la conferenza ma, comunque, assume rilevanza una più attiva partecipazione del privato nel rispetto dei principi del processo amministrativo per pervenire ad una determinazione quanto più possibile concordata tra P.A. e privati per limitare successive controversie¹⁹⁹.

NI, *La conferenza di servizi*, cit., 331, partendo dall'idea che la conferenza sostituisce il procedimento e che «il procedimento ammette la partecipazione, allora per la proprietà transitiva, anche la conferenza deve ammettere l'intervento dei privati», a meno che non vi siano previsioni normative che espressamente la escludono: ciò giustifica la conclusione che la chiusura alla partecipazione dei privati «non dipende dalla conferenza, semmai dalla concreta fattispecie procedimentale nella quale si decide di far uso del modulo concentrato»; D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, cit., 127, sottolinea che, se nel corso della conferenza dovessero «evidenziarsi altri interessi meritevoli (di essere presi in considerazione), non si può certo revocare in dubbio che, da un lato, la conferenza vada aperta, in senso proprio, anche alla partecipazione dei centri di imputazione degli interessi pubblici (successivamente) emersi e, dall'altro, che la valutazione comparativa debba abbracciare anche gli ulteriori interessi privati, in modo che essa possa riflettere fedelmente la complessità reale del problema amministrativo e l'atteggiarsi legale della distribuzione delle competenze decisionali».

¹⁹⁸ Tale previsione è stata introdotta dall'art. 9 della legge 24 novembre 2000, n. 340.

¹⁹⁹ In tema, evidenzia un profilo "contestativo" della partecipazione, A. ZITO, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1996, 110 il quale pone in rilievo, nell'ambito della «"filosofia" partecipativa adottata dal legislatore nella legge 241, [...] il contrasto di posizioni, di prospettazioni e di punti di vista piuttosto che la collaborazione».

Ed ancora va ricordata l'apertura contenuta nel comma 2-*bis* dell'art. 14-*ter* che prevede la partecipazione alla conferenza per «i soggetti proponenti il progetto dedotto in conferenza, alla quale gli stessi partecipano senza diritto di voto»; nonché quella del successivo comma 2-*ter* che estende la partecipazione, sempre «senza diritto di voto» ai «concessionari e ai gestori di pubblici servizi, nel caso in cui il procedimento amministrativo o il progetto dedotto in conferenza implichi loro adempimenti ovvero abbia effetto diretto o indiretto sulla loro attività», prevedendo, altresì, la necessità di inviare a tali soggetti, «anche per via telematica e con congruo anticipo, comunicazione della convocazione della conferenza di servizi»²⁰⁰.

²⁰⁰ Come ricorda M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 97, «il d.d.l. AC 1532, di iniziativa dell'on. Capezzone ed altri, all'art. 3, comma 5, lettera b), nell'introdurre un comma 2-*bis* all'interno dell'art. 14-*ter* della legge n. 241 del 1990, [recava] una specifica previsione di apertura [per la partecipazione dei privati alla conferenza], stabilendo ossia che la conferenza di servizi "è pubblica e ad essa possono partecipare, senza diritto di voto, i soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o in comitati che vi abbiano interesse"». L'A. prosegue osservando come, in tale tematica, «assume peculiare rilievo l'art. 12 della legge n. 15/2005 [che ha introdotto] un nuovo articolo, nell'ambito della disciplina della conferenza di servizi finalizzata all'approvazione del progetto definitivo, in ordine ai soggetti aggiudicatari di concessione individuati all'esito della procedura di cui all'art. 37-*quater* della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (c.d. "project financing"), [ai quali, tuttavia, non è] riconosciuto diritto di voto». E come «parimenti, sulla base del combinato disposto dell'art. 14, comma 5, della legge n. 241, e dell'art. 143, comma i), del Codice dei contratti, il concessionario di opere pubbliche può partecipare (o addirittura convocare, dietro autorizzazione del concedente) alla conferenza di servizi avente ad oggetto l'approvazione dei progetti di sua competenza, senza diritto di voto». Infine, l'A. ricorda che «anche le disposizioni sulla legge obiettivo (ora art. 168 del codice) prevedono la par-

E' interessante notare che la disciplina settoriale di alcune tipologie di conferenze "speciali" (ad esempio, nell'art. 4, comma 4 del d.P.R. 447/1998, in materia di procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi) prevede una maggior presenza del privato che maggiormente si avvicina a quanto previsto dagli artt. 7 ss. della legge 241/90²⁰¹.

Si tratta di quella che in dottrina è stata definita come partecipazione "qualitativa" che ben si inserisce nel principio di «legalità-razionalità-proporzionalità», generalizzato nell'ordinamento italiano dall'entrata in vigore della legge 241/1990²⁰². In effetti, la valutazione dei soli interessi pubblici andrebbe a frustrare la possibilità di un utilizzo funzionale del potere amministrativo che può esprimere la sua

tecipazione alla conferenza istruttoria sul progetto definitivo, con funzioni di supporto (dunque sempre senza diritto di voto), del concessionario e del contraente generale (figura ad esso assimilabile, per certi versi)». Sicché «la tendenza che si registra, dunque, è quella di una crescente importanza attribuita al concessionario di lavori pubblici (ma anche a quello di servizi), che in effetti svolge un ruolo essenziale nell'economia dell'appalto».

²⁰¹ L'art. 4, comma 4 del d.P.R. n. 447 del 1998 prevede che «la convocazione della conferenza è resa pubblica anche ai fini dell'articolo 6, comma 13, ed alla stessa possono partecipare i soggetti indicati nel medesimo comma, presentando osservazioni che la conferenza e tenuta a valutare».

²⁰² Così, I.G.M. IMPASTATO, *La conferenza di servizi "aperta" nel d.P.R. n. 447/1998 ovvero della "semplificazione partecipata"*, in *Dir. amm.*, 2001, 523. L'A. lega la nozione di partecipazione "qualitativa" con «l'amministrazione di risultato alla quale si può ricondurre la tendenza legislativa alla semplificazione procedimentale».

piena potenzialità proprio nei procedimenti infrastrutturali svolgentesi tramite lo strumento della conferenza²⁰³.

E, di certo, un miglioramento dell'azione amministrativa si può realizzare anche attraverso una maggior consapevolezza da parte di funzionari pubblici (sin dalla fase operativa) del risultato da raggiungere²⁰⁴.

Per quanto riguarda la conferenza istruttoria, è stato rilevato come ancor più in tal caso si rivelerebbe utile la partecipazione del privato, in considerazione della *ratio* di acquisizione degli interessi pubblici rilevanti ai fini dell'ottimizzazione del contenuto del provvedimento finale in tale sede²⁰⁵.

Quindi, una rigida preclusione per i privati non sembra ragionevolmente giustificabile solo in base alla mancanza riscontrabile nel dettato normativo, pena una visione incompleta della realtà oggetto

²⁰³ Cfr., ancora, I.G.M. IMPASTATO, *La conferenza di servizi "aperta" nel d.P.R. n. 447/1998 ovvero della "semplificazione partecipata"*, cit., 523-524, con il richiamo effettuato dall'autore a A. TRAVI, *Interessi procedimentali e «pretese partecipative»: un dibattito aperto. (A proposito di due contributi di Duret e Zito)*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 546.

²⁰⁴ I.M.G. IMPASTATO, *op. cit.*, 528, con il richiamo dell'A. a F. SALVIA, *Valori e limiti della managerialità nella pubblica amministrazione*, in *Dir. dell'econ.*, 3, 1996, 594 ss.

²⁰⁵ L'osservazione è di M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 94 che ritiene «auspicabile la partecipazione in tale sede anche dei privati».

di valutazione amministrativa²⁰⁶. Ciò, peraltro, non sarebbe in linea con l'essenza stessa dell'istituto della conferenza di servizi che, per sua natura, mira ad una comparazione degli interessi quanto più possibile completa²⁰⁷.

Soprattutto se si considera che una chiusura per i privati potrebbe comportare un loro «ritorno in campo» attraverso gli strumenti di partecipazione di cui al capo III della legge 241 del 1990²⁰⁸.

La giurisprudenza, dopo qualche iniziale incertezza, sembra aver recepito la rilevanza dell'apporto collaborativo del privato – nell'occuparsi di una ulteriore problematica quale quella

²⁰⁶ E' quanto già osservava G. ROEHRSEN, *Il giusto procedimento nel quadro dei principi costituzionali*, in *Dir. proc. amm.*, 1987, 92 nel senso che una istruttoria priva della valutazione di tutti gli interessi coinvolti è manifestazione di una P.A. che «non cammina bene e non tiene un buon andamento» in relazione all'art. 97 Cost.; cfr., anche, E. STICCHI DAMIANI, *Procedimento amministrativo ed interessi legittimi*, in F. TRIMARCHI, (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione* (Atti convegno Messina-Taormina 25-26 febbraio 1988), Milano, 1990, 170-171, per il quale «quanti e quali che siano gli interessi pubblici e privati presenti nel procedimento, la scelta dell'autorità decidente dovrà comunque necessariamente indirizzarsi verso la cura di un interesse pubblico, del "giusto" interesse pubblico, e, anzi, del "giusto" modo di cura di tale interesse», anche perché, secondo l'A. «il pubblico potere che preferisce l'interesse privato a quello pubblico tradirebbe le ragioni della sua stessa esistenza»; sicché «la potenziale coincidenza tra il "giusto" interesse pubblico e l'interesse privato fa sì che i due interessi si carichino reciprocamente, corrispondendo il massimo di tutela dell'interesse generale al massimo di giustizia nell'amministrazione». Cfr., altresì, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1969, spec. 559 e ss., che, nel parlare dell'«interesse generale dell'intera collettività» come fine perseguito dalla P.A., affermava l'importanza del coordinamento nell'«esercizio dei poteri conferito ad ogni ufficio» e dell'«equa considerazione di tutti gli elementi attinenti al rapporto da instaurare con il privato».

²⁰⁷ G. PALMA, *Itinerari di diritto amministrativo*, Padova, 1996, 288 ss.

²⁰⁸ Così, P. FORTE, *La conferenza di servizi*, Padova, 2000, 57.

dell'obbligo di comunicazione che grava sull'autorità procedente²⁰⁹ – ha mostrato qualche apertura verso la partecipazione dei privati in conferenza, ritenendo che spetta all'amministrazione procedente l'«onere di individuare tempi e modi per consentire la partecipazione dei privati la cui sfera giuridica viene interessata dagli effetti dell'azione amministrativa»²¹⁰.

²⁰⁹ Sulla tematica degli obblighi di comunicazione, osserva M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 98 come, nel caso di una pluralità di interessati, dovrebbe trovare applicazione l'istituto delle cosiddette "comunicazioni di massa", espressamente contemplato dall'art. 8, comma 3, della legge generale sul procedimento amministrativo, a norma del quale «qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'amministrazione provvede a rendere noti gli elementi di cui al comma 2 mediante forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima». L'autore sottolinea come, però, è stato contestato l'utilizzo di tale strumento con riferimento ai procedimenti istruiti mediante conferenza di servizi e come il Consiglio di Stato, sez. VI, 30 dicembre 2002, n. 8219, in *Foro amm. CDS*, 2002, 3251, ha tuttavia ritenuto legittima tale forma di comunicazione, non «sgomberando, però, il campo da ogni possibile dubbio applicativo», in quanto v'è comunque una «sostanziale genericità e indeterminatezza del quadro normativo di riferimento» per cui la P.A. dovrebbe «operare una valutazione caso per caso, e dunque in concreto, avendo come punti di riferimento un fatto (la presenza di numerosi potenziali destinatari dell'intervento), uno strumento idoneo (le forme di pubblicità più varie ma rispondenti all'obiettivo) e due principi fondamentali da ponderare tra loro, in quanto a volte configgenti: l'economicità e la trasparenza dell'azione amministrativa».

²¹⁰ Cons. St., sez. VI, 5 dicembre 2007, n. 6183, in *Foro amm. CDS*, 2007, 12, I, 3491; T.A.R. Veneto, sez. I, 27 ottobre 2006, n. 3587, in *Foro amm. TAR*, 2006, 10, 3151: nel caso di specie, le ricorrenti lamentavano la mancanza di legittimazione a partecipare alla conferenza di servizi di un soggetto imprenditoriale, in quanto direttamente coinvolto dall'esito dell'azione amministrativa da esso stesso richiesta, ma il Giudice ha concluso per l'ammissibilità della partecipazione trattandosi di un soggetto che «si colloca in una posizione differenziata rispetto agli altri consociati»; T.A.R. Lazio, sez. I, 20 gennaio 1995, n. 62, in *Foro Amm.*, 1995, 1060; Diversamente, T.A.R. Campania, Napoli, 7 novembre 2003, n. 13382, in *Dir. maritt.*, 2004, 1070, ha ritenuto non necessaria la partecipazione alla conferenza dei soggetti privati eventualmente interessati.

In precedenza, invece, con la decisione n. 3684 del 2003, il Consiglio di Stato aveva affermato come non sia possibile riscontrare alcun obbligo per «l'amministrazione precedente di invitare alla conferenza di servizi un soggetto privato espropriando»²¹¹.

Quanto alle modalità per la concretizzazione della partecipazione, è stato ritenuto che essa possa consistere in possibilità di prender visione degli atti del procedimento, di presentare memorie e documenti che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare, ma non potrebbe escludersi una audizione personale del privato. Anzi, è stato evidenziato come essa costituisca il modo migliore per esaltare la qualità dell'intervento del privato, in una sorta di reale "interazione" con il soggetto pubblico, che non potrebbe ugualmente ottenersi con l'apporto "cartaceo"²¹².

Di certo, problemi maggiori si pongono nel caso di partecipazione dei privati alla conferenza decisoria, ove vi è l'espressione della volontà provvedimentale delle amministrazioni.

²¹¹ Cons. St., sez. VI, 20 giugno 2003, n. 3684, in *Foro amm. C.d.S.*, 2003, 3060, con nota di I.M.G. IMPASTATO, *Vizi formali, procedimento e processo amministrativo: il Consiglio di Stato alle prese con la (troppo) « sottile linea rossa » tra semplificazione partecipata e partecipazione semplificata*.

²¹² I. M.G. IMPASTATO, *La conferenza di servizi «aperta»*, cit., 535 ss.

Una apertura di questo tipo si collocherebbe senza dubbio nella prospettiva della «democratizzazione» della amministrazione pubblica²¹³.

Il tutto in linea con i principi di semplificazione e contestualità, consentendo alla P.A. di rilevare tutte le posizioni coinvolte all'interno della conferenza ed evitando di appesantire il procedimento. Inoltre, la partecipazione potrebbe dar luogo ad un confronto efficace tra parti con ruoli differenti, per giungere ad una «omogeneità del linguaggio»²¹⁴.

E' evidente che una risposta sulla praticabilità del momento partecipativo dei privati dipende strettamente dalla connotazione funzionale della conferenza e soprattutto dal momento in cui si colloca nel procedimento. Si giustificano le difficoltà prima prospettate in quanto la conferenza "decisoria" si colloca dopo l'esaurimento della fase della partecipazione.

²¹³ Sul tema, cfr. I.M.G. IMPASTATO, *La conferenza di servizi «aperta» nel d.P.R. n. 447 del 1998 ovvero della «semplificazione partecipata»*, cit., 487, con il richiamo a S. CASSESE, *Burocrazia, democrazia e partecipazione*, in *Jus*, 1985, 81 ss.

²¹⁴ Così, P. BERTINI, *La conferenza di servizi*, cit. 335.

Di certo, l'intervento partecipativo va logicamente collocato prima rispetto al momento valutativo dei vari interessi coinvolti. Sicché, occorre che tale momento sia «preceduto dalla fase dedicata all'acquisizione del punto di vista del destinatario dell'atto e dei soggetti che, da tale atto, possono ricevere un pregiudizio; ritenendo diversamente, ci si troverebbe dinanzi ad una «inversione della sequenza procedimentale, dato che la fase della partecipazione interviene dopo che la conferenza di servizi ha già stabilito l'assetto degli interessi da recepire nell'atto finale»²¹⁵.

5. Le discipline settoriali. Lo Sportello unico per le attività produttive e le conferenze "derogatorie". Cenni.

²¹⁵ G. CUGURRA, *La semplificazione*, cit. 483-484.

Il momento partecipativo dei privati alla conferenza offre lo spunto per un accenno alla disciplina di un altro modello di «semplificazione procedimentale e di concentrazione organizzativa»²¹⁶: lo Sportello unico (SUAP)²¹⁷, che ha ricevuto la prima disciplina con il d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447²¹⁸, attuativo del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Il modello in esame si inserisce, infatti, pienamente in quel processo di semplificazione e di composizione della frammentazione amministrativa di cui si è parlato in quanto, analogamente a quanto accade per la conferenza di servizi, costituisce mezzo attraverso il quale è possibile «svolgere un'attività che è meramente funzionale all'ottimale tutela dei molteplici interessi implicati nella realizzazio-

²¹⁶ G. PIPERATA, *Lo sportello unico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, 1, 77.

²¹⁷ In tema, si v. G. GARDINI-G. PIPERATA (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, Torino, 2002; F. MARTINELLI, M. SANTINI, *Sportello unico e conferenza di servizi "derogatoria" al vaglio del giudice costituzionale*, in *Urb. e appalti*, 2002, 169 ss.; M. SGROI, *Sportello unico per le attività produttive, conferenza di servizi e autonomia regionale: note a margine della sentenza n. 206 della Corte Costituzionale*, in *Le Regioni*, 2002, 114 ss.; M. SGROI, *Lo sportello unico per le attività produttive: prospettive e problemi di un nuovo modello di amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2001, 179 ss.; E. STICCHI DAMIANI, G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI, F.F. TUCCARI, *Localizzazione di insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa*, Milano, 1999; G. GARDINI, *Un nuovo modello di azione pubblica: il provvedimento di autorizzazione all'inserimento di attività produttive in base al d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447*, in *Dir. amm.*, 1998, 541;

²¹⁸ Di recente, il legislatore è intervenuto nella materia con il d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 ("Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive").

ne dell'insediamento produttivo, componendoli al meglio» e «coordinando l'azione dei vari soggetti pubblici coinvolti, senza spogliarli della cura diretta dell'interesse di cui ciascuno è titolare»²¹⁹. Più in particolare, l'istituto consentirebbe di «ridurre le procedure amministrative richieste dalla legge per avviare un'attività produttiva ed in generale allentare il “peso burocratico” gravante sulle aziende»²²⁰.

A differenza della conferenza di servizi che si propone come istituto generale dell'azione amministrativa, tale modulo ha un'applicazione settoriale²²¹ rivolgendosi agli imprenditori nelle ipotesi di «localizzazione degli impianti produttivi di beni e servizi e loro realizzazione, ristrutturazione ampliamento, cessazione, riattiva-

²¹⁹ M. SGROI, *Lo sportello unico per le attività produttive: prospettive e problemi di un nuovo modello di amministrazione*, cit., 184-185, il quale aggiunge che «ciò che identifica la struttura è la sua unicità, la capacità di fungere da camera di compensazione di istanze diverse».

²²⁰ G. PIPERATA, *Lo sportello unico*, cit., 43.

²²¹ In tal senso, ne individua un limite proprio nell'essere una disciplina settoriale G. GARDINI, *Un nuovo modello di azione pubblica: il provvedimento di autorizzazione all'inserimento di attività produttive in base al d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447*, cit., 577, perché tale disciplina «realizza un cambiamento importante nel modello dell'agire pubblico», superando «quel blocco ideologico per cui i due poli della garanzia e della efficienza darebbero vita ad una contraddizione insanabile, che non può essere risolta all'interno del singolo procedimento».

zione e riconversione dell'attività produttiva, nonché l'esecuzione di opere interne ai fabbricati adibiti ad uso di impresa»²²².

L'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 447 del 1998²²³ prevede che «i comuni esercitano, anche in forma associata, ai sensi dell'articolo 24, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, le funzioni ad essi attribuite dall'articolo 23, del medesimo decreto legislativo, assicurando che ad un'unica struttura sia affidato l'intero procedimento. Per lo svolgimento dei compiti di cui al presente articolo, la struttura si dota di uno sportello unico per le attività produttive, al quale gli interessati si rivolgono per tutti gli adempimenti previsti dai procedimenti di cui al presente regolamento».

Al pari di quanto si è sostenuto per la conferenza di servizi, non vi è uno spostamento delle competenze delle amministrazioni in favore di una struttura autonoma, ma rimangono ben distinte «le competenze della struttura e quelle delle altre amministrazioni coinvolte». Lo Sportello unico realizza l'esigenza di semplificazione non

²²² Per un'analisi dell'ambito di applicazione della disciplina, M. SGROI, *Lo sportello unico per le attività produttive: prospettive e problemi di un nuovo modello di amministrazione*, cit., 181 ss., che nel definire la nozione di insediamento di impianti produttivi puntualizza come si tratti di «tutti quegli impianti produttivi [...] il cui insediamento sia in grado di impattare significativamente nell'ambiente circostante».

²²³ Con le modifiche apportate dall'art. 1 del art. 1 del d.P.R. 7 dicembre 2000, n. 440.

«sopprimendo competenze o funzioni – che rimangono del tutto inalterate – ma convogliandone la manifestazione in un unico sviluppo procedimentale»²²⁴.

Nell'analisi della disciplina prevista dal d.P.R. n. 447 del 1998 emerge la possibilità di svolgere il procedimento in due modalità: mediante una conferenza di servizi²²⁵ o mediante autocertificazione²²⁶.

²²⁴ M. SGROI, *op. cit.*, 190. Parlano di Sportello unico come «collettore e coordinatore dell'azione amministrativa senza spogliare le stesse amministrazioni della cura dell'interesse pubblico specifico cui sono preposte», F. MARTINELLI-M. SANTINI, *Sportello unico e conferenza di servizi "derogatoria" al vaglio del giudice costituzionale*, cit., 177; in senso analogo, anche, G. GARDINI, *Un nuovo modello di azione pubblica: il provvedimento di autorizzazione all'inserimento di attività produttive in base al d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447*, cit., 554. In giurisprudenza, cfr. Corte Cost., 23 luglio 2002, n. 376, in *Giur. cost.*, 2002, 2791, che afferma, dopo aver effettuato un'analisi della funzione dello Sportello unico che esso faccia venire «meno le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti: tanto è vero che, nel cosiddetto "procedimento semplificato", ove una delle amministrazioni chiamate a decidere si pronuncia negativamente, "il procedimento si intende concluso", salva la possibilità per l'interessato di chiedere la convocazione di "una conferenza di servizi al fine di eventualmente concordare quali siano le condizioni per ottenere il superamento della pronuncia negativa" (art. 4, comma 2, del d.P.R. n. 447 del 1998, come modificato dall'art. 1 del d.P.R. n. 440 del 2000)».

²²⁵ L'art. 4 del d.P.R. n. 447 del 2000 prevede che «per gli impianti e i depositi di cui all'articolo 27 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché nei casi di cui all'articolo 1, comma 3, ovvero quando il richiedente non intenda avvalersi del procedimento mediante autocertificazioni di cui all'articolo 6, il procedimento è unico e ha inizio con la presentazione di un'unica domanda alla struttura, la quale adotta direttamente, ovvero chiede alle amministrazioni di settore o a quelle di cui intende avvalersi ai sensi dell'articolo 24, comma 4, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, gli atti istruttori ed i pareri tecnici, comunque denominati dalle normative vigenti. Le amministrazioni sono tenute a far pervenire tali atti e pareri entro un termine non superiore a novanta giorni decorrenti dal ricevimento della documentazione. Il provvedimento conclusivo del procedimento è, ad ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell'intervento richiesto.

1-*bis*. Nel caso di progetti di opere da sottoporre a valutazione di impatto ambientale il termine è di centoventi giorni, fatta salva la facoltà di chiederne, ai sensi della normativa vigente, una proroga, comunque non superiore a sessanta giorni.

1-*ter*. Tuttavia, qualora l'amministrazione competente per la valutazione di impatto ambientale rilevi l'incompletezza della documentazione trasmessa, può richiederne, per una sola volta, l'integrazione alla struttura, entro trenta giorni. In tale caso il termine di cui al comma 1-*bis* e al comma 7 riprende a decorrere dalla presentazione della documentazione completa.

2. Se, entro i termini di cui ai commi precedenti, una delle amministrazioni di cui ai medesimi commi si pronuncia negativamente, la pronuncia è trasmessa dalla struttura al richiedente entro tre giorni e il procedimento si intende concluso. Tuttavia il richiedente, entro venti giorni dalla comunicazione, può chiedere alla struttura di convocare una conferenza di servizi al fine di eventualmente concordare quali siano le condizioni per ottenere il superamento della pronuncia negativa.

2-*bis*. Ove sia già operante lo sportello unico le domande devono essere presentate esclusivamente alla struttura. Le altre amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento non possono rilasciare al richiedente atti autorizzatori, nulla-osta, pareri o atti di consenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati. Tali atti, qualora eventualmente rilasciati, operano esclusivamente all'interno del procedimento unico. In ogni caso le amministrazioni hanno l'obbligo di trasmettere, senza ritardo e comunque entro cinque giorni, eventuali domande ad esse presentate relative a procedimenti disciplinati dal presente regolamento, alla struttura responsabile del procedimento, allegando gli atti istruttori eventualmente già compiuti e dandone comunicazione al richiedente.

3. Decorsi inutilmente i termini di cui ai commi 1 e 1-*bis*, entro i successivi cinque giorni, il responsabile del procedimento presso la struttura, convoca una conferenza di servizi che si svolge ai sensi dell'articolo 14, e seguenti, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificata dall'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127.

4. La convocazione della conferenza è resa pubblica anche ai fini dell'articolo 6, comma 13, ed alla stessa possono partecipare i soggetti indicati nel medesimo comma, presentando osservazioni che la conferenza è tenuta a valutare.

5. La conferenza di servizi procede all'istruttoria del progetto ai fini della formazione di un verbale che tiene luogo degli atti istruttori e dei pareri tecnici comunque denominati, previsti dalle norme vigenti o ritenuti necessari. La conferenza, altresì, fissa il termine entro cui pervenire alla decisione, in ogni caso compatibile con il rispetto dei termini di cui al comma 7.

6. Il verbale recante le determinazioni assunte dalla conferenza di servizi, che si pronuncia anche sulle osservazioni di cui al comma 4, tiene luogo del provvedimento amministrativo conclusivo del procedimento e viene immediatamente comunicato, a cura dello sportello unico, al richiedente. Decorsi inutilmente i termini di cui al comma 7, per le opere da sottoporre a valutazione di impatto ambientale, e comunque nei casi disciplinati dall'articolo 14, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come sostituito dall'articolo 17, comma 3, della legge 15 maggio 1997, n. 127, immediatamente l'amministrazione procedente può chiedere che il Consiglio dei Ministri si pronunci, nei successivi trenta giorni, ai sensi del medesimo articolo 14, comma 4.

7. Il procedimento si conclude nel termine di cinque mesi. Per le opere da sottoporre a valutazione di impatto ambientale il procedimento si conclude nel termine di nove mesi.

In particolare le conferenze di servizi richiamate dalla normativa sono due²²⁷.

La prima nell'art. 4 che, come è stato osservato, rende lo Sportello unico «destinato ad assolvere una duplice funzione: sportello unico nei confronti del richiedente ed amministrazione procedente nei confronti delle altre autorità coinvolte»²²⁸.

La seconda nell'art. 5, a norma del quale vi è la possibilità di convocazione ulteriore della conferenza di servizi nel caso in cui il progetto presentato sia in contrasto con lo strumento urbanistico²²⁹.

Per i progetti di centrali termoelettriche e turbogas sottoposti alle procedure di inchiesta pubblica di cui all'allegato IV del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 dicembre 1988, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 4 del 15 gennaio 1989, il procedimento si conclude nel termine di dodici mesi».

²²⁶ F. MARTINELLI, M. SANTINI, *op. ult. cit.*, 177.

²²⁷ M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 146, ne individua tre: all'art. 2 nel momento in cui è ammessa la possibilità per il comune di individuare le aree da destinare all'insediamento di impianti produttivi, anche eventualmente adottando varianti rispetto agli strumenti urbanistici; all'art. 4 e all'art. 5.

²²⁸ Cfr., ancora, MARTINELLI, M. SANTINI, *op. ult. cit.*, 177.

²²⁹ In tal caso l'art. 5 prevede che «1. qualora il progetto presentato sia in contrasto con lo strumento urbanistico, o comunque richieda una sua variazione, il responsabile del procedimento rigetta l'istanza. Tuttavia, allorché il progetto sia conforme alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro ma lo strumento urbanistico non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero queste siano insufficienti in relazione al progetto presentato, il responsabile del procedimento può, motivatamente convocare una conferenza di servizi, disciplinata dall'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, per le conseguenti decisioni, dandone contestualmente pubblico avviso. Alla conferenza può intervenire qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dalla realizzazione del progetto dell'impianto industriale.

Tale ipotesi, per la verità, ha destato notevoli dubbi in dottrina sullo scostamento dal paradigma normativo previsto negli art. 14 ss. della legge n. 241 del 1990. E la Corte Costituzionale, chiamata a valutare la conformità a Costituzione di tale disciplina, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa derogatoria, in quanto lesiva delle prerogative della Regione²³⁰.

Come la dottrina ha evidenziato, tale tipologia di conferenza si discosta dalla previsione generale anche sotto altri aspetti.

Come si diceva prima, infatti, anche il profilo partecipativo risulta disciplinato in modo differente, in quanto «alla conferenza partecipa senz'altro anche il privato istante»²³¹; inoltre, a norma dell'art.

2. Qualora l'esito della conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico, la determinazione costituisce proposta di variante sulla quale, tenuto conto delle osservazioni, proposte e opposizioni formulate dagli aventi titolo ai sensi della legge 17 agosto 1942, n. 1150, si pronuncia definitivamente entro sessanta giorni il consiglio comunale. Non è richiesta l'approvazione della regione, le cui attribuzioni sono fatte salve dall'articolo 14, comma 3-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241».

²³⁰ Corte Cost., 26 giugno 2001, n. 206, in *Giur. it.*, 2002, 445. La Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 25 comma 2 lett. g), del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del Capo I della l. 15 marzo 1997 n. 59), per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, nella parte in cui prevede, nel caso in cui il progetto sia in contrasto con lo strumento urbanistico, la possibilità di ricorrere alla conferenza di servizi la cui determinazione, se vi è accordo, costituisce proposta di variante sulla quale si pronuncia definitivamente il Consiglio comunale, anche quando vi sia il dissenso della Regione.

²³¹ Così, M. SGROI, *Lo sportello unico per le attività produttive: prospettive e problemi di un nuovo modello di amministrazione*, cit., 223.

5, «può intervenire qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dalla realizzazione del progetto dell'impianto industriale». Sicché tale conferenza, a differenza di quanto osservato in precedenza con riguardo alla disciplina generale, diviene un luogo di «confronto e compromesso di interessi privati in qualche modo contrapposti»²³².

Infine, occorre ricordare che la conferenza *de qua* non sembra rientrare nei tipi identificati dalla dottrina, in quanto non si mostra come una conferenza istruttoria, «dal momento che la partecipazione allargata non può avere per effetto la limitazione dell'analisi ai soli interessi pubblici coinvolti, ma fatalmente sfocia in un bilanciamento ed un compromesso tra gli opposti interessi, sia privati che pubblici, rappresentati anche attraverso i portatori di interessi diffusi eventualmente presenti»; né sembra potersi inserire nello schema della conferenza di servizi decisoria, «poiché la conclusione altro

²³² F. MARTINELLI, M. SANTINI, *Sportello unico e conferenza di servizi "derogatoria" al vaglio del giudice costituzionale*, cit., 178. Sul punto, si v., anche, M. SGROI, *Lo sportello unico per le attività produttive: prospettive e problemi di un nuovo modello di amministrazione*, cit., 223.

non è che una “proposta” di variante, la cui adozione spetta, in termini definitivi, al Consiglio comunale²³³.

Non sembra inutile a tal punto accennare alle altre ipotesi di conferenze richiamate in normative specifiche che, pur operando richiami espressi alla più generale disciplina contenuta negli artt. 14 ss. della legge n. 241 del 1990, possono «introdurre deroghe rispetto all’applicazione ordinaria dell’istituto della conferenza, sia nel senso di una “amplificazione” dei relativi poteri, sia nell’opposto senso di una loro “compressione”»²³⁴.

Un primo esempio è riscontrabile nel d.P.R. 18 aprile 1994, n. 383, che reca la disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale. Esso prevede un’intesa tra Stato e Regione per l’accertamento di conformità delle opere agli strumenti urbanistici vigenti che, nel caso di esito negativo o mancato perfezionamen-

²³³ F. MARTINELLI, M. SANTINI, *Sportello unico e conferenza di servizi “derogatoria” al vaglio del giudice costituzionale*, cit., 179. In termini analoghi, M. SGROI, *Lo sportello unico per le attività produttive: prospettive e problemi di un nuovo modello di amministrazione*, cit., 224.

²³⁴ M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 123, il quale parla di una «vera e propria “fuga dal procedimento” con ogni conseguenza in ordine alle politiche di semplificazione normativa ed amministrativa, che di questo passo potrebbero risultare seriamente compromesse».

to entro i termini comporta la convocazione di una conferenza di servizi²³⁵.

²³⁵ L'art. 3 del d.P.R. n. 383 del 1994 (con le modifiche dell'art. 20, comma 10-*bis*, del decreto legge 29 novembre 2008 n. 185), prevede che «1. qualora l'accertamento di conformità di cui all'articolo 2 del presente regolamento, dia esito negativo, oppure l'intesa tra lo Stato e la regione interessata non si perfezioni entro il termine stabilito, viene convocata una conferenza di servizi ai sensi dell'articolo 2, comma 14, della legge 24 dicembre 1993, n. 537. Alla conferenza di servizi partecipano la regione e, previa deliberazione degli organi rappresentativi, il comune o i comuni interessati, nonché le altre amministrazioni dello Stato e gli enti comunque tenuti ad adottare atti di intesa, o a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla osta, previsti dalle leggi statali e regionali.

2. La conferenza valuta i progetti definitivi relativi alle opere di interesse statale, nel rispetto delle disposizioni relative ai vincoli archeologici, storici, artistici e ambientali.

3. La conferenza si esprime sui progetti definitivi entro sessanta giorni dalla convocazione, apportando ad essi, ove occorra, le opportune modifiche, senza che ciò comporti la necessità di ulteriori deliberazioni del soggetto proponente.

4. L'approvazione dei progetti, nei casi in cui la decisione sia adottata dalla conferenza di servizi, sostituisce ad ogni effetto gli atti di intesa, i pareri, le concessioni, anche edilizie, le autorizzazioni, le approvazioni, i nullaosta, previsti da leggi statali e regionali. Se una o più amministrazioni hanno espresso il proprio dissenso nell'ambito della conferenza di servizi, l'amministrazione statale procedente, d'intesa con la regione interessata, valutate le specifiche risultanze della conferenza di servizi e tenuto conto delle posizioni prevalenti espresse in detta sede, assume comunque la determinazione di conclusione del procedimento di localizzazione dell'opera. Nel caso in cui la determinazione di conclusione del procedimento di localizzazione dell'opera non si realizzi a causa del dissenso espresso da un'amministrazione dello Stato preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità ovvero dalla regione interessata, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 81, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

5. Ai fini del presente regolamento, non si applicano le disposizioni, di cui agli articoli 14, comma 4; 16, comma 3; 17, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241».

In tema, ricorda M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 125 che si confrontano due tesi. La prima, di matrice ministeriale, secondo cui «le due fasi di localizzazione e progettazione vanno intese in senso dicotomico dove la prima conferenza è convocata per soli fini urbanistici, mentre la seconda è relativa agli aspetti progettuali dell'opera», il che comporterebbe, ad avviso dell'A., che «i concessionari di opere pubbliche potrebbero partecipare (e addirittura sollecitare la convocazione della conferenza di servizi) [...] soltanto della seconda conferenza». Per la seconda tesi, le due fasi andrebbero assimilate poiché «il d.P.R. n. 383 del 1994 prevede che la conferenza valuta e si esprime sui progetti definitivi (art. 3, commi 2, 3 e 4)»; il che, diversamente, comporterebbe una partecipazione dei concessionari alla conferenza «già a partire dalla fase di localizzazione, che comprende anche quella di approvazione progettuale».

L'approvazione dei progetti, nei casi in cui la decisione sia adottata dalla conferenza di servizi, sostituisce ad ogni effetto gli atti di intesa, i pareri, le concessioni, anche edilizie, le autorizzazioni, le approvazioni, i nullaosta, previsti da leggi statali e regionali²³⁶.

Per quanto riguarda la disciplina dei dissensi, è previsto, in caso di dissenso di una o più amministrazioni partecipanti, che «l'amministrazione statale procedente, d'intesa con la regione interessata, valutate le specifiche risultanze della conferenza di servizi e tenuto conto delle posizioni prevalenti espresse in detta sede, assume comunque la determinazione di conclusione del procedimento di localizzazione dell'opera».

In caso, invece, di dissenso «espresso da un'amministrazione dello Stato preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale,

²³⁶ Sul punto, di recente, il Cons. St., sez. VI, 12 gennaio 2011, n. 114, in *Foro amm.* CDS 2011, 1, 213, ha ritenuto che «ai sensi dell'art. 3, d.P.R. 18 aprile 1994 n. 383, quando deve procedersi alla localizzazione di opera pubblica di interesse statale che sia difforme dagli strumenti urbanistici vigenti, viene indetta una Conferenza di Servizi e l'approvazione dei progetti, nei casi in cui la decisione sia adottata dalla Conferenza di Servizi, sostituisce ad ogni effetto gli atti di intesa, i pareri, le concessioni, anche edilizie, le autorizzazioni, le approvazioni, i nullaosta, previsti dalle leggi statali e regionali. In pratica, l'approvazione del progetto dell'opera pubblica statale in Conferenza di servizi comporta anche l'approvazione delle necessarie varianti degli strumenti urbanistici». Sostiene M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 127, che si tratta di una conferenza di servizi derogatoria rispetto alla disciplina generale che «mira al raggiungimento di un accordo concernente una deroga ad un atto amministrativo generale efficace».

del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità ovvero dalla regione interessata, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 81, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616».

E', inoltre, espressamente esclusa l'applicabilità delle disposizioni di cui agli artt. 14, comma 4; 16, comma 3; 17, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Altra ipotesi di conferenza di servizi "derogatoria" è quella contenuta nel d.P.R. 2 dicembre 1997, n. 509 (recante la disciplina del procedimento di concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59).

La norma prevede, in primo luogo, la presentazione dei progetti preliminari da sottoporre all'esame di una conferenza di servizi (art. 5); la fase successiva di approvazione del progetto, in caso di valutazione positiva, può avvenire mediante conferenza di servizi, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 14 della legge 7 agosto 1990, n.

241²³⁷; in caso di conformità dello stesso ai vigenti strumenti di pianificazione ed urbanistici; in caso di difformità, invece, attraverso accordo di programma (art. 6, comma 2)²³⁸.

Infine, merita un accenno la disciplina di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (relativa al settore del commercio).

In tale normativa, è previsto all'art. 9 (in tema di grandi strutture di vendita) – nell'ambito del procedimento per ottenere l'autorizzazione dal comune per l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di una grande struttura di vendita – l'esame da parte di una conferenza di servizi indetta dal comune, «composta da tre membri, rappresentanti rispettivamente la regione,

²³⁷ Sulla natura di tale conferenza, cfr. Cons. St., sez. VI, 23 dicembre 2008, n. 6520, in *Foro amm. CDS*, 2008, 12, 3431, secondo cui «la Conferenza di Servizi, di cui all'art. 6 del d.P.R. n. 509 del 1997, rappresenta un'integrazione della fase, già aperta in sede di approvazione del progetto preliminare e non può che ricalcare l'impostazione, che vede alcune Amministrazioni direttamente coinvolte nel momento attivo di valutazione del progetto stesso, mentre l'Amministrazione Statale per i Beni Culturali ed Ambientali viene interessata in via successiva, per finalità di supervisione e di controllo». In effetti, era stato sollevato qualche dubbio proprio su quest'ultimo aspetto della mancata indicazione tra i soggetti partecipanti del Ministero per i Beni e le Attività culturali. Sul punto, si rinvia a M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 138 ss.

²³⁸ La valutazione affidata alla conferenza di servizi preliminare ha suscitato qualche dubbio in dottrina, in quanto si è ritenuto che essa poteva aver senso prima dell'introduzione della tipologia di conferenza "preliminare", mentre dopo l'ingresso di quest'ultima ad opera della legge n. 240 del 2000, sembrava superflua la previsione contenuta nel d.P.R. in esame. Sul punto, si v. le osservazioni di M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 137-138, che individua l'utilità della esistenza della disciplina del d.P.R. n. 509 del 1997 nella previsione, in caso di non conformità agli strumenti urbanistici, della necessità di un accordo di programma, di cui altrimenti sarebbe impossibile avvalersi.

la provincia e il comune medesimo», le cui deliberazioni sono adottate «a maggioranza dei componenti entro novanta giorni dalla convocazione»²³⁹. La norma sembra, così, configurare un modulo (o un organo) che, pur configurando un'ipotesi settoriale, inevitabilmente può destabilizzare le conclusioni cui la dottrina e la giurisprudenza sono pervenute nel senso di modulo procedimentale.

²³⁹ Sulla diversità tra la conferenza disciplinata agli artt. 14 ss. della legge n. 241 del 1990 e quella di cui all'art. 9 del decreto legislativo n.114 del 1998, cfr. T.A.R. Marche, 5 agosto 2004, n. 976, in www.giustizia-amministrativa.it, che evidenzia le differenze tra i due moduli, avvicinando la conferenza di cui all'art. 9 del decreto legislativo n.114 del 1998 ad un organo definito dal giudice «straordinario con il compito di valutare le domande e con poteri autonomi ed ulteriori a rispetto a quelli propri di ciascuna Amministrazione partecipante», dotato, peraltro, di legittimazione passiva in sede giurisdizionale.

CAP. IV

LA RICERCA DI UN MODELLO ATTRAVERSO L'ANALISI DELLE ATTUALI CARATTERISTICHE IDENTIFICATIVE

SEZ. I

QUALIFICAZIONE E FUNZIONAMENTO

1. Una premessa: le (in)espresse potenzialità dell'istituto.

Si deve ricordare il dato di partenza. La conferenza di servizi era apparsa a buona parte della dottrina come un istituto su cui riporre fiducia e le cui potenzialità sembravano notevoli, anche perché dalla prima disciplina emergeva un modulo che avrebbe potuto incidere sull'ordinario modo di formazione della volontà amministrativa, per favorire un più efficace ed efficiente confronto dialettico tra i poteri pubblici coinvolti e proporsi come forma ordinaria

dell'attività decisionale, in quanto rispondente alle esigenze di semplificazione e coordinamento dell'azione amministrativa²⁴⁰.

Le potenzialità originarie dell'istituto sono state comprese.

Rimane attuale l'interrogativo sul ruolo della conferenza di servizi nell'esercizio della funzione amministrativa e nella formazione del provvedimento.

Si è detto che il modulo conferenza si connette all'esigenza, propria di un sistema policentrico, di distribuzione delle competenze su più centri decisionali, ciascuno dei quali rileva quale sede di imputazione della cura di interessi pubblici, e la necessità del coinvolgimento di tutti gli interessi pubblici, per conseguire un miglior risultato attraverso un nuovo e coordinato assetto degli interessi stes-

²⁴⁰ Evidenzia l'«emergente centralità» dell'istituto, D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, cit., 7 e ss., il quale, nel delineare il panorama dottrinale sul tema, richiama le osservazioni di F.G. COCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, cit. 257 che pone l'attenzione sulle enormi potenzialità della conferenza (nonché sulla sua «indubbia utilità») tale da porre l'istituto al centro del dibattito in dottrina; P. FORTE, *La conferenza di servizi*, cit., 21, assegna agli artt. 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater e 15, insieme all'art. 11, della legge sul procedimento amministrativo la capacità potenziale di provocare «effetti dirompenti su tutto il fronte del "sistema" amministrativo, incidendo profondamente sui poteri e sulle funzioni pubbliche». A. SANDULLI, *Il procedimento*, cit., 1178, considera la conferenza come «uno dei sintomi più rilevanti della trasformazione che ha investito, negli ultimi anni, l'azione amministrativa: da sequenziale, verticale ed autoritativa a contestuale, orizzontale e negoziale».

si²⁴¹. In questa ottica, l'accelerazione o la semplificazione dei procedimenti, se non interpretata come semplice riduzione di fasi e compressione delle esigenze di valutazione degli interessi, può essere in funzione del ricompattamento delle competenze nel momento di esercizio dei vari poteri amministrativi coinvolti ed in grado di ottenere una decisione strutturata e completa.

Nella nota ricostruzione del concetto di discrezionalità amministrativa come «scelta tra più soluzioni possibili» si è chiarito come l'ampiezza della possibilità di scelta possa variare a seconda delle situazioni. E rileva sempre la cura dell'interesse pubblico sotteso, sicché la scelta risulta essere «finalizzata», per consentire la «massimizzazione di quell'interesse». Ma nella realtà giuridica occorre inevitabilmente essere consapevoli che vi può essere una distinzione tra i molteplici interessi presenti, potendosi proporre quello *primario* (di

²⁴¹ Interessanti osservazioni in MARCH J.C., SIMON H.A., *Organizations*, New York, Wiley, trad. it., *Teoria dell'organizzazione*, Milano, 1971, 259. Si vuole richiamare quel punto, che assume una portata generale, in cui così si ricordano le riflessioni dell'economista inglese Devons: «qualsiasi tentativo di pianificazione mette in luce questi due problemi: primo, la necessità di suddividere il campo di azione in modo che ciascuna unità amministrativa possa occuparsi efficientemente di un settore; secondo, la necessità di assicurarsi che le attività di queste distinte unità si armonizzino tutte nel piano generale. Ma l'attuazione di questi principi genera sempre un conflitto, giacché il primo richiede decentramento e delega, affinché il piano possa essere trattabile e realistico, il secondo richiede accentramento, affinché possa esserci coordinamento».

un'autorità amministrativa) e quelli *secondari* (per la stessa autorità)²⁴². Vi è, dunque, «una ponderazione di più interessi secondari in ordine ad un interesse primario»²⁴³.

L'operata distinzione è stata caratterizzazione di un modo di atteggiarsi dei poteri che ha da sempre connotato l'agire amministrativo. La prospettiva della prevalenza di un interesse, a fronte di altri interessi considerati recessivi rispetto al primo, è di un modello organizzativo «caratterizzato da organi che agiscono in assoluta solitudine, senza cioè coordinarsi con altri organi, che siano centri di riferimento di altri e concorrenti interessi pubblici»²⁴⁴.

Rispetto a ciascun organo, che procede da solo nelle valutazioni e nelle scelte discrezionali, gli interessi pubblici possono appa-

²⁴² M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, 479-480. In argomento, la fondamentale monografia di M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione: concetto e problemi*, Milano, 1939.

²⁴³ Cfr., ancora, M.S. GIANNINI, *op. ult. cit.*, 481, «la discrezionalità può assumere carattere assai complesso quando l'interesse primario è talmente ampio da ammettere una varietà di scelte di attuazione». Ed, ancora, l'A. ricorda l'orientamento della dottrina secondo il quale la discrezionalità può definirsi come «l'agire libero della pubblica amministrazione quando si pone come autorità», non volendo intendere che essa coincide con tutto l'agire libero dell'amministrazione ma piuttosto con «quella parte di attività che è funzione» sicché «la discrezionalità è l'agire libero dalla funzione».

²⁴⁴ Cfr. F.G. COCA, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1053.

rire in prospettiva diversa, sicché «ciò che per un'autorità è interesse primario, per altra è secondario»²⁴⁵.

La ragione della distinzione degli interessi coinvolti in una determinata scelta amministrativa in primari e secondari può avere minore fondamento nel momento in cui alla scelta discrezionale partecipano tutti gli organi che hanno in cura tali interessi. Si è detto, così, che ogni qualvolta che «ad agire non è un organo solitario (che deve darsi carico anche di interessi pubblici in cura ad altri organi) ma l'insieme degli organi interessati, è difficile conservare la distinzione tra interesse primario e interessi secondari: essi sono tutti primari, la loro valutazione è contestuale e globale, e la comparazione tende a determinare l'interesse pubblico che in concreto l'azione (coordinata) dell'amministrazione deve curare secondo il criterio della massimizzazione legittima, ossia con il minor sacrificio possibile degli interessi privati»²⁴⁶.

²⁴⁵ Così, ancora, M.S. GIANNINI, *op. ult. cit.*, 480.

²⁴⁶ Cfr., ancora F.G. SCOCA, *op. ult. cit.*, 1054. In termini, G. MARONGIU, *Il coordinamento come principio politico di organizzazione della complessità sociale*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, 1982, 141 ss.

Il problema del coordinamento degli interessi pubblici, pur avvertito in passato a fronte della sempre maggiore “complessità” della realtà sociale che l’amministrazione è chiamata a gestire, era stato affrontato, a livello legislativo, sul piano prevalentemente delle strutture organizzative, attraverso la creazione di organi collegiali o comunque di strutture determinanti un trasferimento di competenze, considerata l’inadeguatezza degli atti di concerto, delle preve intese, e dei pareri in senso tecnico, in quanto atti formali legati a presupposti determinati, a superare la “solitudine” dell’autorità decidente²⁴⁷.

La conferenza di servizi, invece, può consentire la valorizzazione della dinamica procedimentale, favorendo una valutazione unitaria, globale e contestuale, di tutti gli aspetti di interesse pubblico e in tal modo apportando inevitabilmente modifiche al criterio stesso delle valutazioni, che, proprio perché effettuate tutte contestualmente, si potranno orientare verso una ponderazione equilibra-

²⁴⁷ Cfr. M. BOMBARDELLI, *Decisioni e pubblica amministrazione. La determinazione procedimentale dell’interesse pubblico*, Torino, 1996.

ta ed effettivamente comparativa dei vari profili di interesse pubblico²⁴⁸.

Ma proprio quest'ultimo aspetto, come si è visto in precedenza, sembra aver ceduto. Le ultime novità legislative e le più recenti pronunce giurisprudenziali tendono ad accentuare il ruolo dell'autorità procedente a scapito delle altre amministrazioni partecipanti alla conferenza²⁴⁹.

Il problema del rapporto tra interessi primari e secondari si propone ancor più nella previsione – particolarmente rilevante e anch'essa ricca di grandi potenzialità – di conferenze di servizi nelle ipotesi di più procedimenti o subprocedimenti con diversi centri decisionali in quanto, in tal caso, vi è «un confronto di posizioni più ar-

²⁴⁸ Come notava F.G. SCOCA, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, cit., 1055, «la nozione di massimizzazione legittima dell'interesse pubblico (concreto) permette di qualificare gli interessi che intervengono nella scelta discrezionale in modo diverso: non separando interessi primari da secondari, ma distinguendo interessi pubblici da altri interessi. I primi, unitariamente valutati, vanno a comporre l'interesse (pubblico) concreto, la cui soddisfazione si pone come fine dell'azione amministrativa; i secondi, anche in ipotesi coincidenti con l'interesse che l'amministrazione è chiamata a soddisfare, svolgono un ruolo diverso: la loro valutazione serve a contenere la scelta discrezionale entro i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, elevate a presidi della posizione (degli interessi) dei privati nei confronti dell'amministrazione».

²⁴⁹ In tal senso, cfr. le osservazioni di I. CACCIAVILLANI, *Determinazione della conferenza di servizi e atto finale del procedimento: un equivoco apicale*, in www.lexitalia.it, n. 6/2011, che evidenzia la pericolosità dell'attuale tendenza giurisprudenziale a valorizzare eccessivamente il ruolo dell'autorità procedente giungendo a definirla come la «decisione solitaria di un "capo"» snaturando, così, la *ratio* ispiratrice dell'istituto, tesa ad un «confronto-scontro tra valori (funzioni)».

ticolato ed equilibrato e, di conseguenza, una valutazione comparativa più attenta», in armonia con la previsione costituzionale della «buona amministrazione»²⁵⁰.

In questi casi, infatti, essendo tutti gli interessi pubblici coinvolti posti su un piano di equivalenza, la individuazione o la determinazione dell'interesse pubblico concreto²⁵¹ da perseguire e soddisfare mediante l'esercizio di più poteri e nell'ambito di diversi procedimenti o subprocedimenti, si realizza tramite la composizione dei vari procedimenti amministrativi coinvolti²⁵².

Se la conferenza di servizi è uno strumento che opera sul piano procedimentale per affrontare e raccogliere in modo adeguato la "sfida della complessità", è coerente la previsione secondo cui essa non debba essere utilizzata per la soluzione di problemi semplici rispetto ai quali il modo tradizionale di agire amministrativo può dimostrarsi in concreto più razionale e proporzionato e dunque mag-

²⁵⁰ F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, cit., 265.

²⁵¹ In tema, si v. A. PIRAS, *Discrezionalità amministrativa*, in *Enc. dir.*, vol. XIII, spec. 75 ss.; R. VILLATA, G. SALA, *Procedimento amministrativo*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. XI, Torino, 1995, 576 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2000, 422; D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche: una introduzione*, Bologna, 2000, 27, che parla di «interesse pubblico in concreto».

²⁵² Sul punto, si ricorda quanto sostenuto da F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, cit., 264, sul superamento del «confine del (singolo) procedimento».

giormente rispettoso del canone costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione.

La realtà è, però, che ci si trova dinanzi ad un modulo che, a distanza di più di venti anni dalla sua prima disciplina, sembra non rispondere a quell'esigenza di composizione dialettica tra semplificazione amministrativa e nuovo assetto per la tutela e la valutazione della pluralità di interessi affidati alle amministrazioni pubbliche. Risultando, così, ancora particolarmente "complesso" per corrispondere alle richieste di semplificazione e poco rispettoso di tutti gli interessi per consentirne una composizione.

2. L'"obbligatorietà" della conferenza di servizi

L'analisi di alcuni degli aspetti caratterizzanti la più recente disciplina, pur nella dichiarata consapevolezza della struttura aperta

di tale istituto, permette di indentificare il modello attuale di conferenza.

L'ultimo intervento del legislatore sulla disciplina della conferenza di servizi, realizzato con il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122), ha innanzitutto significativamente modificato la disposizione di apertura della disciplina della conferenza sostituendo l'inciso «*indice di regola*» con «*può indire*». Si è, in tal modo, intervenuti su una disposizione che era stata interpretata da molti come un'affermazione del carattere obbligatorio della conferenza²⁵³.

In particolare, secondo una parte della dottrina, l'inciso «*di regola*» doveva essere letto nel senso che il ricorso alla conferenza si atteggiava come «strumento ordinario dell'*agere* dei pubblici poteri, la deroga al quale, oltre a necessitare di specifica motivazione», dovrebbe essere limitata ad ipotesi particolari, quali una particolare urgenza qualificante la situazione (secondo la filosofia di fondo dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990), ovvero nell'ipotesi in cui la

²⁵³ M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 16-17. L'A. afferma che «l'inciso "di regola" sembra fare della conferenza istruttoria uno strumento ordinario di esercizio della funzione amministrativa, la cui deroga necessita di specifica motivazione».

conferenza abbia lo stesso oggetto di un'altra già instaurata e, dunque, per ragioni di economia procedimentale²⁵⁴.

L'argomento non sembra privo di interesse sia in quanto coinvolgente profili di applicabilità dell'istituto sia in quanto rilevante per meglio delinearne la fisionomia e giungere a trarre alcune conclusioni sulla portata applicativa.

In tal senso, l'aver compiuto un intervento anche sull'unica parte della disciplina della conferenza rimasta "indenne" all'avvicinarsi di riforme legislative è significativo. Per la verità, la disposizione dà la sensazione di una presa d'atto della impossibilità di poter adoperare il modulo conferenza come ordinario modo di amministrazione²⁵⁵, sicché sembra modificato sostanzialmente il

²⁵⁴ Così, F. CARINGELLA-L. TARANTINO, *Il nuovo volto della conferenza di servizi*, cit., 369.

²⁵⁵ Il decreto legge n. 78 del 2010, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, come visto, interviene sul comma 1 e sul comma 2 dell'art. 14; modifica, inoltre, l'art. 14-ter, comma 2, aggiunge il comma 3-bis (secondo cui «*in caso di opera o attività sottoposta anche ad autorizzazione paesaggistica, il soprintendente si esprime, in via definitiva, in sede di conferenza di servizi, ove convocata, in ordine a tutti i provvedimenti di sua competenza ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, 42*»); modifica il comma 4 ed aggiunge il comma 4-bis («*Nei casi in cui l'intervento oggetto della conferenza di servizi è stato sottoposto positivamente a valutazione ambientale strategica (VAS), i relativi risultati e prescrizioni, ivi compresi gli adempimenti di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 10 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, devono essere utilizzati, senza modificazioni, ai fini della VIA, qualora effettuata nella medesima sede, statale o regionale, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*»); sostituisce il comma 6-bis («*All'esito dei lavori della conferenza, e in ogni caso scaduto il termine di cui ai commi 3 e 4, l'amministrazione procedente, in caso di VIA statale, può adire direttamente il consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 26, comma 2, del decreto legislativo 30*

marginale di discrezionalità dell'amministrazione in ordine alla scelta del modo di procedere per giungere ad un certo risultato²⁵⁶.

Il profilo era stato affrontato anche in giurisprudenza, che aveva sottolineato come, nel caso in cui vi fosse un coinvolgimento di una pluralità di interessi pubblici, occorresse ricercarne la composizione attraverso lo strumento della conferenza di servizi escludendo, così, una piena discrezionalità dell'amministrazione sulla possi-

aprile 2006, n. 152; in tutti gli altri casi, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede, adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento che 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. La mancata partecipazione alla conferenza di servizi ovvero la ritardata o mancata adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento sono valutate ai fini della responsabilità dirigenziale o disciplinare e amministrativa, nonché ai fini dell'attribuzione della retribuzione di risultato. Resta salvo il diritto del privato di dimostrare il danno derivante dalla mancata osservanza del termine di conclusione del procedimento ai sensi degli articoli 2 e 2-bis») e il comma 7 («Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione, ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità, alla tutela paesaggistico-territoriale e alla tutela ambientale, esclusi i provvedimenti in materia di VIA, VAS e AIA, [paesaggistico-territoriale] il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza, non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata»); infine, viene soppresso il comma 9.

²⁵⁶ Si ricordano, in tal senso, le osservazioni di D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, cit., 52, che, nella valutazione del percorso evolutivo della conferenza, nota come da una prima affermazione dell'istituto «nella legislazione [...] con natura emergenziale, di utilizzazione tendenzialmente facoltativa e dalle finalità tutto sommato minori», lo stesso abbia «progressivamente assunto i caratteri di istituto di carattere generale, di utilizzazione tendenzialmente obbligatoria, vero e proprio cardine attorno a cui è destinato a ruotare il necessario processo di rimodulazione e riorganizzazione dell'amministrazione pubblica contemporanea».

bilità di convocare la conferenza, insuscettibile di controllo giurisdizionale in quanto attinente al merito amministrativo²⁵⁷.

Va, in ogni caso, precisato che tale modifica del 2010 è intervenuta solo sul primo comma dell'art. 14 della legge n. 241 del 1990, ovvero sulla conferenza "istruttoria". Per quanto riguarda quella "decisoria", di cui al secondo comma, la obbligatorietà è rimasta in vigore: è, infatti, previsto che «la conferenza di servizi è sempre indetta quando l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga, entro trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta. La conferenza può essere altresì indetta quando nello stesso termine è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate ovvero nei casi in cui è consentito all'amministrazione procedente di provvedere direttamente in assenza delle determinazioni delle amministrazioni competenti».

²⁵⁷ Su tale linea, nella giurisprudenza amministrativa per qualche interessante specificazione, cfr. T.A.R. Molise, sez. I, 8 marzo 2011, in *Riv. giur. Molise e Sannio*, 2011, 1, 92; T.A.R. Calabria Catanzaro, sez. I, 27 gennaio 2010, n. 45, in www.giustizia-amministrativa.it.

3. Sulle regole di funzionamento della conferenza.

La disciplina delle modalità di funzionamento della conferenza, che consentono di comprendere meglio i punti di attrito della previsione legislativa, partecipa pienamente dell'indicato carattere acceleratorio per i lavori in conferenza. Interventi normativi che in modo più significativo si registrano proprio nell'arco di tempo dal 2000 fino al più recente decreto legge n. 78 del 2010.

Viene compiuto solo un cenno ad alcune regole di funzionamento che sembrano segnalare la linea di tendenza più volte osservata.

In tale ottica i termini e le modalità di manifestazione delle volontà, in uno con le possibili aperture delle decisioni, esprimono anche le tensioni e i profili della dialettica interna.

3.1. ... termini di indizione, principio maggioritario e organizzazione dei lavori.

Attualmente il comma di apertura dell'art. 14-*ter* prevede un termine di quindici giorni, «ovvero, in caso di particolare complessità dell'istruttoria», di trenta giorni dalla data di indizione della conferenza²⁵⁸.

La disposizione va raccordata con il termine previsto per l'indizione della conferenza da parte dell'amministrazione procedente che, a norma del comma 2 dell'art. 14, è sancito in «trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta»²⁵⁹.

²⁵⁸ Art. 14-*ter*, comma 01. Si ricorda che la norma è stata anteposta dall'art. 10, comma 1, lett. a), della legge 11 febbraio 2005, n. 15

²⁵⁹ Anche tale termine è stato corretto dal legislatore del 2005 che lo ha portato da quindici a trenta giorni.

Come la dottrina ha avuto modo di evidenziare si trattava di «due fasi logicamente e giuridicamente distinte, ma di fatto spesso confuse dal legislatore»²⁶⁰.

Il comma 1 dell'art. 14-ter stabilisce, poi, le modalità per «assumere le determinazioni relative all'organizzazione» dei lavori della conferenza indicando quale criterio quello della «maggioranza dei presenti»²⁶¹.

In effetti, nonostante sia ormai conclusione condivisa che la natura è quella di modulo procedimentale e non di organo collegiale, la conferenza si struttura in ogni caso «in una riunione (di rappresentanti di uffici o di amministrazioni e, quindi) di persone fisiche riunite per svolgere insieme un lavoro e, dunque, necessita, per il

²⁶⁰ Così, M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 32, il quale evidenzia come questa mancanza nella disciplina *ante lege* 15 del 2005 poteva comportare «sul piano della pratica applicazione della disciplina», la possibilità che «le amministrazioni procedenti, laddove non ravvisassero esigenze di particolare celerità, avrebbero potuto sì assolvere all'obbligo di indizione, procrastinando però allo stesso tempo *sine die* il momento di effettivo avvio dei lavori della conferenza stessa».

²⁶¹ La collocazione, quindi, di tale norma nell'attualità segue il comma 01 che, come visto, disciplina i termini per la convocazione della prima riunione. Sul punto, era, infatti, stato osservato da D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, cit., 207, con riferimento alla disciplina del 2000, l'incoerenza della «collocazione della previsione che tali modalità è volta a regolare prima della disciplina dedicata alle modalità di convocazione della conferenza di servizi». Ritiene l'A. che «è evidente, infatti, che l'assunzione di determinazioni relative all'organizzazione dei lavori della conferenza di servizi è operazione che logicamente presuppone l'avvenuta convocazione della conferenza stessa».

suo funzionamento pratico, di regole, in particolare per la individuazione di una funzione di direzione (o, se si preferisce, di una presidenza), per la convocazione delle riunioni, per la fissazione dell'ordine del giorno, per la direzione delle discussioni, per la sintesi dei lavori, per la loro verbalizzazione, eventualmente tramite un ufficio di segreteria»²⁶².

Il criterio della “maggioranza”, come notato in dottrina, deve, tuttavia, evitare di tradursi in una indebita «imposizione di modalità procedurali che di fatto producano una alterazione della (tendenziale) equiordinazione dei pubblici interessi versati in conferenza»²⁶³.

Sempre nel comma 1 dell'art. 14-ter, l'ultimo periodo prevede la possibilità di svolgimento della conferenza «per via telematica»²⁶⁴.

La norma ha costituito una svolta importante nelle dinamiche dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e anche in dottrina è stata

²⁶² D. D'ORSOGNA, *op. ult. cit.*, 207-208, con il richiamo dell'autore a F.G. COCCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, cit., 291. Sul punto, si veda anche M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 32, che sostiene come «il funzionamento della conferenza decisoria è ritagliato su quello degli organi collegiali».

²⁶³ Così, ancora, D. D'ORSOGNA, *op. cit.*, 208.

²⁶⁴ La prima apertura alla possibilità di adoperare «strumenti informatici» va riconosciuta ad opera dell'art. 8, comma 1, lett. d) della legge n. 15 del 2005; mentre l'introduzione della possibilità di svolgimento per via telematica deve ricondursi alla legge 18 giugno 2009, n. 69.

evidenziata la rilevanza del fenomeno di apertura ai sistemi informatici in quanto modalità per «accelerare il superamento» delle «difficoltà materiali» per «una utilizzazione efficace e generale dell'istituto della conferenza di servizi», in modo da consentire che l'istituto sia «metodo ordinario dell'agire amministrativo»²⁶⁵.

E', però, stato anche avanzato qualche dubbio «sull'efficacia di tale strumento, posto all'interno di un modello le cui possibilità di successo si basano proprio sul confronto (fisico) diretto e dialettico tra le varie amministrazioni portatrici di diversi interessi (dopotutto, nella conferenza di servizi si assiste ad un vero e proprio "gioco delle parti")»²⁶⁶.

La convocazione della prima riunione, a norma del comma 2 dell'art. 14-ter deve pervenire alle amministrazioni interessate «almeno cinque giorni prima» della data fissata per la convocazione, così da poter «entro i successivi cinque giorni» richiedere una diver-

²⁶⁵ Cfr. D. D'ORSOGNA, *op. cit.*, 209-210, con i richiami a F. SALVIA, *Coordinamento e informatica*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, 1982, 195 ss. e G. DUNI, *Il procedimento amministrativo tra conferenza di servizi, multimedialità e teleamministrazione*, in *Studi in onore di G. Guarino*, vol. II, Padova, 1998, 182.

²⁶⁶ Così, M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 36.

sa data per la convocazione se «impossibilitate a partecipare», da concordarsi in ogni caso entro 10 giorni dalla prima²⁶⁷.

Il decreto legge n. 78 del 2010 ha aggiunto un ultimo periodo al comma in esame prevedendo una proroga nel caso in cui la richiesta di spostamento della data della conferenza provenga da «un'autorità preposta alla tutela del patrimonio culturale». Viene, inoltre, regolamentata una più attiva partecipazione dei responsabili degli sportelli unici per le attività produttive e per l'edilizia, ove costituiti, o dei Comuni che «concordano con i Soprintendenti territorialmente competenti il calendario, almeno trimestrale, delle riunioni delle conferenze di servizi che coinvolgano atti di assenso o consul-

²⁶⁷ Sulla norma richiamata, si v. T.A.R. Veneto, 9 marzo 2007, n. 705, in www.giustizia-amministrativa.it. Nel caso di specie, veniva dalle ricorrenti censurato il mancato rispetto del termine previsto dall'art. 14 *ter* della legge n. 241/90 per la convocazione della conferenza di servizi. Il giudice afferma come non possa «affermarsi che l'avvenuta partecipazione alla conferenza di tutte le Amministrazioni chiamate abbia sanato il riscontrato vizio per sopravvenuto raggiungimento dello scopo: la sanatoria, infatti, potrebbe dirsi realizzata qualora il termine violato fosse previsto ad esclusivo vantaggio delle Amministrazioni stesse, ma così non è, in quanto scopo della norma non è quello di consentire la mera partecipazione delle Amministrazioni coinvolte (affinché abbiano soltanto a difendere gli interessi alla cui tutela sono preposte), ma di consentire la loro partecipazione *consapevole* (affinché, da una compiuta ed esaustiva analisi e dal successivo contemperamento dei vari interessi coinvolti, pubblici e privati, possano trarre, quale momento di sintesi, una conclusione che, pur nell'accertata prevalenza di quelli pubblici, sia comunque di giusto compromesso tra tutti gli interessi)». Di qui l'ulteriore conclusione che «tale termine sia libero», sicché «il giorno precedente a quello fissato per la riunione è il *dies ad quem* utile per il ricevimento, da parte delle Amministrazioni interessate, dell'avviso di convocazione».

tivi comunque denominati di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali».

Il termine complessivo dei lavori della conferenza, disciplinato per la prima volta nel 1997, risulta meglio delineato negli ultimi interventi.

L'attuale comma 3 dell'art. 14-ter prevede che «nella prima riunione della conferenza di servizi, o comunque in quella immediatamente successiva alla trasmissione dell'istanza o del progetto definitivo ai sensi dell'articolo 14-bis, le amministrazioni che vi partecipano determinano il termine per l'adozione della decisione conclusiva». In ogni caso, il termine complessivo dei lavori non può superare i novanta giorni, a meno che non vi sia stata la richiesta di VIA, nel qual caso interviene la disciplina prevista dal comma 4.

La disposizione normativa si raccorda con la disciplina dei dissensi, in quanto quest'ultima viene ad applicarsi nell'ipotesi di mancato rispetto del termine.

Già nella disciplina risultante all'esito dell'intervento di modifica del 1997 si prevedeva che «in caso di inutile decorso del termine

l'amministrazione indicente» procedeva ad assumere in via autonoma la determinazione finale dandone comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Presidente della regione od al Sindaco, per consentire un'eventuale sospensione. Con l'intervento del 2000, invece, in caso di inutile decorso del termine, l'amministrazione procedente poteva assumere comunque «la determinazione di conclusione del procedimento sulla base della maggioranza delle posizioni espresse in sede di conferenza di servizi». Nel 2005, analogamente, era fatto rinvio alla disposizione che prevedeva la possibilità per l'amministrazione procedente di adottare «la determinazione motivata di conclusione del procedimento, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede».

Così, ad oggi, vige quest'ultima formulazione con il potere di adottare la decisione definitiva sulla base delle posizioni "prevalenti" acquisite in sede di conferenza, decisione che «sostituisce a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni

partecipanti», salvo aggiungere una possibilità di valutazione della «responsabilità dirigenziale o disciplinare e amministrativa» in caso di «ritardata o mancata adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento»²⁶⁸.

E' prevista una deroga nel caso in cui siano coinvolti interessi "sensibili".

Infatti, nei casi in cui sia richiesta la VIA (valutazione di impatto ambientale), occorre attendere l'acquisizione della stessa, per cui il termine di conclusione dei lavori «resta sospeso, per un massimo di novanta giorni»; tuttavia, nel caso in cui la VIA non venga adottata nei termini, «l'amministrazione competente si esprime in

²⁶⁸ Interessante evidenziare, per meglio comprendere gli esiti dell'evoluzione di quest'istituto nell'attualità, quanto osservato da D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, cit., 212 (in relazione alla disciplina del 2000), sulla possibilità di adozione della decisione da parte della amministrazione precedente che, secondo l'autore, era consentita «non in tutti i casi in cui il termine sia venuto ad inutile scadenza, ma nei soli casi in cui in sede di conferenza di servizi si sia già formato un orientamento definito attorno ad una (delle alternative proposte di) decisione, e condiviso a grandi linee, per lo meno, da un numero maggioritario delle "posizioni" che in conferenza siano state "espresse"». Ciò con lo scopo di «escludere (ciò che, problematicamente, si poteva leggere nella normativa previgente, ossia) che all'amministrazione precedente sia attribuito il potere di adottare (in caso di inutile scadenza del termine per la conclusione dei lavori della conferenza di servizi) la decisione conclusiva da sola, ossia al posto di tutte le altre amministrazioni convocate, quando, ad esempio, non si sia formato alcun orientamento definito ovvero ampiamente condiviso o, addirittura, nel caso limite dei lavori della conferenza non svoltisi affatto a causa dell'inerzia (assenza) di tutte le amministrazioni convocate».

Possibilità, questa, che nell'attualità non sembra consentito escludere.

sede di conferenza di servizi, la quale si conclude nei trenta giorni successivi». Tale ultimo termine può, però, essere prorogato, a maggioranza dei partecipanti, per altri trenta giorni «nel caso che si appalesi la necessità di approfondimenti istruttori»²⁶⁹.

Qualora sia intervenuta la decisione concernente la VIA, il comma 5 dell'art. 14-*ter* prevede che le disposizioni di cui al comma 3 dell'art. 14-*quater*, volte a superare il dissenso espresso in seno alla conferenza, siano applicabili solo laddove si tratti di amministrazioni preposte alla tutela della salute pubblica.

²⁶⁹ Come osservato da M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 37, «si tratta di una soluzione tutto sommato conforme alle disposizioni che in generale, regolano la VIA: in esse si fa infatti riferimento ad una sospensione dei termini previsti per la procedura di approvazione dei progetti di volta in volta interessati. Ed infatti, mentre la legge n. 349/86 prevede che, decorsi i termini per la pronuncia sulla compatibilità la “procedura di approvazione del progetto riprende il suo corso” (ipotesi di sospensione implicita) il decreto legislativo n. 22/1997 (c.d. “decreto Ronchi”) stabilisce espressamente, all'art. 27 (recante norme per la realizzazione di nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti) che il termine di novanta giorni indicati per la conclusione dei lavori della conferenza di servizi (si noti la coincidenza di tale previsione con quella riportata nella L. n. 241/1990) “resta sospeso fino all'acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale” (ipotesi di sospensione esplicita)».

3.2. ... le modalità di partecipazione delle amministrazioni alla conferenza.

Nella normativa non vi sono indicazioni precise sulla composizione della conferenza. L'art. 14-ter, comma 2 indica che «la convocazione della prima riunione della conferenza di servizi deve pervenire alle amministrazioni interessate»²⁷⁰.

²⁷⁰ F.G. SCOCA, *Analisi giuridica*, cit., 287-288 ha osservato, nel contesto normativo precedente, che «allorché il potere decisorio è detenuto da una sola amministrazione, come nella conferenza prevista dal primo comma dell'art. 14, la composizione della conferenza è largamente flessibile, anche ove si ritenga che essa abbia carattere decisorio (ma non effetto vincolante). E' semplicemente auspicabile che in essa sia rappresentato il quadro completo degli uffici interessati. Il problema riguarda pertanto le conferenze tra amministrazioni, nelle quali confluiscono e si esercitano più poteri decisionali. Poiché le decisioni vengono assunte in conferenza, ad essa devono partecipare tutte le amministrazioni competenti ad adottare i provvedimenti necessari: intese, concerti, nullamano, assenti nonché il provvedimento principale; tutti i provvedimenti "riguardanti medesime attività o risultato". In definitiva quindi la composizione in concreto della conferenza è rimessa in prima battuta all'amministrazione procedente, alla quale spetta di provvedere alle convocazioni; si deve ritenere che, una volta riunita, la conferenza provveda a verificare la regolarità della sua composizione». Secondo G CUGURRA, *La concentrazione dei procedimenti*, cit., 98, partendo dall'osservazione secondo la quale «la conferenza dei servizi non modifica la ripartizione delle competenze stabilita dalla legge», ritiene che «i soggetti pubblici abilitati a partecipare alla conferenza sono solo quelli i quali debbono obbligatoriamente esprimere il proprio avviso nell'ambito del procedimento»; di qui la conclusione che «l'amministrazione procedente, in sede di formulazione dell'avviso di convocazione, non può estendere l'invito alla partecipazione a soggetti diversi da quelli il cui punto di vista deve essere necessariamente acquisito», pena la illegittimità dell'atto finale.

Come la dottrina ha avuto modo di sottolineare²⁷¹, l'individuazione delle amministrazioni che la legge definisce "interessate", «le cui valutazioni devono essere integrate e coordinate ai fini della soddisfazione del "risultato" dell'operazione amministrativa» costituisce un momento «assai delicato, che viene ad intercettare la questione degli oggetti della decisione da assumersi (o in altre parole, della disposizione-fissazione dei termini del problema amministrativo)»; con la conseguenza che tale operazione di individuazione potrebbe ripercuotersi sulla determinazione dell'oggetto della conferenza e deve evitare «il pericolo di una possibile "strumentalizzazione" della composizione della conferenza»²⁷².

Una problematica connessa, della quale la dottrina ha avuto modo di occuparsi, è quella relativa alla possibilità di estendere la

²⁷¹ D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, cit., 196-197, secondo il quale «è evidente che individuazione dei soggetti interessati e oggetto della decisione sono aspetti strettamente legati (o, forse, due profili di una stessa realtà)». L'A. richiama anche le osservazioni, anche se riguardanti l'attività di formazione degli accordi di programma, di S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Accordi di programma* (voce), in *Enc. dir.*, Aggiornamento, vol. III, 16.

²⁷² In giurisprudenza, sul tema, si v. T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 14 dicembre 2010, n. 36519, in *Riv. giur. ed.*, 2011, 2-3, I, 724; Cons. St., sez. VI, 6 settembre 2010, n. 6480, in *Foro amm. C.d.S.*, 2010, 9, 1897; T.A.R. Emilia Romagna Bologna, sez. I, 6 ottobre 2009, n. 1755, in *Dir. e giur. agr.*, 2010, 6, 421; come giurisprudenza più risalente, in tema di localizzazione di impianti di smaltimento rifiuti, si v. T.A.R. Puglia, Bari, 23 settembre 1995, n. 950, in *Foro amm.*, 1996, 2055; Corte Cost., 19 marzo 1996, n. 79, in *Riv. giur. amb.*, 1996, 653, con nota di M. CERUTI, *Approvazione degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti ed enti locali: la Corte costituzionale dichiara necessaria la partecipazione dei comuni alla conferenza istruttoria*.

partecipazione alla conferenza anche ad amministrazioni portatrici di interessi differenti da quelli direttamente coinvolti nella decisione amministrativa da assumere.

Amministrazioni alle quali viene assegnato un ruolo di tipo collaborativo²⁷³.

Tale problema si è posto in particolare per gli organi di controllo, per i quali la loro stessa natura, presupponendo l'avvenuto completamento del procedimento, sembra non consentire un ingresso nella conferenza di servizi²⁷⁴, e per gli organi consultivi, per i quali, invece, sembra ammissibile una qualche apertura atteso che la

²⁷³ G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, cit., 1331.

²⁷⁴ S. AGNES, *Commento all'art. 14*, in A. TRAVI, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e accesso ai documenti. Commentario*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1995, cit., 81, esclude dalla conferenza decisoria gli organi di controllo «sia per ragioni strutturali, rappresentate dal fatto che il controllo presuppone sempre l'avvenuta definizione del procedimento (e quindi non può essere contestuale alla genesi del provvedimento), sia per ragioni sostanziali, rappresentate dal fatto che la funzione del controllo ha sempre una sua autonomia, che esclude qualsiasi commistione con funzioni di amministrazione attiva». Sul punto, si v. anche G. GUGURRA, *La concentrazione dei procedimenti*, cit., 96; A. CRISAFULLI, *Il nuovo procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Il nuovo volto della pubblica amministrazione tra federalismo e semplificazione*, Napoli, 1997, 255, secondo cui «costituirebbe una contraddizione far partecipare all'adozione del provvedimento gli stessi organi deputati al controllo degli atti delle amministrazioni coinvolte»; sostiene, invece, G. GRECO, *Semplificazione dell'azione amministrativa*, cit., 344, nell'analizzare «il tipo di atti che può essere ricompreso nella determinazione concordata in sede di conferenza di servizi», che «l'istituto è sicuramente applicabile a quelle manifestazioni *latu sensu* di controllo endoprocedimentale (visti, autorizzazioni, nulla-osta)»; in termini analoghi, P. BERTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 323; G. MORBIDELLI, *Il procedimento*, cit., 1334-1335 sostiene, infine, che gli atti di controllo «sono certamente esclusi dalla conferenza, ma il loro esito positivo costituisce condizione di efficacia sia degli specifici atti sottoposti a controllo sia dell'intera conferenza».

conferenza può attenere sia alla sola fase istruttoria sia a quella propriamente decisionale²⁷⁵.

L'art. 14-ter, comma 6 prevede che «ogni amministrazione convocata partecipa alla conferenza di servizi attraverso un unico rappresentante legittimato, dall'organo competente, ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione su tutte le decisioni di competenza della stessa»²⁷⁶.

²⁷⁵ Come è stato notato da D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, cit., 202, il problema della composizione della conferenza assume rilievo particolare soprattutto «per le conferenze tra amministrazioni, in cui si registra la confluenza di più poteri decisionali». Per quanto riguarda la conferenza di servizi endoprocedimentale, L'A. richiama le osservazioni di F.G. SCOCA, *Analisi giuridica*, cit., 287-288, sulla maggior flessibilità della composizione in tale tipologia che potrebbe ricomprendere, per una rappresentazione del quadro completo degli uffici interessati, anche gli organi chiamati a svolgere funzioni istruttorie ed, eventualmente, consultive.

²⁷⁶ Si ricorda che la disposizione è stata introdotta dalla legge n. 340 del 2000 ed è rimasta invariata sino ad oggi. Sul punto, si v. D. D'ORSOGNA, *La conferenza di servizi: i procedimenti*, cit., 229, il quale ricorda, richiamando alcune osservazioni di F.G. SCOCA, *Analisi giuridica*, cit., che «prima della novella del 2000 al problema della individuazione degli organi competenti a partecipare alla conferenza era dedicata soltanto una previsione (l'art. 14, terzo comma), formulata per giunta in negativo, che disciplinava congiuntamente le conseguenze da ricollegarsi sia alla mancata partecipazione alla conferenza dell'amministrazione regolarmente convocata sia alla partecipazione irregolare, e cioè alla partecipazione effettuata "tramite rappresentanti privi della competenza ad esprimere definitivamente la volontà"». Da tale norma, prosegue l'A. era possibile ricavare che «la regola (positiva) imponesse alle amministrazioni (convocate) di partecipare alla conferenza per mezzo di soggetti (persone fisiche) che in quanto titolari di uffici di imputazione, fossero competenti ad impegnare in maniera vincolante l'amministrazione», ma essa non era in grado di fornire «alcuna indicazione in ordine (al tipo di competenza richiesta affinché la partecipazione potesse tenersi regolare e in particolare in ordine) alla distinzione fra competenza a decidere e competenza a provvedere». Con la conseguenza, conclude l'A., «di ritenere che, laddove alla riunione decisionale della conferenza di servizi avessero preso parte tutti i soggetti competenti a decidere ed anche a provvedere [si sarebbe rivelato] inutile e sovrabbondante l'indizione di un successivo (e ripetitivo) provvedimento formale unitario».

Come è stato opportunamente evidenziato, la norma consente «l'individuazione degli organi competenti ad "impegnare" le amministrazioni» e solleva il «problema più specifico relativo alla precisazione dei limiti di ammissibilità (della partecipazione di soggetti muniti) di delega da parte degli organi competenti»²⁷⁷.

In conferenza deve essere presente, così, «un unico» rappresentante dell'amministrazione che, quindi, sarà stato «dotato preventivamente del potere di vincolare l'ente, potere che presuppone un'investitura *ad hoc* dell'organo competente (ove non coincidente) in relazione allo specifico ordine del giorno»²⁷⁸.

E tale autorizzazione acquista ancor più rilevanza dopo l'intervento riformatore del 2005 che, eliminando la possibilità dei c.d. "dissensi postumi" ha fatto sì che «le posizioni delle amministrazioni siano "cristallizzate" esclusivamente all'interno della conferenza»²⁷⁹.

²⁷⁷ D. D'ORSOGNA, *La conferenza di servizi: i procedimenti*, cit., 228-229.

²⁷⁸ Così, M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 38. L'A. ricorda come, prima della legge n. 340 del 2000, «si discuteva circa il margine di azione del soggetto che interveniva in sede di conferenza in rappresentanza dell'amministrazione», soprattutto sui limiti in cui lo stesso avrebbe potuto «assentire a determinazioni in parte diverse da quelle in relazione alle quali era stato conferito il potere rappresentativo».

²⁷⁹ Cfr., ancora, M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 38.

Qualora non sia possibile la partecipazione diretta, come accade per gli organi collegiali, va conferita la delega con le specifiche indicazioni da seguire da parte del delegato²⁸⁰.

Come si è avuto modo di anticipare, il comma 6-*bis* dell'art. 14-*ter* disciplina le modalità di adozione della determinazione finale, prendendo in considerazione l'ipotesi di un'amministrazione convocata ma risultata assente. Viene fissata la regola che la mancata partecipazione può essere «valutata ai fini della responsabilità dirigen-

²⁸⁰ In tema, si v. S. GLINIANSKI, *La legittimazione a partecipare alla conferenza di servizi e la competenza all'adozione della decisione conclusiva*, in www.lexitalia.it. In giurisprudenza, cfr. Cons. St., sez. V, 9 dicembre 2003, n. 8080, in *Foro amm. C.d.S.*, 2003, 3762, in cui si sostiene che «la legittimazione [a partecipare alla conferenza] richiesta dalla norma non coincide, puramente e semplicemente, con la rappresentanza legale dell'Ente partecipante. Si tratta, in realtà, di una legittimazione connotata dal fatto di essere stata conferita, con apposito atto di delega, "dall'organo competente", la quale si risolve, quindi, nell'attribuzione del potere di esprimere in modo vincolante la volontà dell'Amministrazione in conformità ai limiti ed al contenuto della competenza relativa all'oggetto del procedimento e, dunque, in una vera e propria delegazione di funzione» (nel caso di specie, si trattava di apertura di nuovi centri commerciali, la parte appellante deduceva violazione dell'art. 107 del d.lgs. n. 267/2000, e degli artt. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990, considerato che, ai sensi di tali disposizioni, rientrando il rilascio di provvedimenti autorizzativi nella competenza dei dirigenti, avrebbero dovuto partecipare alla conferenza di servizi organi dirigenziali ed amministrativi e non politici o amministratori); si veda anche Cons. St., sez. VI, 7 agosto 2003, n. 4568, in *ivi*, 2003, 2326, in cui veniva contestata la mancanza, per alcuni partecipanti alla conferenza di servizi, dei poteri di rappresentanza e le relative deleghe. Il Giudice amministrativo afferma, però, che «ciò che rileva è l'effettiva sussistenza del potere di rappresentanza degli enti invitati in capo ai partecipanti, e non anche la documentazione formale dello stesso»; aggiungendo, peraltro, che anche la presenza di più rappresentanti nella conferenza non comporta il mancato rispetto dell'art. 14-*ter*, in quanto «ciò che rileva è che la manifestazione finale di volontà di ciascun ente partecipante alla conferenza di servizi sia imputabile ad un unico rappresentante, risultato che non è inficiato dalla presenza di più di un rappresentante per taluni enti, giustificabile per ragioni istruttorie».

ziale o disciplinare e amministrativa». Mentre il successivo comma 7 prevede l'ipotesi del rappresentante che, all'esito dei lavori, «non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata», considerandolo come silenzio-assenso, al fine di evitare «quei comportamenti ostruzionistici e comunque dilatori, attuati in passato dalle amministrazioni coinvolte e convocate in conferenza, che hanno contribuito ad ostacolare la utilizzazione efficace di questo istituto nella prassi applicativa»²⁸¹.

Un punto ritenuto meritevole di attenzione è quello degli effetti derivanti dal caso in cui un'amministrazione, pur coinvolta nella decisione da assumere in conferenza, non sia stata tuttavia convocata. Si è concluso per l'illegittimità della decisione conclusiva della conferenza di servizi, «nel caso in cui alla mancata convocazione sia conseguita l'omissione della valutazione dell'interesse pubblico (in cura) dell'amministrazione pretermessa». Si dovrebbe ritenere, invece, «viziata per incompetenza», nel caso in cui sia stata comunque ef-

²⁸¹ D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, cit., 199.

fettuata la ponderazione dell'interesse pubblico di cui era portatrice
l'amministrazione pretermessa²⁸².

²⁸² Così, D. D'ORSOGNA, *op. ult. cit.*, 198.

SEZ. II

L'ASSETTO DEGLI INTERESSI DELLE AMMINISTRAZIONI PARTECIPANTI ALLA CONFERENZA

1. La complessa evoluzione dei meccanismi di superamento del dissenso espresso in Conferenza.

La disciplina attuale dei dissensi espressi in conferenza di servizi costituisce uno dei punti più importanti dell'analisi.

La dottrina ha, naturalmente, soffermato l'attenzione su tale aspetto e ne ha sottolineato la rilevanza²⁸³. E non poteva non essere così giacché il dissenso, in tesi generale, è disallineato rispetto ad un

²⁸³ Come evidenzia D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, cit., 230, «è questo il luogo in cui, a ben vedere, si gioca la definizione dell'essenza più profonda dell'istituto: è qui, infatti, che la conferenza di servizi vede scolpita la sua natura di meccanismo flessibile di adeguamento della funzionalità dell'amministrazione, teso a realizzare un (ragionevole) equilibrio dinamico tra (esigenze di) semplificazione, ponderazione equilibrata ed attenta di tutti gli interessi coinvolti, coordinamento, tendenziale rispetto delle autonomie decisionali (e locali), (coinvolgimento del principio di) responsabilità delle amministrazioni pubbliche».

modello di decisione che non matura all'interno di un organo ma deriva dal raccordo tendenzialmente paritario tra diversi portatori di interessi.

D'altro canto, in coerenza con questo modello, la disciplina originaria della conferenza di servizi nella legge n. 241 del 1990, non contemplava alcun meccanismo per il superamento del dissenso. Come si è visto, infatti, la legge prevedeva il principio del consenso unanime e si affidava alla valutazione contestuale e congiunta degli interessi pubblici. Per tale motivo, un eventuale dissenso determinava necessariamente l'esito negativo della conferenza, che non poteva assumere alcuna determinazione²⁸⁴.

Successivamente, il legislatore ha introdotto meccanismi per superare il dissenso ovviamente nell'ottica di ottenere il risultato decisionale.

²⁸⁴ Secondo P. BERTINI, *La conferenza*, cit., 315 la conferenza, pur agevolando il raggiungimento di una soluzione condivisa da tutti i partecipanti, si arresta dinanzi ai casi in cui è impossibile conseguire l'unanimità, vuoi per dissenso, vuoi per inerzia delle amministrazioni: in «un procedimento ordinario, il netto contrasto tra amministrazioni potrebbe comporsi attraverso un conflitto procedimentale, i cui esiti sono differenti a seconda dei casi». Per una definizione di conflitto procedimentale si veda M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, cit., 188.

E' evidente che superare l'unanimità comporta quello che la dottrina ha indicato come tendenza "decisionista", con il conseguente «processo involutivo rispetto alla originaria disciplina generale dell'istituto»²⁸⁵. E qui va pure colto un problema di torsione del modello se ed in quanto comportante una modificazione delle competenze amministrative²⁸⁶.

Di certo il meccanismo di superamento dei dissensi delle amministrazioni, in via generale attribuito all'amministrazione procedente²⁸⁷ e in alcune ipotesi²⁸⁸ al Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, si riflette sul riparto – anche costituzionale – delle competenze.

Non si deve dimenticare che la dottrina²⁸⁹ e la Corte Costituzionale avevano concluso per la conformità della conferenza di servizi con le garanzie costituzionali delle autonomie locali in quanto vi

²⁸⁵ Molto critico verso la "complicazione" del modello conferenza derivante dai numerosi interventi legislativi si mostra G. COMPORI, *Conferenze di servizi e ordinamento delle autonomie*, cit., 203-205.

²⁸⁶ Cfr., ancora, G. COMPORI, *op. ult. cit.*, 212-213.

²⁸⁷ Salva una possibilità di intervento da parte della competente autorità di vertice.

²⁸⁸ Ossia in caso di dissenso espresso da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

²⁸⁹ Cfr. le riflessioni di S. AGNES, *Commento all'art. 14*, cit., 87, nell'analisi della giurisprudenza costituzionale.

fosse la «presenza necessaria e determinante all'attività della conferenza» degli enti titolari degli interessi²⁹⁰.

Non sembra dubitabile la denunciata torsione del modello conferenza di servizi. Rimane del tutto aperto il problema se il meccanismo sia ragionevole.

Ovviamente, vi è l'esigenza di imprimere efficienza all'azione amministrativa ma la valutazione in termini di ragionevolezza tra mezzi e risultato deve, sì, tenere conto dell'esigenza di evitare il potere di veto, ma deve guardare alla sostanza degli interessi²⁹¹.

E questo può essere valutato solo indagando su "quale" spostamento di competenza si realizza con un potere sostitutivo dinanzi alla manifestazione di motivati dissensi.

A fronte di una inevitabile compressione degli interessi che esprimono le amministrazioni dissenzienti, seppur mitigata dal confronto con gli altri interessi in sede di conferenza, risulta di assoluto rilievo la motivazione in base alla quale la sostituzione avviene perché se le ragioni del dissenso non possono essere motivatamente su-

²⁹⁰ Corte Cost., 28 luglio 1993, n. 62, cit.

²⁹¹ In tema, F.G. SCOCA, *Analisi giuridica*, cit., 281 ss.

perate non è possibile l'adozione della determinazione di conclusione positiva del procedimento²⁹².

E' ovvio che un meccanismo di superamento del dissenso è, da un punto di vista teorico e quindi anche astratto, coerente con l'esigenza di evitare il potere di veto e, quindi, auspicabile per la decisione amministrativa. Però, se il tutto va pensato e costruito in modo che non vi siano illegittime ed ingiustificate compressioni delle competenze, la valutazione è sui limiti e sui bilanciamenti.

Altrimenti si corre il rischio, al fine di evitare il potere di veto delle amministrazioni dissenzienti, di predisporre una disciplina che conferisce ad "una" amministrazione un potere sostanziale non regolato con precisione nei presupposti²⁹³.

²⁹² Sul tema della sostituzione amministrativa, ampiamente, M. BOMBARDELLI, *La sostituzione amministrativa*, Padova, 2004. Con particolare riguardo ai meccanismi sostitutivi previsti in conferenza di servizi, 222 ss.

²⁹³ D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, cit., 237, secondo il quale si potrebbe ipotizzare, «a titolo esemplificativo, il possibile "caso limite" della decisione assunta dalla (sola) amministrazione sostituita al posto di tutte le altre amministrazioni partecipanti, perché (tutte) dissenzienti; oppure all'ipotesi, più ricorrente, della determinazione conclusiva adottata dall'amministrazione sostituita pur in presenza (se non della totalità di dissensi, comunque) di un dissenso ragionevolmente consistente (da un punto di vista quantitativo ovvero qualitativo) delle altre amministrazioni».

Nell'attualità, la disciplina di gestione dei dissensi è concentrata nell'art. 14-*quater* che, con il decreto legge n. 78 del 2010, sembra delineare un meccanismo che lascia non poche zone d'ombra²⁹⁴.

Nessun problema sembra porsi per i caratteri del dissenso che deve essere «manifestato nella conferenza di servizi, deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso». Il tutto «a pena di inammissibilità». Il decreto legge n. 78 del 2010 chiarisce espressamente l'applicabilità di tale norma anche alle amministrazioni «preposte alla tutela ambientale, fermo restando quanto previsto dall'articolo 26 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità».

La disposizione normativa affonda le radici nella legge n. 340 del 2000 e la formula non è stata modificata sino ad oggi.

²⁹⁴ Anche se, come si vedrà in seguito, maggiormente pregiudizievole per le Regioni, in quanto incide sul meccanismo di gestione del dissenso come delineato dalla legge n. 15 del 2005, con seri dubbi di illegittimità costituzionale.

Come è stato posto in evidenza, il dissenso così delineato «deve avere un contenuto propositivo, tale da farne una vera e propria proposta di decisione alternativa a quella che l'autorità precedente ha comunicato alle amministrazioni interessate nell'atto di convocazione»²⁹⁵.

La prevista inammissibilità comporta che «detto dissenso si deve considerare *tamquam non esset* laddove si presenti in termini puramente ostruzionistici», sicché «la conferenza potrà decidere senza neanche darsi carico sul piano motivazionale delle ragioni del dissenso, ossia della sua non idoneità a scalfire, sul piano della legittimità e dell'opportunità, la tenuta della statuizione conclusiva»²⁹⁶.

L'esigenza alla base della prescrizione appare corrispondente ad una ragionevole finalità di funzionamento. Proseguendo la lettura dell'art. 14-*quater* la conclusione che si mostra è che l'intervento del legislatore con il decreto legge n. 78 del 2010 ha snellito il sistema

²⁹⁵ Così, ancora, D. D'ORSOGNA, *op. cit.*, 239.

²⁹⁶ M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 62-63. L'A. nota anche la differenza tra assenso "con prescrizioni" e dissenso celato; «figura quest'ultima che si riproponeva ogniqualvolta le condizioni poste al rilascio dell'assenso erano tali da impedire - in sostanza - la concreta realizzazione del progetto». In effetti, «la richiesta di alcune modifiche progettuali» può delineare, «a seconda della loro applicazione a fini progettuali, una situazione di sostanziale assenso qualora le modifiche si rivelino di diretta praticabilità, oppure di dissenso nel caso opposto ove le stesse debbano quindi assumere la valenza di proposta progettuale (sostanzialmente) alternativa».

normativo di gestione dei dissensi abrogando le disposizioni previste nei commi *3-bis*, *3-ter* e *3-quater*²⁹⁷, per sostituire ad esse un unico comma 3. Ma questa conclusione va ben considerata ed il punto merita la dovuta attenzione come si dirà di seguito.

2. Gli interessi “sensibili” e il potere sostitutivo.

In caso di dissensi concernenti interessi “sensibili” espressi, quindi, «da parte di un’amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la questione, in attuazione e nel rispetto del principio di leale collaborazione e dell’articolo 120 della Costituzione, è rimessa dall’amministrazione procedente alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, che si pronuncia entro sessanta giorni, previa intesa con la Regione o le Regioni e le

²⁹⁷ Si ricorda che tali commi erano stati introdotti dalla legge n. 15 del 2005 per disciplinare le ipotesi di dissenso regionale.

Province autonome interessate, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali, ovvero previa intesa con la Regione e gli enti locali interessati, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali. Se l'intesa non è raggiunta nei successivi trenta giorni, la deliberazione del Consiglio dei Ministri può essere comunque adottata».

La nuova formulazione distingue i casi di contrasti fra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali (per i quali occorre una "intesa" con la Regione o le Regioni e le Province autonome interessate), e tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali (nel qual caso occorre una "intesa" con la Regione e gli enti locali interessati).

A differenza, quindi, di quanto previsto nella disciplina del 2005, il meccanismo dell'"intesa" sostituisce l'intervento di organi di

Governo o di organismi deputati alla “gestione” della leale collaborazione²⁹⁸.

²⁹⁸ Come ricorda M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 68, la gestione dei dissensi “sensibili” regolamentata dalla legge n. 15 del 2005, prevedeva «una valutazione di secondo grado espressa:

a) da organi collegiali di governo (Consiglio dei ministri oppure giunte regionali, provinciali o locali), qualora il contrasto sorga tra amministrazioni appartenenti allo stesso livello di governo;

b) da organismi istituzionalmente deputati alla “gestione” della leale collaborazione (Conferenza Stato-Regioni oppure Unificata), qualora il contrasto sorga tra amministrazioni riconducibili a diversi livelli di governo». Più in particolare, l’A. esemplifica la complessiva disciplina della gestione del dissenso, come risultante dalla legge n. 15 del 2005, nelle seguenti fasi:

A. Nelle ipotesi in cui il dissenso verta su interessi sensibili

A.1. Laddove il contrasto riguardi solo amministrazioni statali (valutazioni di primo livello), la soluzione sarà rimessa al Consiglio dei Ministri (valutazione di secondo livello);

A.2. Laddove il contrasto sorga tra una amministrazione statale ed una regionale, oppure tra amministrazioni regionali (ossia, appartenenti a due diverse regioni), la valutazione di secondo livello, in chiave risolutoria, sarà rimessa alla Conferenza Stato-Regioni;

A.3. Laddove il contrasto riguardi una amministrazione statale ed una locale, oppure una amministrazione regionale ed una locale, la soluzione sarà riservata alla Conferenza Unificata.

B. Nelle ipotesi in cui il dissenso incida su *competenze regionali* (la legge non distingue tra competenze legislative o amministrative, dunque si deve ritenere che entrambi i profili siano di conseguenza interessati):

B.1. Laddove il contrasto sorga tra una amministrazione statale ed una regionale, oppure tra amministrazioni regionali (ossia, appartenenti a due diverse regioni), la valutazione di secondo livello, in chiave risolutoria, sarà rimessa alla Conferenza Stato-Regioni;

B.2. Laddove il contrasto riguardi una amministrazione statale ed una locale, oppure una amministrazione regionale ed una locale, la soluzione sarà riservata alla Conferenza Unificata.

C. Nelle ipotesi in cui la decisione (sia su interessi sensibili, sia su materie regionali) sia riservata ad una delle due Conferenze (Stato-Regioni oppure Unificata), ossia nelle ipotesi sopra individuate A.2., A.3., B.1. e B.2., qualora non si pervenga, entro i successivi novanta giorni ad una soluzione (di secondo livello), si innesca una ulteriore fase (che potrebbe definirsi “valutazione di terzo livello”) davanti:

C.1. al Consiglio dei Ministri, nelle ipotesi in cui si verta su competenze statali ai sensi degli articoli 117 e 118 Cost. Tempo di definizione della questione: 30 giorni;

C. 2. Alla “competente Giunta regionale” negli altri casi. In quest’ultimo caso, qualora non si pervenga ad una soluzione nei successivi trenta giorni, si rimetterà (in quarta istanza) la questione al Consiglio dei Ministri che delibera con la partecipazione dei Presidenti delle regioni interessate (non è chiarito se con o senza diritto di voto).

Questi interessi ricevono una particolare disciplina e, quindi, si distinguono sul piano qualitativo. Tuttavia, quanto questo significhi sul piano delle garanzie, nel momento in cui la decisione amministrativa da assumere in conferenza viene rimessa ad un organo politico, non è agevole dire.

L'ultima parte del comma 3 è dedicata alla disciplina del dissenso regionale, e merita una valutazione specifica²⁹⁹.

Per quanto riguarda l'espressione del potere sostitutivo, il comma 3 dell'art. 14-*quater* prevede che la deliberazione del Consiglio dei Ministri debba intervenire nel termine di «sessanta giorni», che, come è stato rilevato, «decorre evidentemente dalla ricezione della richiesta dell'amministrazione precedente di pervenire al superamento del dissenso»³⁰⁰. L'attuale normativa aggiunge che, qualora l'intesa non venga raggiunta «nei successivi trenta giorni, la deliberazione del Consiglio dei Ministri può essere comunque adottata».

D. Infine, quale ipotesi residuale, è previsto che “in caso di dissenso tra amministrazioni regionali, i commi 3 e 3-*bis* (ossia in presenza qualsiasi dissenso concernente interessi sensibili oppure materie strettamente regionali) non si applicano nelle ipotesi in cui le regioni interessate abbiano ratificato, con propria legge, intese per la composizione del dissenso si sensi dell'art. 117, comma 8, Cost., anche attraverso l'individuazione di organi comuni competenti in via generale ad assumere la determinazione sostitutiva in caso di dissenso”».

²⁹⁹ Cfr., *infra*, par. 3.

³⁰⁰ M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 71.

Sulla natura di tali termini, è stato osservato come la soluzione del carattere ordinatorio sia maggiormente persuasiva, in quanto la natura non perentoria dei termini, laddove la consumazione del potere decisorio non sia comminato da una previsione legislativa decadenziale, discende direttamente dai principi generali in tema di procedimenti amministrativi; essa, inoltre, sarebbe coerente con la caratterizzazione pacificamente ordinatoria dei termini per la definizione della procedura base della conferenza di servizi ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 3; infine, vi potrebbe essere una lesione del diritto del privato che abbia presentato l'istanza, alla definizione del procedimento amministrativo ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 241/1990, impedendo in concreto la formale definizione della procedura con un provvedimento espresso.

3. Il dissenso regionale e le garanzie dell'autonomia costituzionale delle Regioni.

L'art. 14-*quater* del decreto legge n. 78 del 2010 convertito nella legge n. 122 del 2010 innova in maniera significativa la disciplina relativa del dissenso che coinvolge i livelli territoriali (Regioni ed altri enti locali).

Si tratta, come è chiaro, di uno dei punti particolarmente sensibili dal momento che rimangono coinvolti aspetti determinanti in quanto riferiti alla autonomia costituzionale di tali enti³⁰¹.

L'evoluzione legislativa dimostra come la tendenza a pervenire alle decisioni si sia affermata in modo così forte da conformare uno schema nel quale la posizione delle regioni e degli altri enti locali è decisamente recessiva. E che ovviamente non ha potuto non determinare la reazione delle Regioni che hanno sollevato questione di legittimità costituzionale nei confronti del decreto legge n. 78 del 2010.

³⁰¹ Sulle problematiche riferibili al complesso processo riformatore delle autonomie locali e alle incertezze che ne derivano, cfr. F. PINTO, *Introduzione*, in F. PINTO (a cura di), *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, 2004, 9 ss.

Si tratta dei ricorsi proposti dalla Regione Liguria, Toscana, Valle d'Aosta, Emilia-Romagna, Puglia e dalle Province di Trento e Bolzano.

Il nuovo comma 3 dell'art. 14-*quater*, nell'ipotesi di motivato dissenso da parte di «un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità», nel rispetto del principio di leale collaborazione e dell'articolo 120 della Costituzione, affida la decisione al «Consiglio dei Ministri previa intesa con la Regione o le Regioni e le Province autonome interessate, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali, ovvero previa intesa con la Regione e gli enti locali interessati, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali».

Il punto, però, è che per questa intesa è previsto un termine abbastanza breve (trenta giorni) trascorso il quale la deliberazione è comunque affidata al Consiglio dei ministri.

Ancor più limitativa del potere regionale si mostra, poi, l'ipotesi del dissenso espresso da una Regione o da una Provincia autonoma, seppur in materie di propria competenza, laddove si prevede il potere sostitutivo da parte del Consiglio dei Ministri con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni e delle Province interessate.

Vi è non poco da dubitare sulla conformità a Costituzione di un potere di tal genere che la legge ha richiamato e ha reso utilizzabile in maniera generale, con poca coerenza rispetto alle prescrizioni contenute nell'art. 120 Cost.

E' certo, in ogni caso, che, per questo particolare aspetto, si registra una modificazione importante del previgente regime fondata sull'utilizzo del sistema della conferenza.

Sistema che, pur maggiormente rispettoso dell'autonomia regionale e locale, era stato sottoposto anch'esso a critiche.

Si ricorda che la legge n. 15/2005 prevedeva due ipotesi di "dissenso qualificato":

a) il dissenso in materia di interessi sensibili (esteso anche alla pubblica incolumità), con l'intervento del Consiglio dei Ministri in caso di conflitto tra amministrazioni statali; della Conferenza Stato-Regioni in caso di conflitto tra amministrazioni statali e regionali oppure tra più amministrazioni regionali; della Conferenza Unificata in caso di contrasto tra amministrazioni statali (o regionali) e locali, o tra più amministrazioni locali;

b) il dissenso di una Regione in materia di competenza regionale, con l'intervento nelle stesse forme, di una delle due Conferenze (Stato-Regioni oppure Unificata). Questa seconda ipotesi di dissenso regionale prescinde dal coinvolgimento di interessi già particolarmente tutelati, per abbracciare materie costituzionalmente attribuite alla competenza legislativa, esclusiva o concorrente, delle regioni.

Quindi, si proponeva la Conferenza Stato-Regioni (oppure quella Unificata), in quanto "sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica tra lo Stato e le regioni" per svolgere la funzio-

ne di “strumento per l’attuazione della cooperazione tra lo Stato, le Regioni e le province autonome”³⁰².

Pur con tale impianto non sono mancate le critiche³⁰³.

Di certo la garanzia della previsione di un’intesa è che occorre sperimentare ogni percorso per conseguirla³⁰⁴, e soltanto dopo avere esperito ogni tentativo si può ammettere un ulteriore intervento, prescindendo eccezionalmente dalla partecipazione regionale.

Ciò nonostante, sussistevano non pochi dubbi di compatibilità costituzionale nei confronti del comma 3-ter quanto a modalità di superamento dell’inattività.

Tale comma scandiva tre ipotesi.

³⁰² In tema, si v. A. AZZENA, *Conferenze Stato-Autonomie territoriali*, in *Enc. dir.*, aggiornamento III, Milano 1999.

³⁰³ Sul punto, si veda R. BIN, *Dissensi in conferenza di servizi e incauto deferimento della decisione alle «conferenze» intergovernative: le incongruenze della legge 15/2005*, in www.forumcostituzionale.it, 7 dicembre 2005. Come ricorda M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 83, «la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 336 del 2005 sul Codice delle comunicazioni elettroniche, ha invece considerato, in un importante *obiter dictum*, che la salvaguardia delle attribuzioni regionali, dopo le modifiche apportate all’art. 14-*quater* della legge n. 241 del 1990 dall’art. 11 della legge 11 febbraio 2005, n. 15, “passa - nel caso in cui il dissenso verta tra una amministrazione statale ed una amministrazione regionale - attraverso il coinvolgimento diretto della Conferenza Stato-Regioni”».

³⁰⁴ Corte Cost., 20 gennaio 2004, n. 27, in *Foro it.*, 2004, I, 987, dove si afferma che l’intesa «costituisce una delle possibili forme di attuazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e la Regione e si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell’atto» da «realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo, senza alcuna possibilità di un declassamento dell’attività di codeterminazione connessa all’intesa in una mera attività consultiva non vincolante».

La prima era l'imputazione in capo allo Stato della decisione nell'ipotesi di inosservanza dei termini previsti per la determinazione sostitutiva di una delle due Conferenze (Stato-Regioni oppure Unificata), se si trattava di materie di competenza statale.

La seconda era l'imputazione alla Giunta regionale della decisione nelle materie non di competenza statale.

La terza era, comunque, la decisione in capo al Consiglio dei ministri con la partecipazione del Presidente della giunta interessata qualora anche la giunta regionale non provveda nei termini stabiliti per legge.

Un sistema del genere aveva suscitato dubbi di legittimità costituzionale soprattutto con riferimento alla previsione di un potere statale di intervento in materie di competenza regionale³⁰⁵.

³⁰⁵ La giurisprudenza della Corte Costituzionale è chiara nel limitare l'avocazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative che non possono essere adeguatamente svolte ai livelli inferiori al caso in cui vi siano "esigenze di carattere unitario". Si veda, Corte Cost., 23 gennaio 2009, n. 12, in *Giur. cost.*, 2009, 1, 77; 11 maggio 2007, n. 165, *ivi*, 2007, 3; 1 giugno 2006, n. 214, *ivi*, 2006, 3, 2159; 24 giugno 2005, n. 242, *ivi*, 2005, 3; 13 gennaio 2004, n. 6, *ivi*, 2004, 1, 105.

Osserva, inoltre, M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 85 che «la discrasia più evidente - tale da arrecare seri problemi di funzionalità al sistema e dubbi di legittimità costituzionale sul piano della ragionevolezza - è quella» relativa al conflitto tra più regioni ove sorgono dubbi in merito a «quale debba essere la "competente giunta regionale" con funzione dirimente qualora la stessa Conferenza Stato-Regioni non si sia pronunciata nei termini».

Anche se era stato evidenziato come «una maggiore complessità può essere la naturale conseguenza della più complessa articolazione dell'assetto istituzionale che è tipica dei contesti di *multilivel governance*, con conseguente maggiore complicazione dei meccanismi decisionali»³⁰⁶.

E si era utilizzato il ricorso alla conferenza come elemento per affievolire il sospetto di incostituzionalità. Sintomatica, in tale direzione, la sentenza della Corte Costituzionale n. 336 del 2005³⁰⁷, che ha considerato che vi fosse la garanzia delle attribuzioni regionali, proprio attraverso il ruolo svolto dalla conferenza.

Può essere interessante ricordare, poi, la sentenza della Corte Costituzionale n. 88 del 2009³⁰⁸, che, pur non valutando la legittimità

³⁰⁶ E. BASSANINI, L. CARBONE, *La conferenza di servizi. Il modello e i principi*, cit., 192. In senso critico, si v. G. CUGURRA-G. FANTINI, *Conferenza di Servizi: profili generali e aspetti applicativi nel settore ambientale*, in *ARPA Rivista* n. 5, settembre-ottobre 2004, secondo cui la "sostituzione", seppur «certamente ispirata a garantire una tutela differenziata a interessi costituzionalmente rilevanti come quello della tutela ambientale o della salute pubblica, suscita qualche perplessità di natura sistematica, in quanto di fatto tende a sostituire valutazioni eminentemente tecniche con valutazioni politiche o comunque di "alta amministrazione" in deroga ai principi generali di separazione di funzioni previste dal D. lgs. n. 165/2001»; sul rischio di una «politicizzazione delle scelte delicate e complesse», si v. E. PICOZZA, *Note minime sull'istituto della conferenza di servizi e l'evoluzione della realtà*, in *Cons. St.*, 2001, II, 700.

³⁰⁷ Corte Cost., 27 luglio 2005, n. 336, in *Giur. cost.*, 2005, 4, 3165.

³⁰⁸ Corte Cost., 27 marzo 2009, n. 88, in *Giur. cost.*, 2009, 2, 796.

costituzionale della legge n. 241 del 1990, si occupa del sistema conferenza in rapporto con l'intesa³⁰⁹.

La Corte nel considerare l'assetto normativo che coinvolge le Regioni nella fase decisionale ha modo di affermare che «alla luce di tale ultima previsione appare chiaro che tale assetto normativo garantisce ampiamente l'esercizio delle competenze regionali in materia, giacché per un verso spetta alla Giunta regionale pronunciarsi

³⁰⁹ Con la sentenza 27 marzo 2009 n. 88, la Corte Costituzionale si pronuncia sulle questioni di legittimità costituzionale (sollevate dalla Regione Toscana e dalla Regione Veneto) dell'art. 2, comma 158, lettera a) e c), e comma 165, della legge n. 244/2007, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione e 11 della legge costituzionale n. 3/2001.

E conclude per la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

La norma censurata dalla Regione Veneto, che aveva modificato l'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003, nel testo originario stabiliva che l'autorizzazione unica ivi prevista in relazione agli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili fosse rilasciata, oltre che dalla Regione, da "altro soggetto istituzionalmente delegato dalla Regione"; a seguito dell'impugnata modifica normativa, l'autorizzazione viene ora rilasciata "dalla Regione o dalle Province delegate dalla Regione".

L'art. 2, comma 158, lettera c), della legge 244/2007 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), recante modifiche all'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387/2003, impugnato dalla Regione Toscana, assegna al Ministero dei trasporti, sentito il Ministero dello sviluppo economico ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, la competenza a rilasciare l'autorizzazione relativa agli impianti *offshore* di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Sul punto, occorre osservare che la disciplina, della cui legittimità si è dubitato, non si limita a richiamare la Conferenza di servizi ma reca una significativa modifica al suo ordinario funzionamento. Infatti, come detto, il comma 4 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 prevede che «l'autorizzazione di cui al comma 3 è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 241/1990. In caso di dissenso, purché non sia quello espresso da una amministrazione statale preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, o del patrimonio storico-artistico, la decisione, ove non diversamente e specificamente disciplinata dalle Regioni, è rimessa alla Giunta regionale ovvero alle Giunte delle province autonome di Trento e di Bolzano».

all'esito del procedimento unico, e, per altro verso, il dissenso "qualificato" espresso da un'amministrazione statale attiva, ai sensi dell'art. 14-*quater* della legge n. 241/1990, la Conferenza Stato-Regioni, ove è altresì assicurata la sfera di azione regionale».

Di qui l'assimilazione, quanto ad economia di sistema, dell'intesa con la Conferenza di servizi modificata attraverso la previsione di una decisione finale della sola Giunta regionale in caso di dissenso, tranne l'ipotesi di dissenso "qualificato".

E la Corte parla di intesa in senso "forte". Quell'intesa che la stessa Corte ha, seppur con qualche prudenza, proposto come accordo³¹⁰.

³¹⁰ In particolare, è di rilievo come precedente, per il caso di specie, la sentenza 13 gennaio 2004 n. 6 (che richiama la sentenza 11 giugno 2003 n. 203). In essa viene, infatti, affrontato il problema delle intese come strumento di attuazione del principio di leale collaborazione nella materia della produzione di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili. La Corte afferma che «devono considerarsi adeguati i due distinti livelli di partecipazione delle Regioni disciplinati nel d.l. n. 7 del 2002 quale convertito dalla legge n. 55 del 2002: per il primo comma dell'art. 1, la determinazione degli impianti di energia elettrica che sono oggetto di questi speciali procedimenti viene effettuata "previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano"; per il secondo comma dell'art. 1, l'autorizzazione ministeriale per il singolo impianto "è rilasciata, a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano le Amministrazioni statali e locali interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 241 del 1990, e successive modificazioni, d'intesa con la Regione interessata". Appare evidente che quest'ultima va considerata come un'intesa "forte", nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento a causa del particolarissimo impatto che una struttura produttiva di questo

Se questo è il ragionamento in termini di legittimità costituzionale, non può essere trascurato, come si anticipava, che sono state compiute osservazioni critiche anche sull'idoneità di un ricorso al sistema della conferenze nelle materie *de qua*.

Più profili sono venuti all'evidenza.

Innanzitutto si è posta l'attenzione sul meccanismo decisionale della conferenza.

Sia la circostanza che la Conferenza unificata decide di regola all'unanimità.

Sia che la conferenza decide "per corpi", e non "per teste"³¹¹.

Il che porta a considerare che è poco coerente che la conferenza (Stato-Regioni e Unificata), pur essendo un organo a rappresentanza generale, venga coinvolta per decisioni tecniche e, comunque, del tutto particolari quali quello oggetto delle conferenze di servizi.

D'altro canto, proprio il tipo di rappresentanza nella composizione della Conferenza Unificata comporta una distanza dai rappresentanti degli interessi che hanno espresso il dissenso.

tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali relative al governo del territorio, alla tutela della salute, alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, al turismo, etc.».

³¹¹ Così, M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 87.

E, più in generale, si ripropone il problema delle oggettive differenze tra il circuito politico che soprattutto si esprime in sede di Conferenza e quello amministrativo che è in evidenza in sede di conferenza di servizi³¹².

Insomma, la natura della conferenza Stato-Regioni o Unificata è quella di organo di rappresentanza-mediazione generale degli interessi territoriali, e questo rende complessa l'attribuzione di una funzione di mezzo per risolvere conflitti di interesse su questioni localizzate³¹³.

³¹² Si v. R. BIN, *Dissensi in conferenza di servizi e incauto deferimento della decisione alle «conferenze» intergovernative: le incongruenze della legge 15/2005*, cit., secondo il quale la Conferenza «non è neppure un soggetto amministrativo imputabile allo Stato o alle regioni, ma semmai “un’istituzione operante nell’ambito della comunità nazionale come strumento per l’attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni”, per cui è quantomeno dubbio che essa possa emanare un provvedimento amministrativo con l’effetto di concludere la conferenza di servizi». In tema, si v. A. VACCA, *Il dissenso in seno alla conferenza di servizi ed il ruolo attribuito alle conferenze intergovernative dalla legge 15/05. Commento dell’art. 14 quater legge 241/90*, in www.lexitalia.it, 6/2005.

³¹³ Un’ulteriore osservazione, seppure meno centrale per il ragionamento qui svolto, è stata quella sviluppata da M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 88 sulla «singolarità di un modello in cui le Conferenze sarebbero chiamate a decidere - con la necessaria partecipazione dei rappresentanti dello Stato - anche nel caso in cui il dissenso non coinvolga amministrazioni statali, ma solo amministrazioni regionali tra loro, o solo amministrazioni locali, o addirittura solo una amministrazione regionale ed un ente locale della medesima Regione, con l’effetto di ricondurre a livello nazionale una decisione che potrebbe, invece, essere adottata nelle sedi di concertazione regionale presenti ormai in tutti gli ordinamenti regionali e previsti dalla stessa Costituzione».

E', allora, interessante ricordare che, a fronte di tali difficoltà, si era auspicata una evoluzione normativa per individuare un organo idoneo a svolgere il ruolo di decisore in ipotesi di contrasto.

Si può nutrire qualche dubbio sull'opportunità che un tale organo possa avere una connotazione esclusivamente politica. E ciò per la non trascurabile ragione che gli interessi di cui si discute hanno una "qualità tecnica" indubitabile che mal si presta ad una valutazione solo politica.

Mentre non si può non essere d'accordo sull'esigenza di non ragionare con la logica della "prevalenza" bensì con quella del confronto e della mediazione tra interessi tendenzialmente paritari³¹⁴.

³¹⁴ Diversamente, M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 88-89 secondo il quale «non vi sono preclusioni nel rimettere la decisione di secondo livello ad un organo di matrice spiccatamente politica, dato che una previsione di questo genere era già contemplata prima del varo della legge n. 15/2005, ossia quando la decisione sostitutiva era riservata al Consiglio dei Ministri; è bene in ogni caso che nelle decisioni di secondo livello i soggetti precedenti e dissenzienti siano adeguatamente (e non solo latamente ed esponenzialmente) rappresentati». Nel caso di presenza di dissensi qualificati «si dovrebbe allora sostituire il metodo della prevalenza con quello della concertazione e della mediazione, attraverso l'utilizzo delle più efficaci tecniche conciliative cui assai di rado si ricorre, ad oggi, nell'ambito dell'azione amministrativa. Strategica, sul punto, appare l'applicazione del principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118 Cost., temperato - come più volte messo in evidenza dalla Consulta - dal metodo della leale collaborazione». In tal senso, si v. anche R. BIN, *Dissensi in conferenza di servizi e incauto deferimento della decisione alle «conferenze» intergovernative: le incongruenze della legge 15/2005*, cit.

Era, però, espressa in dottrina la convinzione che, pur con le indubbe esigenze di andare oltre il modello della conferenza Stato-Regioni o Unificata, non si potesse recuperare il vecchio schema di superamento del dissenso attraverso l'intervento del Consiglio dei ministri.

Impostazione del tutto condivisibile soprattutto alla luce delle profonde modificazioni portate dalla nuova disciplina costituzionale del titolo V che rende incompatibile con la previsione costituzionale una compressione delle competenze regionali attraverso l'intervento dell'organo politico-statale (Consiglio dei ministri) che sostituisce la propria valutazione politica a quella dell'Ente territoriale a tutela delle proprie attribuzioni.

A fronte di questo quadro complessivo derivante da posizioni convergenti della dottrina e della giurisprudenza costituzionale che hanno conferito il giusto rilievo all'autonomia costituzionale della Regione, già prima dell'intervento effettuato con la legge costituzionale n. 3 del 2001, la disciplina attuale che, dopo tale intervento, di

fatto ritorna alla pregressa previsione del 2000, suscita perplessità di non poco momento.

Per ottenere l'“ingresso” della decisione statale nel circuito della competenza regionale si utilizzano due meccanismi.

Da un lato il comma 4 dell'art. 49 del decreto legge n. 78 del 2010 modifica l'art. 29 comma 2-ter legge n. 241 del 1990, aggiungendo la Conferenza di servizi fra gli istituti che secondo la disposizione «attengono [...] ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione».

Dall'altro c'è il riferimento al potere sostitutivo.

E l'intesa in tal modo è “debole”, e risulta poco significativa la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome alle sedute del Consiglio dei Ministri.

Per quanto concerne i livelli essenziali, poi, è criticabile senz'altro una previsione così generale distinta dalla valutazione delle singole situazioni³¹⁵.

³¹⁵ Nel ricorso della Regione Liguria si legge, infatti che «si tratta di un legame del tutto arbitrario, perché l'attinenza dei procedimenti dell'articolo 49, comma 3, ai livelli essenziali deve essere verificata caso per caso e, in determinate ipotesi, questi livelli essenziali potrebbero essere garantiti proprio dal dissesto delle amministrazioni poste a tutela degli interessi “sensibili” menzionati nel comma 3. Né può certo essere in sé livello

Per l'abbassamento di livello dell'intesa va richiamato quanto si diceva in precedenza nella costruzione della giurisprudenza costituzionale sulla necessità di un'intesa "forte" per il coinvolgimento di competenze costituzionali dell'Ente Regione³¹⁶.

L'elemento, per certi versi, nuovo costituito dal richiamo al potere sostitutivo non è idoneo a superare i dubbi di costituzionalità in quanto non sembrano, invero, presenti le condizioni di cui all'art.

essenziale di prestazione [...] lo stesso potere decisorio statale: si ricordi al contrario che la competenza alla decisione di ogni caso concreto non può che essere ricondotta alle regole costituzionali di competenza, e che un potere statale "sostitutivo" è legittimo solo nell'ambito dei presupposti di cui all'art. 120».

³¹⁶ Sempre nel ricorso della Regione Liguria è scritto che «in queste materie, l'intesa con la Regione interessata deve essere necessariamente "forte" e la legge statale non può prevedere meccanismi unilaterali per superare la mancata intesa, come risulta da una consolidata giurisprudenza costituzionale. Oltre alle fondamentali sentt. nn. 303/2003, 6/2004 e 62/2005, si può ricordare la sentenza n. 121/2010, che ha annullato una norma che stabiliva che "decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati". In quella occasione la Corte Costituzionale ha sancito che "tale norma vanifica la previsione dell'intesa, in quanto attribuisce ad una delle parti "un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata [...] dalla paritaria codeterminazione dell'atto;" e che non è legittima "la drastica previsione in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra". Ed anche la sentenza n. 24/2007 ha confermato che, per ovviare all'esigenza di "superare la situazione di stallo determinata dalla mancata intesa" e per "dare concreta attuazione al principio di leale collaborazione", spetta al legislatore "stabilire, semmai, un sistema che imponga comportamenti rivolti allo scambio di informazioni e alla manifestazione della volontà di ciascuna delle parti e, in ultima ipotesi, contenga previsioni le quali assicurino il raggiungimento del risultato, senza la prevalenza di una parte sull'altra (per esempio, mediante la indicazione di un soggetto terzo)».

120 Cost. per l'esercizio di tale potere che è normalmente dedicato ad ipotesi di inerzia della Regione³¹⁷.

Né si riscontra coerenza con la disciplina legislativa costruita anch'essa per superare l'inerzia con opportune garanzie procedurali³¹⁸.

La recente disciplina, dunque, nel ritornare ad un impianto normativo precedente nonostante la importante riforma costituzionale intervenuta nel 2001 e le inevitabili incoerenze con le maggiori

³¹⁷ Ancora si legge nel ricorso proposto dalla Regione Liguria che «arbitrario è il tentativo di fondare la competenza del Consiglio dei Ministri sul potere "sostitutivo" dello Stato ex art. 120 Cost., data la palese mancanza di presupposti previsti da questa disposizione: il "mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria", il "pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica" la "dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"». E, si aggiunge nel ricorso proposto dalla Regione Toscana che «così facendo, però, la medesima disposizione prevede un'ipotesi di potere sostitutivo straordinario del Governo al fuori dei limiti costituzionali indicati dall'art. 120 Cost., per il quale è necessario il previo verificarsi di un inadempimento dell'Ente sostituito rispetto ad un'attività ad esso imposta come obbligatoria. Tale, però, non può essere considerato il raggiungimento dell'intesa prevista per l'esercizio di una funzione amministrativa da parte dello Stato, a seguito di "chiamata in sussidiarietà". Ciò è stato riconosciuto dalla Corte costituzionale anche nella recente sentenza n. 278 del 2010, nella quale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lett. f), della legge n. 99 del 2009, è stata ritenuta non fondata "poiché si basa sull'erroneo presupposto interpretativo, per il quale la disposizione impugnata si applicherebbe alle intese con le regioni: infatti, nel vigente assetto istituzionale della Repubblica, la regione gode di una particolare posizione di autonomia costituzionalmente protetta, che la distingue dagli enti locali (art. 114 Cost.), sicché si deve escludere che il legislatore delegato abbia potuto includere le regioni nella espressione censurata (sentenza n. 20 del 2010)". Il nuovo comma 3 dell'art. 14-*quater* della legge n. 241 del 1990, invece, introduce proprio (e lo conferma il dato letterale dell'art. 49, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010) una siffatta applicazione, in violazione palese del dettato costituzionale e della giurisprudenza della Corte costituzionale».

³¹⁸ «L'esercizio del potere sostitutivo presuppone il carattere obbligatorio dell'atto omesso (v. anche l'art. 8 legge n. 131/2003), mentre l'art. 49, comma 3, non rispetta questo requisito» (ricorso proposto dalla Regione Liguria).

garanzie apportate all'autonomia regionale, è un'ulteriore, assai significativa, spia della tendenza impressa alla conferenza come modulo decisionale.

4. La decisione sulla base delle posizioni prevalenti.

Nell'analizzare la disciplina del dissenso espresso in conferenza non possono non richiamarsi, stante la stretta connessione logica tra i due momenti, le osservazioni svolte sul comma *6-bis* dell'art. 14-*ter* che stabilisce i criteri per l'assunzione della determinazione finale da parte dell'autorità precedente.

Infatti, a parte le ipotesi appena analizzate di meccanismi sostitutivi per l'adozione della decisione in caso di dissensi "qualificati", negli altri casi l'amministrazione precedente può assumere la determinazione finale «valutate le specifiche risultanze della conferen-

za e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede».

Fermo restando quanto si dirà in seguito nell'analizzare gli effetti del provvedimento finale della conferenza, deve essere qui notato come la dottrina abbia avuto modo di evidenziare, per dare concretezza al concetto di "prevalenza" che si dovrebbe distinguere «tra ragioni di legittimità e di opportunità»³¹⁹.

Ciò in quanto la "prevalenza" consentirebbe di superare eventuali dissensi minoritari basati sull'opportunità. Mentre occorre molta più attenzione nel caso di dissenso motivato da obiezioni di legittimità di competenza dell'amministrazione dissenziente. Per le stesse ragioni, "la prevalenza delle posizioni espresse potrà essere anche disattesa - con una congrua motivazione - in caso di fondata (pur se minoritaria) obiezione di legittimità, mentre sarà ben più difficile che

³¹⁹ Si veda M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 65, che richiama F. BASSANINI, L. CARBONE, *La conferenza di servizi. Il modello e i principi*, cit. 179-180 secondo cui «volendo esemplificare i possibili casi che potranno porsi nel nuovo regime, l'amministrazione procedente potrà discernere [...] tra le ragioni di legittimità e quelle di opportunità poste alla base di un dissenso non rilevante».

possa essere disattesa al fine di tener conto di obiezioni di pura opportunità³²⁰.

Come si è accennato, diverse difficoltà aveva, invece, determinato il criterio della “maggioranza” introdotto dalla legge n. 340 del 2000.

Ciò sia perché aveva suscitato nuovi dubbi sulla natura della conferenza, se doveva cioè essere riletta in chiave di organo collegiale, sia per le oggettive difficoltà di un computo numerico dei voti ai fini della formazione delle maggioranze; nonché per la difficoltà di identificare normativamente le amministrazioni legittimate ad intervenire nelle conferenze con la conseguenza che l’amministrazione convocante si poteva trovare in condizione di preconstituire la maggioranza numerica attraverso gli inviti a partecipare³²¹.

Del criterio della “prevalenza” non vi è una precisa caratterizzazione. In dottrina si è parlato di «importanza delle attribuzioni di ciascuna Amministrazione con riferimento alle questioni in oggetto». E si è tratta la conseguenza che «per stabilire quale sia la posizione

³²⁰ F. BASSANINI, L. CARBONE, *La conferenza di servizi. Il modello e i principi*, cit., 180.

³²¹ Cfr., ancora, M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, cit., 66.

prevalente, l'Amministrazione precedente che è responsabile di questa determinazione, dovrà avere riguardo alle singole posizioni che le diverse Amministrazioni coinvolte assumono in sede di conferenza con riferimento al potere che ciascuna di esse avrebbe di determinare l'esito del procedimento, in base alle singole leggi di settore di cui si tratta»³²².

³²² V. CERULLI IRELLI, *Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. n. 241/90 – III parte*, in www.sportelloimpresa.it, 3.

SEZ. III

LA DISTRIBUZIONE DEL POTERE PROVVEDIMENTALE: LA FASE CONCLUSIVA DELLA CONFERENZA E IL PROVVEDIMENTO FINALE

1. L'attribuzione del potere provvedimentale. Alcune recenti conclusioni della giurisprudenza amministrativa.

Per la fase terminale della conferenza di servizi si registrano interessanti incroci fra il modificarsi della disciplina, le conclusioni della giurisprudenza e le ricostruzioni della dottrina.

Il dibattito svoltosi sulla natura della determinazione finale assunta nella conferenza (nel rilievo da riconoscere alla sintesi delle volontà delle pubbliche amministrazioni partecipanti o al provvedimento amministrativo da attribuire all'Amministrazione procedente), mentre offre ulteriori indicazioni sulle difficoltà di ricostruzione che hanno caratterizzato l'istituto, consente di cogliere nella diversità dei percorsi, implicazioni e riflessi sui caratteri dell'istituto.

Un primo punto che viene all'osservazione è che nella evoluzione della disciplina normativa, la visione della giurisprudenza del giudice amministrativo, con riferimento alla natura giuridica della determinazione finale della conferenza e al rapporto tra verbale conclusivo e provvedimento finale adottato dall'amministrazione responsabile del procedimento, non è sempre in sintonia con la riflessione in sede dottrina. Un distacco che sollecita l'attenzione perché ha, ovviamente, ricadute sul piano ricostruttivo.

Un secondo punto è che la linea giurisprudenziale del giudice amministrativo non si mostra del tutto coerente e conseguenziale e non sembra aver approfondito tutti gli aspetti che caratterizzano il fenomeno.

Per valutare tali profili si può iniziare con l'analisi di una recente sentenza del Consiglio di Stato³²³. Essa, dichiaratamente affermando di essere nel solco della linea giurisprudenziale da ultimo se-

³²³ Si tratta della sentenza del Cons. St., sez. VI, 18 aprile 2011, n. 2378 in www.lexitalia.it, secondo cui «l'istituto della conferenza di servizi decisoria, disciplinata dall'art. 14 ss. della legge 241 del 1990, è caratterizzato da una struttura dicotomica, articolata in una fase che si conclude con la determinazione della conferenza che ha valenza endoprocedimentale, e in una successiva fase, che si conclude con l'adozione del provvedimento finale, che ha valenza esoprocedimentale ed esterna, effettivamente determinativa della fattispecie e incidente sulle situazioni degli interessati».

guita dal Supremo organo della giustizia amministrativa, ha ribadito una precisa caratterizzazione dicotomica del procedimento in conferenza in cui l'unica fase con effetti costitutivi può riscontrarsi nel momento dell'adozione del provvedimento finale, in quanto il momento precedente della determinazione assunta in conferenza, anche se di tipo decisorio, assume una valenza endoprocedimentale.

Affermazione di principio interessante, in relazione alle competenze delle pubbliche amministrazioni coinvolte nella conferenza ed, in particolare, sul ruolo della autorità procedente e sul suo potere di assunzione della determinazione finale³²⁴.

Tale caratterizzazione dicotomica attribuita dalla giurisprudenza e la conseguente affermazione della valenza endoprocedimentale della determinazione assunta in conferenza, che si ripercuote sulla tutela dei soggetti lesi dal provvedimento amministrativo, in quanto solo dall'assunzione del provvedimento finale la giurispru-

³²⁴ Afferma, difatti, il Giudice Amministrativo che «è riservata all'autorità procedente la determinazione finale previa valorizzazione della risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti ivi espresse, ferma restando l'autonomia del potere provvedimentale dall'autorità procedente stessa».

denza fa decorrere il termine per proporre azione giurisdizionale, si fonda su argomentazioni già enunciate in precedenti sentenze.

Alla base vi è una lettura della disciplina normativa che propone quattro elementi intorno ai quali ruota la conclusione del Consiglio di Stato e cioè:

- in primo luogo, l'abrogazione – operata dalla legge 24 novembre 2000, n. 340 – del disposto di cui al comma 2 dell'art. 14-*quater* (introdotto dalla legge 127 del 1997), il quale stabiliva che la determinazione conclusiva della conferenza avesse un carattere immediatamente esecutivo;
- in secondo luogo, l'abrogazione – operata dalla legge 15 del 2005 – del comma 7 dell'art. 14-*ter* che prevedeva l'immediata impugnabilità della determinazione conclusiva della conferenza;
- in terzo luogo, la lettura sistematica della riforma legislativa del 2005 che era ispirata all'intento di anticipare già al momento della conclusione dei lavori l'espressione delle volontà delle amministrazioni partecipanti (abrogando la possibilità di dis-

sensi postumi e dei c.d. “ribaltoni”), ma ciò non può portare a ritenere che si sia inteso operare una dequotazione del momento distintivo tra chiusura dei lavori e successivo provvedimento finale;

- infine, la scelta di mantenere un provvedimento espresso contribuisce a non alterare il «complessivo sistema di garanzie e responsabilità trasfuso nel nuovo Capo IV-*bis* della legge n. 241 del 1990, con particolare riguardo all’onere di comunicazione, all’acquisto di efficacia e – sussistendone le condizioni – al carattere di esecutorietà del provvedimento».

Se quelli che precedono erano argomenti già utilizzati in precedenti decisioni, nella sentenza in esame vi è una accentuazione delle conseguenze derivanti dagli stessi e una concentrazione pressoché assoluta della decisione in capo all’autorità procedente, in quanto essa, pur dovendo tenere conto delle risultanze della conferenza, «conserva nel merito il suo potere», sicché non vi è «alcun nesso di consequenzialità automatica con le determinazioni della conferenza stessa» essendo rimessa la decisione finale alla ammini-

strazione procedente; per cui «a questa imputazione autonoma non può non corrispondere un'autonomia di valutazione».

Si tratta di un potere provvedimentale che il Consiglio di Stato, in altra analoga pronuncia³²⁵, indica come «affatto legato da un nesso di presupposizione/consequenzialità automatica con le determinazioni della conferenza, né, specularmente, in caso di patologia delle delibere conferenziali, da un effetto caducatorio automatico all'eventuale invalidità di quest'ultime».

E' una conclusione in contrasto con l'impostazione seguita dal giudice di primo grado³²⁶ che, sul piano processuale, comporta l'inammissibilità del ricorso avverso il verbale conclusivo della conferenza perché atto asseritamente endoprocedimentale.

Non vi è traccia nella motivazione di una eventuale lesività immediata o meno in concreto valutata, ma soltanto la conseguenza della qualificazione procedimentale (appunto come atto endoprocedimentale).

³²⁵ Cons. St., sez. VI, 31 gennaio, 2011, n. 712, in *Foro amm*, CDS, 2011, 1, 275.

³²⁶ T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 13 agosto 2007, n. 03068, in www.giustizia-amministrativa.it.

Una conclusione netta e con precise ricadute sulla connotazione della fase provvedimentale che spinge a considerare quanto essa sia effettivamente una conseguenza inevitabile di una impostazione già precedente del Consiglio di Stato.

2. La linea ricostruttiva del Consiglio di Stato sul provvedimento finale nel periodo 2008-2010.

E' naturalmente vero che l'orientamento prevalente del giudice amministrativo è nel senso di riconoscere un carattere endoprocedimentale al verbale conclusivo e valenza provvedimentoale all'atto finale dell'autorità procedente, ma le tappe del percorso che la giurisprudenza ha compiuto per giungere a tale determinazione, lasciano alcuni spazi non definiti di cui tener conto nell'indagine³²⁷. Il che si traduce nell'interrogativo di quanto tale giurisprudenza offra una lettura delle modifiche intervenute nel 2000 e nel 2005, che, comunque, sia inseribile all'interno di un'interpretazione di sistema che valorizzi le esigenze di semplificazione e concentrazione senza comportare anche la dequotazione assoluta delle ragioni sottese alla di-

³²⁷ Per la verità, però, nelle più recenti pronunce giurisprudenziali, si registra qualche voce discordante: si veda, in favore dell'inammissibilità dell'impugnativa delle determinazioni assunte in conferenza in quanto atti non immediatamente lesivi, cfr. T.A.R. Sardegna Cagliari, sez. I, 2 marzo 2011, n. 173, in *Red. amm. TAR*, 2011, 03; in favore, invece dell'immediata lesività del verbale, Cons. St., sez. VI, 12 gennaio 2011, n. 114, in *Foro amm. CDS*, 2011, 1, 213.

stinzione fra il momento conclusivo dei lavori della conferenza e il successivo momento provvedimentale³²⁸.

Il percorso giurisprudenziale di cui si discute risulta compiuto negli anni tra il 2008 e il 2010.

Da un lato, dallo stesso si ricava una chiave interpretativa delle riforme del 2000 e del 2005, che – va notato – non era stata pronosticata dalla dottrina in questi termini.

Dall'altro, ad un impianto generale che valuta la portata delle innovazioni legislative, si accompagnano soluzioni che lasciano ancora aperti alcuni aspetti problematici perché non necessariamente considerate dal giudice per la soluzione delle questioni di volta in volta esaminate.

Questo dato va valorizzato perché, forse, impedisce, allo stato, di ritenere che in giurisprudenza vi sia stata una posizione univoca e

³²⁸ Si ricorda, infatti, che la legge 240 del 2000 ha espressamente abrogato la previsione normativa contenuta nell'art. 14-*quater*, comma 2, che enunciava il carattere immediatamente esecutivo della determinazione conclusiva dei lavori della conferenza, mentre la legge 15 del 2005 ha espressamente abrogato la previsione normativa contenuta nell'art. 14-*ter*, comma 7, che consentiva alle amministrazioni dissenzienti di impugnare direttamente ed immediatamente la determinazione conclusiva della conferenza di servizi. Entrambi gli elementi, ad avviso della giurisprudenza amministrativa, militano in favore della valorizzazione del provvedimento finale come unico momento in grado di avere valore costitutivo.

definitiva sul modo di configurarsi del potere provvedimentale in conferenza.

Si è detto che il periodo è dal 2008 al 2010 perché in precedenza il Giudice amministrativo, in non poche occasioni, nel valutare l'ammissibilità di un'impugnazione proposta avverso il verbale conclusivo di una conferenza di servizi, ha optato in favore del carattere immediatamente lesivo della determinazione finale nonché per la sua immediata impugnabilità; ciò sulla base del «carattere dichiaratamente deliberativo e decisorio» che deve riconoscersi alla determinazione conclusiva della conferenza di servizi³²⁹.

Nel 2008, invece, il giudice amministrativo³³⁰ comincia a modificare tali conclusioni. Il Consiglio di Stato avverte l'esigenza di una

³²⁹ Si consideri, in particolare, la sentenza del T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 13 agosto 2007, n. 3068, cit., su un ricorso proposto dalla Provincia di Brindisi per l'annullamento degli esiti di una conferenza di servizi in relazione al procedimento previsto dall'art. 8 della legge 24 novembre 2000, n. 340 (in materia di utilizzo di siti industriali per la sicurezza e l'approvvigionamento strategico dell'energia). Il T.A.R., oltre a dichiarare l'immediata lesività del verbale conclusivo della conferenza, ribadisce, peraltro, l'orientamento ormai da tempo prevalente secondo cui la conferenza di servizi non ha natura di organo collegiale ma «costituisce una modalità di semplificazione dell'azione amministrativa finalizzata, nella sua accezione decisoria, alla più celere formazione di atti complessi».

³³⁰ Cons. St., sez. VI, 11 novembre 2008, n. 5620, in www.giustizia-amministrativa.it. Il Consiglio di Stato valuta la legittimità di una sentenza emessa in primo grado dal T.A.R. Toscana con cui era stato dichiarato inammissibile il ricorso proposto avverso il verbale di una conferenza di servizi sul presupposto che gli artt. 14 e ss. della legge n. 241 del 1990 delineano un meccanismo «bifasico», in cui «ad una prima fase (momento istruttorio), nel cui ambito le valutazioni dell'Amministrazione confluiscono – con valenza meramente

diversa lettura del dato normativo conseguente alle riforme operate dalle leggi n. 340 del 2000 e n. 15 del 2005.

Compare, per la prima volta, al centro dell'attenzione un approccio dicotomico all'istituto della conferenza di servizi, frutto dell'impianto normativo introdotto con la legge 340 del 2000 e perfezionato dalla legge 15 del 2005.

Il Giudice richiama gli elementi ricavabili dall'evoluzione normativa di cui si è detto in precedenza e che costituiscono le argomentazioni delle recenti sentenze del 2011. Afferma, infatti, che la precedente giurisprudenza che aveva concluso in favore del carattere immediatamente lesivo del verbale conclusivo della conferenza lo aveva fatto sulla base, principalmente, di tre argomenti: l'immediata esecutività della determinazione conclusiva (prevista dal comma 2 dell'art. 14-*quater*, nel testo introdotto dall'art. 12 della legge n. 340 del 2000); l'immediata impugnabilità della stessa da parte dell'amministrazione dissenziente (prevista dal comma 7 dell'art. 14-

endoprocedimentale – nell'espressione della determinazione motivata di conclusione del procedimento, fa seguito una ulteriore fase (momento conclusivo), nel cui ambito l'Amministrazione procedente adotta il provvedimento finale». Ciò giustifica la conclusione che «solo tale ultimo atto (il quale, peraltro, risulta tipicamente conforme alla determinazione conclusiva del procedimento) assume un'autonoma valenza esterna e risulta autonomamente impugnabile».

ter, nel testo introdotto dall'art. 10 della legge n. 340 del 2000); infine, l'espressa previsione della "conformità" del provvedimento finale alla determinazione conclusiva (prevista dal comma 9 dell'art. 14-ter).

Così, dall'abrogazione della prima disposizione – che il Collegio pur riconosce essere collegata alla modifica del dissenso da parte del legislatore del 2005, ma che, tuttavia, costituisce una «piana *voluntas legis* volta al superamento del carattere di immediata impugnabilità della determinazione conclusiva» – e della seconda, sembra possibile, ad avviso del Giudice, trarre conclusioni diverse.

In particolare sulla espressa volontà del legislatore di mantenere in vita «un momento *claris verbis* provvedimento», sicché «il provvedimento finale non rappresenti soltanto una sorta di momento meramente riepilogativo (e dichiarativo) delle determinazioni assunte in sede di conferenza», ma «un vero e proprio momento costitutivo delle determinazioni conclusive del procedimento».

Certo, il tutto anche per consentire al «cittadino interessato dal procedimento» di avere «come proprio referente ed interlocutore il

solo responsabile del complessivo procedimento e, quindi, una sola Amministrazione, lasciando che il concerto fra le Amministrazioni resti all'interno dei processi decisionali della P.A.», ma soprattutto emergono le scelte di «politica legislativa sottese alla legge n. 15 del 2005, volta ad enfatizzare la valenza sistematica e la piena autonomia concettuale, nell'ambito dell'*agere* amministrativo, del momento provvedimentoale».

Da notare, però, che in tale pronuncia da parte del Giudice amministrativo, non vi è una chiusura sulla problematica dei rapporti tra determinazione conclusiva della conferenza e provvedimento finale. Infatti, pur con le conclusioni sopra riportate in ordine a quanto si ricava osservando l'evoluzione legislativa, il Supremo Consesso Amministrativo lascia anche un margine di dubbio sulla possibilità che le determinazioni assunte in conferenza siano immediatamente lesive, nel caso in cui esse «contengano delle prescrizioni precise ed autoesecutive rivolte ai destinatari»³³¹.

³³¹ Il Consiglio di Stato, quindi, pur mostrandosi proteso a ritenere l'efficacia costitutiva del provvedimento finale, non preclude la possibilità di considerare il carattere immediatamente lesivo della determinazione finale della Conferenza, piuttosto ne esclude l'applicabilità nel caso di specie.

Rimangono, dunque, alcuni spiragli per poter ritenere che la concreta lesività della determinazione conclusiva non possa essere elemento aprioristicamente escluso, ma necessiti di una specifica valutazione calata nel dato reale.

Anche la giurisprudenza successiva, pur ribadendo il ruolo del momento provvedimentale finale, con la conferma della lettura proposta sulle conseguenze dell'evoluzione legislativa, sembra molto collegata alla soluzione del caso di specie.

Così, nel 2009, il Consiglio di Stato³³² conferma pienamente l'impianto della precedente giurisprudenza sulla struttura dicotomica del procedimento in conferenza di servizi ed il carattere endoprocedimentale del verbale conclusivo della conferenza.

³³² Cons. St., sez. VI, 3 dicembre 2009, n. 7570, in *Foro amm. CDS*, 2009, 12, 2934. Oggetto di appello era una sentenza del T.A.R. Veneto che non aveva dichiarato l'irricevibilità del ricorso per tardività, in quanto proposto oltre il termine di decadenza decorrente dalla comunicazione del verbale conclusivo della conferenza.

In termini analoghi, si veda T.A.R. Toscana Firenze, sez. II, 24 agosto 2009, n. 1398, in *Riv. giur. edilizia*, 2010, 1, I, 261. Nel caso sottoposto all'attenzione del giudice erano stati proposti tre ricorsi rispettivamente avverso il verbale di una prima conferenza di servizi svoltasi nel marzo 2005, avverso ulteriori determinazioni di una successiva conferenza del dicembre 2005 ed infine avverso il decreto dirigenziale del febbraio 2007 con cui il Ministero dell'ambiente emetteva il provvedimento finale di adozione delle determinazioni adottate nelle precedenti conferenze di servizi decisorie. Sulla base di tali precisazioni, il Tribunale conclude per la non ammissibilità dei due ricorsi aventi ad oggetto le determinazioni assunte nelle conferenze precedenti per difetto di interesse, accogliendo, invece, il ricorso presentato avverso il provvedimento finale di recepimento delle determinazioni delle conferenze adottato con decreto dirigenziale dal Ministero dell'ambiente.

Espressamente, ad avviso del Giudice, non può non essere considerata la scelta, all'esito della riforma del 2005, di «mantenere sostanzialmente inalterata la struttura bifasica» del procedimento in conferenza, in quanto testimonianza «dell'architettura che il legislatore ha inteso far propria nel fissare le regole di funzionamento dell'istituto» che si concretizza «nella necessità che, all'esito dei lavori della conferenza di servizi decisoria, sopraggiunga pur sempre un provvedimento conclusivo (del quale la conferenza rappresenta solo un passaggio procedurale) avente la veste di atto adottato, in via ordinaria, da un organo monocratico dell'Amministrazione procedente». Così, pur se l'esigenza sottesa alla riforma legislativa di certo era ispirata ad anticipare al momento di conclusione dei lavori della conferenza l'espressione delle volontà delle Amministrazioni allo scopo di evitare dissensi postumi (o i c.d. "ribaltoni"), non vi può essere una «dequotazione sistematica delle ragioni sottese alla distinzione tra il momento conclusivo dei lavori della Conferenza ed il successivo momento provvedimentale».

Ma, nell'occasione, al Supremo Giudice Amministrativo la disamina è funzionale a pronunciarsi esclusivamente sulla sussistenza di un profilo di tardività del ricorso, in quanto non proposto nel termine decorrente dalla comunicazione del verbale della Conferenza ma dall'adozione del provvedimento finale. Il profilo esaminato e la conclusione per la non tardività, proprio in considerazione delle osservazioni già compiute dal Consiglio di Stato nella precedente giurisprudenza, comportano una mancanza nell'approfondimento di quegli aspetti (in quanto non rilevanti nel caso di specie), lasciati impregiudicati anche nella sentenza precedente, sulla possibilità di un esame caso per caso della concreta lesività della determinazione finale.

Sulla scorta di tali elementi la giurisprudenza consolida la indicata linea interpretativa della disciplina legislativa che, in quanto tale, effettivamente sposta il momento provvedimentale soltanto in capo all'amministrazione precedente ma lascia in ombra quello spazio che era nel senso di una valutazione in concreto della eventuale lesività delle determinazioni assunte in conferenza.

Qualcosa di analogo nelle conclusioni del Giudice amministrativo anche del 2010³³³.

Il Consiglio di Stato³³⁴ riconferma le conclusioni già acquisite dalla precedente giurisprudenza, ma ancora una volta vi è uno spiraglio per una valutazione dell'immediata lesività delle determinazioni finali della conferenza. Ciò, ancor più, perché nel caso esaminato non vi è stato un provvedimento finale di recepimento.

Infatti, lo stesso giudice riconosce la particolare complessità di tale determinazione conclusiva cui non v'è stato alcun seguito provvedimentale e rappresenta la possibilità che in astratto anche un atto cui non possa essere riconosciuta la natura di provvedimento, in talune circostanze, «debba essere così qualificato, qualora l'Amministrazione con il suo complessivo comportamento gli attribuisca l'efficacia propria dell'atto conclusivo del procedimento».

³³³ Cfr. Cons. St., sez. VI, 15 luglio 2010, n. 4575, in *Foro amm.-CDS*, 2010, 7-8, 1607. Il giudice conclude per la non tardività del ricorso proposto, in quanto il termine decorre dalla data del provvedimento finale e non già dalla data della riunione della conferenza di servizi.

³³⁴ Cons. St., sez. VI, 9 novembre 2010, n. 7981, in *Foro amm.-CDS*, 2010, 11, 2440, dove viene appellata una sentenza del T.A.R. Toscana, in cui le società ricorrenti impugnavano il verbale conclusivo della conferenza, non essendovi stato un espresso provvedimento finale di recepimento.

D'altra parte non può essere dimenticata la conclusione giurisprudenziale sul carattere immediatamente lesivo nella sfera giuridica del destinatario, del parere della soprintendenza nell'ambito del procedimento previsto dall'art. 146 del Codice dei beni culturali: nel caso di convocazione della conferenza di servizi, il parere negativo rilasciato da una amministrazione preposta alla tutela ambientale determina una situazione di stallo superabile solamente con l'attivazione dei poteri sostitutivi del Consiglio dei Ministri³³⁵.

La tematica dei rapporti tra verbale e provvedimento conclusivo intercetta, naturalmente, molti profili quali l'espressione dei dissensi in conferenza e le modalità di superamento (soprattutto per quanto riguarda i dissensi delle amministrazioni preposte alla tutela paesaggistica-ambientale), in quanto, come visto in precedenza, dalla situazione di stallo che può verificarsi a seguito del dissenso espresso, può scaturire una diretta lesione del destinatario. E, quindi, le modalità di assunzione della decisione in conferenza basata oggi sul criterio della "prevalenza" degli interessi espressi, in cui vi è

³³⁵ T.A.R. Puglia Lecce, 3 dicembre 2010, n. 2784, in *Foro amm.-TAR*, 2010, 12, 4025, secondo cui «il parere negativo determina una situazione di stallo di per sé lesiva, sicché l'atto che tale situazione determina è impugnabile ex se in sede giurisdizionale».

un rafforzamento della amministrazione procedente in grado di pervenire ad una determinazione finale anche in presenza di dissensi; con il problema di quanto l'amministrazione procedente possa discostarsi dalla determinazione assunta in conferenza e, quindi, quanto effettivamente sia l'emanazione del provvedimento finale a caratterizzarsi quale momento costitutivo degli effetti.

L'analisi del percorso della giurisprudenza consegna allora alcuni elementi che vanno considerati.

Innanzitutto non vi è dubbio che la linea di tendenza sia nel senso di spostare il momento provvedimentale nella fase finale di adozione dell'atto da parte dell'autorità procedente.

Se, però, questo è vero è risultato altrettanto vero che la importante dequotazione della decisione assunta in conferenza derivante dalle più recenti conclusioni del giudice amministrativo da cui è partita l'analisi³³⁶ non è, come potrebbe sembrare a prima lettura, una conseguenza obbligata di quella linea interpretativa. Si è notato, infatti, che vi era stata inizialmente (nel 2008) – e non era stata supera-

³³⁶ Si tratta delle due sentenze del Cons. St., sez. VI, 31 gennaio 2011, n. 712 e 18 aprile 2011, n. 2378, cit.

ta successivamente – la notazione da parte del Consiglio di Stato sulla possibilità di una lesione immediata da parte della decisione in conferenza.

Elemento non trascurabile perché, al di là dei profili processuali in ordine ai termini dell'impugnativa che qui hanno un rilievo più limitato, pervenire a quella conclusione (possibile lesività immediata) si traduce in una maggior rilevanza, sul piano sostanziale dell'esercizio del potere provvedimentale, del raccordo tra la volontà espressa in conferenza e il suo grado di influenza sul momento volitivo alla base del provvedimento finale.

Ed è una questione ancora oggi sul campo, pur dopo la modifica del 2010 che, come è noto, ha eliminato la necessità che il provvedimento finale sia conforme (come in precedenza richiesto) alla deliberazione presa in conferenza.

Non si nasconde che la modifica ancor più accentua il ruolo dell'amministrazione procedente nella determinazione provvedimentale. Ma non costituisce un argomento decisivo solo che si consideri che nella costruzione giurisprudenziale considerata tale elemen-

to (la precedente previsione di necessaria conformità) non ha mai assunto un ruolo significativo per le conclusioni conseguite.

E', dunque, rilevante l'impianto complessivo e non è da dimenticare che quell'impianto consente un qualche equilibrio ed una distribuzione della volontà finale pur in una struttura dicotomica che assegni alla decisione in conferenza una valenza endoprocedimentale.

D'altro canto va pure considerato che gli argomenti di cui si è avvalso il Consiglio di Stato per giungere alle conclusioni indicate non si mostrano affatto insuperabili ed univoci.

Anzi, proprio la modifica del 2005 che ha ottenuto quel tipo di interpretazione da parte del giudice amministrativo è stata letta in maniera opposta da una dottrina che si è occupata in modo specifico della questione.

3. La differente ricostruzione del provvedimento finale offerta dalla dottrina.

Senza ritornare sulla *querelle* che ha visto in passato confrontarsi gli autori sulla natura della determinazione assunta in conferenza³³⁷, vanno osservati alcuni momenti che si propongono come snodo per la configurazione dei rapporti tra determinazione conclusiva e provvedimento finale, cioè la riforma del 2000, del 2005 e, la più attuale, ad opera del decreto legge n. 78 del 2010.

Interessante ripercorrere la linea seguita dalla dottrina che ha maturato una convinzione opposta a quella della giurisprudenza³³⁸. Nell'analisi di tale dottrina, si comincia con il ricordare quell'orientamento del giudice amministrativo maturato durante la vigenza del sistema precedente l'intervento del 2005, con particolare riferimento al binomio costituito dalla sentenza del T.A.R. Veneto n.

³³⁷ La natura della determinazione finale è stata, in passato, considerata quale un vero e proprio "accordo". La dottrina si è, difatti, interrogata anche sulle differenze tra accordo di programma e conferenza di servizi: cfr. G. PALMA (a cura di), *Conferenza di servizi e accordo di programma*, cit.; I. CACCIAVILLANI, *Brevi note in tema di "conferenza di servizi" e di "accordo di programma"*, in *Riv. amm.*, 1997, 287 ss.; A. CIMELLARO, A. FERRUTI, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma*, Rimini, 2000; A. CIMELLARO, *La nuova conferenza di servizi e gli accordi di programma: guida alle procedure dopo le modifiche apportate dalla legge 11 febbraio 2005, n 15 alla legge 241/1990*, Rimini, 2005.

³³⁸ F. CARINGELLA, M. SANTINI, *Il nuovo volto della conferenza di servizi*, cit., 494 ss.

672/2003 e dalla correlata decisione del Consiglio di Stato n. 5708/2003³³⁹.

La natura dichiarativa del provvedimento finale, conforme alla decisione conseguita in conferenza, era desunta: «1) dal fatto che l'art. 14-*quater* dichiara espressamente che la determinazione conclusiva della conferenza di servizi è immediatamente esecutiva; 2) dal fatto che anche l'amministrazione precedente manifesta il suo avviso e non può poi modificare le indicazioni emerse nella decisione della conferenza di servizi, essendo illogica e contraria alla *ratio* della norma la possibilità di una rielaborazione della determinazione conclusiva, che costituisce il risultato dell'incontro delle volontà di più amministrazioni; 3) dal fatto che l'art. 14-*ter*, comma 7, della legge 241/90 consente all'amministrazione dissenziente di impugnare direttamente la determinazione conclusiva prima del recepimento nel provvedimento finale (il che porta ad escludere che l'atto produttivo degli effetti lesivi sia quest'ultimo, mentre sarebbe assurda la previsione dell'impugnabilità di una determinazione priva di effetti ester-

³³⁹ T.A.R. Veneto, sez. II, 10 gennaio 2003, n. 672 e Cons. St., sez. VI, 1 luglio 2003, n. 5708, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it.

ni); 4) dal fatto che l'art. 14-ter, comma 9, della legge 241/90 subordina l'operatività del provvedimento alla sua conformità alla determinazione finale della conferenza di servizi, con effetto sostitutivo di tutti gli atti di assenso necessari»³⁴⁰.

E, come confermava il Consiglio di Stato, il provvedimento finale si propone come «atto meramente esecutivo e consequenziale delle determinazioni assunte in sede di conferenza di conferenza di servizi».³⁴¹

Si nota, però, che una tale conclusione non teneva in debito conto la possibilità di un ribaltamento della decisione a cui si era giunti in conferenza per opera delle amministrazioni che avevano espresso il loro dissenso al di fuori della stessa, qualora fossero state in numero superiore.

Di qui l'osservazione che al provvedimento finale fosse possibile attribuire una duplice natura: nel caso in cui le amministrazioni

³⁴⁰ T.A.R. Veneto, sez. II, 10 gennaio 2003, n. 672, cit.

³⁴¹ Sul punto, sottolinea F. CARINGELLA, M. SANTINI, *op. ult. cit.*, 545, che «eventuali modificazioni della determinazione conclusiva del procedimento potrebbero unicamente discendere "da una nuova convocazione, riunione o deliberazione da parte della conferenza medesima": in altre parole, occorrerebbe agire in via di autotutela, secondo il principio del *contrarius actus*, che impone come noto di ripercorrere la stessa procedura adottata per l'atto che si vuole rimuovere o modificare».

“silenti” fossero state numericamente superiori, il provvedimento finale avrebbe avuto portata costitutiva, mentre nel caso in cui il numero fosse stato inferiore, al provvedimento finale si sarebbe dovuto riconoscere un valore dichiarativo, in quanto confermativo delle decisioni adottate in conferenza³⁴².

Ed ecco aprirsi, con questa ricostruzione, lo spazio per una lettura del tutto diversa, rispetto a quella offerta dalla giurisprudenza, della modifica legislativa del 2005. L’eliminazione della possibilità dei dissensi “postumi” nonché di impugnare la determinazione conclusiva, consentendo che la determinazione finale assunta in conferenza costituisca il momento di stabilizzazione dell’assetto decisionale, non più modificabile in via postuma, si pone come base, perché la dottrina – in senso opposto alla giurisprudenza – vi colga l’elemento in favore del carattere dichiarativo del provvedimento finale, proprio perché quest’ultimo non avrebbe potuto essere diverso

³⁴² F. CARINGELLA, M. SANTINI, *Il nuovo volto della conferenza di servizi*, cit., 546, dove si attribuisce al provvedimento finale una natura duplice, o meglio, «asimetrica».

rispetto alle decisioni assunte in conferenza già produttive di lesione³⁴³.

A ben vedere, dunque, i c.d. dissensi “postumi” sono suscettibili di una lettura disomogenea.

Si può valorizzare, come fatto in dottrina, l'elemento dell'eliminazione dei dissensi “postumi” per dire che «le posizioni di tutte le amministrazioni trovano la loro “cristallizzazione” alla fine della conferenza, e non dopo di essa», con la conclusione che la «lesione si radica già nell'atto che sancisce la chiusura della conferenza»³⁴⁴. Ovvero, come fatto in giurisprudenza, porre l'accento sulla abrogazione dell'immediata esecutività della determinazione finale, per concludere sulla non necessaria presenza di una fase provvedimentale³⁴⁵.

La conseguenza, però, è che privilegiare l'una o l'altra lettura significa spostare l'attenzione sul momento del confronto in conferenza ovvero dare rilievo alla decisione unilaterale dell'amministrazione che adotta il provvedimento finale.

³⁴³ E' questa la conclusione di F. CARINGELLA, M. SANTINI, *op. ult. cit.*, 547.

³⁴⁴ F. CARINGELLA, M. SANTINI, *op. ult. cit.*, 547.

³⁴⁵ Cons. St., sez. VI, 18 aprile 2011, n. 2378, cit.

Il punto è, allora, quanto la determinazione conclusiva partecipi o condizioni «il profilo sostanziale del potere amministrativo»³⁴⁶.

Tante sono le ripercussioni.

Si pensi solo alle problematiche dell'autotutela con riferimento alle modalità della revoca o dell'annullamento³⁴⁷.

Ma a monte c'è il problema di sistema sul ruolo della conferenza e sullo spazio che ancora rimane.

³⁴⁶ F. CARINGELLA, M. SANTINI, *op. ult. cit.*, 548.

³⁴⁷ Sul punto, si v., ancora, F. CARINGELLA, M. SANTINI, *op. ult. cit.*, 548, che evidenzia come la possibilità di adoperare lo strumento della revoca potrebbe trovare un limite nel fatto che, «intervvenuto il consenso di tutti i partecipanti, la materia regolata dal provvedimento finale esce dalla disponibilità della P.A. precedente». Ulteriore problema si pone sulla possibilità che esercitino il potere di autotutela anche le altre «amministrazioni che hanno manifestato il proprio assenso all'interno della conferenza». L'A. conclude che «la nuova fisionomia della conferenza sembra inibire ripensamenti unilaterali non suffragati da una complessiva rivisitazione collegiale dell'originaria posizione». Infine, per quanto riguarda l'annullamento, si evidenzia che «se è logico che la P.A. non possa rielaborare una determinazione frutto della volontà di più enti, è più problematico se l'amministrazione possa esercitare il potere di annullamento, purché corredi la propria manifestazione di ritiro in una corredo motivazionale ampio e puntuale».

Una considerazione conclusiva.

L'approccio dicotomico alla struttura della conferenza caratterizzato da due momenti (quello conclusivo dei lavori e quello di emanazione del provvedimento finale), di cui solo l'emanazione del provvedimento finale è idoneo a costituire effetti nei confronti dei destinatari, mentre agli atti precedenti è affidata una valenza endo-procedimentale, si riflette sulle competenze delle amministrazioni coinvolte e conseguentemente sugli interessi nel procedimento³⁴⁸.

E, quindi, ancor più sulla ragion d'essere di un istituto che si doveva basare sulla composizione-confronto.

E' significativo il passaggio in giurisprudenza secondo il quale conferire alle altre amministrazioni partecipanti un rilievo decisionale significherebbe attribuir loro «un potere pubblico non di loro competenza» pena lo stravolgimento della natura della conferenza che in tal modo «diverrebbe da occasione procedimentale di accele-

³⁴⁸ Si è detto, infatti, che, così come è valorizzato il momento dell'adozione del provvedimento finale, altrettanto è evidenziato il ruolo della amministrazione precedente. In tal senso, Cons. St., sez. VI, 18 aprile 2011, n. 2378, cit., che dall'art. 14-ter, comma 6-bis trae conforto nel sostenere la forza dell'amministrazione precedente a cui unica spetta l'esercizio della funzione amministrativa.

razione e coordinamento dei casi complessi» a «luogo privato (privato) di formazione collegiale della decisione, vale a dire organo decidente».

Tale impostazione disvela, però, alcune contraddizioni.

Attribuire una molto ampia possibilità per l'autorità procedente di discostarsi dalle determinazioni della conferenza non caratterizza la conferenza di servizi quale luogo di composizione dei vari interessi coinvolti in un procedimento amministrativo attraverso un confronto ed una dialettica tra le posizioni delle varie amministrazioni, affinché vi sia una valutazione contestuale che sfoci in una determinazione quanto più condivisa.

E' inevitabile, difatti, che, quanto più si consente che l'amministrazione procedente abbia una forte autonomia di valutazione svincolata dalle risultanze della conferenza, tanto più sarà depotenziato il momento della composizione degli interessi in favore di una titolarità quasi esclusiva della funzione³⁴⁹.

³⁴⁹ In questi termini, I. CACCIAVILLANI, *Determinazione della conferenza di servizi e atto finale del procedimento: un equivoco apicale*, cit., che opera una serrata critica alla sentenza n. 2378 del Consiglio di Stato cit., in particolare sul ruolo della amministrazione procedente come

I rapporti tra provvedimento finale e determinazioni assunte in conferenza riassumono, allora, i problemi di fondo di una disciplina particolarmente complessa.

E' questa la spia che alcune ricostruzioni, certamente utili se non necessarie, possono poi costituire un condizionamento tanto forte da imporre le conclusioni.

Affermare il valore costitutivo del provvedimento finale basandosi sulla possibilità che esso si discosti dalle determinazioni della conferenza porta a conclusioni che impongono due rilievi.

Il primo è che la ripercussione sulle competenze attribuite alle amministrazioni che partecipano alla conferenza propone per esse un ruolo per lo più chiarificatore della complessa situazione di fatto posta all'attenzione della conferenza con una notevole limitazione del loro effettivo contributo.

Il secondo è che si mostra necessaria la massima attenzione affinché la semplice partecipazione alla conferenza non determini una titolarità ridotta della funzione amministrativa rispetto ad un tradi-

delineato dal giudice amministrativo, concludendo per una «assoluta erroneità e addirittura stravaganza sistematica della tesi di sentenza».

zionale percorso procedimentale, in cui una P.A. può di certo far valere l'interesse pubblico perseguito³⁵⁰.

Invero, la linea di tendenza recente sembra riportare alla luce antiche problematiche.

Per alcuni aspetti, si ripropongono le critiche avanzate dalla dottrina ai primi interventi riformatori dopo l'abbandono del modello originario basato sull'unanimità, con i meccanismi sostitutivi ideati per superare la paralisi derivante dall'espressione dei dissensi³⁵¹.

E si rafforza l'idea che, sotto la veste della semplificazione, si corra il rischio della affermazione di istanze centralistiche, del rafforzamento del ruolo dell'autorità procedente e della preminenza degli interessi delle amministrazioni centrali a scapito di quelli locali.

³⁵⁰ E' una logica che comporterebbe una consequenziale svalutazione del momento compositivo in sede di conferenza tale da poter parlare della «decisione solitaria di un capo». Così, I. CACCIAVILLANI, *op. ult. cit.*

³⁵¹ G. COMPORI, *Conferenze di servizi e ordinamento delle autonomie*, cit., 212-213 sottolineava il possibile depotenziamento di alcuni interessi pubblici e la riduzione delle P.A. partecipanti a «parti eventuali con una funzione riduttiva di manifestazione di un parere su un assetto che viene definito unilateralmente dalla amministrazione procedente».

Né, come detto, sembrano sufficienti gli argini a tale rischio rappresentati dall'obbligo di motivazione puntuale e dal tenere conto delle posizioni "prevalenti".

Anzi, la "prevalenza" può alimentare ancor più il dubbio di una residualità di alcuni interessi coinvolti in modo che in conferenza – piuttosto che emergere la quota di "tutti" gli interessi – si determini il sacrificio di alcuni.

Non è facile dire quanto la "trasformazione" della conferenza di servizi, che è modulo soggetto a continue modifiche e adeguamenti nel tempo a seconda delle esigenze contingenti, continuerà e potrà consentire recuperi di occasioni ad oggi perdute.

Sotto questo punto di vista, vi può essere l'auspicio di rafforzare percorsi interpretativi complessivi e di sistema per consentire che l'istituto non sia vanificato nella sua ragion d'essere.

Conclusione, questa, ancor più vera tenendo conto dell'attuale riforma operata dal decreto legge n. 78 del 2010 che ha spostato il baricentro in favore di un ruolo assorbente ed esclusivo dell'amministrazione procedente. Soprattutto quando, con

l'abrogazione del comma 9 dell'art. 14-ter, con cui si è espunta la norma che prevedeva la conformità del provvedimento finale alla determinazione conclusiva della conferenza, si è sanzionato il venir meno definitivo di un elemento che poteva contribuire a far ritenere, fino ad oggi, che vi fosse una distribuzione del potere provvedimentale con un impedimento alla modificazione del risultato raggiunto in sede di conferenza.

Anche perché, come già la dottrina avvertiva tempo addietro, la necessità insita nella realtà di «un intervento di valutazione e di decisioni appartenenti a sfere tecniche spettanti ad altri organi o soggetti», dato che «non vi è un singolo tema che possa essere risolto su un unico piano», non riesce ad essere soddisfatta da «quella conferenza di servizi che si è dimostrata fonte di ulteriori complicazioni» anche per «la mancanza di cooperazione da parte degli interessati»³⁵².

In definitiva, i rischi sono percepibili e, a distanza di un decennio, risulta ancora attuale l'osservazione della dottrina secondo

³⁵² L. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Venezia, 1994, 40.

cui l'amministrazione precedente è «il vero arbitro dell'esito della conferenza»³⁵³.

Ma se questo è, viene rimessa non poco in discussione quell'idea di un istituto protagonista nel cambiamento della funzione amministrativa, implementata dalla sintesi delle posizioni.

³⁵³ F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, cit., 284.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Autorità e consenso nell'attività amministrativa*, Atti del XLVII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna 20-22 settembre 2001, Milano, 2002.
- ACQUARONE G., *La denuncia di inizio attività: profili teorici*, Milano, 2000.
- AGNES S., *Commento all'art. 14*, in TRAVI A., *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e accesso ai documenti. Commentario*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1995, 79 ss.
- AMOROSINO S., *Lo stallo della semplificazione amministrativa: fattori critici e ipotesi di rilancio*, in *Foro amm. TAR*, 2004, 6, 1887 ss.
- AMOROSINO S., *La semplificazione amministrativa e le recenti modifiche normative alla disciplina generale del procedimento*, in *Foro amm. TAR*, 2005, 2635 ss.
- AMOROSINO S., *Achille e la tartaruga. Semplificazione amministrativa e competitività del sistema "Italia"*, Milano, 2006.
- AMOVILLI P., *Le "complicazioni" in materia di semplificazione amministrativa – Brevi note in tema di Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)*, in www.giustamm.it.
- AZZARITI G., *Dalla discrezionalità al potere*, Padova, 1989.
- AZZENA A., *Conferenze Stato-Autonomie territoriali*, in *Enc. dir.*, aggiornamento III, Milano, 1999.
- BACHELET V., voce *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, 1962, 635 ss.
- BARBAGALLO G., FOLLIERI E., VETTORI G., *Gli accordi tra privati e pubblica amministrazione e la disciplina generale del contratto*, Napoli, 1995.

- BASILICA F., BARAZZONI F., *Diritto amministrativo e politiche di semplificazione*, Rimini, 2009.
- BASSANINI F., CARBONE L., *La conferenza di servizi. Il modello e i principi*, in CERULLI IRELLI V., *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Torino, 2006, 173 ss.
- BASSI F., *Autorità e consenso*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, 744 ss.
- BENVENUTI L., *Metodo giuridico, autorità e consenso*, in *Dir. amm.*, 1998, 661 ss.
- BENVENUTI L., *Il nuovo cittadino*, Venezia, 1994.
- BENVENUTI L., *La discrezionalità amministrativa*, Padova, 1986.
- BERTINI P., *La conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1997, 271.
- BIN R., *Dissensi in conferenza di servizi e incauto deferimento della decisione alle «conferenze» intergovernative: le incongruenze della legge 15/2005*, in www.forumcostituzionale.it, 7 dicembre 2005.
- BOMBARDELLI M., *Decisioni e pubblica amministrazione. La determinazione procedimentale dell'interesse pubblico*, Torino, 1996.
- M. BOMBARDELLI, *La sostituzione amministrativa*, Padova, 2004.
- BOSCOLO E., *La denuncia di inizio attività «riformata»: il diritto soggettivo (a regime amministrativo) tra silenzio-assenso ed autotutela*, in *Urb. e app.*, 2006, 836.
- BRUTI LIBERATI E., *Accordi pubblici*, in *Enc. dir.*, vol. V aggiorn., Milano 2001, 1 ss.
- BRUTI LIBERATI E., *Consenso e funzioni nei contratti di diritto pubblico tra amministrazioni e privati*, Milano, 1996.
- CACCIAVILLANI I., *Brevi note in tema di "conferenza di servizi" e di "accordo di programma"*, in *Riv. amm.*, 1997, 287 ss.
- CACCIAVILLANI I., *Determinazione della conferenza di servizi e atto finale del procedimento: un equivoco apicale*, in www.lexitalia.it, n. 6/2011.
- CAMMELLI M., *L'amministrazione per collegi: organizzazione amministrativa e interessi pubblici*, Bologna, 1980.
- CANGELLI F., *Potere discrezionale e fattispecie consensuali*, Milano, 2004.

- CARINGELLA F., TARANTINO L., *Il nuovo volto della conferenza di servizi, in Urb. e app.*, 2001, 367 ss.
- CARINGELLA F., SANTINI M., *Il nuovo volto della conferenza di servizi, in CARINGELLA F., DE CAROLIS D., DE MARZO G. (a cura di), Le nuove regole dell'azione amministrativa dopo le leggi n. 15/2005 e n. 80/2005, Milano, 2005.*
- CASSETTA E., *La difficoltà di semplificare, in Dir. amm.*, 1998, 335 ss.
- CASSESE S., *Burocrazia, democrazia e partecipazione, in Jus*, 1985, 81 ss.
- CASSESE S., *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato, in Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 3, 601 ss.
- CASSESE S., GERELLI E. (a cura di), *Deregulation. La deregolamentazione amministrativa e legislativa, Milano, 1985.*
- CATURANI C., *La conferenza di servizi: profili costituzionali, in Riv. trim. app.*, 1989, 1155 ss.
- CAVALLO B. (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza, Torino, 2000.*
- CAVALLO B., *Provvedimenti e atti amministrativi, in Trattato di diritto amministrativo diretto da SANTANIELLO G., Padova, 1993.*
- CERULLI IRELLI V., LUCIANI F., *La semplificazione dell'azione amministrativa, in Dir. amm.*, 2000, 3-4, 617 ss.
- CERULLI IRELLI V., *Introduzione, in PAOLANTONIO N., POLICE A., ZITO A. (a cura di), La pubblica amministrazione e la sua azione, Torino, 2005.*
- CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo, Torino, 2002.*
- CERULLI IRELLI V., *Osservazioni generali sulla legge di modifica della L. n. 241/90-III parte, in www.sportelloimpresa.it*
- CERULLI IRELLI V., *Note critiche in tema di attività amministrativa secondo moduli negoziali, in Dir. amm.*, 2003, 2, 217 ss.
- CERUTI M., *Approvazione degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti ed enti locali: la Corte costituzionale dichiara necessaria la partecipazione dei comuni alla conferenza istruttoria (nota a Corte Cost., 19 marzo 1996, n. 79), in Riv. giur. amb.*, 1996, 657 ss.

- CIAGLIA G., *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, in www.lexitalia.it, n. 7-8/2001.
- CIMELLARO A., FERRUTI A., *La (nuova) conferenza di servizi. Prime osservazioni sulla riforma introdotta dal decreto-legge n. 78/2010*, in www.lexitalia.it n. 6/2010.
- CIMELLARO A., FERRUTI A., *La conferenza di servizi e l'accordo di programma*, Rimini, 2000.
- CIMELLARO A., *La nuova conferenza di servizi e gli accordi di programma: guida alle procedure dopo le modifiche apportate dalla legge 11 febbraio 2005, n 15 alla legge 241/1990*, Rimini, 2005.
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa*, Torino, 1997.
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Accordi di programma* (voce), in *Enc. dir.*, Aggiornamento, vol. III.
- CLARICH M., *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 679 ss.
- COMPORATI G., *Conferenze di servizi e ordinamento delle autonomie*, in *Dir. amm.*, 1998, 172 ss.
- COMPORATI G., *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie*, Milano, 1996.
- CONTIERI A., *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Napoli, 2000.
- CORSO G., TERESI F., *Il procedimento amministrativo e l'accesso ai documenti*, Rimini, 1991.
- CORSO G., *Attività economica privata e deregulation*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 629 ss.
- CRISAFULLI A., *Il nuovo procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Il nuovo volto della pubblica amministrazione tra federalismo e semplificazione*, Napoli, 1997, 241 ss.
- CRISAFULLI A., *La notificazione dei ricorsi agli atti della conferenza di servizi* (nota a Cons. St., sez. IV, 8 luglio 1999, n. 1193), in *Urb. e app.*, 2000, 61 ss.

- CUGURRA G., *La semplificazione del procedimento amministrativo dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127*, in *Dir. amm.*, 1998, 479 ss.
- CUGURRA G., *La concentrazione dei procedimenti*, relazione al Convegno su *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale* (Tremezzo 19-21 settembre 1996), in *Atti del Convegno*, Milano, 1997, 85 ss.
- CUGURRA G., FANTINI G., *Conferenza di Servizi: profili generali e aspetti applicativi nel settore ambientale*, in *ARPA Rivista* n. 5, settembre-ottobre 2004.
- D'ANGIOLILLO P., *Accordi amministrativi e programmazione negoziata nella prospettiva del potere discrezionale*, Napoli, 2009.
- D'ORSOGNA D., *La conferenza di servizi: i procedimenti*, in CERULLI IRELLI V., *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Torino, 2006, 201 ss.
- D'ORSOGNA D., *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002.
- D'ORSOGNA D., *Spunti di riflessione sulla nuova conferenza di servizi*, in *Cons. St.*, 2001, II, 651 ss.
- DAVALLI P., *La conferenza di servizi*, in CAVALLO B. (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Torino, 2000, 179 ss.
- DETTORI S., *La conferenza di servizi come regola di coordinamento dell'azione amministrativa: spunti ricostruttivi*, in *Tar*, 2002, 107 ss.
- DUNI G., *Il procedimento amministrativo tra conferenza di servizi, multimedialità e teleamministrazione*, in *Studi in onore di G. Guarino*, vol. II, Padova, 1998, 185 ss.
- DURET P., *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, 2004.g
- ESPOSITO G.M., *Amministrazione per accordi e programmazione negoziata*, Napoli, 1999.
- FALCON G., *Convenzioni e accordi amministrativi*, in *Enc. giur.*, 1988, vol. X, 1 ss.

- FERRARA R., *Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 323 ss.
- FERRARA R., *Introduzione al diritto amministrativo*, Bari, 2002.
- FERRARA R., *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dall'amministrazione" alla "libertà dell'amministrazione"*, in *Dir. e soc.*, 2000, 101 ss.
- FERRARA R., *Intese, convenzioni, accordi amministrativi*, in *Dig. Disc. pubbl.*, vol. VIII, Torino, 1993, 543 ss.
- FERRARA R., *La pubblica amministrazione tra autorità e consenso: dalla specialità amministrativa a un diritto amministrativo di garanzia?*, in *Dir. amm.*, 1997, 225 ss.
- FERRARA R., *Moduli e strumenti dell'amministrazione convenzionale e concertata nel governo locale*, in *Dir. amm.*, 1994, 373 ss.
- FONDERICO G., *Il nuovo tempo del procedimento, la d.i.a. ed il silenzio-assenso*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 1017 ss.
- FORLENZA O., *"Interessi prevalenti" con la conferenza di servizi*, in *Guida al diritto*, n. 46, 2000, 117 ss.
- FORTE P., *La conferenza di servizi*, Padova, 2000.
- FORTE P., *Primi orientamenti giurisprudenziali in tema di conferenza di servizi*, in *Foro amm.* 1993, 1771 ss.
- FORTE P., *Il contributo della giurisprudenza sulle conferenze di servizi*, in *Enti pubblici*, 1995, 130 ss.
- FRACCHIA F., *L'accordo sostitutivo*, Padova, 1998.
- GANDINO A., *La nuova d.i.a.: a proposito di semplificazione ed autotutela*, in *Foro amm. TAR*, 2005, 11, 3805 ss.
- GARDINI G., *La conferenza di servizi*, nel Dossier su "La nuova legge sul procedimento amministrativo", in *Giornale dir. amm.*, 2005, 488 ss.
- GARDINI G., *Un nuovo modello di azione pubblica: il provvedimento di autorizzazione all'inserimento di attività produttive in base al d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447*, in *Dir. amm.*, 1998, 541 ss.

- GARDINI G., PIPERATA G. (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, Torino, 2002.
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1970.
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1993.
- GIANNINI M.S., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione: concetto e problemi*, Milano, 1939.
- GIULIETTI W., *Attività privata e potere amministrativo: il modello della dichiarazione di inizio attività*, Torino, 2008.
- GLINIANSKI S., *La legittimazione a partecipare alla conferenza di servizi e la competenza all'adozione della decisione conclusiva*, in www.lexitalia.it, n. 10/2003.
- GRECO G., *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003.
- GRECO G., *La SCIA e la tutela dei terzi al vaglio dell'Adunanza Plenaria: ma perché, dopo il silenzio assenso e il silenzio inadempimento, non si può prendere in considerazione anche il silenzio diniego?*, in www.giustamm.it.
- GRECO G., *Semplificazione dell'azione amministrativa*, in ITALIA V., BASANI M., *Procedimento amministrativo e diritto d'accesso ai documenti*, Milano, 1995, 338 ss.
- GUARINO G., *Atti e poteri amministrativi*, Milano, 1994.
- IANNOTTA L., *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 299 ss.
- IANNOTTA L., *Previsione e realizzazione del risultato nella Pubblica amministrazione. Dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.*, 1999, 57 ss.
- IANNOTTA L., *L'adozione degli atti non autoritativi secondo il diritto privato*, in *Dir. amm.*, 2006, 2, 353 ss..
- IMMORDINO M., *Legge sul procedimento amministrativo, accordi e contratti di diritto pubblico*, in *Dir. Amm.*, 1997, 103 ss.

- IMPASTATO I.M.G., *La conferenza di servizi "aperta" nel d.P.R. n. 447/1998 ovvero della "semplificazione partecipata"*, in *Dir. amm.*, 2001, 481 ss.
- IMPASTATO I.M.G., *Vizi formali, procedimento e processo amministrativo: il Consiglio di Stato alle prese con la (troppo) « sottile linea rossa » tra semplificazione partecipata e partecipazione semplificata*, in *Foro amm. CDS*, 2003, 10, 3065 ss.
- LEDDA F., *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. amm.*, 1993, 133 ss.
- LEDDA F., *Dell'autorità e del consenso nel diritto dell'amministrazione pubblica*, in *Foro amm.*, 1997, 4, 1273 ss.
- LEONE G., *L'accordo di programma nella realizzazione delle opere pubbliche*, in *Amm. It.*, 1992, suppl. al n. 1.
- LIGUORI F., *La funzione amministrativa. Aspetti di una trasformazione*, II ed., Napoli, 2010.
- LIGUORI F., *Note su diritto privato, atti non autoritativi e nuova denuncia di inizio dell'attività*, in www.giustamm.it.
- LIGUORI F., *Attività liberalizzate e compiti dell'amministrazione*, Napoli, 2000.
- LIGUORI F., *La dichiarazione di inizio attività. Le complicazioni di una liberalizzazione*, in www.giustamm.it.
- MARCH J.C., SIMON H.A., *Organizations*, New York, Wiley, trad. it., *Teoria dell'organizzazione*, Milano, 1971.
- MARINI F.S., *Semplificazione versus decentramento: ovvero la regola maggioritaria nella Conferenza di servizi e la disciplina costituzionale delle competenze amministrative*, in www.forumcostituzionale.it, 2003.
- MARONGIU G., *Il coordinamento come principio politico di organizzazione della complessità sociale*, in AMATO G., MARONGIU G. (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, 1982, 141 ss.

- MARTINELLI F., SANTINI M., *Sportello unico e conferenza di servizi "derogatoria" al vaglio del giudice costituzionale*, in *Urb. e app.*, 2002, 169 ss.
- MARZARO GAMBA P., *La nuova disciplina della dichiarazione di inizio attività: profili sistematici, sostanziali e processuali*, Milano, 2005.
- MELE F., *La semplificazione del procedimento amministrativo nelle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 marzo 1997, n. 127 (c.d. riforma Bassanini)*, in *Dir. proc. amm.*, 1997, 781 ss.
- MERUSI F., *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo*, in *Riv. Nuove Autonomie*, 3-4/2008, 335 ss.
- MORBIDELLI G., *Il procedimento amministrativo*, in MAZZAROLLI L., PERICU G., ROMANO A., ROVERSI MONACO F.A., SCOCA F.G., (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. II, Bologna, 1998, 1175 ss.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969.
- NAPOLITANO G., *L'attività amministrativa e il diritto privato*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 481 ss.
- NIGRO M., *Relazione introduttiva*, in TRIMARCHI F., (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (Atti convegno Messina-Taormina 25-26 febbraio 1988)*, Milano, 1990.
- OCCHIENA M., *L'incidenza della semplificazione sul potere e sul procedimento amministrativo: riflessioni anche alla luce della nuova disciplina del commercio*, in *Dir. e società*, 1998, 475 ss.
- PALMA G. (a cura di), *Conferenza di servizi e accordo di programma*, Napoli, 1994.
- PALMA G., *Itinerari di diritto amministrativo*, Padova, 1996.
- PERICU G., *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale (Appunti)*, in *Dir. amm.*, 1997, 523 ss.
- PIACENTINI P.M., *La conferenza di servizi: considerazioni generali*, in *Riv. trim. app.*, 1989, 1131 ss.
- PICOZZA E., *Note minime sull'istituto della conferenza di servizi e l'evoluzione della realtà*, in *Cons. St.*, 2001, II, 699 ss.

- PINTO F. (a cura di), *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, 2004.
- PIPERATA G., *Lo sportello unico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, 1, 41 ss.
- PIRAS A., *Discrezionalità amministrativa*, in *Enc. dir.*, vol. XIII, 65 ss.
- PORTALURI P.L., *Semplificazione e procedimenti di pianificazione*, in www.giustizia-amministrativa.it.
- PUGLIESE F., *Il procedimento amministrativo tra autorità e «contrattazione»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1469 ss.
- ROEHRSEN G., *Il giusto procedimento nel quadro dei principi costituzionali*, in *Dir. proc. amm.*, 1987, 47 ss.
- ROMANO A., in AA. VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 1998, vol. I, 27 ss.
- SAITTA N., *005: licenza di sostituire (a proposito del «nuovo» art. 11, l. n. 241)*, in www.giustamm.it, 6/2005.
- SALVIA F., *Coordinamento e informatica*, in AMATO G., MARONGIU G. (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, 1982, 195 ss.
- SANDULLI A., *La semplificazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 757.
- SANDULLI A., *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998.
- SANDULLI A., *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II, Milano, 2000, 927 ss.
- SANDULLI M.A., *Competizione, competitività, braccia legate e certezza del diritto* (Note a margine della legge di conversione del d.l. 35 del 2005), in www.giustamm.it, 5/2005.
- SANTINI M., *Note sparse sulla giurisprudenza in tema di conferenza di servizi*, in *Urb. e app.*, 1/2008, 20 ss.
- SANTINI M., *Sui meccanismi di dissenso qualificato in conferenza di servizi*, in *Urb. e app.*, 11/2007, 1325 ss.
- SANTINI M., *La conferenza di servizi*, Roma, 2008.
- SALVIA F., *Valori e limiti della managerialità nella pubblica amministrazione*, in *Dir. dell'econ.*, 3, 1996, 594 ss.

- SCOCA F.G., *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. Amm.*, 1999, 255 ss.
- SCOCA F.G., *I modelli amministrativi*, in *Diritto amministrativo*, MAZZAROLLI L., PERICU G., ROMANO A., ROVERSI MONACO F.A., SCOCA F.G. (a cura di), vol. I, Bologna, 2001, 439 ss.
- SCOCA F.G., *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1045 ss.
- SCOCA F.G., *Autorità e consenso*, in *Dir. Amm.*, 3, 2002, 431 ss.
- SGROI M., *Sportello unico per le attività produttive, conferenza di servizi e autonomia regionale: note a margine della sentenza n. 206 della Corte Costituzionale*, in *Le Regioni*, 2002, 114 ss.
- SGROI M., *Lo sportello unico per le attività produttive: prospettive e problemi di un nuovo modello di amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2001, 179 ss.
- SORACE D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche: una introduzione*, Bologna, 2000.
- SPASIANO M., *La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività dell'esercizio del potere pubblico*, in *Foro amm. TAR*, 2010, 9, 3041 ss.
- STAFFINI P., *La conferenza di servizi nell'ordinamento amministrativo: spunti ricostruttivi*, in *Cons. St.*, 1992, II, 549 ss.
- STICCHI DAMIANI E., *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992.
- STICCHI DAMIANI E., *La conferenza di servizi*, in *Scritti in onore di P. Virga*, vol. II, Milano, 1994, 1755 ss.
- STICCHI DAMIANI E., DE GIORGI CEZZI G., PORTALURI P.L., TUCCARI F.F., *Localizzazione di insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa*, Milano, 1999.
- STICCHI DAMIANI E., *Procedimento amministrativo ed interessi legittimi*, in TRIMARCHI F., (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione* (Atti convegno Messina-Taormina 25-26 febbraio 1988), Milano, 1990.

- STICCHI DAMIANI E., in ZANETTINI L. (a cura di), *Resoconto sul convegno Riforma della l. 241/1990 e processo amministrativo: una riflessione a più voci*, in www.giustamm.it, n. 6/2005.
- TORCHIA L., *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. Amm.*, 1998, 385 ss.
- TORCHIA L., *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, 329.
- TRAVI A., *La d.i.a. e la tutela del terzo: tra pronunce del g.a. e riforme legislative del 2005*, in *Urb. e app.*, 2005, 1332 ss.
- TRAINA D.M., *Ancora un contributo circa i caratteri "costituzionali" della conferenza di servizi*, in *Giur. cost.*, 1996, I, 718.
- TRIMARCHI BANFI F., *L'articolo 1 comma 1-bis della legge n. 241 del 1990*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2005, 947 ss.
- TRIMARCHI BANFI F., *Il diritto privato dell'amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 2004, 4, 661 ss.
- TULUMELLO G., *La semplificazione procedimentale applicata all'urbanistica: profili problematici delle recenti riforme legislative*, in *Giur. it.*, 2002, 3, 446 ss.
- URBANI P., *Semplificazione del procedimento e conferenza di servizi nella disciplina delle opere pubbliche*, in *Riv. giur. ed.*, 1996, II, 129 ss.
- VACCA A., *Il dissenso in seno alla conferenza di servizi ed il ruolo attribuito alle conferenze intergovernative dalla legge 15/05. Commento dell'art. 14 quater legge 241/90*, in www.lexitalia.it, 6/2005.
- VESPERINI G., *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 655 ss.
- VESPERINI G. (a cura di), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Milano, 2006.
- VILLATA R., SALA G., *Procedimento amministrativo*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. XI, Torino, 1995, 576 ss.
- ZITO A., *L'impatto della "riforma Bassanini" sul sistema amministrativo*, in *TAR*, 2000, Parte II, 49 ss.

ZITO A., *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1996.