

Stefano Bucello
Università degli Studi di Milano Bicocca
Scuola di Dottorato in Scienze Giuridiche (XXVII ciclo)
Matr: 760763

LA CONFERENZA DI SERVIZI ED IL
COORDINAMENTO DI INTERESSI

Indice

CAPITOLO 1

Ragioni, evoluzione storica e natura giuridica di un istituto di coordinamento.

- 1.1 – Premessa. Un istituto di coordinamento.....5
- 1.2 – Il pericolo dei “compartimenti stagni”.....18
- 1.3 – Le origini dell’istituto.....29
- 1.4 – L’evoluzione della disciplina della conferenza di servizi nella legge generale sul procedimento: dal 1990 alla riforma del 2005.....40
- 1.5 – Le recenti novelle legislative.....58
- 1.6 – La natura giuridica della conferenza di servizi...65

CAPITOLO 2

Il funzionamento della conferenza di servizi.

- 2.1 – Una disciplina troppo frequentemente modificata (e commentata).....79
- 2.2 – L’art. 14: un modello unitario di conferenza di servizi.....84
- 2.3 – I lavori della conferenza di servizi. Il criterio di prevalenza.....100
- 2.4 – *Segue*: la composizione della conferenza e l’ampiezza della delega del rappresentante.....117
- 2.5 – *Segue*: la determinazione conclusiva del procedimento.....123

2.6 – La disciplina del dissenso.....	126
2.7 – La partecipazione del privato in conferenza.....	139
2.8 – Il silenzio assenso.....	143
2.9 – La conferenza telematica.....	157
2.10 – Ancora nuove modifiche.....	159

CAPITOLO 3

Le conseguenze del procedimento in conferenza.

3.1 – L’ipotesi patologica.....	162
3.2 – <i>Segue</i> : problematiche di diritto processuale.....	164
3.3 – <i>Segue</i> : l’autotutela.....	175
3.4 – L’ipotesi fisiologica.....	183
3.5 – <i>Segue</i> : il coordinamento amministrativo quale ipotesi di relazione.....	184
3.6 – Conclusioni: uno strumento di coordinamento di interessi.....	190

Indice bibliografico.....	198
Giurisprudenza consultata.....	213
Appendice normativa.....	217

Capitolo 1

Ragioni, evoluzione storica e natura giuridica di un istituto di coordinamento.

1.1 Premessa.

Un istituto di coordinamento

Ventiquattro anni sono trascorsi dall'introduzione in via generale della conferenza di servizi nell'ordinamento amministrativo e pare ormai possibile operare una valutazione complessiva dell'apporto innovativo conferito dall'abituale impiego di tale istituto.

Con la progressiva implementazione della conferenza negli episodi di esercizio del potere in fattispecie complesse (e con l'evoluzione normativa che, riforma dopo riforma, ha perfezionato numerosi aspetti della sua disciplina), dottrina e giurisprudenza hanno cominciato a riconoscere la dovuta centralità di tale istituto che, alle origini della sua esistenza, era stato soventemente derubricato a mera modalità di semplificazione del procedimento amministrativo¹. Ad oggi, però, non è dato residuare dubbio alcuno sulla circostanza che una simile limitante definizione non possa in nessun modo esaurire la ragione d'essere di tale figura. La conferenza di servizi è

¹ In particolare un simile approccio, invero piuttosto riduttivo, è tuttora riscontrabile con una certa frequenza nella manualistica e nei testi più propriamente rivolti agli studenti.

prima di tutto un modo, ontologicamente differente dal procedimento classico lineare, di addivenire ad una decisione² in presenza di una molteplicità di interessi pubblici coinvolti in una determinata fattispecie³. In simili ipotesi, anzi, l'istituto si sta sempre più marcatamente affermando come la principale maniera di intendere il procedimento⁴. Da un punto di vista fattuale la conferenza si distanzia per una molteplicità di fattori dal procedimento classico: certamente, in quanto presuppone un'unità di tempo e di luogo, essa dovrebbe garantire una maggiore speditezza delle operazioni, dovuta al superamento della

² Ad una simile considerazione si pone solo in apparente contrasto l'esistenza di una conferenza c.d. istruttoria, ovvero non immediatamente diretta all'adozione di un provvedimento amministrativo, giacché pare evidente come anche questa ipotesi rappresenti un momento di apprezzamento dei dati comunque preordinato all'adozione (o alla non adozione) di una decisione amministrativa.

³ Mette in evidenza la natura propriamente strumentale della Conferenza di servizi al raggiungimento in ogni caso di una decisione amministrativa, G. SCIULLO, *La Conferenza di servizi come meccanismo di decisione*, in *Giorn. Dir. Amm*, 2011, fasc. 10, pp. 1138-1147. V. anche M. COCCONI, *Promozione europea delle energie rinnovabili e semplificazione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2012, fasc. 1-2, p. 51 e C. TUBERTINI, *La Nuova disciplina della conferenza di servizi: la prima applicazione*, in *Giorn. Dir. Amm*, n. 5/2007, pp. 557-558, che parla di "modulo procedurale mirato al raggiungimento di una decisione definitiva anche in procedimenti complessi o composti e pur in presenza di qualificati dissensi".

⁴ L'analisi dell'art. 14, c. 1, l. 241/1990, affida, come sarà più precisamente evidenziato nel seguito, a tale modulo procedimentale una valenza decisamente preminente rispetto allo schema a "navette" che viene in sostanza relegato ad ipotesi marginali.

prolissa procedura a “navette”⁵ e dei suoi conseguenti ritardi. Ma non si tratta solo (né principalmente) di questo.

Il procedimento in seno alla conferenza di servizi è, prima di tutto, caratterizzato dalla valutazione contestuale e comune degli interessi pubblici coinvolti in un episodio amministrativo complesso⁶, ed è per questo strutturalmente collegato ad una concezione di dialogo e di confronto tra le amministrazioni che ad esso prendono parte. E’ di immediata evidenza, del resto, come, nella ricerca di una soluzione ad un problema plurisfaccettato, dialogo e

⁵ Così chiamata, con un’efficace prestito dalla lingua francese, per evocare la spola (in francese, per l’appunto, *navette*) ed il suo ripetitivo movimento in avanti ed indietro.

⁶ In tal senso v. F. G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, n. 2/99, p. 259, il quale, correttamente, ricorda che “la finalità precipua dell’istituto non è tanto la semplificazione o lo snellimento del procedimento quanto la valutazione comune e contestuale degli interessi pubblici comunque coinvolti in una determinata operazione amministrativa, intesa quest’ultima come l’insieme delle attività necessarie per conseguire un risultato giuridico, valutabile in termini di (nuovo) assetto di interessi, ovvero anche come il risultato dell’esercizio di uno o più poteri amministrativi”. Il concetto di “operazione amministrativa” sarà poi ripreso e sviluppato da D. D’ORSOGNA, *Note in tema di conferenza di servizi, semplificazione, operazione*, in *Nuove autonomie*, 2008, fasc. 3-4, p. 558, il quale definirà tale operazione come “un modo ulteriore, del tutto inedito, in cui l’attività amministrativa è presa in considerazione, e disciplinata, dal diritto obiettivo. Ad oggetto di rilevanza giuridica è assunto unitariamente il complesso delle attività necessarie al conseguimento di un unico risultato. Alla tradizionale valutazione organica o soggettiva dell’attività, disarticolata in più poteri e procedimenti, l’ordinamento ha affiancato anche una sua valutazione teleologica, che abbraccia unitariamente, in una ‘funzione complessa’, la unità di un insieme di attività cooperanti ad un unico risultato”.

confronto rappresentino, già a livello di massima di esperienza comune, metodi per giungere ad una decisione non solo più efficiente ed accelerata, ma anche più efficace. In altre parole: confrontandosi non solo si fa prima ma, spesso, si fa meglio⁷.

Giurisprudenza e dottrina sono originariamente state indotte a considerare un procedimento amministrativo complesso⁸ come una somma algebrica di più momenti

⁷ Conformemente v. M. COCCONI, *Promozione europea delle energie rinnovabili...* cit., p. 47, la quale precisa che “è necessario tener presente, tuttavia, che gli istituti di semplificazione amministrativa non perseguono unicamente l’efficienza dell’attività amministrativa ma anche il valore del buon andamento dell’azione amministrativa; l’unificazione di diversi procedimenti e gli accorgimenti volti a imprimere al loro svolgimento una maggiore celerità o ad evitare effetti paralizzanti all’omissione di determinati adempimenti istruttori o decisionali soddisfano, quindi, anche l’efficacia dell’attività amministrativa ovvero la sua capacità di conseguire effettivamente gli interessi pubblici affidati alla sua cura”.

⁸ Per evidenti ragioni di attinenza della trattazione, da ora in avanti per “procedimento amministrativo” si intenderà esclusivamente il procedimento che coinvolge una pluralità di amministrazioni, giacché è solo in tali ipotesi che, all’evidenza, rileva la conferenza di servizi. Conformemente v. D. D’ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione delle complessità*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 181-182, il quale precisa che “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 (di *routine*), rispetto ai quali il modo tradizionale di agire amministrativo, svolgentesi attraverso procedimenti isolati, può dimostrarsi (oltre che idoneo a produrre ugualmente la decisione corretta) in concreto più razionale, celere, meno costoso, e dunque maggiormente rispettoso del canone

valutativi consequenziali: solo una volta superato il primo, esattamente come in una corsa ad ostacoli, è dato accedere a quello successivo. Da una simile configurazione, però, deriva necessariamente la conseguenza che un'istanza privata debba dimostrarsi in grado di soddisfare, nella sua totalità, ogni singolo interesse pubblico con il quale si trovi a confrontarsi: una sorta di presunzione di perfezione assoluta, in assenza della quale tale pretesa non potrebbe mai pervenire all'assenso finale, terminando quindi frequentemente con l'arenarsi contro uno dei tanti ostacoli intermedi anche solo per la mancanza di un qualche requisito di non fondamentale rilevanza in un'ottica complessiva. Pare perfino superfluo considerare come un'impostazione atomistica così congegnata, immersa in una realtà, quale quella odierna, caratterizzata dalla moltiplicazione degli interessi, nonché dalla frammentazione e dalla specializzazione dei centri di potere⁹, non possa che trasformare il procedimento in

costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione”.

⁹ Il tema del rapporto tra conferenza di servizi e amministrazione della complessità è stato più volte affrontato dalla dottrina: parla di antidoto ad un “policentrismo imperfetto” F. G. SCOCA, *Analisi giuridica...* cit., p. 259, il quale afferma che la conferenza di servizi “costituisce un rimedio idoneo a fronteggiare e rendere meno dannoso, sotto il profilo della efficienza, questo policentrismo imperfetto, riannodando le competenze nel momento in cui i diversi poteri vengono concretamente esercitati”; similmente, il “confronto di interessi” è visto come attività fondativa di “un'amministrazione che voglia rispondere in concreto alla complessità della vita reale” da G. BERTI, *La responsabilità pubblica*, Cedam, Padova, 1994, p. 327; pone invece l'attenzione su “un sistema caratterizzato da una estrema frammentazione delle competenze e dei ruoli, ed al contempo da una elevata protezione costituzionale delle prerogative dei livelli sub-statali”, C.

un'architettura barocca, che richiede al privato un cumulo di adempimenti ed un livello di ottimizzazione che non paiono giustificati.

In una società complessa, dove anche gli interessi pubblici si sovrappongono tra loro, infatti, accade frequentemente che una singola posizione soggettiva si trovi a relazionarsi con una potestà amministrativa composita, formata dalla somma di interessi differenti. In una simile evenienza sono possibili due soluzioni: o si prendono in considerazione i singoli interessi che compongono l'interesse pubblico generale del caso concreto e si mettono in relazione i medesimi, ad uno ad uno, con la posizione del privato, per assicurarsi che la sua pretesa si riveli soddisfattiva di ognuno di essi singolarmente considerato (procedimento lineare); oppure si mantiene una visione di insieme e si raffronta direttamente l'interesse pubblico generale del caso di specie con l'istanza privata (conferenza di servizi). Quale di questi metodi appaia più razionale e più efficace è presto dimostrato se solo si provi a traslare il ragionamento sui bilanciamenti di interessi che chiunque compie nella propria vita quotidiana, qualora si trovi di fronte ad un

TUBERTINI, *La Nuova disciplina della conferenza di servizi...* cit., p. 558; più in generale sul tema, v. anche P. SCHIERA, *Autonomie e coordinamento nella società dei servizi*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di) *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Il Mulino, Bologna, 1982, p. 105; D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione...* cit., pp. 1-49; G. COCOZZA, *La decisione plurale in conferenza di servizi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, pp. 13-19; G. MASTRODONATO, *Conferenza di servizi e partecipazione degli enti locali tra semplificazione e complessità*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2011 fasc. 10, pt. 2, pp. 641-642.

qualsiasi tipo di scelta, quale, a mero titolo di esempio, quella dell'acquisto di un determinato bene, in ipotesi un immobile. Da una parte, infatti, l'aspirante acquirente potrebbe frazionare la propria valutazione e riferirla ad ogni singolo componente dell'immobile, pretendendo, per procedere all'acquisto, che ogni elemento di quel bene soddisfi a pieno le sue aspettative (e dunque una posizione centrale, ma anche non rumorosa; un ottimo stato degli arredi, ma anche un prezzo conveniente ecc.) con la probabile conseguenza di impiegare un tempo irragionevole ad individuare un'abitazione di completo gradimento (sempre ammesso che ne esista una). Dall'altra parte, invece, il soggetto potrebbe compiere una valutazione d'insieme e, sempre in ipotesi, valutare tutto sommato accettabile una posizione parzialmente periferica a fronte di un'esposizione esterna tranquilla e di un prezzo abbordabile e, in definitiva, considerando conveniente un acquisto che non soddisfi a pieno tutte le sue aspettative, ma che si riveli comunque un affare migliore rispetto all'ipotesi di non entrare in possesso di nessun immobile.

La medesima logica è sottesa al procedimento in conferenza di servizi e si tratta di un'impostazione che niente ha a che vedere con la famigerata "ansia di provvedere" più volte menzionata in taluni commenti all'istituto¹⁰, bensì rappresenta, al contrario, l'unico

¹⁰ L'espressione è di E. CASSETTA, *Profili di evoluzione dei rapporti tra amministrazione e cittadini*, in *Dir. amm.*, 1993, pp. 10 e ss. ID., *La difficoltà di semplificare*, *ivi*, 1998, pp. 335 e ss. In seguito tale concetto è stato però più volte ripreso, da ultimo E. SCOTTI, *La conferenza di servizi tra urbanistica e ambiente*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 1-2, 2012, pp. 306-307. Similmente, G. COMPORTI, *Conferenze di servizi e ordinamento delle autonomie*, in *Dir. amm.*, 1998, pp. 203 - 205, con riferimento alle riforme che hanno incrementato il potere dell'amministrazione precedente, ha

antidoto ad un immobilismo a cui sarebbe altrimenti stato condannato il procedimento, in una realtà plurale quale quella moderna.

A voler approfondire l'indagine, pur rimanendo nelle premesse della trattazione, la svolta copernicana del procedimento in conferenza consiste nella centralità che viene ad assumere il singolo caso di specie: tutta l'attenzione, infatti, trasmigra dal lato della manifestazione del potere a quello della fattispecie concreta¹¹. E' la pretesa, nella sua unicità, a divenire il soggetto principale: essa esiste e permane, ed è l'interesse pubblico, nell'operazione di giudizio sulla sua legittimità, a plasmarsi su di essa e a doversi ricondurre ad unità in maniera diversa a seconda di ogni singola fattispecie, in una sorta di massimizzazione del concetto di amministrazione di risultato¹². In un'ipotesi di

parlato di un'ispirazione "decisionista" e di un "evidente processo involutivo rispetto alla originaria disciplina generale dell'istituto". Nello stesso senso anche R. TOMEI, *Conferenza di servizi e accordi di programma*, in M. STIPO, *Commento alla legge n. 127 del 1997 "Bassanini bis"*, Maggioli, Rimini, 1998, p. 267.

¹¹ Conformemente, e dettagliatamente, v. S. DETTORI, *La conferenza di servizi come regola di coordinamento dell'azione amministrativa: spunti ricostruttivi*, in *i T.A.R.*, 2, 2002, pp. 116-127.

¹² La connotazione della conferenza di servizi quale strumento della c.d. "amministrazione di risultato" è stata più volte (e correttamente) ribadita dalla vasta maggioranza della dottrina. Al riguardo, F. G. SCOCA, *Analisi giuridica...* cit., pp. 294 - 295 ha osservato che la conferenza di servizi è "un istituto che, ove venga praticamente utilizzato secondo le sue amplissime possibilità, può influire sul comportamento delle amministrazioni, fino a spostare l'accento dall'essere esso considerato (mero) esercizio di potere (fine in certo modo a sé stesso) al divenire strumento (necessario, e quindi doveroso) per il raggiungimento di risultati concreti. E' un

istituto che più di altri può realizzare la concezione emergente del procedimento, come diretto alla ‘produzione di una utilità reale’, coerente con la concezione del potere come ‘energia diretta al raggiungimento di un risultato’; conformemente cfr. G. COMPORI, *Conferenze di servizi...* cit., p. 239, il quale riconosce, nella conferenza di servizi, la prova della “centralità assunta dall’ottica del risultato nella ricostruzione dei fenomeni amministrativi”, giacché “il principio della (tendenzialmente) necessaria corrispondenza tra unitarietà della vicenda concreta da governare e unitarietà della sede di formazione della relativa disciplina amministrativa, induce a guardare al procedimento non più come ad una sequenza che si giustifica in relazione al proprio esito provvedimento, e che quindi ha come unità di misura l’interesse o gli interessi pubblici ‘dati’ dall’ordinamento, ma come strumento di definizione di una coerente disciplina che consente la ‘produzione di utilità reali’”.

E’ possibile peraltro riscontrare (anche se c’è chi lo ha apertamente negato: E. SCOTTI, *La conferenza di servizi...* cit., pp. 306 - 307) come le ultime riforme in materia di conferenza di servizi abbiano notevolmente accentuato le caratteristiche dell’istituto che più direttamente lo collegano al concetto di “amministrazione di risultato”. Si ritiene in questa sede di aderire integralmente alla posizione di G. SCIULLO, *Conferenza di servizi e interesse paesaggistico*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2011, fasc. 1, pt. 2, p. 68, il quale ha fermamente criticato la tesi contraria (sopra indicata), dal momento che la *ratio* ispiratrice delle ultime riforme pare invece essere stata “proprio quella di modellare ulteriormente il meccanismo della conferenza decisoria nell’ottica di ‘priorità del provvedere’”, come “risulta chiaramente dalla comparazione fra la nuova e la vecchia disciplina in tema di interessi ‘sensibili’”.

Più in generale, sul rapporto tra conferenza di servizi e “amministrazione di risultato”, v. G. COCOZZA, *La decisione plurale...* cit., pp. 61 e ss.; per quanto attiene al solo concetto di “amministrazione di risultato” cfr. L. IANNOTTA, *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall’interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. amm.*, 1998, pp. 299 e ss.; ID, *Previsione e realizzazione del risultato nella Pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.* 1999, pp. 57 e ss.; ID, *Principio di*

amministrazione complessa gli interessi in rilievo sono, a ben vedere, numerosi e diversi, ma la risposta all'istanza è una sola ed è data da un interesse pubblico unitario, che altro non è che l'interesse pubblico del caso di specie. Tutta la questione verte allora sulla modalità di ricostruzione e di ricomposizione dalla frammentazione originaria nei vari centri di potere di tale interesse pubblico unitario, ovvero, come sarà meglio analizzato nel prosieguo, sulle regole di funzionamento della conferenza di servizi.

Sia però permesso delineare, fin da queste prime battute, il filo rosso che, necessariamente, lega tutto il procedimento in conferenza e che è, probabilmente, riassumibile nel concetto di coordinamento¹³, inteso come

legalità e amministrazione di risultato, in *Amministrazione e ordinamenti* (Atti del Convegno di Macerata del 21 e 22 maggio 1999), Giuffrè, Milano, 2000, pp. 37 e ss.; G. PASTORI, *Amministrazione di risultato e vincoli formali*, in *Atti del Convegno nazionale in tema di efficienza delle pubbliche amministrazioni* (Roma, 16-17 dicembre 1987), Roma, 1988; A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula "Amministrazione per risultati"*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, II, Jovene, Napoli, 2001, pp. 815 e ss.; R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dall'amministrazione" alla "libertà dell'amministrazione"*, in *Dir. e soc.*, 2000, p. 105 e ss.

¹³ La bibliografia sulla nozione di coordinamento è vastissima, solo a titolo di esempio si menzionano ricostruzioni quali quella di V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'Amministrazione pubblica dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1957; M. S. GIANNINI, *Intervento*, in *Coordinamento e collaborazione nella vita degli Enti locali*, Atti del V Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Giuffrè, Milano, 1961; L. ORLANDO, *Contributo allo studio del coordinamento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1974; G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di) *L'amministrazione della società complessa... cit.*; E. STICCHI

capacità delle amministrazioni detentrici dei singoli interessi pubblici coinvolti in un episodio amministrativo complesso di entrare in dialogo tra loro, di comparare i propri interessi e di bilanciarli al fine di raggiungere una soluzione soddisfattiva per il caso di specie. Non si tratta affatto di un'operazione scontata né immediata in un sistema giuridico che, fin dalle origini, si è fondato su un rigoroso riparto delle attribuzioni e delle competenze e che ha affidato ad ogni amministrazione la cura di uno specifico interesse pubblico, solo in relazione al quale ogni ente è sempre stato avvezzo a ragionare e ad elargire o negare assenti. Lo sforzo che in un simile modulo viene richiesto ad ogni pubblica amministrazione partecipante non è da poco: consiste nel mettere al centro non più la propria sfera di attribuzione bensì il singolo caso di specie e nel porre in comparazione il proprio interesse istituzionale con gli altri interessi pubblici incidenti su una determinata questione, avendo sempre come obiettivo primario quello di pervenire ad una soluzione efficace ed efficiente nel suo complesso¹⁴. Significa, in altre parole,

DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Giuffrè, Milano, 1992; F. MERUSI, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Dir. amm.*, 1993, pp. 21 e ss.; G. COMPORI, *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie*, Giuffrè, Milano, 1996; F. G. SCOCA, *Organizzazione amministrativa. I modelli organizzativi*, in AA. VV., *Diritto amministrativo*, Monduzzi, Bologna, ed. 2001.

¹⁴ Si spinge a parlare di “rapporto empatico”, M. TALANI, *La conferenza di servizi. Nuovi orientamenti giurisprudenziali*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 274, giacché “ciascun soggetto pubblico in conferenza ascolta le ragioni e le istanze dell'altro, ponendosi in una tensione verso di esse, dando vita a ciò che potremmo definire un ‘rapporto empatico’. La riunione conferenziale, comportando il contatto diretto fra le pubbliche amministrazioni interessate,

che ogni ente coinvolto dovrà rivelarsi capace di superare quella “gelosia delle competenze”¹⁵ che ha soventemente connotato l’impianto amministrativo italiano, rinunciare al ruolo di arbitro indisturbato delle vicende legate all’interesse sottoposto alla propria cura ed assumere una visuale prospettica di più ampio respiro, facendosi carico parzialmente anche della cura di interessi pubblici differenti rispetto a quelli assegnatigli dalla propria legge istitutiva e cedendo, contemporaneamente, parte del controllo sui propri interessi¹⁶, senza per questo dare origine ad un’ipotesi di sviamento di potere permanente¹⁷.

Tali concetti verranno ripresi ed approfonditi nel corso della trattazione, pare però già di immediata evidenza come l’unica strada adatta a pervenire ad un

agevola la formazione del consenso tra le stesse. Inoltre, la conferenza di servizi consente all’autorità amministrativa procedente di avere una visione complessiva, circa le posizioni delle altre amministrazioni, di quanto connesso all’iniziativa da essa assunta. Siffatto nuovo *modus procedendi* introduce un *nuovo modo di amministrare*”.

¹⁵ L’espressione è riportata da E. SCOTTI, *La conferenza di servizi...* cit., p. 308, la quale, a sua volta, rimanda a AA. VV., *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali, Atti del V Convegno di studi di scienza dell’amministrazione, Varenna, 17-20 settembre 1959*, Giuffrè, Milano, 1961.

¹⁶ Sulle stesse posizioni v. G. CUGURRA, *La concentrazione dei procedimenti*, in *Procedimenti e accordi nell’amministrazione locale*, Atti del XLIII Convegno di studi di scienza dell’amministrazione (Tremezzo, 19-21 settembre 1996), Giuffrè, Milano, 1997, p. 94.

¹⁷ O forse significa che, secondo un approccio più radicale, e come verrà meglio tratteggiato nel seguito del presente scritto, il concetto stesso di interesse pubblico debba venire investito da un parziale ripensamento concettuale, maggiormente slegato dalla corrispondenza con il rigoroso dogma del riparto delle attribuzioni.

simile risultato appaia quella del dialogo. Dialogo inteso come confronto e comparazione continui (da cui le norme sulla contestualità delle presenze in conferenza, troppo spesso svalutate da una giurisprudenza ingiustificatamente permissiva¹⁸), come capacità di modificare la propria posizione *in fieri* (da cui le regole sul dissenso costruttivo), come confronto permanente non solo con le altre amministrazioni ma anche con il privato (da cui la questione della partecipazione del privato alle riunioni della conferenza), come inammissibilità di un approccio isolato e refrattario alla discussione (da cui le disposizioni sul silenzio assenso, recentemente rese ancora più intransigenti), come metodo per giungere comunque ad una decisione (da cui la variegata ma precisa disciplina dei dissensi e del superamento dei medesimi).

Coordinamento prima ancora che semplificazione, e, preliminarmente, disponibilità ed apertura ad un dialogo permanente che permetta di trovare la soluzione migliore per il caso concreto “strada facendo”, nel corso delle riunioni della conferenza, con trattative, aggiustamenti e perfezionamenti continui.

In un certo senso una concezione di tal fatta è tanto connaturata all’essenza dell’istituto da essere stata adottata, per paradosso, già nella genesi della normativa che lo regola. Il legislatore è infatti intervenuto con

¹⁸ Sul punto si ritornerà ampiamente, si ritiene però opportuno menzionare fin da subito la recente revivescenza di un’infausta giurisprudenza, che pareva relegata in una posizione di netta minoranza, con riferimento alla legittimità dei pareri espressi al di fuori della conferenza di servizi: v. T.A.R. Puglia (Bari), sez. I, del 12 giugno 2014, n. 719, che, a sua volta richiama T.A.R. Puglia (Bari), sez. I, 26 agosto 2013, n. 1247; T.A.R. Puglia (Lecce), sez. I, 10 maggio 2012, n. 827; T.A.R. Puglia (Lecce), sez. I, 10 ottobre 2012, n.1657.

numerose riforme, operate anche ad una distanza decisamente ravvicinata l'una dall'altra, per modificare e perfezionare le norme di funzionamento del procedimento in conferenza, tentando di superare taluni difetti strutturali che, alla prova dei fatti, si sono più volte mostrati capaci di disinnescare la portata innovativa dell'istituto.

Pare ineludibile, a questo punto, inoltrarsi, nelle prossime pagine, in una ricostruzione in chiave storica delle disposizioni che hanno regolato il procedimento in conferenza e delle numerose modifiche intervenute, prima di giungere all'analisi della normativa attualmente in vigore ed alla disamina dei suoi aspetti più dibattuti e problematici.

1.2 Il pericolo dei “compartimenti stagni”

Già nel 1959 apparve chiaro come l'intensificazione dei bisogni pubblici e, dunque, degli enti pubblici comportasse “da un punto di vista tecnico-organizzativo, l'applicazione dei criteri di specializzazione e di divisione del lavoro, che sono tra gli elementi costitutivi caratteristici della moderna vita sociale” e, quindi, “la creazione di una distribuzione di competenze che si snodano su due piani distinti, prima per differenziare la sfera di attribuzioni proprie dello Stato dalle innumerevoli sfere di attribuzione proprie degli enti pubblici, nazionali e locali, poi per differenziare ulteriormente, all'interno sia dello Stato che dei vari enti pubblici, le attribuzioni specifiche proprie dei singoli organi”. Ciononostante, questo comporta “taluni aspetti negativi” quantomeno sotto due distinti profili: da una parte “il pericolo di

eccesso di specializzazione. Il funzionario ferratissimo nella conoscenza delle leggi regolatrici del settore in cui operare e della situazione ambientale relativa non è, per ciò solo, un ottimo funzionario. Lo è soltanto se sa procedere senza paraocchi, con un'adeguata visione della necessità del complesso dell'azione amministrativa generale, in cui deve inserirsi quella a lui affidata, e tenendo conto della situazione generale quel tanto che è necessario per evitare l'adozione di provvedimenti che, suscettibili di essere considerati utili nella specifica sfera in cui è chiamato ad operare, siano fuori di essa tanto nocivi, da creare, complessivamente, più danno che vantaggi. Sotto il secondo profilo, la ripartizione delle competenze crea il pericolo di conflitti (positivi o negativi) e quello dei cosiddetti 'compartimenti stagni'. E' un grave guaio quando due Autorità intendono entrambe provvedere, o entrambe rifiutano di provvedere su una determinata questione, ma ancor più grave guaio si crea quando due Autorità procedono risolutamente nella loro sfera di attribuzioni, deliberatamente trascurando o addirittura ignorando ciascuna quel che fa l'altra, anche se fra le rispettive sfere di attribuzioni vi sono evidenti nessi. Mentre per dirimere i conflitti vi è sempre una via giuridica sicura (...) assai di raro (...) si sanno trovare mezzi che siano idonei a ricondurre ad un'azione unitaria ed efficiente tutti gli organi amministrativi che, forti dell'attribuzione di competenza loro affidata, amano procedere a ruota libera nell'esplicazione delle loro funzioni, e fanno magari questione di prestigio dell'assoluta autonomia della propria azione. Di qui la necessità, per il miglior soddisfacimento dei bisogni

pubblici, che ad acconci mezzi si faccia ricorso, al fine di soddisfare i bisogni prospettati”¹⁹.

Varenna, seconda metà del secolo scorso: probabilmente la prima occasione in cui la dottrina ebbe modo di confrontarsi con le primordiali esperienze applicative della conferenza di servizi. Da tali riflessioni è possibile rilevare come l’istituto si sia affermato nello svolgimento concreto dell’amministrazione pubblica, proprio per tentare di allentare le morsa del modello tradizionale di amministrazione di impianto burocratico e statocentrico, che già allora andava mostrando le sue fisiologiche inefficienze²⁰. La relazione sulla neonata conferenza di servizi²¹ fu affidata a Stoppani²², il quale,

¹⁹ R. LUCIFREDI, *Lineamenti generali di una indagine sul coordinamento e sulla collaborazione nella vita degli enti locali*, in AA. VV., *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali, Atti del V Convegno di Studi di scienza dell’amministrazione* (Varenna, 17-20 settembre 1959), Giuffrè, Milano, 1961, pp. 33-34.

²⁰ Così D. D’ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione...* cit., pp. 58-59. L’Autore offre peraltro una precisa ed accurata ricostruzione dei lavori del Convegno e ricorda (p. 60, nota 12) come proprio allo studio degli “acconci mezzi” menzionati da Lucifredi nella relazione introduttiva, “i lavori del Convegno furono dedicati: l’attenzione, peraltro, si incentrò prevalentemente da un lato sui consorzi amministrativi (...); dall’altro, e diffusamente sul tentativo (che non riuscì) di distinguere teoricamente in coordinamento dalla collaborazione”.

²¹ Fa correttamente notare M. TALANI, *La conferenza di servizi...* cit., p. 3, che l’istituto era però già noto all’esperienza giuridica statunitense, dal momento che diverse leggi statunitensi contemplavano modalità di azione concertata e concordata tra le diverse amministrazioni pubbliche cointeressate ad un determinato progetto di intervento (cfr. *National Environment Policy Act* del 1969 e la legge 1 gennaio 1970 n.91/190).

²² D. D’ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione...* cit., p. 60, ricorda che sulla relazione di Stoppani lo stesso Lucifredi

analizzando le prime applicazioni dell'istituto, affermatesi invero spontaneamente nella prassi dell'amministrazione, in materia di urbanistica²³, fece riferimento ad “uno dei più perfetti ed utili strumenti di collaborazione non organica²⁴”, che però, parzialmente per la carenza di

richiamò l'attenzione dell'uditorio, in apertura del Convegno, definendola un “tentativo” di grande interesse di “individuare quelle altre forme di collaborazione che si è voluto chiamare non organica, per mettere in evidenza come esse si attuino senza dare vita ad uno specifico super-ente di tipo consortile od analogo, dotato di una propria personalità o di propri organi”.

²³ M. TALANI, *La conferenza di servizi...* cit., p. 3, ricostruisce come “negli anni cinquanta, quando un Comune di medie-grandi dimensioni comunicava di voler elaborare un piano regolatore, per iniziativa del Ministero dei Lavori Pubblici veniva convocata una conferenza centrale di servizi al fine di esaminare le questioni al programmato piano. Siffatto esame collegiale serviva a delineare le coordinate da utilizzare per la progettazione del piano urbanistico, evitando, in tal modo, per il futuro possibili attriti e conflitti. La conferenza centrale di servizi veniva indetta dall'Ufficio della Direzione Generale dell'Urbanistica e delle Opere igieniche del Ministero dei Lavori Pubblici e ad essa partecipavano i rappresentanti dei diversi Ministeri coinvolti e dei Comuni interessati”. Cfr. anche F. CUCCIA, *Accelerare i piani urbanistici*, in *Rass. lav. pubbl.*, 1954, pp. 21 e ss.; A. PREDIERI, *Strade e paesaggio*, in AA. VV., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 192.

²⁴ A. STOPPANI, *Forme di collaborazione non organica*, in AA. VV., *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali...* cit., pp. 317 e ss., il quale tratteggia inoltre l'istituto come “uno strumento utilissimo, collaudato, ormai, da una pluriennale e larga esperienza, per armonizzare le attività degli enti interessati alla formazione ed alla successiva esecuzione dei piani urbanistici; strumento che consente di affrontare i problemi della pianificazione e di risolvere preventivamente, sul territorio della collaborazione non organica, tante questioni altrimenti insolubili o sovraccariche di difficoltà e foriere di grandi intoppi”. Si tratta di problemi “di

preparazione delle amministrazioni, parzialmente per la non sufficiente attenzione accordata da giurisprudenza e dottrina, non aveva ancora raggiunto la centralità che avrebbe meritato. Se ne auspicava, comunque, un rilancio su vasta scala.

L'elemento che risalta più di ogni altro dalle considerazioni cui si è fatto riferimento pare l'elevato grado di consapevolezza che, già nel 1959, permeava il ragionamento dottrinale. Il pericolo di un "eccesso di specializzazione" a "compartimenti stagni", il rischio di un'amministrazione con "paraocchi", era ben presente ai commentatori di quegli anni che, anche per il tramite di uno strumento nuovo quale la conferenza di servizi, cercavano di immaginare una soluzione ad un problema pressante. Non si trattava allora (come non si tratta ora) di una mera esigenza di accelerazione o di alleggerimento burocratico: la tematica posta al centro della riflessione non era il superamento delle lungaggini procedurali, ma la ricerca di un provvedimento migliore, espressione di un flessibile buon senso piuttosto che applicazione di uno schema rigido e predeterminato.

Parrebbe, invero, che la conferenza di servizi sia stata congegnata per superare due barriere, una di immediata evidenza, l'altra più fumosa e più complessa da conquistare. La prima, raggiungibile sempre, con qualsiasi tipologia di conferenza di servizi, per la sola circostanza che essa da per presupposta l'unità spaziale, è la semplificazione procedimentale: è evidente che per un

maggior o di minor rilievo, ma numerosissimi, per i quali l'esperienza ha dimostrato che, senza ingombranti quanto inutili sovrastrutture, si può pervenire, attraverso siffatta forma di collaborazione non organica, a risultati concreti piuttosto rapidi ed altamente apprezzabili".

soggetto portatore di un interesse qualificato ed obbligato alla presentazione di una molteplicità di istanze risulti più agevole concentrarle tutte in un medesimo luogo. La conferenza è ontologicamente un luogo unico, a prescindere dai suoi meccanismi di funzionamento: tanto basta per renderla un istituto di snellimento procedimentale.

Ma alla base dell'idea conferenziale c'è dell'altro, c'è l'esigenza di un'implementazione qualitativa del prodotto finale e, sotto questo aspetto, indubbiamente, la questione appare più complessa. A voler dare ascolto alle istanze che già da Varenna emergevano limpide, se il problema si sostanzia nel rischio di un avanzamento "con paraocchi" delle singole amministrazioni coinvolte, la soluzione non può che essere la riconduzione della molteplicità ad un'azione unitaria ed il mezzo individuato per soddisfare tale scopo è, prima di tutto, la predisposizione di un esame contestuale. Detto esame contestuale, però, per acquisire una reale utilità e non risultare fine a se stesso, deve venire rigidamente funzionalizzato alla massimizzazione dell'obiettivo nel singolo caso concreto, giacché non è certo immaginabile che il rimedio al malfunzionamento di un provvedimento adottato "a compartimenti stagni" si risolva, di fatto, nella predisposizione di una nuova regola teorica sempre valida²⁵ o, addirittura, nella mancata adozione provvedimento. Si tratta quindi di immaginare un meccanismo di coordinamento non astratto e non

²⁵ Non è dato, infatti, immaginare una formula astratta che fornisca una ricetta in assoluto migliore tutte le volte che due o più determinati interessi pubblici si trovino a cooperare, dal momento che, a seconda del caso di specie, risulteranno prioritari taluni interessi rispetto a talaltri, e viceversa.

disfunzionale, ma in grado, al contrario, di pervenire all'ottimo del caso concreto, ossia di fornire una soluzione unica e tendenzialmente irripetibile: la migliore per la singola fattispecie, e solo per quella.

Se si condividono simili presupposti, diventa allora lampante la contraddizione intrinseca alla predisposizione, da parte del legislatore, nelle prime ipotesi di conferenze di servizi, di un potere di veto in capo ad ogni amministrazione partecipante. E' infatti palese come la positivizzazione del requisito unanimitario altro non sia che il conferimento della facoltà di impedire il raggiungimento di un risultato finale all'arbitrio di ogni ente presente in conferenza: a ben vedere si tratta di una previsione antitetica alla *ratio* dell'istituto, tenute presenti le problematiche per la soluzione delle quali esso era stato immaginato dalla dottrina che per prima se ne era occupata; infatti, più che originare un funzionale metodo di coordinamento, tale potere di veto pare cristallizzare il principio di inossidabile centralità della singola attribuzione, il che, chiaramente, rappresenta l'esatto contrario della comparazione e del dialogo²⁶.

Tali premesse posso rivelarsi d'ausilio per comprendere meglio quanto verrà ricostruito nei successivi paragrafi, in ordine all'evoluzione storica dell'istituto, per lo meno sotto un duplice ordine di profili.

In primo luogo, sembra infatti che il legislatore delle origini abbia preferito operare all'insegna della cautela, configurando (sia nelle ipotesi conferenziali

²⁶ Tali concetti, qui solo accennati, verranno ampiamente ripresi nell'ultima parte di questo lavoro, per il momento ci si limita a segnalare l'esistenza di una posizione sostanzialmente antitetica, in dottrina, nell'impostazione di G. COCOZZA, *La decisione plurale...* cit., p. 78.

specificatamente collegate a talune discipline di settore sia, successivamente, nella generalizzazione dell'istituto con l'inserimento del medesimo nella disciplina della legge sul procedimento) uno strumento che fosse sicuramente in grado di raggiungere il primo dei due traguardi sopra indicati (quello della semplificazione amministrativa) e che, contemporaneamente, introducesse un'ipotesi embrionale di esame contestuale, senza però spingersi al punto di imporre un meccanismo decisionale più dirimpente (ma anche più funzionale al raggiungimento dello scopo ultimo di tale contestualità) rispetto all'unanimità. E' evidente che un approccio tanto timido non avrebbe potuto ottenere un ampio successo pratico e che l'istituto, smussato al punto da essere reso inoffensivo, non si sarebbe rivelato adatto a conquistare il grado di diffusione auspicato. Una simile considerazione è del resto confermata dalla circostanza che, sin dalla prima riforma, solo tre anni dopo l'introduzione in via generale della conferenza di servizi nella legge sul procedimento, il legislatore avviò subito un percorso volto a correggere, prima di ogni altro aspetto, proprio il meccanismo unanimistico e ad abbattere quel relativo potere di veto inizialmente ipotizzato.

Dal 1990 fino al 2012 sono state effettuate ben nove modifiche dell'articolato relativo alla conferenza di servizi²⁷, tutte, a ben vedere, nella logica comune (che ha idealmente collegato il susseguirsi delle novelle normative) di un costante perfezionamento dei meccanismi

²⁷ Si tratta delle novelle normative introdotte con: l. 24 dicembre 1993, n. 537; D.L. 12 maggio 1995, n. 163; l. 15 maggio 1997, n. 127; l. 16 giugno 1998, n. 191; l. 24 novembre 2000, n. 340; l. 11 febbraio 2005, n. 15; l. 18 giugno 2009, n. 69; D.L. 31 maggio 2010, n. 78; D.L. 18 ottobre 2012, n. 179.

di comparazione degli interessi, finalizzato al perseguimento del miglior risultato concreto possibile.

Sotto un secondo profilo, la “falsa partenza” dell’azione legislativa ha, per alcuni aspetti, disorientato parte della dottrina e della giurisprudenza²⁸, le quali hanno interpretato quello che sostanzialmente era un riavvicinamento alla *ratio* originaria dell’istituto come uno snaturamento dello stesso in un’ottica eccessivamente “decisionista”²⁹, ansiosa di pervenire ad un provvedimento “a tutti i costi”. Ciò che tale impostazione pare tralasciare è come proprio la volontà di approdare ad una decisione finale qualitativamente diversa da quella, ormai giudicata inefficace ed inefficiente, del procedimento lineare, si sia posta all’origine della elaborazione teorica dell’istituto: confondere il superamento del criterio unanimitario (o la ricerca di nuovi funzionali modelli di coordinamento di interessi) per “ansia di provvedere” significa in realtà mascherare una forma di nostalgia per i meccanismi di funzionamento del procedimento classico lineare, nel quale già, per sua conformazione fisiologica, un solo

²⁸ Si fa qui riferimento alla pronuncia della Corte Costituzionale n. 37/1991 che, al paragrafo n. 11, sancisce che: “la richiesta dell’unanimità, come criterio di decisione, non è una condizione vessatoria, ma 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 adeguarsi a decisioni da esse non condivise, ma imposte dalla maggioranza”. Fa giustamente rilevare M. TALANI, *La conferenza di servizi...* cit., p. 120, che “il superamento del parametro di decisione del consenso unanime (...) di certo non si poneva in linea con il ragionamento svolto dal Giudice costituzionale”. Più ampiamente, cfr. G. F. CARTEI, *Conferenza di servizi*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, vol. XIV, Utet, Torino, 1999, pp. 75-76.

²⁹ Cfr. *supra*, nota n. 10.

dissenso è tendenzialmente destinato a vanificare l'intera operazione amministrativa.

Esaurite tali premesse, e prima di inoltrarsi nell'analisi dell'evoluzione normativa dell'istituto, a partire dai primi decenni del secolo scorso fino alla sua configurazione vigente, occorre operare due brevi puntualizzazioni metodologiche.

In primo luogo, tanto è corretto affermare che la conferenza di servizi abbia sperimentato, nel nostro ordinamento, un'emersione positiva graduale, collegata ad una serie di normative di settore che ne prevedevano l'istituzione (con regole di funzionamento differenti conferenza da conferenza, a seconda della materia), quanto bisogna precisare che, anche una volta riconosciuto l'istituto come avente carattere generale dalla l. 241/90, tale sviluppo settoriale non si è certo arrestato, ma, al contrario, è proseguito su una sorta di binario parallelo.

Specie con riferimento a procedimenti inerenti a materie di particolare delicatezza, quale l'ambiente, numerose leggi di settore hanno continuato a prevedere conferenze di servizi regolate da discipline speciali, che, parzialmente, derogano alla normativa generale, disposta dagli artt. 14 e ss. della legge 241³⁰.

Ciononostante pare da condividere l'impostazione di quella dottrina che - criticando chi ha esasperato le divergenze esistenti tra il modello generale e quelli speciali³¹ - ha individuato in tale operazione "una singolare inversione di metodo", che ha talvolta portato a

³⁰ Per una completa ed accurata disamina delle conferenze di servizi nel settore ambientale, vd. R. MUSONE, *La conferenza di servizi in materia ambientale*, Aracne, Roma, 2013, cfr., in particolare, pp. 131 e ss.

³¹ P. FORTE, *La conferenza di servizi*, Cedam, Padova, 2000, cfr. pp. 124-131.

interpretare “la disciplina generale attraverso il filtro delle leggi di settore, piuttosto che informare ed orientare l’interpretazione di queste ultime³² ai principi della legge generale sul procedimento”³³. Ad ogni modo, anche per ragioni di coerenza della trattazione e di delimitazione dell’obiettivo della ricerca, le argomentazioni che seguiranno saranno esclusivamente riferite al modello generale della conferenza di servizi, così come disciplinato dalla legge sul procedimento amministrativo.

In seconda analisi, giova ricordare come l’evoluzione normativa che ha ridisegnato più volte l’istituto abbia finito con il condizionare profondamente il dibattito sulla qualificazione della natura giuridica dello stesso. Sebbene la questione si possa affermare ormai risolta, non si può non menzionare come uno dei principali problemi giuridici attinenti alla conferenza di servizi, tale da dividere la dottrina per un lungo periodo, si sia storicamente rivelato quello della qualificazione della natura giuridica della medesima. La conclusione, oggi

³² R. MUSONE, *La conferenza di servizi...* cit., p. 132, precisa, infatti, che “circa il rapporto tra disciplina generale e disciplina speciale, è opportuno ricordare che la prima si applica non solo ove espressamente richiamata dalla seconda ma anche in via residuale e in quanto compatibile, stante comunque la prevalenza della disciplina speciale in virtù del noto principio della *lex specialis*. La strumentalità e complementarietà della sua applicazione non dipende quindi da un espresso richiamo nelle specifiche disposizioni istitutive del procedimento conferenziale, né questa è un’evenienza particolarmente frequente”.

³³ Così, D. D’ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione...* cit., p. 73, il quale aggiunge che “in altri casi, piuttosto che di (*rectius*: una) inversione, si è avuta una parificazione di trattamento: la disciplina della conferenza di servizi contenuta nella legge generale sul procedimento è stata semplicemente posta a fianco, e sullo stesso piano, delle altre discipline di legge”.

acquisita all'unanimità, fondata su una costante giurisprudenza amministrativa che afferma la natura di modulo procedimentale dell'istituto, non comportante quindi la costituzione di un organo collegiale distinto dalle singole amministrazioni che lo compongono, non toglie comunque interesse ad una riproposizione dei principali aspetti della questione³⁴.

A tale ricostruzione saranno dedicate le pagine finali di questo capitolo.

1.3 Le origini dell'istituto

Già prima della generalizzazione dell'istituto ad opera della legge sul procedimento, la dottrina più avveduta tratteggiava la distinzione tra conferenze informali, adottate “saltuariamente e di fatto per taluni procedimenti complessi, come i piani urbanistici”³⁵ e conferenze formali, rintracciabili in alcune risalenti disposizioni di carattere settoriale³⁶.

Tra queste ultime, la figura primordiale può essere individuata nella “conferenza formale in contraddittorio”, istituita già nel 1939³⁷, nel procedimento di concessione di autolinee, e definita “riunione compartimentale”, in quanto

³⁴ Così G. COCOZZA, *La decisione plurale...* cit., p. 117.

³⁵ Di esse si è già fatto menzione nelle pagine immediatamente precedenti, con riferimento alla discussione in occasione del Convegno di Varenna del 1959.

³⁶ La citazione è di M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, Giuffrè, Milano, 1989, p. 611, il quale fa menzione di una conferenza “di natura informale (...) a cui partecipano non solo le parti necessarie ma anche quelle che si reputa potrebbero essere parti eventuali”.

³⁷ Dalla l. n. 1822 del 1939.

tenuta presso il compartimento dell'amministrazione della motorizzazione. Ad essa erano affiancate riunioni intercomunali per l'esame congiunto delle richieste di nuove concessioni e conferenze obbligatorie tra enti statali, provinciali e comunali in materia di autolinee stagionali e di gran turismo. A tali riunioni, indette sempre da un ente, partecipavano non solo i rappresentanti delle amministrazioni interessate ma anche i soggetti aspiranti alla concessione, che venivano preavvisati al fine di esporre oralmente le motivazioni alla base dell'istanza, potendo essi avvalersi di consulenti, nonché depositare documenti³⁸.

Sempre con riguardo ai più risalenti precedenti storici, bisogna far riferimento alla l. n. 1643 del 1962, di istituzione dell'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL) che, all'articolo 3, disponeva la realizzazione di "periodiche conferenze per la consultazione di rappresentanze locali ed economiche ed in particolare delle regioni, degli enti locali, delle organizzazioni sindacali e dei corpi scientifici". Tali riunioni trovarono poi una più precisa regolamentazione con il D.M. 28 ottobre 1965, che perfezionò, appunto, le modalità di funzionamento delle stesse, disponendo la loro convocazione "su determinazione del Ministro per l'industria e per il commercio", a cura dell'Ente nazionale per l'energia elettrica, "mediante avviso contenente l'indicazione del giorno, dell'ora e del luogo e l'elenco delle materie da trattare"³⁹.

³⁸ Così R. MUSONE, *La conferenza di servizi...* cit., p. 13

³⁹ Il decreto ministeriale prevedeva poi che tale conferenze avessero ad oggetto i programmi generali di sviluppo interessanti la Regione in relazione alla programmazione di impianti elettrici adeguati allo sviluppo industriale, agricolo, edilizio e turistico, della Regione stessa, i rapporti con enti locali e pubblici e con

Un ulteriore esempio di conferenza di servizi speciale è rinvenibile al terzo comma dell'art. 24 della l. n. 70/1975, in materia di riordinamento degli enti pubblici e di rapporto di lavoro da personale dipendente. La disposizione prevedeva l'istituzione di una riunione periodica, in conferenza, presieduta dal direttore generale e composta dai responsabili dei servizi e degli uffici, al fine di esprimere pareri sull'azione amministrativa e formulare proposte sui provvedimenti da adottare per semplificare le procedure, ridurre il costo dei servizi e predisporre gli strumenti idonei ad acquisire il parere dei rappresentanti degli utenti dei servizi dell'ente⁴⁰.

E' però nel periodo compreso tra la fine degli anni ottanta ed i primi anni novanta che si assiste ad una vera e propria fioritura di leggi speciali che prevedono conferenze di servizi di settore⁴¹. Attenta dottrina sottolinea, del resto, come lo scarso interesse degli studiosi nei confronti dell'istituto fino alla seconda metà degli anni ottanta sia, in fondo, stato direttamente proporzionale alla

l'utenza, lo sviluppo delle applicazioni di energia elettrica, l'assistenza e la consulenza agli utenti, le attività tecniche e commerciali, con particolare riferimento ai servizi che interessassero direttamente l'utenza, i problemi di carattere generale concernenti l'applicazione della politica tariffaria, relazioni pubbliche ed ogni altro problema connesso con le attività elettriche. L'art. 3 disciplinava minuziosamente i soggetti da invitare ai lavori; per ogni conferenza, inoltre, era prevista la redazione di un apposito verbale che, sottoscritto dal presidente della conferenza, veniva depositato presso il Ministero dell'industria e del commercio. Così P. FORTE, *La conferenza di servizi...* cit., p. 10.

⁴⁰ Cfr. M. TALANI, *La conferenza di servizi...* cit., pp. 7-8.

⁴¹ ID., *op. ult. cit.*, p. 8.

scarsità dei dati offerti dalla prassi amministrativa e dal diritto positivo⁴².

Il “nuovo ciclo”⁴³ si apre con la l. n. 441/1987, in tema di impianti di smaltimento dei rifiuti: l’art. 3 *bis* statuiva, infatti, l’indizione di una conferenza istruttoria tra i responsabili degli uffici regionali competenti ed i rappresentanti degli enti locali interessati, al fine di acquisire e valutare tutti gli elementi relativi alla compatibilità del progetto, in relazione alle esigenze ambientali e territoriali⁴⁴. L’approvazione regionale sostituiva, ad ogni effetto, visti, pareri, autorizzazioni e concessioni degli organi comunali e regionali, anche se, a differenza di quanto sarà in seguito previsto dalla disciplina generale della conferenza di servizi nella l. 241/90, in questa ipotesi era il provvedimento adottato dalla Giunta (e non, invece, le determinazioni concordate) a determinare l’effetto sostitutivo. Ovviamente, tra le risultanze della conferenza ed il provvedimento della Giunta regionale doveva pur sempre sussistere un nesso di presupposizione logica, per cui sarebbe stato censurabile sotto il profilo dell’illegittimità un atto approvato in

⁴² D. D’ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione...* cit., p. 70, il quale aggiunge che “la dottrina, infatti, laddove si era interessata alla conferenza di servizi, si era sostanzialmente limitata a prendere atto dell’esistenza dello strumento, e si era spinta al massimo ad una descrizione dei suoi caratteri esteriori, senza offrire particolari approfondimenti”.

⁴³ P. BERTINI, *La conferenza di servizi*, in *Dir. amm.* 1997, p. 275.

⁴⁴ Cfr. sul punto anche L. DE LUCIA - F. LUCIANI, *Contributo allo studio della conferenza di servizi decisoria*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, vol. II, Cedam, Padova, 1998, p. 4 e A. GIACCARI, *Brevi spunti di riflessione sulla conferenza di servizi*, in *Quaderni dipart. Scienze giuridiche*, 1999, n. 8, p. 39.

completa contraddizione rispetto agli esiti della conferenza⁴⁵.

Vale la pena menzionare anche le conferenze di servizi previste rispettivamente dalla l. n. 67/1988 e dalla l. n. 424/1989.

La prima⁴⁶ segna, in qualche modo, un momento di involuzione nel percorso di perfezionamento della disciplina dell'istituto, giacché non viene prevista come procedura da utilizzare in via ordinaria, ma si riduce ad una semplice riunione volta a superare eventuali situazioni di arresto della sequenza procedimentale: al suo interno,

⁴⁵ V. R. MUSONE, *La conferenza di servizi...* cit., p. 16, il quale ricorda inoltre che, con riferimento a questa conferenza, “la giurisprudenza amministrativa è stata particolarmente esigente nell’affermare la necessità della partecipazione di tutti gli enti comunali interessati ai fini della legittimità della decisione, tanto che il mancato invito ad alcuno dei Comuni coinvolti anche marginalmente nella realizzazione dell’opera in oggetto è stato talora ritenuto motivo di illegittimità”. Il punto è ripreso, più ampiamente anche da M. TALANI, *La conferenza di servizi...* cit., p. 12, il quale rinvia alla pronuncia della quarta sezione del Consiglio di Stato, 3 dicembre 1992, n. 1001. Il caso di specie concerneva un Comune veneto non invitato a partecipare alla summenzionata conferenza nonostante la discarica pubblica venisse costruita ‘in prossimità’ del suo territorio. Nel giudizio si contrapponevano due tesi contrapposte sul concetto di ‘ente locale interessato’: una restrittiva, secondo cui sarebbe dovuto qualificarsi come interessato soltanto l’ente nel cui ambito territoriale l’impianto fosse stato localizzato, ed una ampliativa, secondo cui si sarebbe dovuto intendere come ‘interessato’ anche l’ente locale che avrebbe potuto subire un pregiudizio dalla localizzazione della discarica. La Sezione IV optò per questa ultima tesi.

⁴⁶ Il cui ambito di applicazione riguarda opere e programmi di opere pubbliche, da realizzarsi a carico (o con il contributo) dello Stato, e che siano caratterizzate da un preminente interesse nazionale nonché da un rilevante impatto economico-finanziario.

ciascuna amministrazione assume “le determinazioni positive e negative di propria competenza relative agli adempimenti mancanti”⁴⁷. La procedura prevede che, riscontrato il comportamento inerte di una o più autorità, il Presidente del Consiglio dei Ministri convochi, su richiesta dell’amministrazione precedente, una conferenza alla quale partecipano tutte le amministrazioni interessate, con eccezione di quelle alla cui cura sono affidati interessi paesaggistici e territoriali⁴⁸. Il regime di tale conferenza⁴⁹ “oscilla tra quello della conferenza puramente sollecitatoria, convocata, *ex art.* 27, comma 2, per acquisire le determinazioni, positive o negative, delle amministrazioni competenti ad esprimere assensi rilevanti per l’attuazione di una specifica iniziativa, senza la previsione di alcun peculiare effetto in caso di inerzia, e l’accordo di programma (seppur denominato conferenza di servizi) previsto dal quarto comma relativamente ai soggetti pubblici o privati comunque compartecipi alla realizzazione dell’opera. I partecipanti alla conferenza-accordo si impegnano ad eseguire gli interventi di propria

⁴⁷ P. BERTINI, *La conferenza...* cit., p. 281.

⁴⁸ D. D’ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione...* cit., p. 79.

⁴⁹ Che ha ingenerato invero, come correttamente segnalato in dottrina da P. FORTE, *La conferenza di servizi...* cit., p. 12, “una confusione notevole nella definizione dei confini dell’istituto, e della sua distinzione, in particolare dall’accordo di programma e dall’intesa tra enti, dei quali la conferenza di servizi sembra talvolta acquistare gli effetti tipici”. L’autore aggiunge, peraltro, che “tale confusione, non del tutto ingiustificata” ha inficiato talvolta “anche il dibattito successivo all’introduzione della conferenza di cui alla Legge sul procedimento amministrativo”.

competenza sulla base di un programma concordato tra le parti convenute”⁵⁰.

La seconda fattispecie di conferenza di servizi segnalata⁵¹, invece, si distingue per essere stata qualificata dalla giurisprudenza, in una sentenza del 1992⁵² (quindi successiva all’entrata in vigore della legge sul procedimento), come vero e proprio organo straordinario delle regioni. E’ stata proprio la medesima pronuncia a

⁵⁰ Così E. STICCHI DAMIANI, *La conferenza di servizi*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, II, Giuffrè, Milano, 1994, p. 1759.

⁵¹ In materia di conferimento di misure di sostegno per le attività economiche nelle aree interessate dagli eccezionali fenomeni di eutrofizzazione, verificatisi nell’anno 1989 nel mare Adriatico. Al riguardo, v. D. D’ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione...* cit., p. 80: “Tale conferenza, aperta ai rappresentanti di tutte le amministrazioni dello Stato, dei Comuni e degli altri enti comunque tenuti ad adottare atti di intesa, nonché a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla osta previsti da leggi statali e regionali, era ‘presieduta’ dal presidente della giunta regionale, ed era chiamata ad esprimersi su domande e progetti esecutivi, presentati per il sostegno della ripresa delle attività del settore turistico nei comuni costieri delle regioni interessate dagli eccezionali fenomeni di eutrofizzazione e di produzione di mucillagini verificatisi nell’anno 1997; ai progetti ammessi erano concessi contributi pubblici in conto interessi. A tale conferenza era riconosciuta la possibilità di varare, nel rispetto delle disposizioni relative ai vincoli ambientali, archeologici e territoriali, le opportune modifiche ai progetti degli enti locali senza che ciò comportasse la necessità di ulteriori deliberazioni; essa verificava direttamente, altresì, il rispetto delle normative concernenti l’abolizione delle barriere architettoniche. La determinazione, assunta all’unanimità, sostituiva ad ogni effetto gli atti di intesa, i pareri, le autorizzazioni, le approvazioni, i nulla osta previsti dalle leggi statali e regionali, anche se gli interventi erano soggetti ad approvazione da parte delle regioni”.

⁵² TAR Veneto, Sez. I, 9 dicembre 1992, n. 565.

precisare, tuttavia, come tale qualificazione dovesse essere riferita esclusivamente a questa singola conferenza di servizi, in quanto speciale, e come, da tale ricostruzione, non fosse possibile desumere elementi per un'esegesi analogica rispetto alla conferenza *ex art. 14, l. 241/90*⁵³.

E' però solo nel 1989 che la configurazione dell'istituto inizia a definirsi con una certa precisione, giacché la l. n. 205/89⁵⁴, emanata come provvedimento eccezionale per dettare, in via d'urgenza, norme in grado di agevolare la realizzazione delle opere destinate ad ospitare i campionati mondiali di calcio in Italia, disegna

⁵³ Il TAR riconosce, infatti, la legittimazione passiva di questa conferenza, individuata come diretta destinataria della notifica del ricorso giurisdizionale, in persona del suo Presidente, in luogo delle singole amministrazioni partecipanti. Tuttavia, il giudice precisa esplicitamente come l'oggetto di tale pronuncia sia esclusivamente questo tipo di conferenza, che si distingue da quella di cui alla legge 241/90 per una serie di elementi. In particolare, la circostanza che la prima sia stata istituita *ex lege* nelle regioni interessate (mentre la seconda sia di convocazione volontaria) la configura come "speciale" e, più precisamente, come "vero e proprio organo straordinario della Regione, in quanto istituzionalmente necessaria e dotata di poteri ed interventi autonomi ed ulteriori rispetto a quelli propri di ciascuna pubblica amministrazione partecipante". Questo la differenzia dalla conferenza *ex 241/90*, che, invece, "rappresenta lo strumento (eventuale) per ottenere in un'unica sede ed in un unico momento procedimentale i contributi di opinione, di volontà e di giudizio di tutte le amministrazioni coinvolte" (TAR Veneto, Sez. I, 9 dicembre 1992, n. 565). Tale impostazione suscita reazioni diverse in dottrina, laddove viene condivisa da P. FORTE, *La conferenza di servizi...* cit., pp. 15 e ss., e, all'opposto, criticata da D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione...* cit., p. 82.

⁵⁴ Di conversione del D.L. 1 aprile 1989, n. 121.

una conferenza dai tratti marcamenti “decisori”⁵⁵, per alcuni aspetti persino più avanzata rispetto a quella prevista successiva formulazione dell’art. 14, l. 241/90⁵⁶,

⁵⁵ Cfr. G. SORICELLI, *Contributo in tema di conferenza di servizi*, Jovene, Napoli, 2000, p. 76, il quale precisa come si tratti “di una tipica conferenza di servizi di natura decisoria a procedimenti collegati che si distingue nettamente sotto il profilo contenutistico dalle altre conferenze previste dalle precedenti legislazioni di settore dove emergeva, come si è constatato, il carattere prevalentemente istruttorio di tale istituto”.

⁵⁶ Cfr. M. TALANI, *La conferenza di servizi... cit.*, p. 27: “l’approvazione unanime dei progetti, assunta in conferenza di servizi, va ben oltre le ‘determinazioni concordate’ di cui al comma 2 dell’art. 14 legge n. 241/1990 nella sua formulazione originaria. Infatti, l’approvazione all’unanimità sostituiva non solo gli atti amministrativi endoprocedimentali (o preparatori) ma anche l’atto provvedimentale, posto che l’art. 3, terzo comma, legge n. 205/1989 indica anche le autorizzazioni e le approvazioni. Considerata la urgenza eccezionale, dettata dall’imminenza dello svolgimento della competizione sportiva internazionale, la conferenza di servizi speciale in questione sostituiva tutto il procedimento amministrativo, assumendo senz’altro valenza decisoria con la particolarità di sostituire anche l’atto finale provvedimentale”; più dettagliatamente, v. anche G. SORICELLI, *Contributo in tema... cit.*, p. 75, il quale (rinviando alle tesi di G. COMPORTELLI, *Il coordinamento infrastrutturale... cit.*, pp. 179 e ss. e di E. GUICCIARDI, *Atti connessi*, in *Giur. it.*, 1959, III, pp. 83 e ss.) segnala come “gli atti che la determinazione concordata è in grado di assorbire non siano soltanto atti procedurali che cioè si inseriscono in uno stesso procedimento (dando vita a procedimenti a fase decisoria pluristrutturata), ma anche atti riguardanti distinti procedimenti amministrativi (ad esempio autorizzazione). In altre parole, l’approvazione unanime è in grado di assorbire più procedimenti in rapporto tra loro di collegamento o di connessione. Di qui l’affermazione indubbia della natura accelerativa di carattere eccezionale della conferenza di servizi di cui alla legge n. 105/1989 che, da istituto di ‘completezza istruttorio’ si affaccia sul terreno

e, in ogni caso, unanimemente riconosciuta come diretta fonte di ispirazione di quest'ultima⁵⁷. Si tratta di una conferenza convocata dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Sindaco, per valutare i progetti esecutivi delle opere da realizzarsi, esprimersi su di essi, introdurre modifiche, nonché accertare l'osservanza delle disposizioni relative a particolari interessi sensibili. La legge stabilisce che l'approvazione dei progetti, assunta con il consenso unanime dei partecipanti, sostituisca ad ogni effetto gli atti di intesa, i pareri, le autorizzazioni, le approvazioni o i nulla osta previsti dalla legislazione statale e regionale e comporti variazione, anche integrativa, agli strumenti urbanistici ed ai piani territoriali, senza la necessità di ulteriori adempimenti. Parte della dottrina ha messo in luce come, con la legge 205/1989, prenda forma un tipo di conferenza che si contraddistingue per la regola: tutti presenti per la validità della riunione e tutti consenzienti per la validità della

della 'sintesi decisoria'. Ma vi è di più. L'indizione della conferenza di servizi da parte della amministrazione interessata (...) è volta ad effettuare, *in primis*, un esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti in più procedimenti reciprocamente connessi, o collegati, riguardanti medesima attività o risultato. Tale congiunta valutazione ed acquisizione degli interessi pubblici coinvolti costituisce l'aspetto dinamico e funge da presupposto per la successiva conferenza di servizi decisoria di cui all'art. 2, l. n. 205/1989".

⁵⁷ *Ex multis*, cfr. G. COCOZZA, *La decisione plurale...* cit., p. 72, il quale, tra le conferenze ispiratrici della disciplina *ex art.* 14, l. 241/1990, menziona anche quelle previste dalle leggi n. 135/1990, n. 142/1990 e n. 380/1990; E. STICCHI DAMIANI, *La conferenza di servizi...* cit., p. 1759, menziona invece, a tale riguardo, le conferenze *ex l.* n. 385/1990 e l. n. 396/1990.

decisione⁵⁸. Su tale istituto speciale ha avuto modo di pronunciarsi anche la Corte Costituzionale⁵⁹, che, da un lato, ha escluso la sua natura di organo collegiale e, dall'altro, ha negato le denunciate lesioni della sfera di competenza degli enti locali, in ragione della previsione di una necessaria partecipazione complessiva di tutte le amministrazioni tenute ad emettere atti procedimentali, nonché della fissazione della regola della decisione ad unanimità⁶⁰.

Per terminare la rassegna delle conferenze rilevanti quali antecedenti ispiratori della disciplina generale, pare infine necessario un ultimo riferimento alla legge n. 135/1990 (recante un Programma di interventi urgenti per la prevenzione e la lotta contro l'AIDS), che, nel disciplinare il meccanismo conferenziale, significativamente introduce, al comma 4 dell'art. 3, un vero e proprio potere sostitutivo statale. L'articolato, infatti, delinea una conferenza retta ancora una volta dal criterio dell'unanimità, che sostituisce ad ogni effetto non solo gli atti di intesa, i pareri e i nulla osta, ma anche le autorizzazioni e le approvazioni previste dalle leggi statali e regionali. In assenza di unanimità, però, si provvede comunque, in questa ipotesi con decreto del Presidente del

⁵⁸ La formula è di P. BERTINI, *La conferenza di servizi...* cit., pp. 281-282.

⁵⁹ Corte Cost., 14 febbraio 1993, n. 62; con nota di P. FORTE, *Primi orientamenti giurisprudenziali in tema di conferenza di servizi*, in *Foro amm.*, 1993, pp. 1771 e ss.; con nota di G. PASTORI, *Conferenza di servizi e pluralismo autonomistico*, in *Le Regioni*, 1993, pp. 2563 e ss; con nota di M. COLLEVECCHIO, *La conferenza di servizi, il suo riconoscimento e meccanismi di partecipazione e di tutela degli enti locali*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, pp. 651 e ss.

⁶⁰ Cfr., più ampiamente, M. TALANI, *La conferenza di servizi...* cit., pp. 29-30. Cfr. anche *supra*, nota n. 28.

Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso: tale decreto produce i medesimi effetti sostitutivi degli atti provvedimentali ed endoprocedimentali. Sottoposto al vaglio di costituzionalità, detto potere di sostituzione è stato giudicato compatibile dalla Consulta, che, anzi, lo ha definito “espressione di un potere statale connesso alla improrogabile necessità di realizzare un interesse nazionale urgente ed essenziale”⁶¹.

1.4 L’evoluzione della disciplina della conferenza di servizi nella legge generale sul procedimento: dal 1990 alla riforma del 2005.

Con la promulgazione della legge sul procedimento e la collocazione della conferenza di servizi all’art. 14 della stessa, la figura acquisisce il ruolo di istituto di carattere generale dell’attività amministrativa.

Tuttavia, come segnalato nella prima parte della trattazione⁶², la disciplina originaria pare di stampo minimalista, certamente inadeguato a soddisfare le esigenze che ne avevano giustificato l’introduzione. Il legislatore si era, di fatto, limitato ad offrire un riconoscimento positivo a quel modello di conferenza di servizi che era emerso dalla prassi amministrativa antecedente, astenendosi finanche dall’emulare le più efficaci regole procedurali delle (comunque, sotto molti aspetti, incomplete, ma, quanto meno, più avanzate) ultime

⁶¹ Si tratta ancora una volta (cfr. *supra*, nota n. 28) della pronuncia della Corte Costituzionale, del 31 gennaio 1991, n. 37.

⁶² Cfr. *supra* cap. 1.2.

conferenze formali settoriali. Il modello prescelto - che la dottrina ha in più occasioni definito come “puro”⁶³, ma che, più probabilmente, potrebbe essere meglio descritto con l’aggettivo “inservibile” - era racchiuso in quattro commi di un unico articolo⁶⁴, che delineavano un modulo di collaborazione tra amministrazioni, a base rigorosamente facoltativa, in cui la decisione, sottoposta al potere di veto di ogni ente partecipante, poteva scaturire solamente dall’adozione di determinazioni concordate all’unanimità. A ciò si aggiunga che, all’assenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute, veniva in ogni caso correlata una situazione di blocco procedimentale, giacché

⁶³ Cfr. G. COCOZZA, *La decisione plurale...* cit., p. 78; D. D’ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione...* cit., p. 87.

⁶⁴ Art. 14, l. 241/1990, prima 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 quello originariamente previsto. 4.Le disposizioni di cui al 3 comma non si applicano alle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e alla salute dei cittadini”.

senza la presenza di una di esse l'esito positivo della riunione sarebbe stato comunque impossibile da raggiungere.

La reazione all'emanazione della disposizione è conseguenza diretta dei suoi limiti: da un lato le amministrazioni, comunque tendenzialmente impreparate alla novità, tendono ad una utilizzazione limitata e riduttiva dell'istituto, dall'altro è il legislatore stesso a contribuire ad incrementare il disordine normativo, scegliendo di operare contemporaneamente, nella redazione delle nuove leggi di settore, su due distinti fronti. Se per alcune ipotesi, infatti, esso continua ad ispirarsi (talvolta richiamandolo esplicitamente) al modello di conferenza previsto nella precedente disposizione sui mondiali di calcio, per altre, e contestualmente, si limita ad operare un semplice rinvio all'art. 14 della legge n. 241, ovvero, più spesso, a delineare discipline dai tratti originali, corredandole talvolta di un mero richiamo di stile ai precetti contenuti nell'art. 14⁶⁵.

⁶⁵ Così D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione...* cit., p. 89. L'autore, poi, nelle pagine seguenti, passa in rassegna, una ad una ed ampiamente, le singole ipotesi di conferenza di servizi ricomprese nelle due tendenze delineate. Per esigenze di brevità, tali fattispecie verranno qui indicate con il solo riferimento agli indici normativi, rinviando al testo di D. D'ORSOGNA per un esame più approfondito. Quali esempi della prima linea di tendenza è possibile far riferimento a: l. 29 novembre 1990, n. 380; l. 15 dicembre 1990, n. 385; l. 15 dicembre 1990, n. 396; art. 1, c. 3, l. 9 gennaio 1991, n. 19; l. 28 marzo 1991, n. 99; art. 2, c. 15 e ss., D.L. 5 dicembre 1991, n. 386. Quali esempi della seconda linea, invece, bisogna richiamare: art. 15, regolamento di esecuzione, l. 9 luglio 1990, n. 185; art. 3, d.P.R. 10 settembre, 1991; l. 10 febbraio 1992, n. 165; art. 12, c. 4, D.Lgs. 26 febbraio 1992, n. 212; D.Lgs. 27 gennaio 1992, n. 115; D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502; art. 70, D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 408; D.L. 9 ottobre 1993, n. 408; D.L. 5

Nonostante simili incertezze iniziali, il progetto non viene accantonato ed anzi il legislatore, forte anche di un solido avvallo da parte del giudice costituzionale, provvede, solamente tre anni dopo, al tentativo di miglioramento di alcuni aspetti della disciplina, intervenendo a mezzo dell'art. 2, della l. 24 dicembre 1993, n. 537. Proprio con pronuncia del 1993⁶⁶, infatti, la Consulta aveva assicurato un rigoroso fondamento costituzionale all'istituto, indicandolo come mezzo di semplificazione e snellimento dell'azione amministrativa, in quanto tale, rispondente al principio del "buon andamento", *ex art. 97 Cost*⁶⁷. In una sentenza successiva, ma dello stesso anno⁶⁸, la Corte, valorizzando il collegamento con l'ordinamento autonomistico, definiva la conferenza come uno "strumento collaborativo utilmente inserito nel sistema pluralistico dei livelli di governo"⁶⁹.

ottobre 1993, n. 398; art. 12, c. 1, d.P.C.M. 14 aprile 1994, n. 609; art. 5, c. 1-*bis*, l. 25 luglio 1994, n. 471; art. 7, D.L. 8 agosto 1994, n. 507; art. 5, D.Lgs. 17 marzo 1995, n. 115; art. 5, D.L. 23 giugno 1995, n. 244; art. 2, D.L. 21 aprile 1995, n. 118; art. 1, c. 4, d.P.R. 10 luglio 1995, n. 391; art. 3, c. 2, d.P.R. 19 luglio 1996, n. 488; art. 1, c. 4, D.L. 20 settembre 1999, n. 486; art. 1, lett. c), D.L. 1 ottobre 1996, n. 510.

⁶⁶ Corte Cost., 16 febbraio 1993, n. 62, in *Riv. giur. amb.*, 1994, p. 639 e ss.

⁶⁷ Superando, peraltro, in quel modo, l'impostazione dottrinale maggioritaria che ricostruiva il fondamento costituzionale della conferenza nel principio di "leale collaborazione" e non in quello di "buon andamento".

⁶⁸ Corte Cost., 28 luglio 1993, n. 348, in *Riv. giur. amb.*, 1994, p. 639 e ss., con nota di M. COLLEVECCHIO, *La conferenza di servizi, il suo riconoscimento e meccanismi di partecipazione...* cit., pp. 651 e ss.

⁶⁹ Per una più approfondita analisi dell'attenzione volta dalla Corte costituzionale all'istituto negli anni immediatamente successivi

La riforma del 1993, criticata da più parti in dottrina⁷⁰, ha però il merito di incrinare irrimediabilmente il dogma dell'unanimità "a tutti i costi". Pur connotata da un tenore letterale balbettante, la novella legislativa introduce un comma 2-*bis*, che prevede un potere sostitutivo statale in caso di mancato raggiungimento del consenso unanime⁷¹. La debolezza della disposizione era originata dalla formula "qualora nella conferenza sia

all'emanazione della legge generale sul procedimento, v. G. MASTRODONATO, *Conferenza di servizi e partecipazione degli enti locali...* cit., p. 640. L'autore precisa, tra l'altro, come, secondo la Corte, "la conferenza di servizi avrebbe consentito la realizzazione di un giusto temperamento 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"; in questo modo, il giudice costituzionale avrebbe messo in luce "la particolare attitudine della conferenza verso il conseguimento di un maggiore dialogo tra le amministrazioni portatrici dei diversi interessi coinvolti in un determinato procedimento amministrativo, oltre ad essere strumento fondamentale ai fini dell'accelerazione dei tempi del procedimento".

⁷⁰ Cfr. C. DELL'ACQUA, *Il tavolo unico delle decisioni. "La conferenza di servizi"*, in *Rivista del personale dell'Ente locale*, 1995, n. 6, pp. 997 e ss.; M.A. QUAGLIA, *La semplificazione del procedimento amministrativo: la conferenza di servizi*, in AA. VV., *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1995, pp. 124-125; P. BERTINI, *La conferenza di servizi...* cit., p. 316; D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione...* cit., p. 96; G. COCOZZA, *La decisione plurale...* cit., p. 79.

⁷¹ Art. 14, c. 2-*bis*, l. n. 241/90, come modificata da l. n. 537/1993: "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".

prevista l'unanimità della decisione e questa non venga raggiunta", che, ad una prima analisi, sembrava presupporre che la conferenza decidesse all'unanimità solo in alcuni casi, contrapponendo implicitamente ipotesi diverse in cui tale decisione sarebbe dovuta essere adottata a maggioranza. Fino a quel momento, però, interpretando il secondo comma dell'art. 14, dottrina e giurisprudenza avevano pacificamente affermato che il legislatore, avendo adottato l'espressione "determinazioni concordate", non poteva che riferirsi a decisioni assunte con il consenso unanime degli attori conferenziali⁷². Ad ogni modo, la circostanza che la nuova formula non fosse stata accompagnata da ulteriori precisazioni normative fece sì che dottrina e giurisprudenza, in assenza di un'esplicita affermazione di una doverosa applicazione del principio maggioritario, continuassero ad interpretare il criterio unanimistico come unico metodo di valida formazione della determinazione concordata⁷³ (ferma restando - ben inteso - la novità costituita dall'introduzione del potere

⁷² Così M. TALANI, *La conferenza di servizi...* cit., p. 112, il quale offre anche una possibile spiegazione della poco limpida formulazione letterale della norma, giacché aggiunge: "le incertezze (...) a noi sembrano il risultato di una mera imprecisione del legislatore. Una spiegazione alternativa può essere offerta dalla circostanza che con l'art. 1, comma 28, legge n. 537/1993 si disponeva il riordino degli organi collegiali dello Stato, da effettuarsi con regolamento da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988 n. 400, conformemente al principio di sostituire gli organi collegiali con le conferenze di servizi. E' da ritenere che le conferenze sorte da tale sostituzione funzionassero con il criterio decisionale proprio degli organi collegiali sostituiti, e cioè a maggioranza".

⁷³ G. GRECO, *Semplificazione dell'azione amministrativa*, in V. ITALIA - M. BASSANI (a cura di), *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 349.

sostitutivo statale in ipotesi di mancata determinazione concordata).

A soli due anni di distanza, con D.L. 12 maggio 1995, n. 163, il legislatore interviene di nuovo, apportando, questa volta, modifiche più limitate. Esse si sostanziavano nell'introduzione di un nuovo comma all'art. 2⁷⁴, che introduceva la possibilità di attivazione della conferenza anche da parte del privato.

Nonostante le novità introdotte dalle due riforme, verso la fine degli anni '90 la disciplina della conferenza di servizi pareva non incontrare ancora il favore degli studiosi e degli addetti ai lavori, che, da una parte, segnalavano l'incompatibilità del potere sostitutivo statale con il doveroso rispetto delle autonomie locali⁷⁵, dall'altra rilevavano la sempre maggiore difficoltà di coordinamento tra la normativa predisposta dalla legge generale sul procedimento e le conferenze settoriali, in continuo incremento⁷⁶.

⁷⁴ Si tratta del c. 2-ter, introdotto dall'art. 3-bis, del D.L. 12 maggio 1995, n. 163: "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".

⁷⁵ Cfr. P. BERTINI, *La conferenza di servizi...* cit., p. 316; C. CUGURRA, *La semplificazione del procedimento amministrativo nell'art. 17 della legge 15 maggio 1997 n. 127*, in *Dir. amm.*, 1998, p. 488; ma cfr., soprattutto, G. COMPORI, *Il coordinamento infrastrutturale...* cit., p. 212, in relazione alla pronuncia della Corte Costituzionale, n. 37/1991.

⁷⁶ Parte della dottrina, in quegli anni, si spinge a definire la disciplina della conferenza di servizi un vero e proprio "labirinto": cfr. P. BONACCORSI, *Guida per orientarsi nel labirinto della*

Tali problematiche inducevano il legislatore ad approntare un'opera di riforma complessiva dell'istituto di portata molto più ampia, e a concretizzarla in una duplice operazione: l'imponente implementazione del dettato normativo, compiuta con l. 15 maggio 1997, n. 127 (con una parziale appendice nel 1998) e l'integrale riorganizzazione della materia, attraverso una riscrittura ed una modifica delle disposizioni principali, operata con l. 24 novembre 2000, n. 340.

L'intervento del 1997, che, tra gli altri aspetti, introduce gli articoli 14-*bis*, 14-*ter* e 14-*quater*, specificamente dedicati al settore dei lavori pubblici⁷⁷, trasforma il potere sostitutivo statale in un potere meramente sospensivo. Inserisce, inoltre, un meccanismo diversificato per il superamento del dissenso per gli interessi a tutela ordinaria e per quelli a tutela rafforzata, con rimessione della questione, solo in questo ultimo caso, al Presidente del Consiglio dei Ministri, con eccezione

conferenza di servizi, in *Edilizia e territorio*, fasc. 4, 1998, pp. 46 e ss.

⁷⁷ Sul punto, v., più ampiamente, D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione...* cit., p. 100, il quale precisa che i tre articoli aggiunti "se da un lato portano qualche elemento di chiarezza nel settore indicato, dall'altro producono, per così dire, l'effetto collaterale di snaturare i caratteri della legge n. 241, che in tema di conferenza di servizi non si limita più a dettare previsioni di carattere generale, a tutti i procedimenti, ma affianca alla disciplina di principio generale dell'attività amministrativa anche la disciplina da applicarsi in un settore determinato dell'azione amministrativa, quello, appunto, dei lavori pubblici; fattore questo che ha contribuito a far sì che la disciplina della conferenza di servizi di cui alla legge n. 241 del 1990 fosse trattata, anche da parte della dottrina e della giurisprudenza, al pari delle altre discipline di legge".

delle ipotesi in cui fosse precedentemente intervenuta una valutazione di impatto ambientale negativa.

Un ulteriore mutamento di tipo additivo è apportato dall'art. 2, comma 28, della legge 16 giugno 1998, n. 191, che stabilisce che, in caso di sospensione governativa, la conferenza possa, entro il termine di trenta giorni, giungere ad una nuova decisione, che tenga conto delle osservazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri: decorso inutilmente tale ristretto arco temporale, la conferenza si considera sciolta⁷⁸.

La legge n. 340/2000 offre, finalmente, alla materia una disciplina complessiva, organica e sistematica, più che mai necessaria dopo le molteplici riforme parziali intervenute nel corso del decennio precedente.

Numerosissime le novità⁷⁹: il secondo comma del nuovo art. 14 prevede che la conferenza sia “sempre indetta” (mentre la normativa previgente attribuiva una semplice facoltà) quando l'amministrazione procedente debba acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi, comunque denominati. Più cauta la formulazione con riferimento alla conferenza c.d. “istruttoria”, che deve essere indetta “di regola” (e, quindi, non obbligatoriamente), qualora sia opportuno un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo⁸⁰.

⁷⁸ Cfr. R. MUSONE, *La conferenza di servizi...* cit., pp. 32-33.

⁷⁹ Per una disamina ampia degli effetti della riforma del 2000, cfr. S. DETTORI, *La conferenza di servizi come regola di coordinamento...* cit., pp. 127 e ss.

⁸⁰ *Art. 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,

L'art 14-*bis* introduce, poi, la figura della conferenza di servizi preliminare, predisposta per agevolare la realizzazione di opere di particolare complessità ed incentrata sull'esame del progetto definitivo delle medesime: lo scopo evidente di tale strumento è una più ampia limitazione dell'emersione, nella fase avanzata del procedimento, di ostacoli che si sarebbero potuti agilmente prevedere ed affrontare in via preventiva⁸¹.

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 medesimi 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).

⁸¹ *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'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

Viene finalmente regolata nel dettaglio anche l'organizzazione dei lavori, per il tramite di una serie di specifiche disposizioni procedurali, contenute nel nuovo art. 14-ter, che stabiliscono termini, *quorum* funzionali e meccanismi di assenso implicito in caso di mancata partecipazione delle amministrazioni alle riunioni o di silenzio⁸².

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

⁸² *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 precedente 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. Decorsi inutilmente tali termini, l'amministrazione precedente 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. 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

Ma è soprattutto sul versante dell'assunzione della decisione conferenziale che la riforma del 2000 apporta le più consistenti modifiche, dal momento che il tenore letterale dell'art. 14-*quater*, al comma 2, parrebbe autorizzare l'amministrazione procedente ad adottare la determinazione di conclusione del procedimento in forza di un criterio puramente maggioritario, giacché fondato "sulla base della maggioranza delle posizioni espresse"⁸³.

termini per eventuali impugnazioni in sede giurisdizionale da parte dei soggetti interessati

⁸³ *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

In questa ipotesi più che mai, però, il condizionale si rivela d'obbligo, dal momento che la più attenta dottrina⁸⁴ ha depotenziato immediatamente, con ragionamenti tanto precisi quanto condivisibili, la reale portata novativa di tale previsione. Se infatti il criterio unanimitario si mostra fondamentalmente antitetico alla *ratio* sottesa all'istituto, parimenti inadeguato deve essere considerato il sistema maggioritario che, inteso nella sua purezza, parificherebbe le posizioni di tutti gli enti partecipanti alla conferenza, giungendo all'illogica conseguenza di attribuire il medesimo peso specifico alle manifestazioni di volontà di amministrazioni dotate di una rilevanza concreta anche enormemente diversa l'una dall'altra, secondo un principio

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.

⁸⁴ Si fa riferimento alle posizioni di D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione...* cit., p. 243, condivise, poi, da G. GARDINI, *La conferenza di servizi*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2005, p. 491. Tale impostazione non ha mancato di suscitare un vivace dibattito in dottrina, con numerose prese di posizione antitetiche a quella riportata: cfr. F. MARTINELLI - M. SANTINI, *Sportello unico e conferenza di servizi "derogatoria" al vaglio del giudice costituzionale*, in *Urb. e appalti*, 2002, p. 175; G. CIAGLIA, *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, reperibile su www.giustamm.it; F. CARINGELLA - L. TARANTINO, *Commento su conferenza di servizi*, in *Urbanistica e appalti*, 4/2001, p. 368; S. BALZANO, *La natura giuridica della Conferenza di servizi nell'ambito del procedimento unico ex art. 12 del D. Lgs. n. 387/2003*, in *Nuove autonomie*, 2008, fasc. 3-4, pp. 221 - 222.

aridamente numerico-quantitativo⁸⁵. A questo riguardo, e rinviando sul tema al prosieguo della trattazione⁸⁶, si segnala che l'introduzione della formula della "maggioranza delle posizioni espresse" ha suscitato, quale effetto collaterale, anche la riattualizzazione del dibattito inerente alla natura giuridica dell'istituto, offrendo nuova, inaspettata, linfa ai sostenitori della tesi dell'organo collegiale.

Forse in accoglimento delle critiche sopra menzionate, forse, più semplicemente, con intento chiarificatore sulla portata del dettato normativo, è lo stesso legislatore, con l'emanazione della l. 11 febbraio 2005, n. 15, a ricostruire, in senso qualitativo e non più meramente quantitativo, la disposizione regolante il

⁸⁵ Così D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi...* cit., p. 243: "In termini ancora più espliciti: 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. Se si ritenesse il contrario la legge risulterebbe del tutto priva di ragionevolezza: in essa sarebbe affermato un principio inaccettabile, quello della composizione procedimentale degli interessi pubblici da compiersi sull'unica base di un arido criterio quantitativo, anzi di un mero computo numerico dei dissensi e dei consensi espressi in conferenza di servizi. L'applicazione del principio (tecnicamente) maggioritario verrebbe non solo ad alterare l'ordine legale delle competenze ma ad eliminare quella pari dignità degli interessi pubblici coinvolti che costituisce l'essenza della conferenza stessa". *Contra*, v., F. MARTINELLI - M. SANTINI, *Sportello unico e conferenza...* cit., p. 175, secondo i quali tale tesi "sembrirebbe ardua da sostenere, stante la chiara statuizione operata dal legislatore".

⁸⁶ Cfr. cap. 1.6.

meccanismo di adozione delle decisioni in conferenza. Il nuovo testo dispone, infatti, addivenendo alla formula tutt'ora in vigore, che l'amministrazione procedente, all'esito dei lavori della conferenza, adotti "la determinazione motivata di conclusione del procedimento, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede". Si tratta di una modifica fortemente auspicata e guardata con favore dalla dottrina: mentre il criterio della maggioranza è eminentemente soggettivo, nel senso che ad ogni amministrazione partecipante corrisponde un voto, si può ritenere che il criterio della prevalenza vada riferito al tipo ed all'importanza delle attribuzioni di ciascuna amministrazione, con riferimento alle questioni in oggetto⁸⁷.

L'intervento del 2005, contestualmente, inserisce un nuovo articolo (il 14-*quinquies*), che introduce una speciale fattispecie di conferenza di servizi in materia di finanza di progetto, e, soprattutto, modifica profondamente la disciplina dei dissensi qualificati, che ora prevede una duplice tipologia di meccanismi di superamento, differenziati a seconda che il dissenso sia espresso da un'amministrazione preposta alla tutela di interessi sensibili oppure da una Regione o una Provincia autonoma in una materia di propria competenza, ed affidati al macchinoso sistema delle Conferenze autonome. La novella, resasi necessaria a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, era diretta discendenza dello stabile orientamento della Consulta⁸⁸ a ridimensionamento del

⁸⁷ Così V. CERULLI IRELLI, *Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. n. 241/90 - III parte*, reperibile su www.giustamm.it, p. 3.

⁸⁸ Cfr. Corte Cost., 20 gennaio 2004, n. 27.

potere sostitutivo dello Stato in tutte quelle materie che non fossero di sua esclusiva competenza: tale potere risultava, infatti, ammissibile solo in qualità di *extrema ratio*, a seguito dell'inutile esperimento di ogni tentativo di "leale collaborazione" con l'ente territoriale. Purtuttavia, anche se rispettoso delle indicazioni del giudice costituzionale, il meccanismo approntato dalla l. 15/2005, tutto incentrato su un complicato meccanismo di rinvio alle Conferenze Stato-Regioni e Unificata, si rivela ben presto confuso ed inefficace e, prima di venire soppiantato dal nuovo ciclo di modifiche dell'istituto, riesce comunque a ricavare un cospicuo numero di critiche in dottrina, sia dal punto di vista teorico⁸⁹ sia da quello della sua scarsa funzionalità⁹⁰.

⁸⁹ v. G. GARDINI, *La conferenza di servizi...* cit., p. 493: "la mediazione avviene sempre e solo grazie all'assenso manifestato da un gruppo di autonomie rappresentate in Conferenza, e non necessariamente dall'ente direttamente interessato alla decisione (...). Il problema si pone soprattutto per i rappresentanti degli enti locali in Conferenza unificata, individuati dalle associazioni delle autonomie secondo un sistema di rappresentanza indiretta".

⁹⁰ Cfr. C. TUBERTINI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi...* cit., pp. 561-564. L'autrice rileva che "i dubbi di opportunità, più che di vera e propria illegittimità, avanzati dalla dottrina in relazione alla nuova disciplina dei meccanismi sostitutivi sembrano aver trovato conferma in questa prima fase di applicazione: evidenti problemi, in particolare, si sono riscontrati in relazione alla rimessione della decisione alle sedi nazionali di concertazione, tanto che si può parlare di sostanziale inattuazione del meccanismo. Su tutte le determinazioni sostitutive di conferenze di servizi sinora poste all'ordine del giorno delle Conferenze Stato-Regioni ed Unificata, i rappresentanti regionali e locali hanno chiesto il rinvio, rifiutandosi di procedere all'esame delle questioni e creando, di fatto, le condizioni per l'applicazione degli ulteriori meccanismi sostitutivi previsti dalle citate norme". (...) Di conseguenza, pare necessario "superare quello che sembra

1.5 Le recenti novelle legislative.

Con la riforma del 2005, l'impianto della conferenza di servizi ha raggiunto un livello di assestamento che, per i suoi tratti fondamentali, si è mantenuto valido fino ad oggi. Ciò non significa che, nel corso dell'ultimo decennio, non siano intervenute modifiche, anche piuttosto incisive, all'articolato complessivo, specialmente in seguito all'emanazione del decreto legge 179/2010; tali novazioni, però, si sono instaurate, in maniera talvolta additiva, talvolta modificativa, su un'ossatura stabile e consolidata.

E' bene, ad ogni modo, assicurare un'accurata opera d'indagine anche alle novità più recenti, considerato peraltro che, trattandosi di operazioni risalenti ad un arco temporale limitato agli ultimi cinque anni, dottrina e giurisprudenza hanno certamente avuto minori occasioni di poterne scandagliare gli effetti. Per tale ragione, ci si limiterà, nel corso di questo paragrafo, ad una breve

essere il problema di fondo dell'attuale disciplina, consistente nell'attribuzione ad un organo di mediazione politica tra gli interessi dello Stato, delle Regioni e degli enti locali di un compito decisorio (percepito come un compito di natura tecnica, anche se altamente discrezionale) destinato, inevitabilmente, a generare dinamiche di conflitto tra le rispettive componenti ed all'interno di esse". (...) "In effetti", prosegue l'autrice, "anche se non si possono mettere in dubbio le buone intenzioni che avevano animato la riforma del 2005, è lo stesso principio di semplificazione a richiedere che, quando un istituto presenta elementi di criticità, se ne prenda atto e si cerchi una soluzione". Al riguardo, v. anche R. BIN, *Dissensi in conferenza di servizi e incauto riferimento della decisione alle "Conferenze" intergovernative: le incongruenze della legge 15/2005*, in *Le Regioni*, 2006, e, C. IUVONE, *La conferenza di servizi*, in www.astrid-online.it.

rassegna delle innovazioni legislative introdotte dalla l. 18 giugno, n. 69, dal D.L. 31 maggio 2010, n. 78⁹¹ e dal D.L. 18 ottobre 2012, n. 179⁹², rinviando, poi, per una più accurata trattazione, al capitolo successivo, dove, con un'analisi dettagliata dell'articolato oggi in vigore, si proveranno ad affrontare tutti gli aspetti cruciali dell'attuale disciplina della conferenza di servizi.

La l. n. 69/2009⁹³ ha previsto l'obbligo di convocazione (ovviamente senza diritto di voto) del proponente del progetto dedotto in conferenza e la possibilità di partecipazione per i concessionari ed i gestori di pubblici servizi, qualora tale progetto implichi loro adempimenti o abbia effetti diretti o indiretti sulla loro

⁹¹ Convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122.

⁹² Convertito, con modificazioni, dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221.

⁹³ Per un'analisi più approfondita dell'impatto della l. n. 69/2009 sulla disciplina del procedimento amministrativo, anche con riferimento alla conferenza di servizi, cfr. F. NAVARO, *Brevi cenni sulla riforma del procedimento amministrativo operata dalla legge n. 69/2009*, in *Il diritto della regione*, 2010, fasc. 4, pp. 71-100.

attività⁹⁴. La riforma ha inoltre disciplinato lo svolgimento della conferenza per via telematica⁹⁵.

Diversamente dai ritocchi dell'anno precedente, il decreto del 2010 ha operato in maniera incisiva su una molteplicità di aspetti della disciplina dell'istituto. L'articolo 14 viene parzialmente modificato ed integrato: con riferimento al primo comma, riguardante la conferenza c.d. "istruttoria", l'espressione "indice di regola" viene sostituita dalla formula "può indire", trasformando quello che parte della dottrina aveva qualificato come obbligo in una mera facoltà⁹⁶. Inoltre, al comma 2, viene prevista una

⁹⁴ Cfr. R. GRECO, *La riforma della legge 241/90 con particolare riguardo alla legge 69/2009: in particolare, le novità sui termini di conclusione del procedimento e la nuova disciplina della conferenza di servizi*, in www.giustizia-amministrativa.it, p. 24. V. anche S. FANTINI - F. FIGORILLI, *Le modifiche alla disciplina generale sul procedimento amministrativo*, in *Urbanistica e appalti*, 2009, fasc. 8, p. 920, che, segnala come "si valorizza, pertanto, accanto al ruolo delle amministrazioni chiamate a manifestare la propria volontà nella conferenza, anche il momento collaborativo del soggetto direttamente interessato alla realizzazione dell'intervento, nell'ottica di una migliore e più completa ponderazione di tutti gli elementi di fatto e di diritto funzionali alla decisione da adottare".

⁹⁵ Si tratta di uno degli aspetti più attuali della materia, giacché nel Consiglio dei Ministri del 10 luglio 2014 è stato licenziato un disegno di legge recante una "Delega al Governo per la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", il quale, tra le sue linee guida, presenta il riordino della disciplina della conferenza di servizi, con particolare riferimento all'implementazione dell'utilizzo di strumenti informatici.

⁹⁶ Sul punto, v., più ampiamente, F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 1334. M.A. QUAGLIA, ad esempio, riteneva già precedentemente che l'uso della locuzione *di regola*, "pur rendendo l'istituto uno strumento ordinario per l'esercizio dell'attività amministrativa" non vincolasse al suo uso

nuova ipotesi di indizione facoltativa della conferenza decisoria, ammessa ora anche “nei casi in cui è consentito all’amministrazione procedente di provvedere direttamente in assenza di determinazioni delle amministrazioni competenti”⁹⁷.

Particolarmente rilevanti si rivelano anche i nuovi effetti della determinazione conclusiva della conferenza. Viene, infatti, abrogato l’art. 14-ter, comma 9, che riferiva l’effetto sostitutivo degli atti endoprocedimentali al provvedimento finale conforme alla decisione finale, mentre il nuovo comma 6-bis dello stesso articolo imputa l’effetto sostitutivo direttamente alla determinazione conferenziale⁹⁸. Come verrà più organicamente approfondito nel prosieguo della trattazione, tale novità legislativa, peraltro chiarissima nel suo tenore letterale, è stata curiosamente sminuita (e talvolta persino ignorata) da un’ampia parte della giurisprudenza, anche recente, e persino da taluni commenti dottrinali⁹⁹.

“consentendo di derogarvi sulla base di un’idonea motivazione”, cfr. M.A. QUAGLIA, *La conferenza di servizi come strumento di semplificazione e di coordinamento degli interessi nel procedimento amministrativo*, in *Quaderno regionali*, 2006, p. 50.

⁹⁷ Sul perimetro dell’art. 14, nella sua ultima versione, ci si soffermerà più avanti; per il momento ci si limita a segnalare l’esistenza di una divergenza dottrinale, nell’interpretazione di tale nuovo comma, desumibile dal raffronto tra le posizioni di G. SCIULLO, *La Conferenza di servizi come meccanismo...* cit., p. 1142 e di F. CARINGELLA, *Corso...* cit., p. 1859.

⁹⁸ Così R. MUSONE, *La conferenza di servizi...* cit., p. 37.

⁹⁹ Hanno, al contrario, riconosciuto subito la dovuta rilevanza alla nuova previsione normativa: M. TALANI, voce “art 14-ter”, in F. CARINGELLA - D. GIANNINI (a cura di), *Codice del procedimento amministrativo commentato con dottrina e giurisprudenza*, Dike, Roma, 2010, pp. 244 e ss; F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo. Profili sostanziali e processuali*, VI ed, Giuffrè,

Il legislatore è inoltre intervenuto sul silenzio-assenso, ampliandone il perimetro di efficacia: deve infatti considerarsi acquisito il benessere dell'ente del quale il rappresentante non abbia definitivamente espresso la volontà anche nelle ipotesi di amministrazioni preposte alla tutela della salute, della pubblica incolumità, paesaggistico-territoriale e dell'ambiente, con la sola eccezione dei provvedimenti in materia di VIA, VAS e AIA. Una simile previsione pare un adeguato metro di rilevazione delle distanze che ormai separano la versione vigente dell'istituto da quella originaria, nella quale l'assenza dalla riunione di una qualsiasi delle amministrazioni preposte alla curatela degli interessi sensibili giustificava, di per se stessa, l'impossibilità di addivenire ad una decisione.

In conclusione di rassegna, è necessario ritornare sulla disciplina dei dissensi qualificati che, a seguito del fallimento del meccanismo di rinvio alle Conferenze autonome, è stata riformata sia nel 2010 che nel 2012, anche e soprattutto in conformità ad una rigorosa impostazione del giudice costituzionale, tesa a garantire il rispetto dell'autonomia degli enti territoriali¹⁰⁰.

Con il decreto legge n. 78/2010, la complessa procedura summenzionata è stata sostituita da un unico comma, che salvaguardava, comunque, la distinzione tra il dissenso espresso da un'amministrazione portatrice di un interesse sensibile ed il dissenso espresso da una Regione o da una Provincia autonomia in una materia di sua

Milano, 2011, vol. II, p. 1867; S. TATTI, *Il privato nella disciplina in tema di conferenza di servizi*, in *Riv. amm.*, 2011, pt. II, p. 320.

¹⁰⁰ Sul punto, cfr., più ampiamente, L. MANTEGAZZA, *Conferenza di servizi: l'esigenza di semplificazione recede davanti alle competenze regionali*, in *Urbanistica e appalti*, 2012, fasc. 12, pp. 1256-1260.

competenza. Nella prima ipotesi, l'amministrazione procedente, in attuazione del principio di leale collaborazione, era tenuta a rimettere la questione al Consiglio dei Ministri, che si sarebbe dovuto pronunciare, entro sessanta giorni, previa intesa con la Regione o le Regioni interessate (in caso di dissenso tra un'amministrazione statale ed una regionale o tra più amministrazioni regionali), ovvero previa intesa con la Regione e gli enti locali interessati (in caso di dissidio tra un'amministrazione statale o regionale ed uno o più enti locali): qualora tale intesa non fosse stata raggiunta nel ristretto arco temporale di trenta giorni, il Consiglio dei Ministri avrebbe comunque potuto decidere autonomamente, in ultima istanza. Nella seconda ipotesi, invece, l'articolato si limitava a prevedere l'esercizio di un potere sostitutivo in capo al Consiglio dei Ministri, con la generica indicazione di una "partecipazione" dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate.

Con sentenza n. 179, dell'11 luglio 2012¹⁰¹, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della seconda parte di tale disciplina per contrasto con gli articoli 117 e 118 della Costituzione, affermando, in particolare, la violazione della regola secondo la quale, in ipotesi come quella configurata dalla norma, si renderebbero sempre necessarie adeguate "procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze" tra le posizioni in conflitto.

Di conseguenza, il legislatore è intervenuto nuovamente sulla materia, con il D.L. 18 ottobre 2012, n.

¹⁰¹ Cfr. R. GALLIA, *Commento a sentenza della Corte costituzionale n. 179 dell'11 luglio 2012 in materia di conferenza di servizi, con particolare riferimento ai pareri ambientali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2012, fasc. 4, pp. 1051 e ss.

179, con il quale ha introdotto, in caso di dissenso regionale in una materia di competenza dell'ente territoriale, proprio quelle procedure giudicate necessarie dall'indicazione del giudice costituzionale. Oggi, infatti, in simili ipotesi, entro trenta giorni dalla rimessione della questione alla delibera del Consiglio dei Ministri, viene indetta una riunione con la partecipazione delle amministrazioni territoriali interessate, attraverso un unico rappresentante per ente, legittimato dall'organo competente ad esprimere la volontà di tale amministrazione. Qualora l'intesa non sia raggiunta nel termine di ulteriori trenta giorni, viene indetta una seconda riunione, con le medesime modalità della prima, per concordare eventuali interventi di mediazione e valutare anche ipotetiche soluzioni progettuali alternative a quella originaria. Assente ancora l'intesa, sono dati altri trenta giorni per avviare trattative finalizzate a risolvere o, quantomeno, individuare i punti di dissenso. Solo a questo punto, in caso di permanenza del dissidio, al Consiglio dei Ministri è attribuito il potere di adottare la deliberazione conclusiva, sempre con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate.

Con il decreto legge n. 179/2012 si segna, ad oggi, l'ultima tappa del tormentato percorso normativo che ha interessato, negli ultimi ventiquattro anni, la disciplina della conferenza di servizi così come prevista dalla legge generale sul procedimento. Nella consapevolezza che il processo di riforma dell'istituto non si può ancora dire giunto a conclusione, vale però la pena riconoscere il successo del legislatore nell'essersi mostrato in grado di trasformare ciò che all'inizio era solo un progetto dai contorni sfocati in uno strumento che, seppur con taluni difetti e con molteplici margini di perfezionamento, è oggi possibile qualificare come indispensabile sia in un'ottica di

implementazione dell'efficienza che in un'ottica di incremento dell'efficacia della decisione amministrativa.

1.6 La natura giuridica della conferenza di servizi

La conferenza di servizi è un modulo procedimentale. Tale qualificazione vanta, quale maggiore pregio, la capacità di chiarificare che cosa l'istituto non è: non è uno strumento tipizzato per la conclusione di un accordo tra amministrazioni; non è, soprattutto, un organo di tipo collegiale, dotato di una propria autonomia giuridica da tenersi distinta rispetto ai singoli soggetti partecipanti.

Una simile definizione appare ormai quasi del tutto pacifica sia in dottrina che in giurisprudenza¹⁰²;

¹⁰² Esistono tuttavia pronunce, in verità piuttosto isolate, che, valorizzando il superamento del criterio unanimitario, finiscono per riaffermare la natura di organo collegiale della conferenza di servizi: v., a tale riguardo, TAR Campania, Napoli, sez. I, 20 ottobre 2004, n. 14904; v. anche CGARS, 9 dicembre 2008, n. 1005, con nota di S. BALZANO, *La natura giuridica della Conferenza di servizi...cit.*, pp. 220 – 221: “la posizione espressa dalla pronuncia in commento, al contrario, fa registrare un orientamento teso al riconoscimento della conferenza di servizi quale organo collegiale, funzionante secondo le modalità tipiche di tali organi: ‘se la partecipazione ad un organo collegiale comporta l’obbligo di tutti i componenti di concorrere alla formazione della volontà, ciò è altrettanto vero all’interno della conferenza di servizi in cui il terreno d’elezione è quello dell’assenso (o del dissenso) non facoltativo’ (...). Le affermazioni dei giudici siciliani, rappresentano, peraltro, un *revirement* all’interno dello stesso Consiglio di Giustizia Amministrativa che aveva precedentemente

pur tuttavia, per sgombrare immediatamente il campo da malintesi, occorre subito precisare come essa, considerata nella sua semplicità, senza ulteriori specificazioni, non aggiunga elementi di particolare rilevanza all'analisi. Affermare infatti che si tratta di uno schema operativo che ha a che fare, in qualche modo, con il procedimento amministrativo è considerazione che potrebbe apparire persino ovvia a chi intendesse approcciare per la prima volta allo studio della materia, se non fosse che, per questa strada, si conclude in via definitiva un annoso dibattito dottrinale e, soprattutto, si resiste alla tentazione di rispolverare istituti formulati per differenti fattispecie (quali quelli di organo o di collegio), al solo fine di ricondurre la conferenza in un più rassicurante ambito familiare.

Il dibattito sulla natura giuridica della conferenza di servizi (che verrà di seguito ricostruito, seppur per sommi capi, considerata la superata attualità dello stesso) ha appassionato la dottrina amministrativistica fin dalle prime apparizioni dell'istituto e si è sostanziato, principalmente, nella formulazione di tre differenti teorie: quella dell'accordo, quella dell'organo collegiale, quella del modulo procedimentale. Il confronto è stato fortemente

negato la natura di organi collegiale perfetto della conferenza di servizi, inquadrandola piuttosto come modalità di semplificazione dell'azione amministrativa, finalizzata, nella sua accezione decisoria, alla più celere formazione di atti complessi, ossia di atti per la cui formazione è necessario il concorso di volontà di più amministrazioni". In dottrina cfr. G. CIAGLIA, *La nuova disciplina della conferenza di servizi...* cit., secondo cui "la conferenza di servizi appare assai più simile ad un organismo collegiale che si esprime a maggioranza dei votanti, talché la decisione finale non consiste in un accordo ma nell'approvazione di una proposta di provvedimento".

influenzato dalle continue riscritture del dettato normativo, susseguitesi negli anni, che hanno, di volta in volta, prestato nuova linfa ai sostenitori dell'una e dell'altra posizione. Superata, già dopo le iniziali novazioni legislative, la prima delle tre ricostruzioni, gli studiosi hanno continuato a dividersi tra chi interpretava la riunione delle amministrazioni partecipanti come l'origine della formazione di un organo collegiale autonomo e chi, invece, mantenendo un profilo solo apparentemente più basso e valorizzando maggiormente il tenore letterale della norma, rinveniva in tale incontro "un modo inedito e originale di emersione del rilievo giuridico dell'organizzazione", per mezzo del quale "la forma dell'agire amministrativo si adegua e strumentizza, volta per volta, ai problemi concreti da risolvere"¹⁰³: in altre parole, un nuovo modo di concepire il procedimento amministrativo, che, come ricordato anche da autorevole dottrina¹⁰⁴, proprio in quanto originale, non abbisogna di essere imbrigliato "in schemi concettuali e in categorie giuridiche superate".

Questo quindi il senso alla base della posizione che qualifica l'istituto come modulo procedimentale o, più correttamente, della posizione che si oppone alla tesi della riconduzione della conferenza ad una prospettiva organicistica, in quanto considerata ulteriore manifestazione di quella tendenza a formulare interpretazioni riduttive della legge sul procedimento, attitudine che ha caratterizzato, in una prima fase, anche

¹⁰³ D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione delle complessità...* cit., p. 107.

¹⁰⁴ G. PERICU, *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale (Appunti)*, in *Dir. Amm.*, 1997, p. 526.

l'analisi di altri principi ed istituti innovativi della l. n. 241 del 1990¹⁰⁵.

Prima di inoltrarsi nella ricostruzione degli aspetti più salienti del dibattito intercorso, pare tuttavia utile segnalare come, in definitiva, tale confronto si sia sempre concentrato sulla formulazione di impianti teorici di principio, tesi a fornire un substrato dogmatico alle innovazioni normative di volta in volta intervenienti, più che a derivarne conseguenze pratiche di un qualche rilievo. Se quindi l'operazione di qualificazione dell'istituto quale modulo del procedimento ha avuto il merito di difendere la specificità concettuale della conferenza, essa non ha però condizionato più di tanto l'opera esegetica successiva, se non per un aspetto, comunque non trascurabile: quello della legittimazione processuale passiva. E' chiaro infatti che, se la conferenza di servizi non assurge a organo autonomo, essa, parimenti, non è soggetto legittimato passivo di eventuali ricorsi che mirino ad annullare le statuizioni a cui la medesima è pervenuta¹⁰⁶. Il ricorso non andrà quindi notificato alla conferenza in quanto tale, bensì (ma la tematica verrà più ampiamente analizzata nel

¹⁰⁵ Così D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione delle complessità...* cit., p. 111, ma cfr. anche G. COMPORI, *Conferenze di servizi...* cit., p. 209, che precisa come tale istituto sia stato "riguardato per lo più, talvolta anche inconsapevolmente, secondo l'ottica organicistica di una struttura organizzativa destinata comunque a non produrre un risultato utile".

¹⁰⁶ Conformemente, v. M. SANTINI, *Note sparse sulla giurisprudenza in tema di conferenza di servizi*, in *Urbanistica e appalti*, 2008, n. 1, p. 24, secondo il quale "secondo l'orientamento pacifico, la conferenza non si identifica con un nuovo organo separato dai singoli partecipanti: ne consegue che l'avviso espresso in conferenza di servizi dai rappresentanti delle varie amministrazioni partecipanti è pur sempre imputabile alle stesse".

capitolo che segue, dedicato agli aspetti pratici del procedimento in conferenza) alle amministrazioni che, in vario modo, avranno influenzato l'esito della riunione conferenziale.

Delle tre ricostruzioni teoriche sopra menzionate, in un momento iniziale, corrispondente alla prima metà degli anni novanta, è l'impostazione che indicava la conferenza in termini di strumento tipizzato per la conclusione di un accordo tra amministrazioni ad accogliere il più ampio riscontro in dottrina¹⁰⁷. Essa, fondandosi principalmente sul tenore letterale dell'originario art. 14 e, in particolare, sul riferimento esplicito alla previsione di "determinazioni concordate" tra tutte le amministrazioni partecipanti, interpretava la determinazione finale della conferenza decisoria quale approvazione collettiva dell'iniziativa che ne costituiva l'oggetto¹⁰⁸, ovvero quale accordo amministrativo inserito in un rapporto di specie a genere con la fattispecie regolata dall'art. 15, l. 241/1990, con la quale, peraltro, si sarebbe trovata in una relazione di stretta continenza¹⁰⁹. Tale tesi faceva leva principalmente sulla formulazione dell'art. 15, ai sensi del quale "anche al di

¹⁰⁷ Cfr. E. STICCHI DAMIANI, *La conferenza di servizi...* cit., pp. 1753 e ss.; P. BERTINI, *La conferenza...*, cit., pp. 326 e ss.; F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo. Studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli elementi unilaterali di esercizio del potere*, Cedam, Padova, 118, pp. 303 e ss.; B. CAVALLO, *Provvedimenti e atti amministrativi*, in G. SANTANIELLO, *Trattato di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1993, p. 219; G. COMPORI, *Il coordinamento infrastrutturale...*, cit., p. 200; G. PALMA, *Itinerari di diritto amministrativo. Lezioni 1993 – 1994*, Cedam, Padova, 1996, pp. 341 e ss.; G. PASTORI, *Conferenza di servizi e pluralismo...*, cit. p. 1573.

¹⁰⁸ E. STICCHI DAMIANI, *La conferenza di servizi...* cit., p. 1762.

¹⁰⁹ F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo...* cit., p. 308.

fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune”, sottolineando, in particolare, la capacità espansiva di una simile disposizione, che consentiva alle amministrazioni di concludere accordi tra loro “anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14” e quindi, a maggior ragione, anche in tale ipotesi¹¹⁰.

Di conseguenza, le determinazioni conclusive della conferenza sarebbero venute in rilievo quali “accordi sostitutivi di atti procedimentali”¹¹¹, ovvero “accordi endoprocedimentali tra amministrazioni sostitutivi di atti del procedimento”¹¹², distinti, come tali, dagli accordi endoprocedimentali, ovvero sia dagli accordi stipulati dalle amministrazioni ai sensi dell'art. 15 ed esulanti da un procedimento tipizzato proprio perché non riconducibili a quelli conclusivi di una conferenza di servizi¹¹³.

In tutta risposta, la critica successiva evidenziava, oltre alla non sufficiente mediatezza delle conclusioni sul punto¹¹⁴, che anche il dato testuale, ad una più attenta analisi, non conduceva inequivocabilmente a riconoscere alla determinazione conclusiva della conferenza la natura di accordo. Da una parte, infatti, l'art. 15, l. 241/1990, deve essere inteso nel senso che le conferenze possono certamente rappresentare uno strumento per concludere accordi ma non per questo portano necessariamente né

¹¹⁰ R. MUSONE, *La conferenza di servizi...* cit., p. 43.

¹¹¹ B. CAVALLO, *Provvedimenti...* cit., p. 219.

¹¹² F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo...* cit., p. 315.

¹¹³ La ricostruzione è di R. MUSONE, *La conferenza di servizi...* cit., p. 44.

¹¹⁴ Così D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione...* cit., p. 227.

naturalmente alla stipula di accordi tra le amministrazioni partecipanti; in secondo luogo, inoltre, bisogna considerare che, qualora il legislatore avesse voluto stabilire che l'esito della conferenza di servizi sarebbe dovuto sostanziarsi sempre in un accordo, esso avrebbe direttamente utilizzato questo termine, caratterizzato, peraltro, da un significato tecnico (così come, del resto, è avvenuto negli artt. 11 e 15 della l. 241/1990), senza ricorrere ad una locuzione inconsueta quale quella delle "determinazioni concordate"¹¹⁵.

In ogni caso, una simile ricostruzione, probabilmente poco condivisibile anche in origine, appare comunque oggi integralmente superata in seguito alle numerose riforme dell'istituto, che hanno eliminato sia la locuzione normativa sopra menzionata sia, soprattutto, la logica di necessaria unanimità posta alla base delle "determinazioni concordate" e già ampiamente criticata nelle pagine che precedono¹¹⁶.

Tramontata l'ipotesi di qualificazione della determinazione conclusiva in termini di accordo, fin dalle prime riforme dell'istituto si sono contrapposte, in dottrina

¹¹⁵ Le argomentazioni critiche, alle quali si ritiene di aderire integralmente, sono di F. G. SCOCA, *Analisi giuridica...* cit., p. 278, il quale aggiunge che "un secondo argomento può essere tratto dalla disciplina dell'assenza, della partecipazione irregolare e del dissenso: viene resa possibile 'la determinazione di conclusione positiva del procedimento', anche in assenza ed anche contro la decisione di una o più delle amministrazioni partecipanti alla conferenza. Si tratta di una disciplina che stride violentemente con il modo di formazione di un accordo; ed infatti anche da parte di chi ritiene che le determinazioni concordate siano un accordo si nega che, in caso di assenza o di dissenso, si possa parlare di accordo".

¹¹⁶ Cfr., *supra*, par. 1.4.

(ed a tratti anche nelle pronunce del giudice amministrativo¹¹⁷), due posizioni del tutto antitetiche, in quanto ancorate a due diverse, ancorché tradizionali, coordinate dogmatiche del concetto di coordinamento: quale potere o relazione organizzativa ovvero quale risultato dell'azione coordinata di più uffici o più strutture organizzative¹¹⁸.

L'impostazione organicista, nelle sue varie declinazioni¹¹⁹, inquadrava la conferenza di servizi quale collegio dotato di una forma peculiare (temporanea o flessibile) ovvero le attribuiva rilievo di organo (collegiale o misto), con la conseguenza dell'imputabilità dei suoi atti ad un'entità autonoma, distinta dalle amministrazioni partecipanti¹²⁰. La conferenza sarebbe quindi stata titolare di poteri propri e la competenza attribuitale in via

¹¹⁷ Cfr., al riguardo, G. COCOZZA, *La decisione plurale...cit.*, p. 118, nota n. 2.

¹¹⁸ D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione... cit.*, p. 106.

¹¹⁹ P. M. PIACENTINI, *La conferenza di servizi: considerazioni generali*, in *Riv. trim. app.*, 1989, p. 1143 e ss.; G. CATURANI, *La conferenza di servizi: profili costituzionali*, in *Riv. trim. app.*, 1989, p. 1171; G. CORSO, F. TERESI, *Il procedimento amministrativo e l'accesso ai documenti*, Maggioli, Rimini, 1991, p. 105; G. LEONDINI, *La disciplina degli interventi per i Campionati mondiali di calcio del 1990 nel quadro della problematica del coordinamento amministrativo*, in *Riv. giur. Urb.*, 1990, pp. 146 e ss.

¹²⁰ G. COCOZZA, *La decisione plurale...cit.*, p. 118, che riconosce parziale pregio ad una simile ricostruzione: “questa conclusione, con la conseguente diversa disciplina anche da un punto di vista processuale in relazione alla notifica del ricorso, da effettuare all'organo e non alle singole amministrazioni, mirava ad esaltare il ruolo di composizione unitaria tra gli interessi attraverso il confronto dialettico, ancorandola al collegio”.

esclusiva nell'emanazione dell'atto non avrebbe rappresentato la mera somma delle competenze spettanti alle singole amministrazioni, come nell'ipotesi della riunione di organi. Tutti i profili di disciplina dell'istituto sarebbero quindi dovuti essere regolati dai principi generali propri degli organi collegiali, senza che dovesse assumere particolare rilievo la funzione di coordinamento che la conferenza svolge tra i soggetti partecipanti: da ciò sarebbero derivate sia l'imputabilità dell'atto finale alla conferenza stessa sia la sua legittimazione processuale passiva¹²¹.

Nello stesso tempo, esattamente come la locuzione “determinazioni concordate” aveva in precedenza offerto un substrato normativo fertile alla diffusione della dogmatica postulante un nesso con la disciplina dell'accordo, la riforma della disciplina dell'istituto che interveniva nel 2000 (e che prevedeva l'adozione della determinazione conclusiva “a maggioranza dei presenti” in un'ottica che, come già si è avuto modo di precisare¹²², era stata in un primo momento intesa quale metodo di decisione aridamente numerico – quantitativo) pareva

¹²¹ R. MUSONE, *La conferenza di servizi...* cit., p. 45.

¹²² Cfr., *supra*, par. 1.4.

garantire un solido appiglio letterale alla dottrina¹²³ a sostegno di una ricostruzione di stampo organicista¹²⁴.

Anche in questo caso, peraltro, le ulteriori modifiche apportate al dettato normativo dai più recenti interventi legislativi (ed il riferimento, nella fattispecie, è soprattutto al disposto della l. n. 15 del 2005 ed all'espresso superamento del principio maggioritario a favore del più flessibile criterio della prevalenza) hanno ben presto relegato l'impostazione in esame ad una sempre minore rilevanza, giacché, all'evidenza, il criterio della prevalenza male si accorda con il funzionamento di una qualsiasi tipologia di organo collegiale. A ciò pare doveroso aggiungere che in questa sede si intende aderire alla ricostruzione fortemente critica nei confronti dell'intero impianto organicista, formulata già originariamente (ovverosia prima dell'introduzione del criterio della

¹²³ V. G. CIAGLIA, *La nuova disciplina della conferenza di servizi...* cit., secondo cui “la nuova conferenza di servizi appare “assai più simile ad un organismo collegiale che si esprime a maggioranza dei votanti”; F. CARINGELLA - L. TARANTINO, *Commento...* cit., pp. 368 e ss., secondo i quali “la tesi che vuole relegare” la conferenza di servizi al rango di puro modulo procedimentale “appare oggi suscettibile di rivisitazione alla luce delle significative novità introdotte dalla legge n. 340 del 2000”.

¹²⁴ Conformemente, v. M. A. QUAGLIA, *La conferenza di servizi come strumento di semplificazione...* cit., p. 66, il quale ricorda come “tale tesi rinveniva il proprio presupposto nell'intervenuta capacità della conferenza di assumere le proprie decisioni conclusive a maggioranza, in tal modo mutando l'ordine delle competenze, con conseguente prevalenza sulle singole determinazioni della maggioranza delle posizioni espresse; in questo modo, la conferenza tenderebbe a porsi come un organo straordinario dell'amministrazione”.

prevalenza) da attenta dottrina¹²⁵, sulla base di due differenti presupposti: da una parte, e in un'ottica più generale, il “superamento della stagione della collegialità”¹²⁶ da parte del legislatore, verificatosi proprio nei medesimi anni in cui si riscontra la massima implementazione dell'utilizzo della conferenza di servizi (che viene anzi indicata, nelle relazioni di accompagnamento a diversi testi normativi, come strumento idoneo a sostituire i collegi soppressi¹²⁷); in

¹²⁵ F. G. SCOCA, *Analisi giuridica...* cit., pp. 260 – 261: “l'accostamento tra conferenza di servizi e ufficio collegiale ha peraltro fatto ritenere ad alcuni tra i commentatori di precedenti ipotesi di conferenza e tra i più veloci commentatori della legge sul procedimento che la prima costituisca una forma particolare (temporanea e flessibile) di collegio: ossia che essa assuma rilievo di organo (collegiale o misto), e che, quindi, si qualifichi come istituto di ordine organizzativo. Questa ricostruzione non sembra accoglibile, e non è accolta dalla dottrina prevalente e dalla giurisprudenza pressoché costante: la conferenza di servizi non è un organo collegiale, non è anzi nemmeno un organo, non ha rilievo sul piano organizzativo, non ha sostanza di ufficio; è uno strumento procedimentale ed operativo, consiste nella riunione in un solo luogo o sede di discussione di uffici diversi o di diverse amministrazioni, senza modificazione di competenze e, in particolare, senza un trasferimento di competenze (o di poteri) dai singoli partecipanti alla riunione (ovvero dagli uffici che essi rappresentano) ad una (inesistente) struttura collegiale. La conferenza consente valutazioni dialettiche comuni ma non da luogo a provvedimenti unitari, come tali imputabili ad un solo organo a struttura composita”.

¹²⁶ L'espressione è di D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione...* cit., p. 110.

¹²⁷ Cfr. M. TALANI, *La conferenza di servizi...* cit., p. 85: “il dato letterale normativo (art. 1, comma 28, lett. b, legge n. 537/1993, di accompagnamento alla legge finanziaria per il 1994) esclude la natura di organo collegiale della conferenza, in quanto ivi si

secondo luogo l'impossibilità di ricondurre in maniera soddisfacente la conferenza di servizi ad alcuna tra le categorie di organi, in accordo con le classificazioni storicamente elaborate della dogmatica giuspubblicistica classica¹²⁸.

prevede, con regolamento da emanarsi entro novanta giorni ai sensi dell'art. 17, comma 2, legge n. 400/1988, la sostituzione degli organi collegiali dello Stato con l'istituto della conferenza di servizi, nell'ambito del riordino generale delle strutture statali. Infatti, la conferenza di servizi è stata indicata, negli articoli 2 legge n. 537/1993 e 3 d.P.R. 9 maggio 1994 n. 608 (Regolamento di esecuzione recante norme sul riordino degli organi collegiali dello Stato), come istituto sostitutivo di collegi soppressi. L'intento del legislatore di sostituire gli organi collegiali con conferenze di servizi è stato ribadito nell'art. 20, comma 5, lett. *f* legge n. 59/1997 (c.d. legge Bassanini)".

¹²⁸ Così si esprime, condivisibilmente, D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione...* cit., pp. 112 – 115, secondo il quale, "la irriducibilità della conferenza di servizi nell'alveo degli istituti aventi rilevanza (di struttura) organizzativa è già contenuta, a ben vedere, nelle raffinate conclusioni da tempo affinate in dottrina intorno al concetto di organo e alle sue classificazioni. Al di là della distinzione tra organi interni e organi esterni (...) è utile ricordare che, accanto alla classificazione funzionale (attinente, cioè, al contenuto dei poteri assegnati) tra organi procedimentali, deliberativi ed esecutivi ovvero tra organi attivi (ossia procedimentali, deliberativi ed esecutivi, insieme considerati), consultivi e di controllo, rilevanti, ai fini della presente indagine, sono le distinzioni, tra loro parzialmente interferenti, tra organi permanenti e temporanei, ovvero tra organi ordinari e straordinari, basate, rispettivamente sul carattere della stabilità e della durata, e sulla rispondenza o meno al quadro organizzativo ordinario della figura soggettiva presa in considerazione"; orbene, "la figura della conferenza di servizi non si inserisce in alcuna delle accennate tipologie di organi. Non può essere considerata, infatti, un organo permanente, attesa la mancanza in essa del carattere della stabilità, né tantomeno un organo temporaneo, dato che le funzioni in essa

Se quindi, in definitiva, la dottrina è giunta solo dopo un faticoso percorso alla pressoché pacifica qualificazione dell'istituto quale nuovo modo di svolgere il procedimento, la giurisprudenza amministrativa si è invece distinta, con eccezioni rare ed invero piuttosto sporadiche¹²⁹, per aver da subito inquadrato correttamente la questione¹³⁰. L'affermazione che è più frequentemente possibile pervenire nelle pronunce del giudice di legittimità è, infatti, che la conferenza rappresenta “un modulo procedimentale e non già un ufficio speciale della pubblica amministrazione, autonomo rispetto ai soggetti che vi prendono parte”¹³¹.

A equivalenti posizioni è approdata infine anche la Corte Costituzionale che, dopo un primo periodo di

esercitate mancano del carattere della temporaneità. Non appare corretto nemmeno ricondurre la conferenza tra gli organi straordinari atteso che, di regola, la convocazione della stessa costituisce un momento fisiologico dell'attività delle amministrazioni convocate e non, invece, un modo per supplire a situazioni di scarsa funzionalità delle amministrazioni medesime”. In definitiva, quindi, “il superamento dell'ipotesi ricostruttiva che vede nella conferenza di servizi una forma (particolare) di organo collegiale appare coerente, pertanto, anche con la sistemazione delle caratteristiche peculiari degli organi collegiali elaborata e da tempo consolidata nella tradizione disciplinare giuspubblicistica”.

¹²⁹ La già menzionata pronuncia del TAR Campania, Napoli, sez. I, 20 ottobre 2004, n. 14904; ma cfr., anche, TAR Liguria, Genova, sez. I, 28 settembre 2002, n. 984 e TAR Marche, 5 agosto 2004, n. 1233.

¹³⁰ Tra le tante, si segnalano: Cons. St., sez. IV, 13 luglio 1998, n. 1088; Cons. St., sez. V, 15 aprile 1999, n. 139; Cons. St., sez. IV, 14 giugno 2001, n. 3169; Cons. St., sez. VI, 29 gennaio 2002, n. 491; Cons. St., sez. V, 7 ottobre 2002, n. 5295; Cons. St., sez. V, 9 dicembre 2003, n. 8080; Cons. St., sez. V, 2 maggio 2012, n. 2488.

¹³¹ La ricostruzione è di G. COCOZZA, *La decisione plurale...* cit., p. 125.

sostanziale neutralità con riferimento al dibattito allora in corso sulla natura giuridica dell'istituto¹³², è infine giunta, nel 2012, all'espressa qualificazione della conferenza come mero modulo procedimentale¹³³.

In conclusione, è possibile affermare come la conferenza di servizi rappresenti qualcosa di nuovo, non riconducibile a nessuno degli istituti già ampiamente sviscerati dalla dottrina classica: essa è certamente un "modo" di realizzare il procedimento, ma una simile definizione appare poco utile se non accompagnata da un'ulteriore specificazione: tale modulo, infatti, si caratterizza per la sua capacità di massimizzare il coordinamento, inteso, però, come coordinamento di interessi e non solo (e non per forza) come coordinamento di organi o di amministrazioni. La questione dell'identità giuridica dell'istituto quale "modulo procedimentale di coordinamento di interessi" verrà, ad ogni modo, ripresa nella parte finale del presente lavoro, solo dopo aver passato in rassegna, nel capitolo che segue, gli aspetti concreti del funzionamento del procedimento in conferenza.

¹³² Cfr., ampiamente, le ricostruzioni operate da: M. Talani, *La conferenza di servizi...* cit., pp. 88 e ss.; G. COCOZZA, *La decisione plurale...* cit., pp. 121 e ss.

¹³³ Corte Cost., 11 luglio 2012, n. 179.

Capitolo 2

Il funzionamento della conferenza di servizi.

2.1 Una disciplina troppo frequentemente modificata (e commentata).

La disciplina della conferenza di servizi è contenuta nel capo IV della l. 241 del 1990 ed è attualmente regolata dagli articoli 14, 14 *bis*, 14 *ter*, 14 *quater*, 14 *quinquies*, per un totale di trentatré commi. Originariamente essa si presentava interamente racchiusa in un unico articolo, l'art. 14, composto, a sua volta, di soli quattro commi. Nessun altro istituto della legge generale sul procedimento amministrativo ha sopportato, in appena venticinque anni, una modifica ed un ampliamento di tale portata. A ciò si aggiunga che (come è stato delineato nel capitolo che precede) le riforme intervenute hanno soventemente stravolto l'intero impianto della conferenza, modificandone presupposti, deroghe, regole di funzionamento.

La conferenza di servizi rappresenta peraltro una novità di indiscutibile rilievo ed un istituto dai tratti originalissimi, in un ordinamento, come quello italiano, da sempre incentrato sulla rigida divisione delle competenze e sul procedimento lineare. Conseguentemente, essa ha richiamato l'attenzione di una pluralità di interventi a commento, che, di volta in volta, hanno cercato di

chiarificarne la portata e gli scopi. Abbondante (e spesso anche particolarmente qualificata) dottrina si è quindi susseguita nel tentativo di esegesi dell'istituto, costruendo impianti dogmatici complessi ed articolati, per ovvie ragioni riferiti sempre al modello di conferenza vigente all'epoca del commento. A distanza di pochi anni, però, tale modello subiva puntualmente una modifica (talvolta una completa riscrittura) ad opera di un nuovo intervento legislativo, cosicché le problematiche affrontate dal dibattito accademico precedente finivano per scadere nell'inattualità, a causa delle novazioni normative che, a loro volta (con l'ausilio di un legislatore soventemente approssimativo), originavano nuove questioni o stravolgevano completamente i termini della discussione corrente.

Una simile stratificazione ha originato (e non avrebbe potuto che originare) un groviglio di impianti ricostruttivi, talvolta persino opposti l'uno all'altro, i quali, se pure hanno avuto il parziale merito di scandagliare l'istituto sotto molteplici punti di vista¹³⁴, si sono spesso rivelati altresì forieri di una crescente confusione esegetica¹³⁵. Ciò si è verificato anche perché, con un'inopportuna frequenza, la dottrina successiva alle riforme ha cercato di

¹³⁴ Cfr. G. COCOZZA, *La decisione plurale...* cit., p. 109, secondo cui “le classificazioni, che si rinvengono nelle ricostruzioni della dottrina, indubbiamente hanno colto i molteplici caratteri della conferenza”, purtuttavia, “allo stesso tempo, fanno sorgere qualche dubbio sull'utilità di una tale variegata individuazione di modelli”.

¹³⁵ Similmente, v. G. COMPORI, *Conferenze di servizi...* cit., p. 237, il quale critica gli interventi che individuano una pluralità di conferenze di servizi, segnalando come essi “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”.

tenere in vita gli impianti ricostruttivi precedentemente formulati, con l'intento di provare ad adattarli, volta per volta, alle modifiche nel frattempo intervenute, laddove sarebbe stato indubbiamente più proficuo prendere atto della variazione dell'esistente e ricominciare l'analisi dal principio.

Si finisce così per doversi districare tra le elaborazioni di una molteplicità di diverse tipologie di conferenze di servizi¹³⁶, quando, in realtà, il dettato normativo fa menzione di una conferenza di servizi al singolare¹³⁷; ci si interroga sulla connotazione

¹³⁶ La più celebre distinzione è quella tra modello istruttorio e decisorio, ma si possono rinvenire le più svariate qualificazioni: conferenze interne ed esterne; conferenze procedimentali ed operazionali; conferenze di uffici e conferenze di amministrazioni; conferenze ad istanza pubblica e conferenze ad istanza privata; conferenze procedimentali e trasversali; conferenze per procedimenti in serie e conferenze per procedimenti in parallelo. La più recente ricognizione al riguardo è di G. COCOZZA, *La decisione plurale...* cit., pp. 107 – 114, e ad essa si rinvia integralmente. Tra le tante classificazioni la più convincente (anche questa, però, in un'ottica rigorosamente descrittiva e non certo funzionale) pare quella formulata da G. CUGURRA, *La concentrazione...* cit., p. 86, tra conferenze di uffici e conferenze di amministrazioni; sul punto si tornerà nel corso del paragrafo successivo.

¹³⁷ Va da sé che come eccezione a tale unitarietà si configura la conferenza di servizi preliminare, alla quale, non a caso, è dedicato un apposito articolo, l'art. 14 *bis*. Tale conferenza “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”. Si tratta, quindi, di una conferenza a cui prendono parte le medesime

“topografica”¹³⁸ della conferenza all’interno del procedimento al fine di giustificare o negare la partecipazione del privato¹³⁹, laddove oggi è la legge stessa

amministrazioni che dovranno poi essere coinvolte nell’adozione del provvedimento finale ed il cui scopo ultimo pare quello di pervenire ad una sorta di “schema di decisione definitiva”, giacché “tutte le amministrazioni coinvolte nella realizzazione del progetto in esame dovranno indicare le condizioni che, se rispettate, consentiranno di ottenere il loro assenso definitivo alla realizzazione dell’intervento” (G. COCOZZA, *La decisione plurale...* cit., p. 112). Pur non approdando, quindi, a nessuna decisione definitiva, i procedimenti autorizzatori che si svolgeranno in sede di conferenza preliminare rimarranno, “a tutti gli effetti, costitutivi del provvedimento finale” (cfr. R. MUSONE, *La conferenza di servizi...* cit., p. 64). Pare opportuno, inoltre, segnalare che, per costante giurisprudenza, la conferenza preliminare non assurge a “mezzo di manifestazione del consenso, con la conseguenza che, ad essa, non si applicano le disposizioni (come quella dell’art. 14 *ter*, comma 6, l. n. 241 del 1990), volte a disciplinare l’apporto volitivo delle Amministrazioni partecipanti” (Cons. St., Sez. IV, 4 giugno 2004, n. 3505) e neppure “le disposizioni volte a rimediare alla non unanimità, quale l’art. 14 *quater*, comma 3, della legge n. 241/1990” (TAR Lazio, Roma, Sez. I, 5 dicembre 2007, n. 12470).

¹³⁸ Lo spunto è di F. G. COCA, *Analisi giuridica...* cit., p. 266, ma è stato efficacemente ripreso anche da S. DETTORI, *La conferenza di servizi come regola di coordinamento...* cit., p. 125.

¹³⁹ Il riferimento è al dibattito intercorso in dottrina tra chi sosteneva che la conferenza di servizi attenesse sempre al momento istruttorio del procedimento (v., ad esempio, B. CAVALLO, *Provvedimenti e atti amministrativi...* cit., pp. 214 e ss.) e chi, invece, la collocava inderogabilmente nella fase decisoria (F. G. COCA, *Analisi giuridica...* cit., pp. 265 e ss.). A sua volta tale confronto traeva origine dalla precedente divisione tra i sostenitori di una conferenza completamente sostitutiva del procedimento (tra i tanti, v. P. BERTINI, *La conferenza...* cit., p. 330) e chi invece preferiva qualificare la medesima come mera fase del procedimento (ad esempio, G. PAGLIARI, *La conferenza di servizi,*

a prevedere la convocazione in riunione dello stesso¹⁴⁰; si apprezzano pregevoli ricostruzioni del meccanismo di decisione in conferenza, incentrate però tutte sul superamento del dissenso¹⁴¹, quando l'introduzione del criterio di prevalenza ha traslato l'intera questione in un'ottica non più negativa (come può l'amministrazione precedente superare una manifestazione di dissenso, considerato che il criterio ispiratore è pur sempre la "determinazione concordata", per sua natura unanime?), bensì positiva (come decide oggi l'amministrazione precedente, preso atto che il principio unanimistico è stato del tutto accantonato?); ci si imbatte in surreali ricostruzioni giurisprudenziali¹⁴² che, anche dopo il cristallino intervento del legislatore¹⁴³, continuano, sulla base di antiquati impianti dottrinali, ad escludere la natura esoprocedimentale della determinazione conclusiva adottata dall'amministrazione precedente¹⁴⁴.

Per tali ragioni, e pur senza nessuna pretesa di esaustività o di completezza, si tenterà, nelle pagine che

in M. A. SANDULLI [a cura di], *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 608).

¹⁴⁰ V. art. 14 *ter*, commi 2 *bis* e 2 *ter*.

¹⁴¹ Il riferimento è al magistrale lavoro di D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione...* cit., il quale mantiene il grande merito di aver demolito, prima ancora della riforma del 2005, l'approccio ricostruttivo del meccanismo di decisione in conferenza in termini di criterio maggioritario – quantitativo puro; ciononostante, il successivo intervento della l. n. 15 del 2005 e la conseguente abrogazione del comma 2, dell'art. 14 *quater*, hanno depotenziato la rilevanza dei dissensi e, quindi, dei modi del loro superamento.

¹⁴² Valga per tutte, Cons. St., sez. VI, 31 gennaio 2011, n. 712.

¹⁴³ Con l. n. 122/2010, v., *supra*, par. 1.5.

¹⁴⁴ Sul punto si tornerà in seguito, per il momento si rinvia a R. MUSONE, *La conferenza di servizi...* cit., pp. 37 – 38.

seguono, di proporre una riflessione sul funzionamento della conferenza di servizi quanto possibile scevra da condizionamenti dogmatici derivati da questioni molto dibattute ma ormai poco attuali; si cercherà quindi di prendere sempre le mosse dal dettato normativo, nella sua versione più attuale, e di ricostruire le linee fondamentali dell'istituto con un approccio sistematico e, soprattutto, coerente con la *ratio* di coordinamento di interessi (e, in parte minore, di semplificazione) che lo caratterizza.

2.2 L'art. 14: un modello unitario di conferenza di servizi.

L'art. 14 svolge la funzione di introdurre ed inquadrare l'istituto in termini generali: esso ne delimita il campo di applicazione e, di conseguenza, segna il divario tra gli episodi di svolgimento del procedimento in conferenza e quelli in cui, al contrario, resta in vigore il procedimento lineare.

Messi da parte gli ultimi due commi, riferiti a fattispecie peculiari¹⁴⁵, l'articolo ricomprende quattro ipotesi, per le quali prevede, con presupposti parzialmente diversi, l'uso del modulo conferenziale. Sembra fin da subito opportuno precisare che l'art. 14 deve ovviamente venire letto in combinato disposto con l'art. 14 *ter*: laddove, infatti, il primo delimita il campo di applicazione dell'istituto, il secondo ne indica il metodo di funzionamento. Si tratta, a ben vedere, di un metodo di

¹⁴⁵ Il comma 5 è riferito unicamente alle ipotesi di affidamento di concessione di lavori pubblici, il comma 5 *bis* richiama, invece, la c.d. "conferenza telematica", che verrà più dettagliatamente analizzata nel prosieguo della trattazione.

funzionamento unitario, che prescinde del tutto dalle diverse ipotesi elencate nell'art. 14, le quali, pertanto, hanno l'unico scopo di perimetrare la sfera di applicazione della conferenza, senza che alle loro differenze consegua in alcun modo un diverso metodo di funzionamento dell'istituto medesimo.

I commi 1 e 3¹⁴⁶ attribuiscono una facoltà all'amministrazione procedente (o alle amministrazioni precedenti, nel caso del c. 3): la facoltà di convocare una conferenza di servizi per operare un esame contestuale dei molteplici interessi coinvolti in una determinata vicenda di azione amministrativa. Si tratta di ipotesi in cui l'ordinamento già prevede che sia necessario un solo atto di assenso (di competenza, appunto, dell'amministrazione procedente), ma nelle quali risultano comunque coinvolti vari interessi pubblici: la conferenza ha quindi il precipuo scopo di agevolare (nel senso di rendere più semplice) e migliorare (nel senso di rendere qualitativamente superiore) l'istruttoria svolta dal responsabile del procedimento, in vista della redazione del provvedimento. Per simili ragioni, la dottrina ha da subito messo in luce il

¹⁴⁶ Si tratta dei commi che delineano quella che, tradizionalmente, viene considerata la conferenza "istruttoria": si ritiene, però, di dover superare una simile classificazione, alla luce delle ultime riforme intervenute. Per completezza si segnala, comunque, che, ancora oggi, la dottrina ampiamente maggioritaria resta legata alla suddivisione della conferenza in istruttoria e decisoria. Da tale posizione si distaccano, isolati: N. BASSI, *Commento agli articoli 14, 14 bis, 14 ter, 14 quater della l. n. 241/1990*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *L'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 456 e ss.; S. DETTORI, *La conferenza di servizi come regola di coordinamento...* cit., pp. 124 e ss.; B. CAVALLO, *Provvedimenti e atti amministrativi...* cit., pp. 213 e ss.; G. COMPORI, *Conferenze di servizi...* cit., pp. 237 e ss.

carattere monostrutturato di tale conferenza¹⁴⁷. Trattandosi comunque di una decisione che l'amministrazione procedente è chiamata ad adottare autonomamente, coerentemente, l'ordinamento ha previsto la mera facoltà, per la medesima, di avvalersi dello strumento conferenziale.

Nell'ipotesi del primo comma, la menzionata pluralità di interessi è situata all'interno di un unico procedimento, laddove nell'ipotesi prevista dal terzo comma viene presupposta la contemporanea pendenza di più procedimenti distinti ma connessi in riferimento all'oggetto. Nel primo caso, quindi, in conferenza si verifica una sorta di riunione collegiale di funzionari pubblici, atta a sostituire l'attività di richiesta di pareri o di altri atti consultivi che, altrimenti, il responsabile del procedimento principale dovrebbe porre in essere singolarmente per conseguire un analogo spettro di valutazioni istruttorie altrui¹⁴⁸; nel secondo, invece, si predispone una vera e propria istruttoria unificata, con il chiaro intento di evitare, per quanto possibile, che procedimenti connessi pervengano a conclusioni discordanti¹⁴⁹.

I commi 2 e 4 indicano, invece, una conferenza di servizi (tendenzialmente obbligatoria) che ha lo scopo di sostituire gli atti di assenso "comunque denominati" che siano prescritti dall'ordinamento per il compimento di un determinato intervento o per lo svolgimento di una determinata attività. In queste ipotesi, dunque,

¹⁴⁷ La differenza tra conferenze di servizi monostrutturate e pluristrutturate è anch'essa molto diffusa in dottrina: l'origine di tale espressione è riferibile a F. CARINGELLA, *Corso...* cit., p. 1338.

¹⁴⁸ Così N. BASSI, *Commento agli articoli...* cit., p. 456.

¹⁴⁹ *ID.*, p. 457.

l'ordinamento prevede una pluralità di atti di assenso¹⁵⁰ (e quindi una pluralità di amministrazioni), ma è la legge stessa a stabilire che, con il passaggio (obbligatorio) dal procedimento lineare al procedimento conferenziale, tali molteplici atti di assenso vengano ricompresi e sostituiti da una sola manifestazione di volontà che, ai sensi dell'art. 14 *ter*, sarà adottata, ancora una volta, dall'amministrazione procedente. Ugualmente ai casi dei commi 1 e 3, quindi, anche in queste fattispecie si verificherà un'unica istruttoria, che però, questa volta, vedrà tendenzialmente l'intervento in conferenza di autonome amministrazioni più che di meri uffici¹⁵¹. Esattamente come nelle ipotesi sopra descritte, al termine della riunione, ogni soggetto partecipante comunicherà la propria posizione e l'amministrazione procedente, anche in questo caso, ne prenderà atto ma deciderà autonomamente¹⁵².

Le differenze tra le due situazioni stanno quindi in ciò: nelle ipotesi *ex cc.* 1 e 3, l'ordinamento prevedeva già originariamente un solo atto di assenso e tale previsione non è mutata: l'amministrazione preposta a formulare il provvedimento può agevolare il proprio compito

¹⁵⁰ Da cui la diffusa definizione di “conferenza pluristrutturata”, v. *supra*, nota 147.

¹⁵¹ V. *supra*, nota 136. La distinzione tra conferenze di uffici e conferenze di amministrazioni è di G. CUGURRA, *La concentrazione...* cit., p. 86.

¹⁵² Su posizioni simili, v. S. DETTORI, *La conferenza di servizi come regola di coordinamento...* cit., pp. 124 e ss., in un paragrafo che, non a caso, si intitola “conferenza istruttoria e conferenza decisoria: una inutile classificazione”. L'autore, a pag. 126, precisa come “in realtà, l'attribuzione dell'attività in conferenza del predicato di attività istruttoria o decisoria è probabilmente una questione puramente definitoria, essenzialmente dipendente dalla considerazione del momento valutativo degli interessi quale attività della fase di istruzione o della decisione del provvedimento”.

servendosi della conferenza di servizi; nelle ipotesi *ex cc.* 2 e 4, l'ordinamento prescriveva in origine diversi atti di assenso, oggi, da un punto di vista esoprocedimentale, ne prevede uno solo: l'amministrazione preposta a formularlo è però tenuta a coinvolgere, nell'istruttoria preordinata all'emanazione dello stesso, le altre amministrazioni, che si ritrovano private dalla legge del potere di emanare o di negare un proprio autonomo atto di assenso esterno. Esaurito tale coinvolgimento, l'amministrazione procedente provvede da sola¹⁵³. Si tratta, quindi, anche in questo caso¹⁵⁴, di una decisione di tipo monostrutturato¹⁵⁵.

¹⁵³ Conformemente, N. BASSI, *Commento agli articoli...* cit., p. 460, rileva che “neppure da un punto di vista strutturale (...) le differenze tra le due conferenze sono oggi così lampanti come un tempo. In quella istruttoria, certamente, il parere di segno negativo espresso da una delle amministrazioni partecipanti non è di per sé in grado di produrre un effetto di veto sulla decisione finale, in conformità alla regola generale in forza della quale un parere (non vincolante) di contenuto negativo può essere superato dall'amministrazione procedente fornendo un'adeguata motivazione. Ma il potere di veto di ognuno degli enti riuniti è scomparso oggi anche nel quadro della conferenza decisoria, posto che (sebbene in modi diversificati a seconda di quale sia l'amministrazione dissenziente) la valutazione negativa espressa nel contesto della conferenza (prima della sua formale indizione e durante lo svolgimento della riunione) può essere resa ininfluente qualora così decida (anche in questo caso fornendo una congrua giustificazione) l'amministrazione procedente”.

¹⁵⁴ Seppure, come sarà meglio esaminato in seguito, con parziali deroghe e numerose cautele, poste a parziale bilanciamento dell'incremento del potere attribuito all'amministrazione procedente.

¹⁵⁵ Nello stesso senso, N. BASSI, *Commento agli articoli...* cit., p. 460: “la vera distinzione fra i due tipi di conferenza, allora, non riposando su profili di struttura o di efficacia risulta in definitiva ancorata a dati prevalentemente formali. La conferenza istruttoria è

Tale conclusione, che dopo la riforma del 2005 emerge con chiarezza già dalla lettura del dato letterale degli articoli 14 e ss.¹⁵⁶, non deve spaventare l'interprete che, abituato ad un sistema caratterizzato da una marcata "gelosia delle competenze"¹⁵⁷, potrebbe intravedere in una simile soluzione un episodio di violazione del principio di attribuzione, che, spinto alle estreme conseguenze, si tramuterebbe in una sorta di sviamento di potere permanente¹⁵⁸. Bisogna infatti subito chiarire che,

destinata ad operare solo quando il coinvolgimento nella vicenda procedimentale di una pluralità di amministrazioni è il frutto di un'autonoma scelta dell'amministrazione procedente (essa copre, in altre parole, soprattutto l'area dei pareri facoltativi): ed è esattamente questo aspetto che spiega adeguatamente la ragione per la quale in tal caso la convocazione della conferenza è solo facoltativa. Quando, invece, è direttamente la configurazione normativa della fattispecie provvedimento a delineare l'azione congiunta di una pluralità di amministrazioni diverse (perché il provvedimento finale è condizionato dal previo ottenimento di assensi provenienti da enti diversi da quello procedente o perché per lo svolgimento di una medesima attività è richiesta l'acquisizione di più atti di assenso amministrativi) la legge impone il ricorso alla conferenza decisoria, la cui indizione è pertanto coerentemente resa obbligatoria".

¹⁵⁶ Anche se a conclusioni parzialmente simili giunse già, ben prima della riforma del 2005, B. CAVALLO, *Provvedimenti e atti amministrativi...* cit., p. 214: "il modello (...) è unitario: presenta una specifica, precisa operatività preparatoria, che *naturaliter* si esaurisce in questa fase, senza debordare necessariamente in quella decisionale".

¹⁵⁷ V. *supra*, nota 15.

¹⁵⁸ Si tratta di una preoccupazione, talvolta strisciante, immanente in numerosi commenti all'istituto, anche se solo in alcuni casi la si apprende emergere con nitidezza: v., ad esempio, G. PAGLIARI, *La conferenza di servizi...* cit., pp. 632 – 633: "la conferenza dei servizi decisoria, però, non può essere sempre indetta quando

se è vero che le attribuzioni sono distribuite dalla legge tra le varie amministrazioni per meglio perseguire la cura di determinati interessi pubblici, vero è altresì che non risulta ontologicamente nemmeno concepibile la concretizzazione di alcuno sviamento di potere nel momento in cui è la legge stessa a modificare la propria statuizione ed a trasferire un interesse dalla curatela esclusiva di un solo centro di potere ad un meccanismo più complesso che, pur mantenendo il coinvolgimento dell'amministrazione un tempo titolare in esclusiva, ampli lo spettro dell'attribuzione e conferisca ad un altro centro di potere (pur a certe e rigorose condizioni) il potere di statuire definitivamente. In altre parole, gli interessi pubblici sono attribuiti ad un'amministrazione non per diritto divino, bensì per previsione legislativa: la circostanza che tale previsione sia cambiata e si sia modificato ed allargato il novero dei soggetti competenti ad intervenire nel merito della questione non ha nulla a che vedere con un presunto "depotenziamento degli interessi pubblici"¹⁵⁹, né, tantomeno, con lo sviamento di potere¹⁶⁰.

sussista la necessità di acquisire atti di assenso comunque necessari. Se così fosse, le perplessità sulla legittimità della fattispecie in specie con riferimento alla ripartizione legale delle competenze sarebbero destinate ad essere crescenti”.

¹⁵⁹ *Contra*, v. G. COMPORI, *Conferenze di servizi...* cit., p. 211, a sua volta, e condivisibilmente, criticato da F. G. SCOCA, *Analisi giuridica...* cit., p. 284.

¹⁶⁰ Il tema sarà trattato in maniera più approfondita nel corso del capitolo 3; per il momento, basti segnalare che non si comprende in quale modo ad un aumento dei soggetti preposti alla cura di un interesse pubblico possa corrispondere un depotenziamento dello (e non una maggiore attenzione allo) stesso. Si concorda peraltro con F. G. SCOCA, *Analisi giuridica...* cit., p. 284, quando precisa che, ad ogni modo, le ragioni dell'amministrazione settoriale, partecipante alla conferenza, non potranno certamente essere ignorate o

Inoltre, una volta appurato che la conferenza di servizi segue un modello di funzionamento unitario, automaticamente si dequota anche la dibattuta controversia inerente alla sua collocazione topografica: sia che essa venga annoverata alla fase istruttoria del procedimento¹⁶¹ sia che si preferisca configurarla come parte integrante del

pretermesse, ma soltanto superate, dopo attenta valutazione comparativa e sempre previa adeguata motivazione.

¹⁶¹ E' la posizione di B. CAVALLO, *Provvedimenti e atti amministrativi...* cit., pp. 214 – 215: “trova, quindi, spiegazione l'unitarietà di simile strumento procedimentale, che consente la partecipazione di altre amministrazioni, diverse da quella precedente, nell'ambito della fase istruttoria: una diversa opinione, adombrata nella più recente letteratura, assegna l'istituto alla fase decisoria, secondo un dichiarato fine di privilegiare la soluzione pattizia, che può scaturire, ma non necessariamente, dalla conferenza di servizi. Questa è, invece, sempre servente per il procedimento, solo eventualmente per l'accordo di programma: ne segue che non sembra convincente collocare la conferenza al di fuori della fase istruttoria ovvero escogitare distinzioni tra conferenze istruttorie e conferenze decisorie”. Del resto, secondo l'Autore, è “la stessa normativa a confermare la natura squisitamente istruttoria della conferenza, che può essere indetta, in prima ipotesi, qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti nel procedimento; (...) in seconda ipotesi la conferenza potrà essere convocata per acquisire, in termini di accelerazione della fase istruttoria, intese, concerti, nulla osta o assensi... di altre amministrazioni pubbliche; (...) anche sotto questo angolo visuale si può spiegare la scelta in termini di opportunità, non solo temporale, che può suggerire all'amministrazione precedente questa accelerazione della fase istruttoria per acquisire, *aliunde*, l'atto endoprocedimentale, senza ricorrere all'attivazione del subprocedimento, ma più semplicemente con l'indizione della conferenza e la sua possibile positiva conclusione”.

momento decisorio¹⁶², infatti, il risultato rimane il medesimo e, soprattutto, dalla scelta dell'una o dell'altra opzione non risulta derivarne alcuna utile conseguenza pratica. Come acutamente osservato in dottrina, infatti, l'ottica prospettica che si dovrebbe assumere nell'esame di questo istituto appare completamente differente: “non si tratta infatti di individuare se la contestualizzazione della

¹⁶² Come sostenuto da F. G. COCA, *Analisi giuridica...* cit., pp. 267 – 268, secondo il quale “se la fase decisoria si fa coincidere con lo svolgersi del processo logico di decisione e non si riduce (ingiustificatamente) alla formulazione o, ancora più, alla (semplice) formalizzazione del provvedimento finale, risulta inevitabile concludere che la valutazione degli interessi pubblici, la individuazione in concreto dell'interesse pubblico da perseguire, la determinazione ossia dell'obiettivo da raggiungere e la individuazione dei mezzi idonei per raggiungerlo, sono l'oggetto (e poi il frutto) di una serie progressiva di scelte tra alternative possibili, che non possono che appartenere all'attività decisoria”. Di conseguenza, “la tesi dottrinale che assegna la conferenza alla fase istruttoria si fonda sul convincimento che la valutazione degli interessi costituisce, insieme alla ricognizione dei fatti, attività istruttoria ovvero sulla riduzione della fase decisoria alla sola fase costitutiva degli effetti, ossia alla sola adozione formale del provvedimento finale. Se peraltro si rammenta, da un lato, la distinzione tra decisione e provvedimento; e, dall'altro lato, gli stadi del processo decisionale (ipotizzazione, valutazione delle possibili alternative e scelta tra di esse) o, se si preferisce, le componenti logiche della decisione, sembra che le tesi surriferite non meritino di essere accolte. In particolare la determinazione del voluto è proprio ciò che contraddistingue lo stato terminale del processo decisionale, coincidendo totalmente con la decisione definitivamente compiuta”. Da tutto ciò, secondo l'Autore, “deriva che anche la conferenza c.d. interna e da molti qualificata come conferenza istruttoria, appartiene a pieno titolo alla fase decisoria, in quanto finalizzata all'esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti in un (unico) procedimento amministrativo”.

valutazione degli interessi avvenga nella fase istruttoria piuttosto che in quella decisoria del procedimento, ma di accettare che l'intero processo di esplicazione della funzione amministrativa, in presenza di particolari presupposti, sia regolato da una peculiare disciplina che si inserisce in quella generale del procedimento amministrativo¹⁶³.

Tale peculiare disciplina, ai sensi dell'art. 14, è peraltro ormai prevista, in vece del classico procedimento lineare, per una vasta serie di ipotesi, così riassumibili:

- a) obbligatoriamente, ai sensi del comma 4, tutte le volte che un'attività del privato sia subordinata ad atti di assenso di competenza di più amministrazioni pubbliche, sia su esplicita richiesta del privato¹⁶⁴ sia in assenza di una simile istanza¹⁶⁵;

¹⁶³ S. DETTORI, *La conferenza di servizi come regola di coordinamento...* cit., p. 127, che prosegue, alla nota n. 61, rilevando come, in realtà, “sarebbe possibile ravvisare l'esigenza di un confronto tra interessi sia in una fase addirittura preistruttoria del procedimento, immediatamente successiva all'avvio, che in una fase più propriamente istruttoria o anche decisoria. In tal senso non si può limitare la funzione della conferenza prevista dal comma 1 dell'art. 14 all'accelerazione della fase istruttoria del procedimento mediante concentrazione temporale degli adempimenti dell'Amministrazione. Per la conferenza, a rigore, non sarebbe quindi possibile definire alcun riferimento spazio-temporale che ne consenta la delimitazione in un preciso ambito di operatività”.

¹⁶⁴ In proposito, è stato correttamente segnalato in dottrina, in particolare da G. COCOZZA, *La decisione plurale...* cit., p. 114, 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

b) obbligatoriamente, ai sensi del comma 2, primo periodo, tutte le volte che la legge preveda una pluralità di atti di assenso da parte di molteplici amministrazioni e le amministrazioni diverse da quella precedente non abbiano già autonomamente comunicato all'amministrazione precedente (su richiesta della medesima¹⁶⁶) il proprio assenso, nel breve termine di trenta giorni;

presentare la richiesta ad opera del privato dinanzi ad una delle amministrazioni partecipanti alla conferenza”. Pertanto, come indicato da altra dottrina (D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione...* cit., p. 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 fine della (eventuale ed obbligatoria) convocazione della conferenza”.

¹⁶⁵ Segnala, condivisibilmente, S. TATTI, *Il privato nella disciplina...* cit., p. 306, che “omettendo di convocare la conferenza di servizi necessaria, l'amministrazione si espone alla possibilità di diffida, da parte del cittadino interessato, affinché provveda alla convocazione medesima. L'inerzia a quanto contenuto nella diffida, dunque la formazione del silenzio inadempimento, consente di ricorrere perché sia dichiarato l'obbligo dell'amministrazione di determinarsi espressamente sulla domanda”.

¹⁶⁶ Va segnalato che è però ormai diffusissima la prassi (pur priva di qualsiasi copertura normativa) secondo la quale numerose amministrazioni tendono ad indire direttamente una conferenza di servizi senza richiedere preliminarmente l'atto di assenso alle altre amministrazioni e, di conseguenza, senza attendere l'infruttuosa scadenza del termine di trenta giorni. Tale prassi, come segnalato da attenta dottrina (G. SCIULLO, *La Conferenza di servizi come meccanismo...* cit., p. 1142, nota 29), “non sembra da valutarsi in termini di illegittimità in relazione all'obiettivo sotteso di accelerare l'iter di conclusione del procedimento”. Purtuttavia, essa non deve comunque tradursi in un'ingiustificata “compressione dei

c) facoltativamente (la facoltà è attribuita all'amministrazione procedente), ai sensi del comma 2, secondo periodo, tutte le volte che la legge preveda una pluralità di atti di assenso da parte di molteplici amministrazioni e le amministrazioni diverse da quella procedente abbiano comunicato all'amministrazione procedente (entro trenta giorni) il proprio diniego, ma, ciononostante, l'amministrazione procedente non abbia ritenuto tale diniego dirimente ai fini dell'interruzione del procedimento¹⁶⁷;

tempi di valutazione previsti dalla legge per l'autorità competente ad esprimere l'atto di assenso". In definitiva, quindi, "il termine per l'adozione della decisione conclusiva, rimesso dall'art. 14-ter, c. 3, alle amministrazioni partecipanti, non potrà essere inferiore ai trenta giorni previsti dall'art. 14, c. 2, a favore delle amministrazioni competenti ad esprimere l'atto di assenso".

¹⁶⁷ Non pare da condividersi, in proposito, l'impostazione fortemente critica nei confronti della citata previsione normativa, proposta da G. PAGLIARI, *La conferenza di servizi...* cit., pp. 633 – 634. Partendo dal presupposto che "la conferenza decisoria è ritenuta legittima perché non modifica, se non nei limiti indicati dalla legge, l'ordine delle competenze", l'Autore si domanda "come può ritenersi che quest'ultimo non venga alterato nel momento in cui la p.A. titolare della funzione si sia pronunciata e, nonostante questo, venga convocata per una conferenza dei servizi, che avrà l'effetto di «annullare», «revocare» e comunque di «vanificare» il proprio provvedimento o atto?". La risposta ad un simile quesito - come già anticipato nelle pagine precedenti e come verrà più dettagliatamente argomentato nel capitolo 3 - si può individuare nella circostanza che, una volta sottoposta la fattispecie al procedimento conferenziale, la P.A. menzionata dall'Autore, proprio per espressa previsione di legge, non è più esclusiva "titolare della funzione": la funzione di curatela di quell'interesse pubblico, infatti, spetterà ora all'insieme delle amministrazioni componenti la conferenza di servizi (prima tra tutte, ovviamente,

d) facoltativamente (la facoltà è attribuita all'amministrazione procedente), ai sensi del comma 2, secondo periodo, tutte le volte che la legge preveda una pluralità di atti di assenso da parte di molteplici amministrazioni e, a prescindere da ogni altra valutazione, l'amministrazione procedente ritenga comunque opportuno avvalersi delle possibilità di confronto proprie della conferenza¹⁶⁸;

l'amministrazione procedente), che si adopereranno (senza mai dare vita ad un organo collegiale) per perseguire tale interesse secondo le regole di funzionamento proprie della conferenza medesima.

¹⁶⁸ Il significato dell'innovazione introdotta dal secondo periodo del comma 2, appare, a ben vedere, piuttosto incerto. Esiste una lettura, che trova supporto nei lavori preparatori della legge di conversione e che è stata sostenuta in dottrina da R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, Neldiritto, Roma, 2010, pp. 886 – 889, secondo cui non sussisterebbe un obbligo per l'amministrazione procedente di indire la conferenza di servizi in tutti i casi in cui espresse disposizioni di legge consentano di prescindere dalle mancate determinazioni della amministrazioni coinvolte. Si ritiene, tuttavia, di dover aderire all'opposta impostazione, portata avanti da G. SCIULLO, *La Conferenza di servizi come meccanismo...* cit., p. 1142, a parere del quale tale tesi “non pare persuasiva, giacché se l'obbligatorietà dell'indizione era prima (e resta dopo) legata alla sussistenza del dovere di acquisire atti di assenso e al mancato ottenimento di questi entro trenta giorni dalla richiesta, risulta chiaro che, laddove la normativa consentiva di prescindere dall'atto di assenso non conseguito, non poteva configurarsi nessun obbligo di indizione della conferenza non sussistendone il presupposto (la necessità di ottenere l'atto di assenso richiesto)”. Ci si trova quindi in presenza “di un nuovo caso, in senso proprio, di indizione facoltativa, che consente all'amministrazione procedente di utilizzare l'istituto quando

- e) facoltativamente (la facoltà è attribuita all'amministrazione procedente), ai sensi del comma 1, tutte le volte che la legge preveda un solo atto di assenso, ma l'amministrazione procedente ritenga comunque opportuno effettuare un esame contestuale di tutti gli interessi pubblici coinvolti nel caso di specie;
- f) facoltativamente (la facoltà è attribuita a una delle amministrazioni precedenti, anche previa "informale intesa" con le altre), ai sensi del comma 3, tutte le volte che ci si ritrovi in presenza di più procedimenti connessi nell'oggetto e si ritenga opportuno procedere ad un'istruttoria unificata.

In tutti questi casi (e, all'evidenza, si tratta di una vastissima serie di ipotesi) il procedimento lineare deve lasciare il posto al nuovo procedimento in conferenza, il cui funzionamento sarà comunque disciplinato dalle regole operative dettate dall'art. 14 *ter* (e, per taluni aspetti peculiari, dall'art. 14 *quater*).

Tutto ciò considerato, e prima di passare proprio all'esame delle regole di funzionamento dell'istituto, è possibile, in definitiva, affermare che esista oggi un modello unitario di conferenza di servizi e che il suo ambito di applicazione, in continua espansione negli anni, ricopra già una variegata quantità di situazioni. Alla luce di tale circostanza, le suddivisioni classiche in conferenze istruttorie e decisorie, (o monostrutturate e pluristrutturate), piuttosto che costituire delle vere e proprie segmentazioni funzionali o strutturali di un modulo

ritenga opportuno avvalersi delle possibilità di confronto-scambio-accordo proprie della conferenza".

che si presenta, all'opposto, funzionalmente e strutturalmente compatto, possono risultare di una qualche utilità per la loro capacità di mettere in luce, da un punto di vista meramente descrittivo, le molteplici maniere in cui la conferenza si palesa, a seconda della visuale prospettica adottata dall'interprete. In altri termini, vero è che la parola definitiva (ed il potere decisionale) spettano sempre e comunque all'amministrazione procedente, vero è altresì che diverso risulta l'apporto (e la rilevanza che ad esso l'amministrazione procedente è portata ad attribuire) conferito in riunione dalle altre amministrazioni partecipanti, a seconda del caso di specie. In un'ipotesi, infatti, (quella prevista dal comma 1) i soggetti intervenienti in conferenza risulteranno dotati di meri poteri consultivi, in un'altra, invece, (come previsto dai commi 2 e 4) le amministrazioni partecipanti si configureranno come veri e propri enti di amministrazione attiva. Nella fattispecie regolata dal comma 3, poi, alla medesima conferenza parteciperanno addirittura più amministrazioni precedenti.

In definitiva: il meccanismo di funzionamento rimane lo stesso ma gli attori cambiano e con essi muta anche l'intensità sostanziale (non formale) dell'ausilio apportato in conferenza¹⁶⁹. Se è concesso, in chiusura di riflessione,

¹⁶⁹ Su posizioni simili, v. N. BASSI, *Commento agli articoli...* cit., p. 459, che, pur ribadendo che “l'intensità sostanziale dell'ausilio fornito dalla riunione delle amministrazioni nelle due ipotesi non sembra essere tanto diversa da giustificare la giustapposizione di due tipi distinti di conferenza”, riconosce come “in quella decisoria, indubbiamente, la determinazione adottata in sede di conferenza possiede una più spiccata rilevanza formale rispetto a quella istruttoria, giacché solo nel primo caso la determinazione adottata dalla riunione è legittimata a sostituire atti espressioni di una competenza di amministrazione attiva, mentre nel secondo

un colorito paragone con gli schemi tipici di una disciplina affine, quale il diritto costituzionale, si potrebbe anche sostenere, a mero titolo esemplificativo, che la conferenza di servizi oggi si propone plasticamente come un consesso in cui siede un monarca illuminato (l'amministrazione procedente) con i suoi consiglieri: il re certamente decide ma, a seconda del peso attribuito ai diversi suggeritori, la sua statuizione sarà dai medesimi più o meno influenzata¹⁷⁰. Traslando il paragone ad un livello più attuale, nella conferenza del comma 1 è forse possibile ritrovare lo schema costituzionale che descrive il Gabinetto di un Primo Ministro; nelle conferenze *ex* commi 2 e 4, si rinviene un meccanismo simile a quello previsto per il Consiglio dei Ministri; nella conferenza delineata dal comma 3, si assiste, invece, a qualcosa di paragonabile all'odierno Consiglio Europeo (ove ad ogni amministrazione procedente corrisponderebbe, nell'esempio in oggetto, il Capo di Stato o di Governo di un diverso Paese membro).

caso l'efficacia sostitutiva concerne solo atti di tipo consultivo". L'Autore conclude comunque la riflessione segnalando, condivisibilmente, che "a ben vedere, in ambedue le ipotesi le amministrazioni coinvolte, una volta manifestata la loro posizione in seno alla conferenza, perdono in gran parte la loro possibilità concreta di influire sulla decisione finale".

¹⁷⁰ Inoltre, quando il peso dei consiglieri si rivela particolarmente influente, è il Sovrano stesso a cambiare, traslando la questione ad un centro di decisione dotato di una maggior grado di legittimazione, quale il Consiglio dei Ministri.

2.3 I lavori della conferenza di servizi. Il criterio di prevalenza

Le regole di funzionamento della conferenza di servizi sono rintracciabili nella sommatoria delle disposizioni previste dagli articoli 14 *ter* e 14 *quater*. Posticipando l'esame del secondo ad un momento successivo, l'analisi si concentrerà ora sull'articolo 14 *ter*, indicativamente rubricato "lavori della conferenza di servizi".

Al momento composto di ben quindici commi, la disposizione prevede una serie di dettami pratici di immediata comprensione, tesi a disciplinare nel dettaglio ogni singolo aspetto del procedimento in conferenza¹⁷¹, in una sorta di aristotelico *horror vacui*¹⁷². Al di là della lunga sequela di termini, peraltro tutti contraddistinti dalla

¹⁷¹ Segnala, correttamente, M. A. QUAGLIA, *La conferenza di servizi come strumento di semplificazione...* cit., p. 55, riportando a sostegno anche Cons. St., Sez. VI, 4 gennaio 2002, n. 34, che, peraltro, "con riferimento all'osservanza delle regole procedurali, è stato ritenuto, su presupposto che «lo scopo della conferenza è la massima semplificazione procedimentale e l'assenza di formalismo», che «le forme della conferenza di servizi vanno osservate nei limiti in cui siano strumentali allo scopo perseguito, e non si può far discendere dalla inosservanza delle forme, automaticamente, l'illegittimità dell'operato della conferenza, se lo scopo è comunque raggiunto»".

¹⁷² In verità, tale articolo potrebbe anche venire indicato come efficace esempio di ipertrofia legislativa, considerato anche che, alla moltiplicazione dei termini posti e delle disposizioni di dettaglio, non corrisponde (e non potrebbe in alcun modo corrispondere: ma il tema verrà meglio analizzato nel prosieguo della trattazione), in caso di violazione degli stessi da parte delle amministrazioni, alcun adeguato impianto sanzionatorio.

tendenziale brevità, ciò che subito risalta è la previsione che assegna alle amministrazioni partecipanti, ai sensi del comma 1, il potere di autoregolarsi con riferimento alle modalità di svolgimento dei lavori: l'organizzazione di questi, infatti, è demandata ad una determinazione adottata dalla "maggioranza dei presenti", vale a dire con il voto favorevole della maggioranza dei rappresentanti delle amministrazioni partecipanti, indipendentemente dall'importanza e dal peso della decisione finale¹⁷³.

Rinviando ad appositi capitoli l'analisi su talune disposizioni specificamente dedicate alla conferenza telematica (commi 1 e 2), alla rappresentanza (comma 6), alla partecipazione dei privati (commi 2 *bis*, 2 *ter*, ma anche comma 8) ed al silenzio (comma 7), vale invece la pena segnalare la presenza alcune regole dettate in un'ottica di semplificazione delle procedure e di velocizzazione dei tempi: tra tutte, il comma 3 *bis*, che dispone che "in caso di opera o attività sottoposta ad autorizzazione paesaggistica", il soprintendente si esprima in conferenza di servizi su ogni provvedimento di propria competenza, una volta per tutte ed in via definitiva¹⁷⁴.

¹⁷³ Così, N. BASSI, *Commento agli articoli...* cit., p. 472.

¹⁷⁴ Cfr. M. TALANI, voce "art 14-ter", in F. CARINGELLA - D. GIANNINI (a cura di), *Codice...* cit., p. 254, ma v., soprattutto, G. SCIULLO, *La Conferenza di servizi come meccanismo...* cit., p. 1142 (in particolare nota 32), che ricostruisce l'origine della previsione, che consisterebbe nel recepimento tardivo di "un progetto di modifica normativa discusso a margine del c.d. piano casa nel 2009 e mirante a risolvere un problema applicativo sorto a proposito dell'autorizzazione paesaggistica secondo la disciplina allora vigente". Tale problema "riguardava la riconducibilità o meno, all'interno della conferenza volta al rilascio dell'autorizzazione edilizia, dell'annullamento ministeriale avente ad oggetto l'autorizzazione paesaggistica resa di regola dall'ente locale subdelegato nell'ambito della stessa conferenza".

I commi 4, 4 *bis* e 5 rappresentano un chiaro indice della particolare incidenza degli interessi ambientali nei lavori della conferenza¹⁷⁵. Ai sensi del comma 4, infatti, per i casi in cui sia necessario acquisire la valutazione di impatto ambientale, la pronuncia della conferenza è posticipata ad un momento successivo all'assunzione della medesima e, a tale scopo, il termine per l'adozione della determinazione conclusiva resta sospeso per un massimo di novanta giorni. Solo qualora tale acquisizione non avvenga in tempo¹⁷⁶, l'amministrazione preposta a

¹⁷⁵ Così R. MUSONE, *La conferenza di servizi...* cit., p. 108, a cui si rinvia per una trattazione esaustiva e completa dei rapporti tra conferenza di servizi ed interessi ambientali.

¹⁷⁶ Bisogna qui segnalare che maggiori problemi si presentano quando, all'opposto, il giudizio in materia di VIA pervenga nei termini ma esso non risulti affatto o del tutto positivo. In questa ultima ipotesi, ovvero sia quando il giudizio preventivo sia positivo ma con prescrizioni o condizioni particolari, la dottrina (N. BASSI, *Commento agli articoli...* cit., p. 473) segnala come tali prescrizioni "vincoleranno anche le decisioni da adottare in seno alla conferenza: è insito infatti negli effetti propri della valutazione di impatto ambientale che i contenuti del giudizio debbano necessariamente prevalere su qualsiasi altro atto autorizzatorio relativo alla medesima opera (si veda in proposito l'art. 6, comma 6, legge n. 348/1986". Nel caso, invece, di giudizio preventivo completamente negativo, pur in assenza di una specifica (e quantomai opportuna) disposizione di legge, dottrina e giurisprudenza hanno segnalato la possibilità di un'applicazione *a contrario* del successivo comma 5, a norma del quale il meccanismo di superamento del dissenso *ex art. 14 quater*, comma 3, viene limitato alle amministrazioni preposte alla tutela della salute, del patrimonio storico-artistico e della pubblica incolumità. Da ciò si dovrebbe dedurre che, negli altri casi, il provvedimento negativo di VIA non sia in alcun modo superabile se non mediante impugnazione davanti all'autorità giurisdizionale amministrativa, ferma restando, ad ogni modo, la soluzione governativa degli

rilasciare la VIA si esprime all'interno della conferenza stessa, i cui lavori si concludono nei trenta giorni successivi, eventualmente prorogabili di altri trenta giorni in caso di necessità di approfondimenti istruttori¹⁷⁷. Per assicurare il rispetto dei tempi, peraltro (e si tratta di una previsione assai opportuna ed emblematica, sulla quale si tornerà), la legge prevede che l'amministrazione competente possa anche demandare le attività tecnico – istruttorie non ancora eseguite ad “altri organi dell'amministrazione pubblica o enti pubblici dotati di qualificazione e capacità tecniche equipollenti” ovvero ad istituti universitari.

Il comma seguente, il 4 *bis*, si occupa delle fattispecie in cui l'intervento oggetto della conferenza sia

interessi confliggenti con quello ambientale, ai sensi dell'art. 14 *quater*, comma 5. In proposito, cfr. F. CARINGELLA, *Corso...* cit., p. 1865; A. GHIRIBELLI, *La conferenza di servizi*, in M. MARIANI, (a cura di), *Guida al procedimento amministrativo*, Nuova Giuridica, Matelica, 2011, pp. 271 e ss; M. T. SEMPREVIVA, C. SILVESTRO, *Il nuovo procedimento amministrativo*, Simone, Napoli, 2009, p. 177. In giurisprudenza, v. Cons. St., Sez. IV, 4 dicembre 2009, n. 7651.

¹⁷⁷ R. MUSONE, *La conferenza di servizi...* cit., p. 108, rileva in proposito come tale disciplina mostri “come l'internalizzazione del procedimento di valutazione di impatto ambientale in quello conferenziale si configuri come una manifestazione patologica del rapporto tra i due procedimenti, perché vale laddove il procedimento ambientale non si sia concluso nei termini”. Peraltro, è condivisibilmente, “è da escludere che vi siano differenze tra valutazione di impatto ambientale espressa fuori dalla conferenza e all'interno della stessa, perché – anche se la disposizione non fa chiarezza sul punto – una simile conclusione implicherebbe l'attribuzione di un minor valore alla pronuncia dell'amministrazione che si esprime in sede di conferenza”. Cfr., anche, G. B. CONTE, *I lavori della conferenza di servizi*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, p. 658.

già stato sottoposto positivamente a valutazione ambientale strategica (VAS): in tali ipotesi, ai fini di accelerare il rilascio della valutazione di impatto ambientale e, soprattutto, di evitare inutili duplicazioni, i risultati conseguiti con la VAS devono essere utilizzati, senza modificazioni, anche ai fini della VIA, purché questa sia stata effettuata dalla stessa autorità competente ad eseguire la valutazione ambientale strategica¹⁷⁸.

E' però, indubbiamente, il comma 6 *bis* il centro nevralgico del modo di funzionamento della conferenza di servizi. Tale lunga disposizione prescrive, infatti, il metodo fisiologico con cui si perviene alla decisione ed è stata l'oggetto principale delle numerose modifiche legislative che si sono susseguite negli anni. Si ricorderà¹⁷⁹ il lungo percorso di riforma che, prendendo le mosse dal criterio unanimistico (e dalle cc. dd. "determinazioni concordate"), è passato poi all'introduzione di un supposto criterio maggioritario puro, terminando, infine, con la delineazione dell'odierno criterio di prevalenza. Nella sua parte centrale, il tenore letterale del comma 6 *bis* dispone oggi che "l'amministrazione procedente (...) valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede, adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento

¹⁷⁸ Cfr. R. MUSONE, *La conferenza di servizi...* cit., p. 111, il quale segnala come, in altri termini, "i risultati e le prescrizioni con cui si è conclusa «a monte» (sul piano programmatico/semplificatorio) la valutazione ambientale strategica vanno utilizzati, senza modificazioni, anche «a valle» per la valutazione di impatto ambientale sulla singola opera"; cfr., anche, B. CAROTTI, *La conferenza di servizi. Disciplina generale e governo del territorio*, Exeo, Padova, 2012, p. 80.

¹⁷⁹ Cfr. *supra* cap. 1.4.

che sostituisce a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti”.

Al di là della punteggiatura apparentemente casuale, la norma rappresenta indiscutibilmente il fulcro della disciplina della conferenza di servizi e la sua corretta esegesi assurge quindi a presupposto fondamentale per un esatto inquadramento della *ratio*, della natura giuridica e della concreta efficacia dell’istituto medesimo.

La previsione pare incontrovertibile almeno sotto alcuni aspetti: il soggetto (ovvero chi è chiamato a decidere in ultima istanza) è “l’amministrazione procedente”; il complemento oggetto è “la determinazione motivata di conclusione del procedimento”, la cui forza sostitutiva degli altri atti di assenso verrà esaminata in un apposito paragrafo. Tutto quanto situato in mezzo a soggetto e complemento è invece stato (ed è tuttora) oggetto di dibattito dottrinale.

In particolare ci si domanda quale livello di vincolatività sia connaturato all’espressione “tenendo conto”, nonché come possano venire identificate con precisione le “posizioni prevalenti”. Tali quesiti appaiono irrimediabilmente legati l’uno a l’altro ed hanno originato una pluralità di prese di posizione dottrinali, tutte però, in una qualche maniera, riconducibili a due principali filoni¹⁸⁰. Entrambe tali impostazioni muovono dal

¹⁸⁰ Si tratta, da una parte, della ricostruzione di D. D’ORSOGNA, *Note in tema di conferenza di servizi...* cit., il quale riprende ed aggiorna le posizioni già delineate nella propria monografia, che è precedente all’ultima riforma (D. D’ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione delle complessità*, Giappichelli, Torino, 2002); dall’altra parte dell’elaborazione formulata da V. CERULLI

(discutibile) tentativo di chiarificare il concetto di “posizioni prevalenti” secondo un’ottica oggettiva, ontologica, sempre vera e sempre verificabile anche da un qualsiasi interprete esterno. Ambedue paiono inoltre fortemente condizionate dalle risultanze del dibattito che si era sviluppato nel periodo di vigenza dei precedenti metodi di conseguimento della decisione finale, ovverosia il criterio unanimistico ed il criterio maggioritario.

Prima di provare a proporre un’autonoma e diversa ipotesi ricostruttiva, si ritiene opportuno tratteggiare, seppure per sommi capi, gli elementi principali delle teorie appena menzionate ed indicare quelle che si ritengono essere le loro principali criticità.

La prima elaborazione¹⁸¹ si mostra irrimediabilmente ancorata ad una concezione superata dell’istituto, secondo la quale un esito positivo del procedimento potrebbe tendenzialmente essere perseguito solo con un accordo unanime di tutti i partecipanti o – più precisamente – con il soddisfacimento contemporaneo di tutti gli interessi pubblici inerenti alla vicenda di azione amministrativa¹⁸². A tale regola generale la conferenza consentirebbe una deroga per mezzo dell’attribuzione di un potere sostitutivo (delle posizioni in dissenso) all’amministrazione procedente, la quale, però, sarebbe autorizzata ad esercitarlo (proprio in quanto derogatorio rispetto al normale funzionamento) solo al verificarsi di

IRELLI, *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell’azione amministrativa*, in *Astrid rassegna*, 2005.

¹⁸¹ Cfr. D. D’ORSOGNA, *Note in tema di conferenza di servizi...* cit., p. 353 e ss.

¹⁸² Una simile impostazione è già stata criticata alla radice, nelle prime pagine del presente lavoro. Il riferimento è, in particolare, all’esempio delle diverse modalità con le quali si può pervenire alla decisione di acquistare un dato bene, cfr. *supra*, par. 1.1.

rigorosissime condizioni quantitative e qualitative. Ecco, quindi, che la prevalenza¹⁸³ non si sostanzierebbe in un criterio decisionale, bensì in un presupposto in grado di attivare un'eventuale determinazione sostitutiva dell'amministrazione precedente. A conseguenza di ciò, "la presenza di una maggioranza di dissensi" rilevarebbe, in un'ottica meramente quantitativa, "quale fatto impeditivo dell'attivazione (...) del meccanismo previsto per il superamento dei dissensi", da parte dell'amministrazione precedente. Qualora invece gli assensi dovessero rivelarsi più numerosi dei dissensi, ciò non implicherebbe comunque in automatico la possibilità di pervenire ad una conclusione positiva del procedimento, giacché l'amministrazione precedente sarebbe comunque tenuta a valutare la rilevanza, questa volta da un punto di vista qualitativo, di tali assensi e, solo in caso di maggiore "peso specifico" degli stessi rispetto ai dissensi, potrebbe finalmente optare per una conclusione positiva della valutazione¹⁸⁴. In altre parole, il procedimento in

¹⁸³ Nel testo si fa invero riferimento alla "maggioranza delle posizioni espresse", in ossequio alla precedente normativa, tuttavia il ragionamento viene integralmente confermato anche a seguito dell'analisi della modifica del testo di legge.

¹⁸⁴ V. D. D'ORSOGNA, *Note in tema di conferenza di servizi...* cit., p. 356, il quale, riferendosi al dibattito dottrinale fiorito attorno alla precedente previsione del criterio maggioritario, auspicava "sul piano applicativo, l'accoglimento di una lettura della disciplina della legge n. 340 che riconoscesse ai motivati dissensi due diversi ruoli funzionali, sulla base del seguente rilievo: laddove siano in numero maggioritario rispetto ai consensi essi rileveranno formalmente, e semplicemente, quali elementi costitutivi del fatto complesso (che la legge stessa, direttamente, ritiene) impeditivo del (la possibilità di) superamento del dissenso; nel caso contrario, invece, ossia quando i motivati dissensi siano «minoritari» rispetto ai consensi, essi esplicheranno anche una rilevanza «qualitativa» o,

conferenza potrebbe concludersi: *a*) negativamente, perché i dissensi sono numericamente più cospicui rispetto agli assensi; *b*) negativamente, perché gli assensi superano i dissensi nel numero, ma qualitativamente non “pesano” tanto quanto i secondi; *c*) positivamente, solo a condizione che gli assensi siano superiori ai dissensi sia da un punto di vista contabile sia nell’ottica della maggiore rilevanza degli interessi pubblici perseguiti¹⁸⁵.

più propriamente, anche un ruolo sostanziale, influenzando (ciascuno di essi) sul contenuto della determinazione conclusiva: nell’esercizio dei poteri sostitutivi tali dissensi potranno essere eventualmente superati dall’amministrazione precedente, ma soltanto motivatamente (e dunque ragionevolmente) con la conseguenza che, laddove essi si palesino come oggettivamente insuperabili, la determinazione conclusiva positiva non sarà adottata”.

Dopo simili premesse, e passando a considerare gli effetti dell’ultima riforma, che aveva introdotto, appunto, il criterio della “prevalenza”, l’Autore afferma, a p. 357, che “la modifica del meccanismo generale del superamento dei dissensi introdotta dalla legge n. 15/2005 accoglie in sostanza tale impostazione”.

¹⁸⁵ Sembrano condividere, pur con parziali difformità, una simile impostazione anche: G. PAGLIARI, *La conferenza di servizi...* cit., p. 629, secondo il quale “la «prevalenza» non è necessariamente la «maggioranza», potendo anche ipotizzarsene un utilizzo in termini qualitativi. E del resto è ciò che sembra fare proprio il legislatore della conferenza di servizi, nel momento in cui attribuisce la legittimazione ad indire la conferenza medesima all’amministrazione titolare dell’interesse pubblico prevalente. Con riferimento all’art. 14 *ter*, comma 6 bis, l. 241, peraltro, il legislatore non sembra assumere un indirizzo preciso. Da un lato, infatti, riconosce all’amministrazione precedente una competenza chiaramente discrezionale la quale comporta che le risultanze della conferenza (almeno quella chiusa senza un orientamento unanime) siano un elemento di obbligatoria valutazione, ma non dato da recepire acriticamente; dall’altro, richiede all’amministrazione

Pare evidente come una simile interpretazione del criterio di prevalenza, che somma gli aspetti quantitativi del criterio maggioritario puro agli aspetti qualitativi insiti nel concetto di “prevalenza”, sempre e solo, però, nella direzione di aumentare lo spessore dello sbarramento che si frappone tra l’istanza e l’esito positivo del procedimento, si mostri priva di qualsiasi tipo di aggancio con l’odierno dato letterale della norma. Essa fatica, in realtà, ad accettare il superamento della logica unanimitica e ad attribuire al criterio di prevalenza il semplice significato che ad esso compete: ovverosia quello di canone decisionale tramite il quale l’amministrazione precedente deve decidere se consentire o negare un atto di assenso. L’esito a cui si perverrebbe valorizzando l’impostazione riferita sarebbe da una parte quello di ignorare la *ratio* delle recenti riforme, che (valga per tutte l’abrogazione del comma 2, dell’art. 14 *quater*, ad opera della l. n. 15 del 2005¹⁸⁶) hanno accantonato l’impianto di

medesima di «tener conto» delle posizioni prevalenti, così equiparandole ad altre risultanze istruttorie. La «prevalenza», in questo caso, sembra essere tendenzialmente quantitativa e, quindi, riferita alla prevalenza come «maggioranza relativa», e però nulla esclude una prevalenza qualitativa, magari legata alla particolare competenza tecnica di taluni enti ed organi partecipanti alla conferenza medesima”; L. CAPOGNA, *Conferenza di servizi*, in R. TOMEI (a cura di), *La nuova disciplina dell’azione amministrativa*, Cedam, Padova, 2005, p. 354, secondo cui la novella legislativa configura “la sintesi di due criteri convergenti: uno quantitativo e formale, consistente nell’obbligo di tener conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede, e l’altro, qualitativo e sostanziale, consistente nella valutazione delle specifiche risultanze della conferenza”.

¹⁸⁶ Il comma 2 così disponeva: “Se una o più amministrazioni hanno espresso nell’ambito della conferenza il proprio dissenso sulla proposta dell’amministrazione precedente, quest’ultima, entro

un'amministrazione procedente a cui è permesso (a talune condizioni e con talune modalità) superare l'efficacia ostativa di un dissenso, a favore di un modello di amministrazione procedente che decide; dall'altra parte quello di configurare un vero e proprio percorso ad ostacoli per il soggetto richiedente l'atto ampliativo, tale da giustificare il dubbio sulla permanenza di un'effettiva diversità tra il procedimento lineare ed il nuovo procedimento in conferenza. Probabilmente, inseguendo l'utopia della protezione ad oltranza dell'interesse pubblico si giungerebbe a negare l'assenso nella grande maggioranza delle ipotesi concrete, senza considerare adeguatamente che la decisione di non scegliere rappresenta già di per sé una scelta e che non è affatto scontato che un atteggiamento prudente al punto da tramutarsi in immobilismo finirebbe poi, nella realtà, per rivelarsi maggiormente soddisfattivo dell'interesse della collettività rispetto all'opzione contraria.

La seconda delle teorie sopra elencate¹⁸⁷ appare maggiormente rispettosa del dettato normativo e tuttavia

i termini perentori indicati dall'art. 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". Risulta evidente, da un simile tenore letterale, la centralità prefigurata per le manifestazioni di dissenso e la conseguente azione surrogatoria dell'amministrazione procedente, in forza di una sorta di potere sostitutivo. Tale impostazione appare oggi completamente superata. Sul punto v., anche, *supra*, par. 2.1 e, in particolare, nota 141.

¹⁸⁷ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale...* cit., p. 17. Ma l'impostazione ha goduto di un dilagante successo in dottrina e di taluni richiami giurisprudenziali: cfr., tra i tanti, G. GARDINI, *La conferenza di servizi...* cit., p. 492; F. SCIARRETTA, *Nuove questioni in tema di conferenza di servizi*, nota

tenta di dirimere la controversa formulazione dell'espressione "posizioni prevalenti" secondo un'impostazione oggettivistica, che non pare fornire un concreto ausilio all'interprete. Si sostiene, infatti, che "per stabilire quale sia la posizione prevalente, l'Amministrazione procedente 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, positivo o negativo, del procedimento, in base alle singole leggi di settore".

Una simile impostazione non considera, però, come, alla luce del principio di equiordinazione degli interessi pubblici, un'operazione quale quella descritta si riveli in concreto difficilmente esercitabile, giacché, considerata l'ingente quantità di interessi pubblici che, di volta in volta, interagiscono in un episodio di procedimento conferenziale, non pare affatto semplice, nemmeno con l'ausilio delle leggi di settore, stabilire una qualche efficace gerarchia, che possa fungere da guida per l'amministrazione procedente¹⁸⁸.

Volendo approfondire l'analisi, risulta invero agevole comprendere le (pur meritorie) ragioni che hanno condotto una parte della dottrina ad addivenire alla soluzione

a Cons. St., sez. VI, 23 maggio 2012, n. 3039, in *Il Foro amministrativo – CdS*, 2012, p. 3041; in giurisprudenza, v. Cons. St., Sez. IV, 11 aprile 2007, n. 1644.

¹⁸⁸ Sulle medesime posizioni, v. S. DETTORI, *La conferenza di servizi come regola di coordinamento...* cit., pp. 120, il quale ricorda come "prima che gli interessi si rapportino nel procedimento non si può pensare di individuare alcuna gerarchia tra loro, né tantomeno è possibile individuarne il valore, assolutamente o relativamente".

riportata: nel periodo di vigenza di quella che era stata da molti considerata come l'affermazione del criterio maggioritario puro, infatti, si era manifestata con chiarezza l'esigenza di porre un argine alla possibilità dell'amministrazione procedente (titolare in esclusiva, da una parte, del potere di decidere quali altre amministrazioni avrebbero dovuto prendere parte alle riunioni conferenziali, dall'altra vincolata, nella decisione, ad un criterio meramente numerico – quantitativo) di prefigurarsi una maggioranza "fatta su misura", tramite la convocazione strumentale di soggetti pubblici dotati di meri poteri consultivi il cui voto, però, in ossequio al principio maggioritario, sarebbe contato tanto quanto il voto di una qualsiasi altra amministrazione titolare di poteri di amministrazione attiva. In questa ottica, dunque, l'impianto teorico sopra descritto avrebbe permesso di depotenziare (tramite una coerente interpretazione del criterio di prevalenza) l'influenza delle amministrazioni meramente consultive.

Da un migliore angolo prospettico, però, emerge chiaramente come la problematica appena evidenziata sarebbe semmai dovuta essere affrontata cercando di perimetrare con maggiore nitidezza il novero delle amministrazioni ammissibili in conferenza¹⁸⁹ e non, invece, utilizzando a tale fine un diverso aspetto dell'istituto, che male si concilia con ricostruzioni così formulate: da una parte, infatti, un simile criterio non si rivelerebbe di ausilio per quella amministrazione procedente che si trovasse a dover bilanciare posizioni discordanti espresse tutte da enti di amministrazione attiva; dall'altra, in ogni caso, non si comprende la ragione per cui un parere fornito da un soggetto dotato solo di poteri

¹⁸⁹ Tematica alla cui analisi sarà dedicato il prossimo paragrafo.

consultivi dovrebbe sempre e comunque venire considerato munito di una valenza secondaria (si pensi alle ipotesi in cui l'amministrazione consultiva in questione sia, per esempio, particolarmente qualificata nell'esame della fattispecie in oggetto).

Se si tenta di individuare il minimo comune denominatore tra i due orientamenti appena esaminati, è possibile rinvenire come entrambi abbiano cercato di proporre un'interpretazione assoluta del criterio assunto dalla norma, provando ad individuare che cosa dovrebbe valutarsi come oggettivamente prevalente (*rectius*: con quale modalità determinare oggettivamente gli interessi che, volta per volta, debbano prevalere) e che cosa no. Tuttavia, proprio per la sua conformazione naturale, la conferenza di servizi non ammette di venire imbrigliata in regole rigide che finirebbero, inevitabilmente, per frustrarne la *ratio*¹⁹⁰. Non resta, quindi (ed accettando di dover abbandonare le sponde rassicuranti di una predeterminazione della valutazione), che interpretare il criterio di prevalenza nella sola maniera che pare conforme al dettato normativo, ovvero sia secondo un'ottica soggettiva¹⁹¹.

¹⁹⁰ Su "elasticità" e "flessibilità" degli interessi in conferenza, cfr. S. DETTORI, *La conferenza di servizi come regola di coordinamento...* cit., pp. 120 e ss., il quale, a sua volta, fa riferimento a M. ROSENFELD, *Interpretazioni. Il diritto tra etica e politica*, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 332 e ss.

¹⁹¹ Cfr. S. DETTORI, *La conferenza di servizi come regola di coordinamento...* cit., p. 121: "il modello che si vuole condividere prevede l'esigenza di ammettere una concezione relativistica, secondo la quale però il valore di ciascun interesse dipende dal grado di interazione con altri interessi". Sul punto si tornerà nel corso del capitolo 3.

Di conseguenza, l'unico significato che è possibile attribuire all'espressione del comma 6 *bis* è che sono "prevalenti" le posizioni che, volta per volta, l'amministrazione procedente deciderà che debbano prevalere. Spetta al sovrano la decisione finale e tale decisione si delinea, peraltro, in un'ottica rigorosamente binaria e non con un continuo confronto rispetto ad una pretesa unanimità di assensi. Ciò che l'amministrazione procedente deve domandarsi non è infatti quanto pesino i dissensi, bensì, all'opposto, se, alla luce delle posizioni espresse dagli altri enti partecipanti (i cui autonomi poteri istruttori non vengono intaccati, se non a seguito di una propria negligenza che giustifica, in tal caso, il meccanismo del silenzio assenso; e tanto dovrebbe bastare per superare, una volta per tutte, i dubbi di violazione del principio di attribuzione o di permanente sviamento del potere¹⁹²), convenga di più autorizzare l'opera oggetto dell'istanza o verosimilmente rinunciare alla sua realizzazione. Tale decisione verrà ovviamente adottata seguendo i canoni ed i criteri della discrezionalità amministrativa ed un eventuale errore nel bilanciamento potrà - come fisiologico - venire sempre corretto in sede di ricorso giurisdizionale¹⁹³. Si badi che un simile incremento (*ex lege*) del potere dell'amministrazione procedente è comunque circondato e mitigato da una serie di rigorosi

¹⁹² Cfr. F. G. SCOCA, *Analisi giuridica...* cit., p. 284: "va infatti rilevato che la valutazione comparativa degli interessi è comunque avvenuta in sede di conferenza e che le ragioni del dissenso devono necessariamente risultare dalla sua motivazione. Nell'esercizio del potere sostitutivo, pertanto, non possono essere pretermesse o ignorate tali ragioni, ma soltanto motivatamente superate".

¹⁹³ Ragione per cui (e come verrà più chiaramente spiegato nel seguito del lavoro) pare opportuno riconoscere una larga legittimazione a ricorrere.

obblighi motivazionali, il cui mancato rispetto sarà sufficiente per giustificare un annullamento della determinazione conclusiva per eccesso di potere¹⁹⁴. La norma, non si limita, infatti, a prevedere che “l’amministrazione precedente” adotti “una determinazione *motivata*” (e che dunque fornisca ampia motivazione a giustificazione del bilanciamento di interessi operato), ma, in un momento ancora precedente (ovverosia nel corso della seconda istruttoria, quella operata, questa volta, dall’amministrazione precedente medesima), statuisce da una parte che siano “valutate le specifiche risultanze della conferenza” e dall’altra che l’ente che procede *tenga conto* (e quindi, prima di tutto, “dia conto” nella motivazione) *delle posizioni prevalenti*. Ciò significa che in nessun caso le risultanze delle istruttorie delle altre amministrazioni partecipanti potranno venire ignorate o tralasciate: esse dovranno essere riportate nel dettaglio dall’amministrazione precedente all’interno della motivazione a sostegno della determinazione conclusiva, pena – anche in questo caso – l’illegittimità della stessa per eccesso di potere, sotto la particolare ottica delle figure sintomatiche della carenza di motivazione e del difetto di istruttoria.

¹⁹⁴ V. M. A. QUAGLIA, *La conferenza di servizi come strumento di semplificazione...* cit., pp. 58 – 59, secondo il quale “la conclusione della conferenza, dunque, viene disposta dall’amministrazione precedente sulla base di un apprezzamento che deve essere imputato, integralmente, ad essa”; inoltre, con specifico riferimento al criterio di prevalenza, l’Autore rileva come sia chiaro che “tale diverso criterio decisionale conferisce all’amministrazione precedente un maggior margine di discrezionalità nel concludere la conferenza, cui fa riscontro un preciso onere di motivazione circa le «prevalenze» configurate a supporto della decisione”.

In definitiva, quindi, la norma dovrebbe essere interpretata, questa volta nel pieno rispetto della *ratio* dell'istituto, con la seguente perifrasi: “valutate le specifiche risultanze della conferenza e dato conto delle posizioni espresse in quella sede” (da cui un primo onere di motivazione, con conseguente rischio di eccesso di potere per carenza di istruttoria e difetto della motivazione), l'amministrazione procedente “decide, tramite espressione di discrezionalità amministrativa, quale è la posizione prevalente e (conformemente a tale statuizione) adotta la determinazione di conclusione del procedimento” (da cui un secondo onere di motivazione, questa volta afferente al bilanciamento operato, con il possibile pericolo di incorrere in un vizio di eccesso di potere per difetto della motivazione e mancato rispetto dei principi che regolano il bilanciamento discrezionale¹⁹⁵).

E' quindi ben possibile, per concludere sul punto, che l'amministrazione procedente decida di adottare una determinazione positiva pur in presenza di una minoranza di posizioni favorevoli (in ipotesi anche una sola posizione favorevole, o, addirittura, nessuna), così come che preferisca negare l'atto di assenso, uniformandosi all'eventuale unica opinione discordante (o, anche in questo caso, decidendo per un diniego in completa autonomia): ciò che è sempre richiesto è, però, che tutte le posizioni presenti in conferenza siano state ascoltate e

¹⁹⁵ Cfr. G. MASTRODONATO, *Conferenza di servizi e partecipazione degli enti locali...* cit., p. 645, secondo cui “il superamento del criterio della maggioranza ai fini della decisione finale con la regola delle posizioni prevalenti pare attribuire ampio potere discrezionale all'amministrazione procedente, tuttavia tale discrezionalità sembra essere giustificata da una maggiore coerenza rispetto ai principi del diritto amministrativo – *in primis* rispetto al principio di ragionevolezza – (...)”.

considerate, che di tale operazione di audizione simultanea sia dato atto con dettagliata motivazione, che il bilanciamento delle posizioni e la conseguente decisione sia frutto di legittimo esercizio di attività discrezionale e che, anche sotto questo punto di vista, siano rese pubbliche, con adeguata giustificazione, le ragioni che hanno portato l'ente che procede a propendere per l'una o per l'altra soluzione¹⁹⁶.

2.4 Segue: la composizione della conferenza e l'ampiezza della delega del rappresentante

La soluzione interpretativa appena prospettata, con riferimento al criterio di prevalenza, si rivela utile anche ad individuare la soluzione di due diverse questioni, in passato entrambe ampiamente dibattute, riguardanti la

¹⁹⁶ Su posizioni conformi, v. M. SANTINI, *Note sparse sulla giurisprudenza...* cit., p. 25, che rileva come “trattandosi di una decisione «plastica» che può assumere pluralità di forme e contenuti (...), la decisione che emerge da una conferenza dei servizi può essere anche relativa a più scelte possibili, fare emergere più orientamenti e, comunque, essa non esclude che nella decisione finale il rappresentante dell'Amministrazione decidente possa disattenderne motivatamente in tutto o in parte il contenuto (così come avviene in relazione a qualsiasi istruttoria), naturalmente fatto salvo il riferimento, contenuto nella norma di legge in esame, agli orientamenti «prevalenti» che sono elemento necessario della motivazione (come rende palese l'inciso «tenendo conto» e che quindi non vincolano, ma obbligano (in caso di decisione difforme) ad una *penetrante* motivazione”.

composizione della conferenza ed il superamento della struttura dicotomica della determinazione finale.

L'individuazione del criterio atto a perimetrare il novero di amministrazioni convocabili in conferenza, nel colpevole silenzio della legge, ha rappresentato, fin dalle origini, uno dei più rilevanti elementi di confronto dottrinale¹⁹⁷. Come già accennato nel paragrafo che precede, la questione si fondava sul presupposto che la facoltà attribuita all'amministrazione procedente di convocare le "amministrazioni interessate" potesse rischiare di trasformarsi in un metodo surrettizio per predeterminare una platea di soggetti che, complice il criterio di decisione a maggioranza pura, avrebbe potuto orientare il conteggio finale nella direzione auspicata dall'ente convocante. In particolare, il problema sembrava particolarmente avvertito con riferimento alla possibilità o meno di ammettere la partecipazione delle amministrazioni meramente consultive (o delle amministrazioni di controllo¹⁹⁸) alle riunioni delle cc. dd. "conferenze decisorie"¹⁹⁹: da una parte, infatti, veniva rilevata

¹⁹⁷ Per una ricostruzione dei tratti salienti di tale dibattito, v. G. COCOZZA, *La decisione plurale...* cit., pp. 149 – 153.

¹⁹⁸ In questo senso, G. GRECO, *Semplificazione...* cit., p. 344, il quale, pur ritenendo ammissibile, "data la formulazione molto ampia e onnicomprensiva della norma", la confluenza dei pareri nella conferenza decisoria, ritiene, invece, "sicuramente estranei" ad essa "gli atti di controllo in senso tecnico".

¹⁹⁹ La questione è riportata con chiarezza da F. G. SCOCA, *Analisi giuridica...* cit., p. 287: "la disciplina legislativa non fornisce indicazioni chiare sulla composizione della conferenza di servizi e lascia pertanto aperto il relativo problema. Il quale peraltro assume rilievo particolare per i modelli di conferenze tra amministrazioni (...). 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

l'opportunità di un ampliamento del confronto, al fine di una più completa istruttoria²⁰⁰; dall'altra, invece, si sosteneva che, essendo la conferenza di amministrazioni una sede decisionale, ad essa non avrebbero avuto titolo per partecipare organi non decisionali²⁰¹.

Una volta però riconosciuta la natura monostrutturata di ogni conferenza ed interpretato il criterio di prevalenza nei termini soggettivistici sopra riferiti, risulta evidente come l'intera questione della delimitazione della partecipazione finisca inevitabilmente col perdere gran parte del suo valore. Spettando, infatti, all'amministrazione procedente la facoltà di stabilire, liberamente da vincoli di conteggio ed indipendentemente dalla quantità di soggetti dissenzienti, quale sia la soluzione più opportuna tra il rilascio dell'atto di assenso ed il suo diniego, non residua più alcun ostacolo ragionevole ad un ampliamento del novero degli enti partecipanti, giacché a fronte in un evidentemente meritevole allargamento del contraddittorio²⁰² non

flessibile (...). Il problema riguarda pertanto le conferenze tra amministrazioni, nelle quali confluiscono e si esercitano più poteri decisionali”.

²⁰⁰ Propendono per un orientamento inclusivo: G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI ed altri, *Diritto amministrativo*, vol. II, Monduzzi, Bologna, 1998, p. 1331; D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione...* cit., pp. 195 e ss.

²⁰¹ Così F. G. SCOCA, *Analisi giuridica...* cit., p. 289; sulle analoghe posizioni, v. G. CUGURRA, *La concentrazione...* cit., p. 98.

²⁰² Dal quale può bensì derivare una qualche influenza, ma sempre in senso positivo, ossia al fine di consentire una decisione maggiormente ponderata e rispettosa di tutti i possibili risvolti pratici. Da questo punto di vista non si può che discordare con la posizione di G. COCOZZA, *La decisione plurale...* cit., p. 150, il

corrisponderebbe più alcun rischio di manipolazione della determinazione finale.

E se è vero che, già nel sistema precedente, nulla impediva che determinati organi tecnici potessero venire sentiti in conferenza, pur rimanendo estranei alla stessa²⁰³, oggi, vigente il criterio di prevalenza (e limitati, di conseguenza, i pericoli di un eccessivo allargamento), sembra ragionevole poter estendere anche ad essi un modello di partecipazione più completo. Pare altresì evidente, infatti, che eventuali pareri resi da amministrazioni incompetenti saranno sempre passibili di un ridimensionamento nell'ambito del bilanciamento conclusivo operato dalla amministrazione procedente, la quale potrà ben affermare di non voler assecondare la posizione di taluni soggetti in quanto, a suo motivato giudizio, non competenti con riferimento alla vicenda in oggetto. Né, a tale soluzione, pare di serio ostacolo il paventato rischio di un eccessivo appesantimento del procedimento²⁰⁴, considerata, sull'altro piatto della bilancia, la possibilità di non trascurare alcun elemento nell'operazione di coordinamento degli interessi.

Alla modalità di composizione della conferenza risulta strutturalmente legata un'altra questione, anch'essa ampiamente dibattuta in dottrina e consistente nell'ampiezza del contenuto di un'eventuale delega rilasciata da un organo competente a prendere parte alla conferenza, nel caso in cui quest'ultimo sia impossibilitato

quale pare interpretare in chiave critica e dubitativa l'incidenza che un simile allargamento finirebbe con l'apportare.

²⁰³ Come rilevato da F. G. SCOCA, *Analisi giuridica...* cit., p. 289.

²⁰⁴ Tesi sostenuta da G. PAGLIARI, *La conferenza di servizi...* cit., p. 656, e ripresa da talune pronunce giurisprudenziali: v. Tar Veneto, Sez. I, 9 aprile 2009, n. 1207; Tar Liguria, Sez. I, 26 maggio 2008, n. 1079.

a partecipare o (più frequentemente) abbia natura di organo collegiale²⁰⁵. Ai sensi del comma 6 dell'art. 14 *ter*, infatti, “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”. Di conseguenza, tale rappresentante può venire identificato o direttamente con la persona fisica che ricopre l'ufficio dell'organo o con un soggetto diverso, delegato da tale organo (la delega, quindi, diventa sempre necessaria in caso di organo collegiale²⁰⁶).

Resta allora da chiarire come vada definito il contenuto della delega: si discute, infatti, sulla possibilità che essa possa genericamente limitarsi a conferire i poteri al rappresentante, ovvero sia che debba necessariamente prevedere indicazioni più specifiche, dettando, quindi, anche gli indirizzi ai quali dovrà attenersi il rappresentante medesimo. La questione non è di poco conto, considerato che la presenza di un'amministrazione in conferenza mediante rappresentante privo di poteri ovvero dotato di un titolo di partecipazione illegittimo equipara la situazione a quella in cui il rappresentante stesso “non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata” (secondo quanto previsto dal comma 7 dell'art. 14 *ter*), attivando, quindi, il meccanismo del silenzio assenso²⁰⁷.

²⁰⁵ La questione è esaustivamente ricostruita da G. D'ANGELO, *La conferenza di servizi prevista dall'art. 5 D.P.R. 447/1998: profili critici*, in *Urbanistica e appalti*, 2007, n. 10, pp. 1234 – 1235.

²⁰⁶ Tipico esempio è la delega rilasciata al Sindaco in una materia di competenza del Consiglio comunale del suo Comune.

²⁰⁷ Così M. A. QUAGLIA, *La conferenza di servizi come strumento di semplificazione... cit.*, pp. 56 – 57.

La tesi della delega generica (o ampia) ritiene sufficiente un atto che conferisca al soggetto delegato il compito di rappresentare l'amministrazione in quella determinata conferenza; al contrario, la tesi della delega specifica rigetta la possibilità dell'attribuzione di una delega ampia, sul presupposto della mancata facoltà, per l'organo competente, di rinunciare alla propria competenza a favore di soggetti terzi: l'organo competente sarebbe quindi gravato da un vero e proprio obbligo di stabilire gli indirizzi ai quali è chiamato a uniformarsi il soggetto delegato e partecipante alla conferenza di servizi²⁰⁸.

La questione è stata affrontata in maniera piuttosto netta dalla Corte Costituzionale che, con sentenza n. 348/1993²⁰⁹, ha preso posizione a favore della ricostruzione della delega in termini specifici: a tal proposito è stato segnalato come, probabilmente, il legislatore abbia "finito per far proprie le indicazioni, invero stringenti" fornite dalla Consulta²¹⁰. Ciononostante, la dottrina maggioritaria si è mostrata fortemente critica nei confronti di una simile soluzione, rilevando (correttamente) come la fissazione di posizioni precostituite impedirebbe la valutazione congiunta e contestuale di tutti gli interessi coinvolti²¹¹ e finirebbe così per vanificare le ragioni stesse che sono alla base della conferenza di servizi²¹². Come è stato efficacemente segnalato, il conferimento di un mandato imperativo al

²⁰⁸ G. D'ANGELO, *La conferenza di servizi...* cit., p. 1235.

²⁰⁹ C. Cost, 28 luglio 1993, n. 348.

²¹⁰ N. BASSI, *Commento agli articoli...* cit., p. 473.

²¹¹ Così F. G. SCOCA, *Analisi giuridica...* cit., p. 288.

²¹² Su posizioni fortemente critiche rispetto alla delega condizionata ed alla delega con riserva di riesame, v., anche, G. CUGURRA, *La concentrazione...* cit., p. 95. In giurisprudenza, cfr. Cons. St, Sez. V, 9 dicembre 2003, n. 8080.

rappresentante risulta incompatibile con le (frequenti) ipotesi in cui, nel corso di una riunione conferenziale, “emergano elementi nuovi o vengano chiariti aspetti prima incerti, o siano superate perplessità di fondo”²¹³. Per tutta questa serie di ragioni, ed alla luce di un’esegesi sistematica e coerente con la *ratio* dell’istituto, deve respingersi senza eccezioni l’ammissibilità in conferenza di servizi di deleghe rigidamente condizionate ad una decisione predeterminata o di deleghe con riserva di riesame²¹⁴.

2.5 Segue: la determinazione conclusiva del procedimento

Con l’intervento del D.L. n. 78 del 2010 ed il combinato disposto dell’abrogazione del comma 9 e dell’introduzione del nuovo comma 6 *bis* dell’art. 14 *ter*, si è finalmente assicurata una soluzione stabile e definitiva all’annosa problematica della qualificazione della determinazione conclusiva della conferenza, in un senso, peraltro, del tutto coerente con la nuova configurazione del meccanismo di decisione a prevalenza²¹⁵.

²¹³ Cfr. A. TRAVI, *La conferenza di servizi*, in P. PIRAS (a cura di), *Incontri sull’attività amministrativa e il procedimento*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 113 – 138.

²¹⁴ Pare evidente come queste ultime, in particolare, giungerebbero a frustrare le esigenze di contestualità e di costruzione coordinata ed in contraddittorio della decisione che rappresentano il vero e proprio DNA della conferenza di servizi.

²¹⁵ *Contra* G. COCOZZA, *La decisione plurale...* cit., p. 144, secondo il quale le questioni sono ancora “tutte sul campo dopo la modifica del 2010 che, come è noto, ha abrogato la prescrizione che

E' stata, infatti, cancellata la previsione che riferiva l'effetto sostitutivo degli atti endoprocedimentali al provvedimento finale conforme alla decisione conclusiva²¹⁶ e, contemporaneamente, tale effetto sostitutivo è stato attribuito direttamente alla determinazione motivata di conclusione del procedimento, adottata dall'amministrazione procedente²¹⁷.

Al di là delle ingenti conseguenze di natura processuale in merito all'individuazione dell'atto da impugnare in evenienza di azione giurisdizionale²¹⁸,

prevedeva il provvedimento finale e la sua conformità alla determinazione conclusiva della conferenza di servizi. La modifica, infatti, non chiara nella sua portata, non costituisce di per sé un elemento determinante nella costruzione dei rapporti tra gli atti, e anche la giurisprudenza, alla precedente previsione di necessaria conformità, non ha mai attribuito un ruolo assoluto e decisivo per le conclusioni conseguite. Per certi versi, la disposta abrogazione potrebbe far ritornare il dibattito sulle linee iniziali, essendo di nuovo legittimo chiedersi se un provvedimento finale sia necessario. E pertanto, vi potrebbe essere una rivalutazione da parte del giudice amministrativo sulla configurazione dicotomica e sulla individuazione del momento produttivo di effetti”.

²¹⁶ Si tratta del vecchio comma 9, dell'art. 14 *ter*, il quale prevedeva che “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”.

²¹⁷ Infatti, oggi, la determinazione conclusiva, ai sensi del nuovo 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”.

²¹⁸ Tema che sarà trattato in un paragrafo apposito, insieme agli altri aspetti di natura processuale afferenti all'istituto.

bisogna rilevare l'avvenuto superamento di uno dei più significativi contrasti teorici (di matrice sia dottrinale che giurisprudenziale), con riferimento all'ipotetico assetto dicotomico della decisione, nonché al carattere costitutivo o meramente dichiarativo del provvedimento finale e, di conseguenza, all'individuazione del momento da cui si cominciavano a produrre gli effetti di tale decisione²¹⁹.

E' già stato segnalato²²⁰, peraltro, come una parte consistente della giurisprudenza continui – invero in maniera piuttosto incomprensibile, considerato il chiarissimo tenore letterale della legge – a dubitare della natura esoprocedimentale della determinazione finale e, conseguentemente, della sua autonoma impugnabilità²²¹.

Giova allora ribadire, segnalando anche la consonanza di abbondante dottrina e della più avveduta quota di giurisprudenza²²², che, alla luce della riforma del 2010, non sopravvive più alcun assetto dicotomico nella decisione conferenziale, e ciò significa che, con eccezione

²¹⁹ Per una ricostruzione esaustiva delle principali posizioni sia in dottrina che in giurisprudenza, v. G. COCOZZA, *Il provvedimento finale nella conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, n. 3/2012, pp. 503 – 529; il ragionamento è stato poi ripreso ed aggiornato in G. COCOZZA, *La decisione plurale...* cit., pp. 127 – 144.

²²⁰ V., *supra*, par. 2.1.

²²¹ *Ex multis*, v. Cons. St., Sez. VI, 31 gennaio 2011, n. 712, secondo cui l'istituto della conferenza di servizi “è caratterizzato da una struttura dicotomica, articolata in una fase che si conclude con la determinazione della conferenza (anche se di tipo decisorio), di valenza endoprocedimentale, in una successiva fase che si conclude con l'adozione del provvedimento finale, di valenza esoprocedimentale effettivamente determinativa della fattispecie”.

²²² Che aveva già formulato tesi di questo genere prima dell'intervento del Legislatore nel 2010: cfr. Cons. St., Sez. VI, 1 ottobre 2003, n. 5708; TAR Toscana, Sez. I, 1 marzo 2005, n. 978; Tar Lombardia (Brescia), Sez. I, 9 ottobre 2009, n. 1736.

delle ipotesi in cui siano stati espressi dissensi “qualificati” e nelle quali, quindi, l’ultima parola spetti al Consiglio dei Ministri, l’atto conclusivo della conferenza è oggi sempre anche l’atto finale del procedimento (ed è, ovviamente, atto di tipo costitutivo e non meramente dichiarativo)²²³, non residuando più alcuno spazio per la previsione di un autonomo provvedimento successivo e distinto rispetto a tale determinazione conclusiva.

2.6 La disciplina del dissenso

Forse la disciplina del dissenso rappresenta meglio di qualsiasi altra disposizione il senso generale dell’istituto della conferenza di servizi. Regolato dai tre commi superstiti dell’articolo 14 *quater* (commi 1, 3 e 5), il dissenso formulato da una qualsiasi amministrazione partecipante alla riunione conferenziale deve sottostare a rigorosi requisiti per essere considerato legittimo ed ammissibile. Solo una volta che sia stato accertato il rispetto di tali requisiti, la manifestazione di volontà ostativa risulterà valida ed efficace e potrà esplicare un duplice effetto, a seconda dell’identità soggettiva dell’ente dissenziente. Qualora, infatti, l’opposizione derivi da un’amministrazione portatrice di un interesse sensibile (o da una Regione/Provincia autonoma in una materia di propria competenza), il dissenso recherà come conseguenza la traslazione della competenza in merito alla

²²³ Conformemente v. G. SCIULLO, *La Conferenza di servizi come meccanismo...* cit., p. 1144; R. MUSONE, *La conferenza di servizi...* cit., pp. 37 – 38; F. CARINGELLA, *Corso...* cit., p. 1867; S. TATTI, *Il privato nella disciplina...* cit., p. 320; M. TALANI, voce “*art 14-ter*”... cit., pp. 254 e ss.

decisione finale in capo ad un organo gerarchicamente superiore, ovvero il Consiglio dei Ministri; nelle altre ipotesi, invece, la posizione ostativa confluirà, insieme alle altre posizioni espresse, nella normale opera di bilanciamento discrezionale eseguita dall'amministrazione procedente, secondo le già analizzate regole del criterio di prevalenza, e potrà, quindi, venire assecondata da tale ente (con il risultato di un esito negativo dell'intera conferenza), oppure essere superata con un'adeguata motivazione (qualora l'amministrazione procedente ritenga prevalenti le ragioni dell'assenso rispetto a quelle del dissenso).

E' prima di tutto il comma 1, che indica i criteri di accoglibilità del diniego, a meritare un esame approfondito ed un'iniziale riflessione. Esso prevede che il dissenso, "a pena di inammissibilità", debba essere: *a)* propositivo; *b)* espresso in conferenza; *c)* pertinente all'oggetto della conferenza; *d)* congruamente motivato²²⁴. Da ciò ne consegue che il diniego che non rispetti tali caratteristiche debba essere considerato *tamquam non esset*²²⁵ e, come

²²⁴ Cfr. M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, Dike Giuridica, Roma, 2008, pp. 62 e ss.

²²⁵ ID., p. 62: "la specifica sanzione dell'inammissibilità evidenzia con nettezza che detto dissenso si deve considerare *tamquam non esset* laddove si presenti in termini puramente ostruzionistici, in quanto non corredato da supporto motivazionale ovvero da apporto costruttivo inteso ad indicare le condizioni idonee a sanare il contrasto. In tale ultimo caso, in definitiva, 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"; conformemente, cfr., anche, S. BALZANO, *La natura giuridica...* cit., p. 219. In giurisprudenza, v. CGARS, 9 dicembre 2008, n. 1005; CGARS, 11 aprile 2008, n. 295; TAR Sicilia, Palermo, 27 maggio 2008, n. 683.

tale, inammissibile. In altre parole: la volontà negativa non conforme ai predetti requisiti non assume il valore di un dissenso ritualmente manifestato e, di conseguenza, non può venire conteggiata come voto contrario al progetto oggetto della conferenza²²⁶.

La logica sottesa ad una simile previsione appare perfettamente coerente con la *ratio* del modulo procedimentale, quale momento istitutivo del coordinamento: per sua natura, infatti, la conferenza di servizi è prima di tutto l'occasione per instaurare un dialogo tra interessi differenti ma chiamati contestualmente in causa in un unico episodio di azione amministrativa. Sotto la guida dell'ente procedente, le amministrazioni partecipanti devono confrontarsi e contaminare le proprie conoscenze, senza mai smarrire la visione di insieme e costruendo la soluzione del caso di specie "passo dopo passo", senza precondizioni o posizioni preconcepite, bensì con una costante disponibilità al contraddittorio ed una marcata propensione alla flessibilità²²⁷. Da ciò ne deriva che non può, quindi,

²²⁶ Così N. BASSI, *Commento agli articoli...* cit., p. 481. Conformemente, in giurisprudenza, cfr. Cons. St., Sez. III, 23 gennaio 2014, n. 350; Cons. St., Sez. V, 23 maggio 2011, n. 3099; Cons. St., Sez. IV, 10 agosto 2004, n. 5498; Cons. St., Sez. V, 27 settembre 2004, n. 6292; TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 28 febbraio 2002, n. 888.

²²⁷ Emblematica al riguardo è la decisione del TAR Umbria, n. 679/2006, riportata anche da M. SANTINI, *La conferenza di servizi...* cit., p. 104, il quale segnala come, dalla lettura degli atti di una conferenza di servizi nei quali emergeva la totale mancanza di discussione e di approfondimento circa il progetto in questione, il Giudice Amministrativo abbia dedotto l'illegittimità della determinazione conclusiva per eccesso di potere, sotto i profili della carenza di istruttoria e dell'inadeguata motivazione. Secondo l'Autore, "il giudice amministrativo di primo grado ha evidenziato

residuare alcuno spazio (coerentemente con quanto previsto dal primo comma dell'art. 14 *quater*) per un dissenso formulato da un soggetto che non partecipi materialmente a quel confronto (anche e prima di tutto da un punto di vista "fisico", come efficacemente indicato da acuta giurisprudenza²²⁸), poiché tale dissenso risulterà, inevitabilmente, fondato su ragioni esclusivamente settoriali, frutto di un'impostazione rigidamente "di parte", priva di quella necessaria contaminazione con i restanti interessi pubblici afferenti alla fattispecie. Allo stesso modo, dovrà venire respinta un'opposizione intransigente al punto da risultare refrattaria all'altrui disponibilità al dialogo, giacché, in un'ottica di massima flessibilità, l'espressione del diniego non potrà configurarsi come una "mera opposizione al progetto in discussione", bensì, al contrario, come un "passo in avanti verso il raggiungimento di un equilibrio ragionato tra pubblici interessi"²²⁹. Ovviamente tale dissenso non dovrà rivelarsi nemmeno pretestuoso o fondato su ragioni ultronee rispetto all'oggetto della conferenza; similmente, esso dovrà sempre venire ancorato ad un'esauriente motivazione, tale da consentire ai convenuti in riunione di

l'esigenza che in sede di conferenza si proceda ad un serio e approfondito esame e confronto delle diverse posizioni e discrezionalità, senza che la volontà di sottrarsi a tale obbligo possa di fatto impedire la positiva conclusione dei lavori".

²²⁸ TAR Toscana, n. 878/2005: "occorre convenire che è stato sancito l'obbligo della partecipazione alla conferenza delle amministrazioni convocate nonché l'impossibilità di esprimere al di fuori di tale sede il proprio consenso o dissenso, di talché l'unica maggioranza utile ai fini della validità delle decisioni che si vanno ad assumere è quella che risulta «fisicamente» presente alla adunanza".

²²⁹ Così, L. MANTEGAZZA, *Conferenza di servizi...* cit., p. 1260.

comprendere le ragioni che lo animano e, successivamente, di tentare di elaborare una soluzione alternativa in grado di superarle o, quantomeno, di mitigarle. A fonte di tutto ciò (e considerando anche il combinato disposto della disciplina ora in esame e di quanto previsto dall'articolo 14 *ter* in materia di silenzio assenso²³⁰), si ritiene di dover concordare con quella dottrina che sostiene che, in forza dell'assetto configurato dalle numerose riforme intervenute²³¹, oggi non sia più data la sopravvivenza di alcuno spazio per un'espressione di volontà che ponga le sue basi al di fuori della riunione conferenziale²³². Una simile manifestazione, infatti, per

²³⁰ L'istituto del silenzio assenso conferenziale verrà trattato in uno dei paragrafi successivi; in particolare, però, le conseguenze del mancato perfezionamento della pronuncia in conferenza da parte delle amministrazioni settoriali saranno specifico oggetto del capitolo 3.

²³¹ Si ricorda, infatti, che il tenore letterale dell'originario art. 14 *ter*, comma 7, prevedeva un ulteriore periodo, che permetteva alle amministrazioni partecipanti di notificare il proprio dissenso all'amministrazione procedente entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione della determinazione di conclusione del procedimento.

²³² G. SCIULLO, *Conferenza di servizi e interesse paesaggistico...* cit., p. 67, secondo il quale “se il dissenso deve essere manifestato in sede di conferenza (art. 14 *quater*, co. 1) e se si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata (art. 14 *ter*, co. 7), non c'è spazio sul piano giuridico per un'espressione di volontà al di fuori della conferenza: da un lato il dissenso manifestato all'esterno della conferenza non rileva, dall'altro il silenzio tenuto in sede di conferenza (compresa la non partecipazione alla stessa) equivale ad assenso, rendendo per ciò stesso irrilevante un eventuale assenso manifestato al di fuori. Il che comporta – ed è quanto afferma l'art. 14 *ter*, co. 3 *bis* per il

conservare una qualche rilevanza giuridica, è doverosamente chiamata a palesarsi in conferenza e lì a “mettersi in gioco”, pena la comminazione di un’inammissibilità che assurge a diretta (e corretta) conseguenza di un tentativo di stravolgimento dell’istituto²³³.

Con riferimento ai quattro specifici requisiti indicati dal comma in esame, esigue problematiche sono derivate dalla previsione della “pertinenza all’oggetto²³⁴” e della “congrua motivazione”. Al contrario, i requisiti della “costruttività del dissenso” e della “internalizzazione del dissenso” hanno suscitato divisioni sia in dottrina che in giurisprudenza.

soprintendente di settore, ma con valenza generalizzabile – che l’espressione della volontà delle amministrazioni convocate ad una conferenza decisoria non può avvenire (per essere giuridicamente rilevante) che in quella sede”.

²³³ Segnala, tuttavia, N. BASSI, *Commento agli articoli...* cit., p. 481, che “è appena il caso di sottolineare come, in questo modo, si finisca per onerare l’amministrazione precedente della responsabilità di esprimere un giudizio che, fondato su parametri sostanzialmente generici, si potrà porre presumibilmente come fonte di insidiose contestazioni”.

²³⁴ Parzialmente critico in dottrina, ID., p. 480: “se la logica sottesa alla previsione può apparire in sé ragionevole, non ci si può tuttavia nascondere la probabilmente eccessiva drasticità dell’enunciato normativo in cui essa si è tradotta, non solo perché i confini tra questioni oggetto della e questioni connesse alla conferenza possono risultare in verità piuttosto labili, ma soprattutto perché i motivi ostativi legati a profili connessi non sembrano essere meno degni di tutela di quelli viceversa direttamente oggetto della conferenza stessa”.

In merito al primo aspetto²³⁵, ci si è domandati se l'obbligo del dissenso propositivo (che deve, quindi, essere sempre accompagnato dall'indicazione delle modifiche progettuali adatte a superarlo²³⁶) si estendesse al punto da dover essere interpretato nel senso di: *a*) imporre alle amministrazioni dissenzienti l'onere di indicare all'istante qualsiasi modifica che potesse valere a rendere il progetto accoglibile, anche qualora tale modifica avesse – al limite – l'effetto di trasformarlo in un progetto sostanzialmente diverso da quello proposto in origine; *b*) imporre alla conferenza di servizi non solo di indicare all'istante le modifiche da apportare al progetto ai fini della sua accoglibilità, ma anche di esaminarle nel corso del medesimo procedimento (e pronunciare quindi direttamente il provvedimento favorevole senza la necessità di una nuova istanza), qualora il richiedente avesse aderito a tali indicazioni.

Con riferimento alla prima questione, la giurisprudenza²³⁷ ha affermato che “l'obbligo per l'Amministrazione dissenziente di indicare le modifiche

²³⁵ Tali quesiti sono stati efficacemente posti nell'esaustiva ricostruzione fornita da L. CORTI, *Autorizzazioni integrate ambientali per discariche per lo smaltimento di rifiuti: caratteri del dissenso manifestato dalla P.A. in Conferenza di servizi e questioni attinenti alla localizzazione della discarica in presenza di vincolo paesaggistico in itinere*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, n. 2, p. 294, che si riprende integralmente.

²³⁶ Rileva A. TRAVI, *La conferenza di servizi...* cit., che, “in mancanza di queste «indicazioni» si è in presenza di un dissenso che però non ne ha sostanza, e che perciò non impedisce in alcun modo l'identificazione di una posizione «prevalente» di assenso. Non può essere considerato significativo il dissenso che non rispetti neppure i criteri stabiliti dalla legge”.

²³⁷ Tar Lombardia, Milano, Sez. II, 23 dicembre 2008, n. 6161; Tar Piemonte, Torino, Sez. II, 5 dicembre 2002, n. 2036.

progettuali che rendano autorizzabile il progetto sussiste se ed in quanto si tratti di modifiche che concernono la tipologia progettuale, mentre non si estende alle fattispecie in cui la non autorizzabilità del progetto dipenda dalla sua ubicazione su una determinata area, in quanto in quest'ultimo caso nessuna possibile differente soluzione può o deve essere resa". Si è quindi riconosciuta la legittimità della c.d. "opzione zero", ovverosia della "espressione di un dissenso, fornito di «congrua motivazione», che escluda del tutto l'intervento prospettato, quando nessuna modifica progettuale sarebbe in grado di eliminare il pregiudizio che esso arrecherebbe all'interesse «sensibile»²³⁸. Tale impostazione pare da condividersi, poiché "l'opposta opinione condurrebbe a ritenere che in ogni caso un intervento dedotto nella conferenza andrebbe assentito, giacché le modifiche indicabili, per quanto incisive, non potrebbero impedire la sua realizzazione"²³⁹.

A proposito della seconda questione, invece, è stato correttamente rilevato come "ragioni di economia procedimentale potrebbero consigliare di optare per l'unitarietà del procedimento"²⁴⁰; unitarietà che, a ben vedere, risulterebbe peraltro perfettamente coerente con la logica di "scambio permanente" e di costruzione *in fieri*

²³⁸ G. SCIULLO, *Conferenza di servizi e interesse paesaggistico...* cit., p. 75.

²³⁹ ID., p. 75, il quale conclude il ragionamento precisando che sarebbe "come dire, per esemplificare, che un progetto che compromettesse il paesaggio non potrebbe essere precluso neanche quando l'interesse paesaggistico si presentasse talmente forte che l'unica sua tutela sarebbe costituita dall'intangibilità assoluta. Il che non pare proprio ragionevole".

²⁴⁰ Così, L. CORTI, *Autorizzazioni integrate ambientali...* cit., p. 295.

della soluzione migliore per la fattispecie concreta, oggetto dell'esame conferenziale.

L'obbligo di manifestazione interna alla conferenza del dissenso formulato da un'amministrazione partecipante è stato, invece, numerose volte aggredito da un filone giurisprudenziale²⁴¹ (soventemente troppo indulgente con le amministrazioni inefficienti) che, in nome dei principi di "conservazione degli effetti giuridici" e dello "scopo comunque raggiungibile", ha cercato di dequotare il diniego espresso al di fuori della riunione conferenziale a livello di mera irregolarità, come tale insufficiente per giustificare il verificarsi di un'ipotesi di illegittimità²⁴².

²⁴¹ *Ex multis*, cfr. Cons. St., Sez. VI, n. 34/2002; Cons. St. Sez. V, n. 3917/2002.

²⁴² Un efficace ricostruzione su tale orientamento è fornita da M. SANTINI, *La conferenza di servizi...cit.*, p. 99, che riporta come il massimo giudice amministrativo, "nel rammentare che scopo della conferenza è la massima semplificazione procedimentale e l'assenza di formalismo, ha affermato che le forme della conferenza stessa «vanno osservate nei limiti in cui siano strumentali all'obiettivo perseguito», non potendo far discendere automaticamente dalla inosservanza delle forme l'illegittimità dell'operato della conferenza, «se lo scopo è comunque raggiunto». Nella stessa direzione si colloca l'indirizzo pretorio secondo cui l'indizione della conferenza di servizi, pur essendo normativamente configurata quale ordinario *modus procedendi* per la frequente eventualità di necessaria acquisizione di pareri preventivi, non risulta evidentemente necessaria nel caso in cui siffatti pareri siano stati acquisiti comunque *aliunde*; e ciò sia nel caso in cui si ritenga la *attuale* necessità di acquisire pareri e atti di assenso (onde la previa acquisizione degli stessi ne prospetterebbe la automatica inutilità), sia che si reputi che la riscontrata alternazione dell'ordinaria ed ordinata scansione procedimentale si atteggi comunque a mera irregolarità, «dovendosi a tale fine valorizzare il generale principio di conservazione degli effetti giuridici e di raggiungimento dello scopo».

Sulla scorta di un'impostazione pretesamente sostanzialistica, si è arrivati quindi anche a legittimare un dissenso formulato via fax²⁴³, in completa assenza, quindi, di quel contraddittorio contestuale e ragionato che rappresenta l'essenza stessa del procedimento in conferenza. In proposito, le argomentazioni sopra riportate sembrano già sufficienti a dimostrare la necessità di un'opposizione integrale e vigorosa nei confronti di ricostruzioni di questo tipo che, ammantandosi di supposti propositi acceleratori, nascondono, invece, un globale travisamento delle ragioni e del funzionamento dell'istituto, "in violazione del principio della contestuale valutazione di tutti gli interessi in gioco e del confronto reciproco", nonché "in dispregio allo spirito che anima la conferenza stessa"²⁴⁴.

In conclusione, non può esistere diniego legittimo in conferenza di servizi differente da quello espresso dal rappresentante di un'amministrazione partecipante, il quale si presenti personalmente alle riunioni, senza alcuna posizione definitiva preconstituita, e che si dimostri, inoltre, aperto al dialogo ed all'ascolto, nonché flessibile nelle proprie determinazioni.

Accertata l'ammissibilità del diniego, ai sensi del primo comma, l'art. 14 *quater* istituisce, al secondo comma, un complesso meccanismo di superamento dei dissensi espressi da amministrazioni portatrici di interessi sensibili ovvero da Regioni o da Province autonome in materie di propria competenza: a tale procedura, incentrata

²⁴³ Cons. St., Sez. VI, n. 5917/2003.

²⁴⁴ "soprattutto a seguito della L. n. 340/2000, considerato inoltre che, accanto al principio dell'internalizzazione del dissenso, trova altresì applicazione, sempre a norma dell'art. 14 *ter*, comma 1, il principio del dissenso costruttivo", M. SANTINI, *La conferenza di servizi...cit.*, p. 100.

sul potere sostitutivo del Consiglio dei Ministri, si è già fatto riferimento nel capitolo che precede, al quale si rinvia²⁴⁵.

Merita invece un cenno, in conclusione, la questione relativa all'illegittimità della determinazione finale adottata dall'amministrazione precedente pur in presenza di un dissenso qualificato, espresso e motivato. In una celebre sentenza del Consiglio di Stato²⁴⁶, tale evenienza (che si traduce nell'adozione di un provvedimento all'evidenza non legittimo, per palese contrasto con quanto disposto dall'art. 14 *quater*) è stata sorprendentemente giudicata passibile del radicale vizio di nullità, sotto i due distinti profili del difetto assoluto di attribuzione e della mancanza di uno degli elementi essenziali dell'atto (nella fattispecie, l'elemento volitivo), invece che di ordinaria annullabilità per violazione di norma imperativa²⁴⁷.

²⁴⁵ Cfr. *supra*, par. 1.5.

²⁴⁶ Cons. St., Sez. VI, 23 maggio 2012, n. 3039.

²⁴⁷ Cfr. la ricostruzione di F. SCIARRETTA, *Nuove questioni...* cit., pp. 3048 – 3052, che riporta come “ad avviso di Cons. Stato n. 3039/2012, l'effetto del dissenso manifestato in conferenza di servizi a tutela di un interesse sensibile è «*di spogliare in toto la conferenza di servizi della capacità di ulteriormente procedere*», ovvero «*di spogliare in termini assoluti l'amministrazione precedente della sua competenza a procedere e sulla base del modulo della conferenza di servizi*». Se l'amministrazione precedente intende perseguire il superamento del diniego espresso a tutela di un interesse sensibile, è tenuta a rimettere gli atti ad una diversa autorità, con conseguente modificazione del modulo e del livello del confronto degli interessi in conflitto. In mancanza, secondo l'Organo di vertice di giustizia amministrativa, la determinazione favorevole conclusiva all'esito dei lavori che ciò nonostante l'amministrazione precedente adottò è radicalmente nulla sotto duplice profilo. Per difetto assoluto di attribuzione, esercitando l'amministrazione precedente un potere non dato dalla

La pronuncia ha da subito suscitato una vivace reazione dottrinale²⁴⁸ e, seppur nella consapevolezza di come tale sentenza sia probabilmente stata concepita per ovviare ad una (comprensibile) problematica di natura squisitamente pratica²⁴⁹, non si può non concordare con

legge ed in violazione delle norme di riparto e distribuzione del potere attribuito in via esclusiva all'istanza superiore di governo, cui compete l'adozione della determinazione conclusiva sostitutiva. Per difetto dell'elemento essenziale dell'assenza di dissensi qualificati, che determina un'insanabile manchevolezza strutturale dell'atto”.

²⁴⁸ Ben tre le note a sentenza, tutte sostanzialmente e condivisibilmente critiche nei confronti dell'apparato teorico della sentenza, pur nella comprensione delle ragioni pratiche che hanno portato a formularlo: A. GIGLI, *Energia e paesaggio: nulle le autorizzazioni uniche regionali rilasciate nonostante il dissenso dell'autorità paesaggistica in conferenza di servizi*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2012, n. 1 – 2, pp. 150 – 167; A. CARBONE, *Autorizzazione unica per la costruzione di impianti eolici e conferenza di servizi: sul valore procedimentale del dissenso qualificato*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2012, n. 3, pp. 719 – 733; A. BARTOLINI, *Tutela del paesaggio e difetto assoluto di attribuzione*, in *Urbanistica e appalti*, 2012, n. 11, pp. 1167 – 1180, il quale propende per l'originale tesi della declaratoria di nullità per mancanza dell'elemento causale del potere.

²⁴⁹ A. BARTOLINI, *Tutela del paesaggio...* cit., p. 1176, ricorda, infatti, che “l'esigenza argomentativa diretta a ricostruire il vizio in esame in termini di nullità serve per superare l'intervenuta decadenza del Mibac, e dei suoi organi periferici, che non avevano proceduto ad impugnare nel termine decadenziale di sessanta giorni tanto le autorizzazioni paesaggistiche, quanto quella unica. Sicché il giudice di prime cure aveva provveduto a rigettare il ricorso incidentale, respingendo anche il motivo sulla nullità delle autorizzazioni, per tardività. Una volta, invece, che il Consiglio di Stato dichiara l'esistenza della nullità viene gioco forza accolto il rilievo che i provvedimenti autorizzatori sono nulli: difatti, la sentenza mette in evidenza, che l'eccezione della tardività del

l'opinione unanime dei commentatori che ne hanno criticato l'impianto dogmatico, ritenendo più opportuno propendere per una qualificazione della fattispecie come ipotesi di illegittimità per violazione di legge²⁵⁰.

ricorso incidentale non può essere accolta «stante il carattere imprescrittibile dell'eccezione di nullità (art. 31, comma 4, c.p.a.) e la natura dichiarativa della sentenza che nel concorso delle condizioni e finanche in mancanza di una domanda di parte accerta la ricorrenza di una causa di nullità e quindi di inefficacia giuridica degli atti che ne siano affetti»“.

²⁵⁰ Si veda, ad esempio, F. SCIARRETTA, *Nuove questioni...* cit., pp. 3050 – 3052: “a ben vedere, non appare violata la norma attributiva di tale potere, che esiste, ma non sono state rispettate le norme che ne limitano l'esercizio, ovvero lo condizionano. La violazione dell'art. 14 *quater*, comma 3, l. n. 241/1990 – che, in presenza di un dissenso qualificato, fa obbligo all'amministrazione procedente di rimettere la questione alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, che deve previamente ricercare l'intesa con la Regione interessata -, quantunque estremamente grave, sembra pur sempre riconducibile ad una ipotesi di carenza di potere in concreto per la mancanza di un presupposto (l'assenza di dissenso qualificato) per il suo legittimo esercizio. Perplessità suscita anche la nullità strutturale ravvisata dal Consiglio di Stato per la mancanza di dissenso qualificato (...) volendo spingere questa tesi alle estreme conseguenze, potrebbe argomentarsi che qualunque violazione di norme incidenti sul processo di formazione della volontà amministrativa è suscettibile di produrre una carenza strutturale del provvedimento. Il che non appare condivisibile vuoi perché si amplierebbe a dismisura l'area della nullità strutturale, che costituisce pur sempre una forma speciale di invalidità (che per configurarsi, peraltro, deve essere immediatamente percepibile ed accertabile all'esterno) vuoi perché contro le violazioni di legge è data per regola la tradizionale azione di annullamento”.

2.7 La partecipazione del privato in conferenza

Anche alla luce degli interventi di riforma più recenti, che hanno plasmato il nuovo assetto dell'istituto, configurandolo come modulo procedimentale finalizzato alla soluzione del caso concreto, la dibattuta questione della partecipazione dei privati in conferenza di servizi pare avere perso gran parte della sua problematicità²⁵¹.

L'intervento legislativo del 2009 ha infatti introdotto l'obbligo di convocazione del proponente del progetto dedotto in conferenza da parte dell'amministrazione procedente²⁵² ed ha previsto, altresì, che possano essere chiamati a partecipare i concessionari ed i gestori di servizi pubblici "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"²⁵³. Una simile disposizione, che supera integralmente le posizioni più conservatrici, che inquadravano la riunione conferenziale come momento di rigorosa spettanza dei soli interessi pubblici²⁵⁴, risulta coerente con la nuova concezione di interesse pubblico del

²⁵¹ Per una ricostruzione delle principali posizioni sostenute in dottrina, v. S. TATTI, *Il privato nella disciplina...* cit., pp. 305 – 315; nell'ottica della ricostruzione giurisprudenziale, v., invece, R. MUSONE, *La conferenza di servizi...* cit., pp. 99 – 102.

²⁵² Art. 14 *ter*, comma 2 *bis*.

²⁵³ Art. 14 *ter*, comma 2 *ter*. In proposito, cfr., più approfonditamente, M. SANTINI, *La conferenza di servizi...* cit., p. 97.

²⁵⁴ Cfr., ad esempio, in dottrina, G. CUGURRA, *La concentrazione...* cit., p. 98; F. G. SCOCA, *Analisi giuridica...* cit., p. 266; in giurisprudenza, cfr. Cons. St., Sez. VI, 5 dicembre 2007, n. 6183; TAR Veneto, 1 luglio 1997, n. 1083.

caso concreto, sempre più caratterizzata dal graduale superamento della contrapposizione con l'interesse privato²⁵⁵. Come è stato efficacemente sostenuto, infatti, “appare evidente l'innovazione grazie alla quale si riconosce il contributo che il privato può apportare nell'espletamento del procedimento amministrativo”²⁵⁶. Soprattutto nelle ipotesi in cui la conferenza debba analizzare “un progetto suscettibile di subire, nel corso del procedimento, tutta una serie di modifiche atte a renderlo accettabile per il soddisfacimento dei vari interessi pubblici”, la presenza del soggetto istante potrà di fatto rivelarsi dirimente: “egli è infatti il solo in grado di conoscere l'entità dei mutamenti e dei sacrifici che il progetto può subire, pur rimanendo ancora realizzabile”²⁵⁷.

Per coerenza logica prima ancora che per disposizione normativa, il soggetto privato dovrà sempre essere ammesso in conferenza senza diritto di voto e la sua partecipazione alla riunione avrà una valenza caratterizzata principalmente dall'aspetto “informativo – collaborativo”²⁵⁸. All'evidenza, l'intervento del privato dovrà venire collocato temporalmente in un momento precedente rispetto a quello del bilanciamento discrezionale operato dall'amministrazione precedente, di modo da non doversi confrontare con un assetto di interessi già formatosi in via definitiva²⁵⁹.

²⁵⁵ In questi termini, R. GRECO, *La riforma della legge 241/90...* cit., p. 24.

²⁵⁶ G. PAGLIARI, *La conferenza di servizi...* cit., p. 656.

²⁵⁷ IDEM.

²⁵⁸ S. TATTI, *Il privato nella disciplina...* cit., p. 313.

²⁵⁹ C. CUGURRA, *La semplificazione...* cit., pp. 483 – 484. Per diversi aspetti collegata a questo aspetto appare la tematica inerente al rapporto che intercorre tra preavviso di rigetto (art. 10 bis, l. n. 241/90) e partecipazione del privato in conferenza; l'argomento è

Le modalità con cui il soggetto privato potrà concretizzare la propria partecipazione saranno le più varie, dovendosi ritenere ammissibile sia la presentazione di memorie e documenti che l'amministrazione avrà poi l'obbligo di esaminare sia il contributo offerto sotto forma di audizione personale²⁶⁰ (che, probabilmente, costituirebbe il modo migliore per valorizzare l'intervento di tale soggetto, giacché gli permetterebbe un'effettiva ed efficace interazione biunivoca flessibile con la parte pubblica)²⁶¹.

Una precisazione si rende invece necessaria con riferimento alla previsione formulata dal comma 8 dell'art. 14 *ter*, ai sensi del quale, in conferenza, "possono essere richiesti, per una sola volta" chiarimenti o ulteriori documentazioni "ai proponenti dell'istanza o ai progettisti". Qualora tali chiarimenti non pervengano "entro i successivi trenta giorni, si procede all'esame del provvedimento". La norma in questione sconta, in realtà, un tenore letterale balbettante che, nel chiaro intento di evitare appesantimenti della procedura in nome del principio di economicità dell'azione amministrativa, sembra, però, disporre, ad una prima lettura, un ingiustificato (e, peraltro, ristrettissimo) argine quantitativo alla possibilità di costituire un dialogo effettivo tra soggetto privato e parte pubblica. Tale limite

affrontato esaustivamente da S. TATTI, *Il privato nella disciplina...* cit., pp. 315 – 317, il quale ricostruisce con precisione la posizione della dottrina (tendenzialmente favorevole alla compatibilità dei due istituti) e della giurisprudenza (che si mostra, invece, nella gran parte dei casi contraria ad una simile soluzione).

²⁶⁰ G. COCOZZA, *La decisione plurale...* cit., p. 165.

²⁶¹ I.M.G. IMPASTATO, *La conferenza di servizi "aperta" nel d.P.R. n. 447/1998 ovvero della "semplificazione partecipata"*, in *Dir. amm.*, 2001, pp. 525 e ss.

finirebbe, infatti, inevitabilmente, per porsi in completa antitesi con le peculiarità ontologiche della conferenza di servizi, tra le quali rientra certamente anche la necessità di predisporre un confronto costruttivo e, soprattutto, continuo tra le parti in causa²⁶². In realtà, la giurisprudenza²⁶³ (con un'operazione di esegesi sistematica alla quale si intende aderire integralmente) ha correttamente interpretato la previsione normativa come formulata nell'interesse esclusivo del soggetto che ha presentato l'istanza e non, invece, a tutela dell'eventuale controinteressato. Di conseguenza, eventuali violazioni di tale prescrizione potranno essere lamentate solo dal soggetto istante, nell'ipotesi (in realtà piuttosto remota) che risultino cagione di un qualche danno nei suoi confronti.

²⁶² La disposizione ha suscitato vivaci critiche in dottrina: rileva M. SANTINI, *La conferenza di servizi...* cit., p. 56, che “anche in questo caso la scelta del legislatore, volta ad un’accelerazione procedimentale, pare un po’ di grana grossa”; secondo G. PAGLIARI, *La conferenza di servizi...* cit., p. 657, “la previsione desta perplessità. Sembra invero che la norma utilizzata per garantire la celerità del procedimento pecchi di irragionevolezza. Nella realtà dei fatti all’interno della conferenza si procede a tutta una serie di aggiustamenti progressivi del progetto; aggiustamenti volti ad ottenere un provvedimento finale positivo- Appare evidente, quindi, che il proponente è, di regola, disposto a modificare più volte il progetto pur di vederlo approvato e, quindi, preferisce di gran lunga fornire diverse integrazioni invece di subire un diniego. L’espedito che si utilizza normalmente è che le modifiche o le integrazioni, in realtà informalmente «suggerite», vengono presentate volontariamente in modo di non violare la prescrizione prevista dal comma 8”.

²⁶³ TAR Piemonte, Sez. I, 25 settembre 2009, n. 2292.

2.8 Il silenzio assenso

Il comma 7 dell'art. 14 *ter* generalizza l'applicazione dell'istituto del silenzio assenso al procedimento in conferenza. Ai sensi di tale disposizione deve considerarsi acquisito l'assenso dell'ente "il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza, non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata". Tale assunto è sempre valido, a prescindere dal tipo di amministrazione rimasta inerte e dall'interesse chiamato in causa, con l'unica, limitata eccezione dei provvedimenti in materia di VIA, VAS o AIA.

In conformità con lo spirito della conferenza di servizi, l'operatività del silenzio assenso si è manifestata come uno dei tratti caratterizzanti l'istituto, fin dalla sua originaria formulazione: anche la concisa disposizione introdotta nel 1990 sanciva, infatti, al terzo dei suoi soli quattro commi, la previsione del silenzio assenso quale rimedio funzionale ad impedire un eventuale blocco procedimentale. Ciononostante, la sfera di efficacia di tale meccanismo si è andata ampliando riforma dopo riforma, fino alla sua massima estensione, raggiunta nel testo oggi vigente, con la previsione dell'esplicita inclusione, ai fini dell'operatività dell'assenso tacito, delle amministrazioni preposte alla curatela degli interessi "sensibili"²⁶⁴.

²⁶⁴ Per una ricostruzione, pur in un'ottica parzialmente critica, dell'evoluzione del silenzio assenso all'interno della disciplina della conferenza di servizi, v. G. COCOZZA, *La decisione plurale...* cit., pp. 167 – 169: "Viene in evidenza che, nell'evoluzione normativa, si è determinata una significativa modificazione nel modo in cui l'assenso implicito è stato costruito e una, non sempre chiara, differente considerazione riservata agli interessi «sensibili». Si può notare, infatti, che l'assenso, in un primo momento, è stato riferito alla mancata partecipazione o alla partecipazione attraverso

Nonostante risultino chiarissime le esigenze alla base della stretta correlazione tra silenzio assenso e procedimento conferenziale, sia il tenore letterale della disposizione sia l'operazione di coordinamento della stessa all'interno dell'impianto normativo generale hanno originato numerosi problemi esegetici, in particolare sotto un triplice ordine di profili.

In primo luogo, pare non di immediata comprensione il rapporto che intercorre tra la previsione di cui al comma 7 e la disciplina del dissenso, regolata dal primo comma dell'art. 14 *quater*²⁶⁵, laddove quest'ultima, nell'osteggiare il dissenso espresso in maniera irregolare, commina la sanzione della mera inammissibilità, senza operare riferimento alcuno ad un'eventuale applicazione dell'assenso tacito. Sempre a tale riguardo, anche l'ambito di applicazione delle due disposizioni pare differire parzialmente, giacché l'espressa inclusione

un rappresentante privo di poteri. Successivamente, nell'anno 2000, si assiste ad una modifica, in quanto la legge lo collega alla mancata manifestazione della volontà in tempo utile. Quest'ultima formula rimane fino all'attualità. Tenendo conto di questo schema, la posizione degli interessi sensibili presenta un carattere particolare. Essi, nelle prime formulazioni, come detto, sono esplicitamente esclusi dalla tacita formazione dell'assenso nell'ipotesi di mancata partecipazione o partecipazione con rappresentante privo di poteri e godono, pertanto, di una particolare garanzia. Rimane, invece, poco chiaro quanto si verifica con la modifica della disciplina nel 2000. Si registra, ovviamente, l'abrogazione della norma che prevedeva la loro esclusione essendo stata la previsione modificata nel senso che si è indicato. Non vi è, peraltro, la loro espressa considerazione nella nuova disciplina del silenzio-assenso, collegato alla mancata manifestazione della volontà definitiva. Nel 2010, poi, vi è una esplicita inclusione degli stessi nella regola del silenzio-assenso".

²⁶⁵ V. *supra*, cap. 2.6.

dell'amministrazione preposta alla curatela del patrimonio storico – artistico, statuita dall'art. 14 *quater*, comma 1, pare invece del tutto assente, con riferimento al tenore letterale dell'art. 14 *ter*, comma 7.

In secondo luogo, la disposizione che introduce il silenzio assenso in conferenza recita testualmente che “si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione (...) il cui rappresentante (...) non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata”: di qui la conclusione – formulata da una giurisprudenza palesemente intenta a depotenziare l'efficacia dell'assenso tacito, in forza di un ingiustificato eccesso di benevolenza nei confronti delle amministrazioni inefficienti²⁶⁶ – secondo la quale, per radicarsi una situazione di silenzio assenso, sarebbe preventivamente necessaria la valida partecipazione dell'ente alla conferenza di servizi²⁶⁷. Ciò evidentemente condurrebbe all'illogica conseguenza che il soggetto pubblico che disertasse completamente la riunione conferenziale (a differenza del rappresentante dell'amministrazione che, pur meritoriamente attivatosi per partecipare alla conferenza, non fosse poi riuscito a pervenire ad una definitiva manifestazione di giudizio in tempo utile) sarebbe da ritenersi immune dall'applicazione del meccanismo dell'assenso tacito, rimanendo, così, teoricamente in grado – quasi a premio per la propria inerzia – di paralizzare il procedimento²⁶⁸.

²⁶⁶ Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 5 settembre 2005, n. 4520.

²⁶⁷ M. SANTINI, *Conferenza di servizi e strumenti di governo del territorio, ossia della difficile semplificazione*, in *Urb. e appalti*, n. 7/2012, p. 776.

²⁶⁸ La problematica è stata correttamente ricostruita, in chiave storica, da M. SANTINI, *Note sparse sulla giurisprudenza...* cit., pp. 20 – 21, il quale rileva come “l'attuale formulazione del comma 7 è la risultante dell'intervento demolitore operato dal legislatore del

2005 che, per evitare eccessive lungaggini procedurali, ha abrogato il seguente periodo (che costituiva un tutt'uno con quello prima evidenziato e che era stato introdotto dalla L. n. 340 del 2000): «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». Nel sistema anteriore alla riforma del 2005, dunque, mentre per l'amministrazione partecipante il silenzio-assenso maturava allo scadere dei termini previsti per la conclusione del procedimento, per le amministrazioni non partecipanti tale meccanismo scattava sì, ma soltanto a seguito del decorso di un ulteriore spazio temporale (una sorta di termine di comportamento) pari a trenta giorni, decorrenti dalla comunicazione della determinazione (provvisoriamente) conclusiva. Venendo meno tale periodo, sembrerebbe che il legislatore abbia inteso escludere dall'applicazione del meccanismo in questione le amministrazioni che non abbiano preso parte al procedimento». L'autore si mostra però condivisibilmente critico nei confronti di una simile operazione esegetica, rilevando come “condivisibile sul piano dell'interpretazione letterale, tale orientamento potrebbe tuttavia risultare in qualche misura estraneo rispetto alla *ratio* che presiede al modello della conferenza di servizi”, giacché “si deve in ogni caso prendere spunto dai principi che animano detto istituto, ossia: semplificazione procedimentale e individuazione dell'interesse prevalente” e “appare evidente come entrambi i capisaldi verrebbero in questo modo contraddetti, da un lato in quanto il procedimento risulterebbe di conseguenza aperto *sine die*, ossia fino a quando la Regione (o qualsiasi altra amministrazione, a questo punto) non decida di esprimersi, con conseguente frustrazione delle esigenze di certezza e celerità dell'azione amministrativa; dall'altro lato, atteso che in assenza di un serio confronto, diretto e contestuale, non sarebbe consentita la giusta ponderazione di tutti gli interessi, pubblici e privati, coinvolti nel procedimento stesso”.

In terza ed ultima analisi, problemi di coordinamento paiono altresì sussistere tra la disciplina del silenzio assenso così come regolata dall'odierno art. 14 *ter*, comma 7, per il procedimento in conferenza e quella prevista dagli artt. 16 e 17, l. 241/1990, in materia di acquisizione di pareri e valutazioni tecniche all'interno del procedimento classico lineare: in proposito, la dottrina non ha mancato di interrogarsi²⁶⁹ su quali ragioni si rivelino in grado di giustificare, sul piano della disciplina complessiva, la circostanza che il silenzio tenuto in conferenza da un'amministrazione preposta alla curatela di un interesse "sensibile" risulti privo di quell'effetto paralizzante che, viceversa, continua a permanere, pur dopo le numerose riforme intervenute sulla l. 241/1990, in caso di richieste di pareri o di valutazioni tecniche nell'ambito del procedimento lineare²⁷⁰. A seguito di una simile discrasia non sono mancate, tra i commentatori, opinioni anche aspramente critiche (al punto da paventare dubbi di legittimità costituzionale) con riferimento all'ampliamento della sfera di applicazione dell'assenso tacito in conferenza di servizi rispetto a quanto previsto dalla

²⁶⁹ Cfr. G. SCIULLO, *La Conferenza di servizi come meccanismo...* cit., p. 1146; M. COCCONI, *Promozione europea delle energie rinnovabili...* cit., pp. 55 – 56.

²⁷⁰ E' infatti risaputo come, *ex art.* 16, l. 241/1990, non è riconosciuta la facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'espressione del parere fornito dall'ente preposto alla curatela di un interesse sensibile, mentre, *ex art.* 17, l. 241/1990, il responsabile del procedimento non può chiedere le valutazioni tecniche non prodotte da tali amministrazioni ad altri "organi dell'amministrazione pubblica o ad enti pubblici che siano dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero ad istituti universitari".

formulazione normativa originaria²⁷¹. Per le medesime ragioni ma in un'ottica antitetica, è dato rinvenire anche la formulazione di una posizione opposta, la quale è giunta finanche a dubitare della ragionevolezza del mantenimento della disciplina dettata per gli interessi "sensibili" dagli artt. 16 e 17, l. 241/1990²⁷².

Le problematiche appena menzionate delineano invero un quadro assai controverso a seguito del quale, qualora ci si intendesse arrestare ad un piano esegetico rigorosamente letterale, non si potrebbe che riconoscere la sussistenza di talune marcate contraddizioni nella disciplina del silenzio assenso. Poiché, però, una simile conclusione non pare accettabile né ragionevole, non resta che ricercare, con un'interpretazione di stampo sistematico, in grado di tenere in debito conto le esigenze di coerenza dell'ordinamento, le ragioni alla base della

²⁷¹ Cfr. G. TACCOGNA, *Questioni in tema di conferenza di servizi*, in *Foro amm. TAR*, 2002, p. 840; G. COCOZZA, *La decisione plurale...* cit., pp. 168 – 169; M. A. QUAGLIA, *La conferenza di servizi come strumento di semplificazione...* cit., p. 57, secondo il quale "di fronte ad una così radicale equiparazione tra assenza e assenso, giustificata dalla giurisprudenza invocando la *ratio* della legge «inerente allo snellimento del procedimento e alla velocizzazione dell'azione amministrativa», non può non sorgere perplessità in ordine alla mancanza di una più specifica e puntuale considerazione, con conseguente maggior tutela, degli interessi pubblici dotati di un rilievo giuridico di rango costituzionale o particolare, quali quelli ambientali, paesaggistici, territoriali e della salute pubblica; interessi che vengono in tal modo posti sullo stesso piano rispetto a tutti gli altri, nella disciplina che prevede la presunzione di assenso, in caso di assenza e nelle altre situazioni equiparate, con conseguenze di dubbia compatibilità con il sistema costituzionale".

²⁷² M. RENNA, *Le semplificazioni amministrative (nel decreto legislativo n. 152 del 2006)*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, pp. 657 e ss.

configurazione di tali antinomie che, infatti, ad un'analisi più approfondita, si rivelano soltanto apparenti.

La soluzione che si propone prende l'avvio dalla terza e ultima questione affrontata, ovverosia dall'esistenza di una profonda differenza tra la disciplina del silenzio assenso nel procedimento lineare e quella prevista per il procedimento conferenziale: tale innegabile discrasia occulta infatti, a meglio analizzare, una distanza ontologica tra le due fattispecie normative. Più esplicitamente, il silenzio assenso disposto nel procedimento sequenziale è altro rispetto al silenzio assenso in conferenza, e ciò proprio perché il procedimento sequenziale è altro rispetto al procedimento in conferenza. Nell'ipotesi del procedimento lineare, il parere o la valutazione tecnica è demandata all'esclusiva competenza dell'amministrazione preposta alla cura dell'interesse sensibile, unica titolata ad operare una manifestazione di giudizio con riferimento al caso di specie. In evenienza di inerzia di tale soggetto, quindi, al silenzio dell'ente competente può essere attribuito dalla legge un significato di diniego (silenzio rifiuto), un significato di assenso (silenzio assenso procedimentale) o nessun particolare significato (paralisi del procedimento). Nell'ipotesi della conferenza di servizi, però, le circostanze mutano profondamente, giacché – come già è stato anticipato e come verrà ribadito nel seguito della trattazione – la decisione in ordine al caso di specie non è più, in nessuno dei suoi aspetti, ad esclusivo appannaggio di una singola amministrazione, ma è, al contrario, il risultato di un dialogo contestuale e continuo tra più soggetti partecipanti ad una riunione, tutti, in qualche modo (e soprattutto l'amministrazione procedente, che ha in proposito sempre l'ultima parola), titolati ad esprimere una propria singolare posizione in merito ad ogni

peculiarità inerente alla fattispecie concreta. A seguito di ciò, il silenzio di una qualsiasi amministrazione (sia pure preposta alla curatela di un interesse “sensibile”), lungi dall’assumere il significato di un assenso tacito, rileva semplicemente quale mancata apposizione di un dissenso (e, nel caso di interessi “sensibili”, quindi, come rinuncia all’instaurazione della altrimenti doverosa procedura di recupero del dissenso qualificato, in seno al Consiglio dei Ministri, *ex art. 14 quater*) o, meglio ancora, quale colpevole carenza di una valutazione che, però, in questa ipotesi, ben può essere sostituita dalle valutazioni contestuali e cumulative (ed egualmente competenti) degli altri soggetti che prendono parte alla riunione (e in particolare dell’amministrazione precedente e decidente). In altri termini, come efficacemente segnalato da autorevole dottrina²⁷³, occorre ritenere che la qualificazione in termini di assenso del silenzio serbato da un’amministrazione preposta alla cura di un interesse sensibile non abbia invero il significato di una tacita valutazione di non contrarietà alla determinazione conclusiva prospettata dall’amministrazione precedente, ma mantenga piuttosto il solo effetto di non precludere all’amministrazione precedente l’assunzione di tale determinazione conclusiva. A conseguenza di ciò e in particolar modo, bisogna ritenere che l’amministrazione precedente non sia affatto esentata dall’inserire (e, anzi, sia, in un certo senso, onerata ad inserire) all’interno della complessiva valutazione finale anche la rappresentazione e la ponderazione dell’interesse istituzionalmente protetto dall’ente assente: “si tratterà di una valutazione per così dire «allo stato degli atti», operata cioè sulla base degli

²⁷³ G. SCIULLO, *La Conferenza di servizi come meccanismo...* cit., p. 1146.

elementi emersi nell'istruttoria e nel corso dei lavori della conferenza, e sulla base di un livello di conoscenze, in ipotesi, non all'altezza di quello che l'amministrazione rimasta silente avrebbe assicurato. Si tratterà però di una valutazione pur sempre, sul piano costituzionale, giustificata dal comportamento non ispirato alla «leale collaborazione» dell'amministrazione interessata e conforme al principio del buon andamento, che non tollera (...) «situazioni paralizzanti»²⁷⁴. Tale valutazione, inoltre, dovrà essere – come è fisiologico – adeguatamente e minuziosamente motivata dall'amministrazione procedente²⁷⁵, a maggior ragione se si considera il compito ulteriore a cui la stessa è stata chiamata. Inoltre, in ogni caso, nella residuale ipotesi di ulteriore permanenza di particolari ed incolmabili carenze conoscitive con riferimento all'interesse istituzionalmente curato dal soggetto inerte, nulla esclude che la determinazione conclusiva possa venire assunta, proprio a seguito di una simile circostanza, in termini condizionati o negativi²⁷⁶ o, più saggiamente, che il proposito dell'amministrazione procedente di addivenire comunque ad una decisione positiva possa essere prontamente comunicato all'ente assente di modo da permettere al medesimo di intervenire tempestivamente nel procedimento conferenziale e prendere parte al processo di formazione della determinazione finale²⁷⁷.

²⁷⁴ IDEM

²⁷⁵ Cfr. M. COCCONI, *Promozione europea delle energie rinnovabili...* cit., p. 57.

²⁷⁶ G. SCIULLO, *La Conferenza di servizi come meccanismo...* cit., p. 1146.

²⁷⁷ Cfr., in maniera parzialmente concorde, G. FALCON, *La normativa sul procedimento amministrativo: semplificazione o aggravamento*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, p. 157.

Così ricostruito, il silenzio assenso *ex art. 14 ter*, comma 7, assume una prospettiva nuovamente razionale, coerente sia con la *ratio* dell'istituto sia con l'ordinamento complessivo e non più passibile di antinomie nemmeno in ordine alle prime due questioni inizialmente esaminate: appare infatti evidente come, con una simile interpretazione, non residui più spazio alcuno per rilevare un ipotetico contrasto con la disciplina del dissenso *ex art. 14 quater*²⁷⁸ (come segnalato anche da precisa giurisprudenza²⁷⁹), nonché per giustificare surrettizie ricostruzioni depotenzianti, atte a vanificare la natura dell'istituto medesimo. Allo stesso modo, anche la mancata menzione dell'amministrazione preposta alla curatela del patrimonio storico – artistico ai sensi del comma 7 finisce per smarrire un proprio fondamento logico e per rivelarsi, di conseguenza, quale banale svista dettata da un probabile difetto di coordinamento del legislatore, che è intervenuto a regolare la questione in

²⁷⁸ M. A. QUAGLIA, *La conferenza di servizi come strumento di semplificazione...* cit., p. 57, secondo il quale, la disposizione richiamata dal comma 7 “appare suscettibile di essere interpretata estensivamente, come idonea a regolare non solo (...) le ipotesi di partecipazione irregolare o di partecipazione «silenziosa», ma anche quelle della «non partecipazione», vale a dire dell'assenza dell'amministrazione invitata. Anche l'assenso dell'amministrazione non partecipante, quindi, si considera acquisito, equiparando l'assenza dei rappresentanti delle amministrazioni regolarmente convocate alla conferenza ad una manifestazione di assenso”. Cfr., anche, S. FIENGA, A. MUOLLO, *La semplificazione del procedimento nelle pronunce dei giudici amministrativi*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 12/2012, p. 1230.

²⁷⁹ Cfr. Tar Lombardia, Milano, sez. III, 28 febbraio 2002, n. 888.

occasioni disparate e cronologicamente distanti, peraltro tramite l'utilizzo di strumenti normativi differenti²⁸⁰.

Se è questo il senso del silenzio assenso conferenziale, però, ad immediato corollario pare imporsi il doveroso ridimensionamento dell'unica deroga sancita dall'art. 14 *ter*, comma 7, con riferimento ai provvedimenti in materia di VIA, VAS e AIA. E' infatti risaputo come tale limitazione sia in qualche modo stata condizionata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia²⁸¹, che, con riferimento alla materia ambientale ed in ragione della peculiare delicatezza della stessa, ha indicato come incompatibile con essa l'adozione diffusa di meccanismi di silenzio assenso. All'evidenza, però, una simile, condivisibile premura risulta essere la logica conseguenza della preoccupazione che l'interesse ambientale possa venire tralasciato nell'opera di composizione degli interessi inerenti ad una data vicenda amministrativa, per il tramite di un assenso tacito capace di esautorare dal bilanciamento esercitato la doverosa valutazione di tale interesse primario. In altri termini, il Giudice europeo si è

²⁸⁰ G. SCIULLO, *Conferenza di servizi e interesse paesaggistico...* cit., pp. 66 – 67, rileva come “queste differenze di formula letterale non vanno sopravvalutate. Sono il frutto a seconda dei casi di una tecnica normativa condizionata dal tipo di strumento utilizzato (decreto legge) o di un eccesso di puntualizzazione. Anzitutto non è rinvenibile un motivo logico che giustificherebbe l'esclusione della regola del silenzio-assenso nel caso di tutela del patrimonio storico-artistico a fronte di un regime giuridico identico a quello previsto per gli altri interessi sensibili quanto alle ipotesi di manifestazione del dissenso (art. 14-*quater*, co. 1) e di dissenso manifestato (art. 14-*quater*, co. 3). Insomma la formula dell'art. 14-*ter*, co. 7 ben si presta ad un'interpretazione estensiva, potendosi ritenere che il legislatore *minus dixit quam voluit*”.

²⁸¹ CGUE, 28 febbraio 1991, causa C-360/87; CGUE, 19 settembre 2000, causa C-287/98; CGUE, 14 giugno 2001, causa C-230/00.

correttamente attivato per segnalare come in nessuna evenienza l'interesse ambientale sia passibile di venire estromesso dal bilanciamento discrezionale e non già per statuire che tale bilanciamento debba necessariamente essere compiuto da uno specifico soggetto pubblico piuttosto che da un altro (ad esempio dall'amministrazione istituzionalmente preposta alla curatela dell'interesse ambientale, piuttosto che dall'amministrazione procedente). Ma se tale precisazione segna un limite invalicabile con riferimento al meccanismo di silenzio assenso come previsto per il procedimento lineare, essa appare invece, al contrario, del tutto compatibile con quel particolare modo di intendere il silenzio assenso sancito nelle ipotesi di procedimento conferenziale, giacché in simili casi, pur rimanendo silente l'amministrazione preposta alla custodia dell'interesse ambientale, tale interesse verrebbe in ogni caso preso in carico e valutato dagli altri soggetti riuniti in conferenza ed egualmente competenti a bilanciarlo.

Ciò considerato, e riconoscendo comunque l'inequivocabile tenore letterale del dettato normativo di una disposizione di cui pare comunque auspicabile una modifica, in questa sede ci si limita a segnalare come, anche tramite un'interpretazione sistematica ed estensiva di quanto disposto dal (già menzionato²⁸²) comma 4, dell'art. 14 *ter*, sembrerebbe comunque oggi ragionevole operare una lettura restrittiva della deroga prevista dal comma 7. Ovverosia sembra possibile immaginare, in caso di provvedimenti in materia di VIA, VAS e AIA, che, pur non potendosi applicare direttamente il meccanismo del silenzio assenso conferenziale, in ossequio al tenore letterale della norma, l'amministrazione procedente risulti

²⁸² V., *supra*, cap. 2.3.

comunque legittimata a pervenire ad una determinazione conclusiva positiva anche in ipotesi di inerzia dell'amministrazione ambientale, solo, però, dopo aver (similmente a quanto avviene nella fattispecie regolata dal comma 4) fatto 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". D'altra parte, anche solo a seguito di una elementare applicazione del principio della proprietà transitiva, appare invero poco ragionevole che enti pubblici riconosciuti competenti a sostituirsi all'attività istruttoria dell'amministrazione ambientale se chiamati in causa dall'amministrazione ambientale medesima, ai sensi del comma 4, non possano poi risultare egualmente competenti a praticare un'identica operazione solo per l'irrilevante circostanza che il loro coinvolgimento prenda, in questa diversa ipotesi, l'avvio dall'iniziativa dell'amministrazione precedente.

In conclusione di trattazione sul punto, pare doveroso prendere in rapida considerazione gli ultimi due periodi dell'art. 14 *ter*, comma 6 *bis*, in quanto ontologicamente connessi alla problematica dell'inerzia dell'amministrazione convocata in conferenza. Ai sensi di tale disposizione, infatti, "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", restando comunque "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*". La risarcibilità del danno da ritardo esige, quindi,

l'accertamento della colpa dell'inerzia dell'amministrazione e, dunque, l'insufficienza della mera violazione del termine, potendo la colpa medesima essere esclusa dalla particolare complessità della fattispecie o da sopravvenuti eventi non imputabili all'amministrazione stessa e gravando inoltre sull'attore, conformemente alle regole della responsabilità aquiliana, l'onere della prova a tale riguardo²⁸³. Peraltro, la giurisprudenza del Consiglio di Stato²⁸⁴, sulla scorta della considerazione che "lo scopo della conferenza è la massima semplificazione procedimentale e l'assenza di formalismo", ha ritenuto che "le forme della conferenza di servizi vanno osservate nei limiti in cui siano strumentali allo scopo perseguito, e non si può far discendere dalla inosservanza delle forme, automaticamente, l'illegittimità dell'operato della conferenza, se lo scopo è comunque raggiunto"²⁸⁵.

Si tratta di una concezione marcatamente restrittiva della risarcibilità del danno derivante dal mancato rispetto dei numerosi termini disseminati lungo tutta la disciplina della conferenza di servizi. Ciononostante un simile orientamento non pare del tutto da contrastarsi, risultando piuttosto poco comprensibile l'affanno del legislatore nell'inserire nuove e più ristrette barriere temporali, riforma dopo riforma, in una sorta di permanente ansia da accelerazione. Appare infatti chiaro come tali pressanti imposizioni cronologiche poste a carico delle amministrazioni partecipanti alla conferenza finirebbero,

²⁸³ Per una ricostruzione più esaustiva della problematica, v. S. TATTI, *Il privato nella disciplina...* cit., pp. 319 – 321. In giurisprudenza, v. Tar Toscana, Firenze, sez. II, 31 agosto 2010, n. 5145.

²⁸⁴ Cons. St., sez. VI, 4 gennaio 2002, n. 34.

²⁸⁵ Cfr. M. A. QUAGLIA, *La conferenza di servizi come strumento di semplificazione...* cit., p. 55.

probabilmente, – qualora venissero prese sul serio dalla giurisprudenza – per ottenere l’effetto diametralmente opposto a quanto auspicato dal legislatore: è assai plausibile, infatti, che, relegate nell’impossibilità di svolgere un’adeguata istruttoria, a causa delle brevissime scadenze, le amministrazioni competenti finirebbero, in via prudenziale, per negare assenti che, altrimenti, a seguito di più attenta valutazione, potrebbero più facilmente essere portate ad accordare. Allo stesso modo, è altresì di immediata evidenza come al privato stesso convenga certamente di più attendere un arco temporale superiore a fronte di una maggiore probabilità di pervenire ad un esito positivo del procedimento, piuttosto che vedere riconosciuto a proprio vantaggio un danno da ritardo (sempre difficoltoso da provare) connesso, però, al respingimento della propria istanza.

2.9 La conferenza telematica

Sempre più di attualità pare rivelarsi la tematica della digitalizzazione della pubblica amministrazione²⁸⁶. Con riferimento all’istituto in esame, la l. 18 giugno 2009, n. 69 ha esplicitamente previsto, con un’integrazione dei commi 1 e 2 dell’art. 14 *ter*, la possibilità di realizzare una conferenza di servizi secondo modalità di funzionamento integralmente telematiche, venendo peraltro incontro agli auspici di parte della dottrina antecedente²⁸⁷.

²⁸⁶ V. *supra*, nota 95.

²⁸⁷ Cfr. D. D’ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione...* cit., pp. 209 – 210, il quale rileva come “una utilizzazione efficace e generale dell’istituto della conferenza di servizi è stata finora ostacolata soprattutto dalle difficoltà materiali per il suo

Il successo o l'insuccesso di una simile operazione non potranno che derivare dalle modalità concrete con cui la prassi saprà assestarsi con riferimento al funzionamento materiale di tale conferenza.

Fin da subito, però, pare opportuno segnalare da una parte un rischio, dall'altra un'opportunità che sembrano essere connaturati all'idea stessa di una riunione conferenziale di stampo digitale. Con specifico riferimento al fattore di potenzialità (evidentemente ulteriore rispetto all'implicito vantaggio di un'accelerazione dei tempi e di una facilitazione della procedura), va sottolineato come un tipo di conferenza gestito interamente da strumenti multimediali rappresenterebbe, probabilmente, un valore aggiunto in termini di trasparenza nel corso delle fisiologiche "contrattazioni" che animano una qualsiasi riunione conferenziale. La consapevolezza dell'estrema facilità con cui sarebbe di fatto possibile effettuare una registrazione di una qualsiasi manifestazione di giudizio o di volontà formulata dal rappresentante di un ente partecipante potrebbe probabilmente indirizzare il rappresentante stesso ad adottare un atteggiamento il più possibile limpido ed efficiente.

Contestualmente, però, sembra palesarsi anche un rischio potenzialmente in grado di danneggiare gravemente la funzionalità dell'intero istituto, per la circostanza che, tramite l'uso di strumenti telematici, si finirebbe inevitabilmente con lo smarrire sempre di più quella

funzionamento: l'utilizzazione di strumenti telematici può agevolare ed accelerare il superamento di tali difficoltà, trasformando anche nella realtà concreta la conferenza di servizi in metodo ordinario dell'agire amministrativo"; v., anche, G. DUNI, *Il procedimento amministrativo tra conferenza di servizi, multimedialità e teleamministrazione*, in *Studi in onore di G. Guarino*, vol. II, Cedam, Padova, 1998, pp. 85 e ss.

possibilità di contestuale contatto “fisico” tra i soggetti partecipanti che – come è stato indicato nei paragrafi che precedono – rappresenta certamente uno degli aspetti peculiari del procedimento conferenziale, proprio perché incentiva la costruzione di una soluzione comune, discussa e condivisa da soggetti che, materialmente rinchiusi in un’unica stanza, hanno quale solo scopo quello di riuscire ad individuare, tramite un dialogo ed un confronto incessanti, una soluzione adatta per il caso concreto.

In conclusione, pur prendendo atto delle possibili favorevoli novità che l’implementazione della conferenza digitale sarebbe in grado di offrire in termini di trasparenza e di funzionalità, rimane comunque necessario procedere nella valutazione con il massimo della cautela ed astenersi dal formulare giudizi eccessivamente sbilanciati, prima di aver appreso la concreta modalità con cui la prassi delle amministrazioni saprà immaginare la nuova riunione telematica (modalità concreta che – è bene, quindi, ribadire fin da ora – dovrà soprattutto farsi carico di salvaguardare il più possibile tutti quegli aspetti di contestualità che appaiono connaturati al concetto stesso di conferenza di servizi).

2.10 Ancora nuove modifiche

Come nei migliori romanzi a puntate, non si fa in tempo a ricostruire una vicenda che, subito, sopraggiunge un nuovo episodio a correggere la trama. Nelle more della redazione del presente lavoro, infatti, è intervenuto un nuovo testo normativo (il D.L. 12 settembre 2014, c.d. “sblocca Italia”, convertito con l. 11 novembre 2014, n.

164), che ha apportato talune limitate modifiche alla disciplina della conferenza di servizi.

Due sono le novità introdotte: l'inserimento del nuovo comma 8 *bis* all'interno del già prolisso articolo 14 *ter*, ai sensi del quale comma "i termini di validità di tutti i pareri, autorizzazioni, concessioni, nulla osta o atti di assenso comunque denominati acquisiti nell'ambito della Conferenza di Servizi, decorrono a far data dall'adozione del provvedimento finale"; la qualificazione, al terzo comma dell'articolo 14 *quater*, della deliberazione sostitutiva del Consiglio dei Ministri, strumentale al superamento di un dissenso qualificato o regionale, quale avente natura di "atto di alta amministrazione".

Con la prima previsione, il legislatore ha inteso prolungare la validità degli atti endoprocedimentali, che confluiscono nella conferenza e che poi rimangono assorbiti nella determinazione conclusiva adottata dall'amministrazione procedente. Il chiaro intento è quello di porre rimedio ad un frequente problema pratico (particolarmente diffuso nelle ipotesi in cui una conferenza si protragga per anni), ovvero sia la possibilità che, nel momento in cui un soggetto proponente venga autorizzato a cominciare i lavori assentiti, i termini di validità di taluni atti endoprocedimentali si rivelino ormai eccessivamente ristretti. Sempre con riferimento a tale previsione, non si può non segnalare l'ennesima disfatta letterale cagionata dal legislatore che, con la riproposizione della locuzione "provvedimento finale" in vece di "determinazione conclusiva", è riuscito probabilmente nell'impresa di riattualizzare un dibattito, che pareva ormai, invero, superato, in ordine alla pretesa struttura dicotomica della decisione definitiva.

La seconda novella normativa persegue lo scopo ben preciso di sottrarre la deliberazione sostitutiva del

Consiglio dei Ministri dalla sfera dell'insindacabilità, giacché la scelta operata a favore della qualifica di tale atto come manifestazione di "alta amministrazione" esclude al contempo, ed automaticamente, l'altra possibile ricostruzione diffusa antecedentemente alla riforma, ovvero sia la concettualizzazione di tale deliberazione in termini di atto di "natura politica", come tale, messo al riparo da ogni tipo di sindacato giurisdizionale.

Capitolo 3

Le conseguenze del procedimento in conferenza.

3.1 L'ipotesi patologica.

Esaurita l'analisi della disciplina del procedimento in conferenza, pare opportuno focalizzare ora l'attenzione, da un punto di vista cronologico, sul momento immediatamente successivo all'emanazione della determinazione motivata di conclusione del procedimento, effettuata dall'amministrazione procedente, ai sensi del comma 6 *bis*, dell'art. 14 *ter*, in tutti i casi normali in cui non si sia resa necessaria, a causa della presenza di un dissenso "sensibile", l'instaurazione della procedura aggravata in seno al Consiglio dei Ministri.

Con l'emanazione di tale provvedimento si sancisce, dunque, la fine del percorso procedimentale e si materializza, nell'ipotesi in cui tutto si sia svolto effettivamente secondo quanto prescritto dalle norme, il risultato ultimo del coordinamento di tutti gli interessi afferenti alla fattispecie oggetto della conferenza.

Intendendo, però, per il momento, tralasciare l'evenienza fisiologica appena accennata (e che verrà meglio scandagliata nella parte finale del presente capitolo), è, ovviamente, possibile anche che si pervenga ad una conclusione patologica del procedimento conferenziale. In altre parole, è ipotizzabile che il provvedimento finale risulti viziato, sia a causa di uno scorretto bilanciamento discrezionale da parte

dell'amministrazione procedente²⁸⁸ sia, in un momento temporale ancora anteriore, in ragione della violazione di una delle molteplici norme che regolano il funzionamento del procedimento in conferenza (e sempre che tale violazione comporti il perpetrarsi dell'illegittimità dell'operato della conferenza fino alla contaminazione della determinazione conclusiva).

E', in ultima analisi, altresì possibile che l'assetto degli interessi cristallizzatosi con l'operazione di bilanciamento dell'ente procedente, pur essendo risultato ottimale ai fini del perseguimento dell'interesse pubblico nel momento stesso in cui tale bilanciamento era stato compiuto, debba, in un arco temporale successivo, venire rivisto e ricalcolato, a causa della sopravvenienza di ulteriori interessi ovvero a ragione di un mutamento delle circostanze di fatto tale da modificare anche l'intensità dei singoli interessi posti in comparazione o, ancora, per l'imporsi di una rivalutazione dell'interesse originario ad opera di una delle amministrazioni partecipanti alla conferenza.

Giova allora – prima di addentrarsi nell'analisi dell'ipotesi fisiologica di corretto esaurimento dell'operazione conferenziale – proporre un rapido esame dei rimedi che l'ordinamento mette a disposizione per fronteggiare le due situazioni patologiche appena delineate ed affrontare quindi, più nel dettaglio, da una parte alcune delle principali problematiche inerenti all'impugnazione giudiziale della determinazione conclusiva illegittima, dall'altra la modalità di articolazione del procedimento in autotutela con specifico riferimento alla conferenza di servizi.

²⁸⁸ Si tratta delle ipotesi di eccesso di potere già analizzate in precedenza, all'interno del paragrafo 2.3.

3.2 – *Segue*: problematiche di diritto processuale.

Come è risaputo, il provvedimento illegittimo scaturito dalla conferenza di servizi può essere impugnato, come qualsiasi altro provvedimento amministrativo, davanti al giudice amministrativo, nell'ordinario termine di impugnazione o nel termine più breve disposto dalla legge per taluni riti speciali. Con specifico riguardo alla disciplina dell'istituto in esame, però, vengono in rilievo numerose peculiarità, che hanno originato l'emersione di posizioni contrastanti sia in dottrina che in giurisprudenza e che attengono alle soluzioni che devono essere accordate a talune dirimenti vicende problematiche. In particolare, pare doveroso indirizzare l'attenzione con riferimento ad i seguenti quesiti: *a*) che cosa si deve impugnare; *b*) a chi deve essere notificato il ricorso (ovverosia, quale è l'ampiezza della legittimazione passiva); *c*) chi è legittimato ad impugnare (ovverosia, quale è l'ampiezza della legittimazione attiva).

Bisogna, peraltro, subito segnalare come, da una parte, le prime due questioni appaiano inevitabilmente collegate l'una all'altra e come, sotto una diversa ottica, la soluzione al terzo interrogativo non possa prescindere da una migliore individuazione delle ragioni in grado di sorreggere una contestazione provvista di una qualche fondatezza, innanzi al giudice amministrativo.

Per quanto riguarda il primo dei quesiti proposti, con specifico riferimento all'oggetto dell'impugnazione esercitata dal ricorrente, un'impostazione che intenda mostrarsi coerente con l'impianto complessivo della trattazione non può che giungere ad un'univoca risoluzione: se è vero che l'atto conclusivo della

conferenza è oggi sempre anche l'atto finale del procedimento e se è vero che tale determinazione conclusiva ha un'efficacia costitutiva e non meramente dichiarativa (non residuando più alcuno spazio per la previsione di un autonomo provvedimento successivo e distinto rispetto a tale determinazione conclusiva)²⁸⁹, o, in altre parole, se è solo tale determinazione finale a produrre *ex lege* i propri effetti sostitutivi, ovvia conseguenza ne risulta la sua diretta ed esclusiva impugnabilità. Da una simile impostazione pare, infatti, doveroso dedurre a corollario come tutti gli atti intervenuti prima del provvedimento finale possiedano una natura meramente endoprocedimentale e non siano quindi suscettibili di un'autonoma contestazione giurisdizionale²⁹⁰.

Similmente, intendendo portare ad effettivo compimento le riflessioni che sono state avanzate nelle pagine che precedono e riproponendosi ancora una volta di riconoscere la natura sempre monostrutturata del procedimento conferenziale²⁹¹ (ovverosia volendo prescindere dalla non più attuale suddivisione della conferenza in istruttoria e decisoria), anche la questione inerente alla legittimazione passiva dovrebbe trovare una soluzione di agevole immediatezza. In primo luogo, infatti, il superamento della concezione dell'istituto conferenziale quale avente natura organica esclude in premessa che il ricorso debba essere notificato alla conferenza in quanto tale, dal momento che, non essendo la conferenza dotata di

²⁸⁹ Cfr., *supra*, par. 2.5.

²⁹⁰ Su posizioni affini, v., in dottrina, N. BASSI, *Commento agli articoli...* cit., pp. 476 – 477. In giurisprudenza, cfr. Tar Liguria, Genova, sez. I, 23 novembre 1999, n. 485; Tar Toscana, Firenze, sez. II, n. 4274/2006; Tar Toscana, Firenze, sez. II, n. 383/2007; Tar Toscana, Firenze, sez. II, n. 758/2007.

²⁹¹ Cfr., *supra*, par. 2.2.

alcun rilievo soggettivo proprio, ciascun rappresentante degli enti partecipanti continuerà certamente ad imputare gli effetti degli atti che compie in capo all'amministrazione rappresentata e non, invece, alla conferenza di servizi a cui ha preso parte²⁹²; in secondo luogo, e principalmente, il carattere monostrutturato della determinazione conclusiva (unico atto impugnabile) rende ragionevole ritenere che la legittimazione passiva nell'eventuale giudizio debba spettare alla sola amministrazione che ha formulato ed adottato tale determinazione, ovverosia alla sola amministrazione precedente e non, invece, anche agli altri enti partecipanti alla conferenza²⁹³.

Pare, tuttavia, necessario segnalare come una simile ricostruzione non goda oggi del favore della parte maggioritaria della giurisprudenza, la quale si mostra, invece, orientata a valorizzare la summenzionata scomposizione della conferenza in istruttoria e decisoria. Tale impostazione conduce, inevitabilmente, anche a conseguenze di ordine processuale, nel momento in cui, riproponendo la natura pluristrutturata della decisione adottata a seguito di una conferenza decisoria, essa, da una parte, continua ad affidare, in caso di conferenza meramente istruttoria, la legittimazione passiva all'esclusiva titolarità dell'amministrazione precedente ma, dall'altra parte, per le ipotesi di procedimenti conferenziali aventi struttura decisoria, indica come la

²⁹² Tale assunto è ormai acquisito pressoché all'unanimità sia in dottrina sia in giurisprudenza. Per una ricostruzione in chiave storica della questione, v. M. TALANI, *La conferenza di servizi...* cit., pp. 263 e ss.; Cfr., anche, F. CARINGELLA - L. TARANTINO, *Commento su conferenza di servizi...* cit., p. 368.

²⁹³ Conformemente, N. BASSI, *Commento agli articoli...* cit., p. 477; in giurisprudenza, cfr. Cons. St., sez. IV, 14 giugno 2001, n. 3169.

notifica del ricorso vada, diversamente, effettuata nei confronti di “tutte e sole le Amministrazioni interessate che hanno una competenza esoprocedimentale. Più precisamente: se un’amministrazione partecipa alla conferenza esercitando una competenza che le avrebbe dato titolo - in caso di esperimento del procedimento normale e non di quello mediante conferenza dei servizi - ad adottare un atto autonomamente lesivo perché conclusivo di un procedimento o subprocedimento, e quindi doverosamente impugnabile nei termini di decadenza, allora il ricorso le deve essere notificato quale parte necessaria del giudizio avverso le determinazioni della conferenza”²⁹⁴.

²⁹⁴ Così, Tar Toscana, Firenze, sez. III, 29 maggio 2007, n. 804; la ragione, spiega il giudice amministrativo, “è che le Amministrazioni pubbliche non dissolvono nella conferenza le loro competenze, come se questa costituisse un mero organo amministrativo sostitutivo delle medesime, ma conservano le loro funzioni autonome, variando solo il modo del loro utilizzo. Diversamente, invece, se le Amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi avessero avuto titolo ad esprimere solo un parere o altro atto meramente endoprocedimentale, esse non possono acquisire, grazie all’esperimento del mezzo della conferenza, la natura di parte necessaria di un processo”. Tale impostazione appare oggi largamente predominante nel panorama giurisprudenziale: conformemente, v. Cons. St., sez. IV, 7 maggio 2004, n. 2874; Cons. St., sez. V, 25 gennaio 2003, n. 349; Cons. St., sez. IV, 8 luglio 1999, n. 1193; Tar Toscana, Firenze, sez. I, 25 maggio 2005, n. 2571; Tar Toscana, Firenze, sez. III, 16 aprile 2004, n. 1162; TAR Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 7 gennaio 2004, n. 3; Tar Marche, Ancona, sez. I, 5 agosto 2004, n. 976; Tar Liguria, Genova, sez. I, 12 dicembre 2003, n. 1652; Tar Lombardia, Milano, sez. III, 28 febbraio 2002, n. 888; Tar Liguria, Genova, sez. I, 19 aprile 2002, n. 455.

Ciò considerato, e sempre nella medesima ottica, sembra altresì utile avvertire come anche con riferimento alla problematica riguardante l'oggetto dell'impugnazione, emerga, dalle pronunce del giudice amministrativo, la sussistenza di una diversa posizione, sebbene, in questo caso specifico, minoritaria²⁹⁵, che si pone in parziale dissenso rispetto all'impostazione previamente riportata. Tale giurisprudenza, accanto alla riconferma della normale impugnabilità della determinazione conclusiva, riconosce altresì la legittimità dell'impugnazione formulata avverso taluni atti endoprocedimentali, "laddove e nella misura in cui" essi "contengano ordini precisi ed autoesecutivi rivolti ai destinatari e prevedano anche sanzioni o provvedimenti sostitutivi, anticipando sostanzialmente, in tutto o in parte, l'efficacia finale del provvedimento conclusivo della sequenza procedimentale". Ciò perché tali atti "devono ritenersi indubbiamente lesivi, e pertanto non può negarsi come sussistente l'interesse a coltivare il relativo gravame; interesse che poi viene meno quando il provvedimento finale è emanato, dovendosi necessariamente impugnare quest'ultimo che riassume in sé gli effetti derivanti dalle conferenze medesime, sostituendoli integralmente"²⁹⁶.

²⁹⁵ La questione è più approfonditamente analizzata da M. SANTINI, *Note sparse sulla giurisprudenza...* cit., pp. 23 – 26, il quale opera un interessante confronto tra la più intransigente giurisprudenza del Tar Toscana e la maggiormente permissiva posizione portata avanti dal Tar Calabria.

²⁹⁶ Così, Tar Calabria, Catanzaro, n. 200/2006; ma v. anche, nella stessa direzione, Tar Friuli - Venezia Giulia, Trieste, n. 291/2007. Al riguardo, cfr. M. SANTINI, *Note sparse sulla giurisprudenza...* cit., p. 26 "in altre parole colui che muove qualsivoglia doglianza nei confronti di una decisione adottata in seno alla conferenza di servizi può farlo direttamente avverso il verbale conclusivo, qualora questi riassume le caratteristiche decisionali sopra descritte

Anche il tema dell'ampiezza della legittimazione attiva in caso di impugnazione della determinazione conclusiva di una conferenza di servizi non si rivela affatto scevro da contrapposizioni, a giudicare dalla faticosa evoluzione del dibattito dottrinale e giurisprudenziale in materia. Dando ovviamente per appurata la sussistenza di una tale legittimazione in capo ad un qualsiasi soggetto privato che sia stato leso, nel proprio interesse legittimo, dal provvedimento conclusivo adottato (sia stato esso di segno favorevole ovvero sfavorevole), permane tuttavia una profonda divaricazione tra le posizioni proposte in ordine all'eventuale attribuzione della legittimazione attiva anche in capo alle amministrazioni partecipanti alla riunione conferenziale e diverse dall'amministrazione procedente.

Al riguardo, una risalente giurisprudenza²⁹⁷ aveva fermamente negato la sussistenza della legittimazione a ricorrere a favore dei soggetti pubblici che avessero preso parte alla conferenza e che avessero in essa manifestato una posizione di dissenso. Tale impostazione, aspramente criticata in dottrina²⁹⁸, è stata poco per volta ribaltata da

(ossia ordini precisi ed autoesecutivi), altrimenti può (comunque) attendere a tal fine il provvedimento finale, senza incappare in un vizio di inammissibilità del gravame. Fermo restando che tale attesa diventa obbligatoria nel momento in cui il verbale non abbia contenuto sostanzialmente decisionale”.

²⁹⁷ Tra le tante pronunce si segnalano: Tar Piemonte, Torino, sez. II, 7 ottobre 1991, n. 324; Tar Puglia, Bari, sez. I, 23 settembre 1995, n. 950.

²⁹⁸ V. P. TRUINI, *Conferenza di servizi e tutela giurisdizionale dei partecipanti*, in *Riv. amm. Della Repubblica Italiana*, 1992, pp. 1079 e ss.; E. BALESTRA, *Localizzazione degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti, conferenza di servizi e piani regolatori*, in *Riv. giur. urb.*, 1994, p. 76; F. G. COCA, *Analisi giuridica... cit.*, p. 281; M. TALANI, *La conferenza di servizi... cit.*, pp. 249 – 250.

una giurisprudenza di segno opposto²⁹⁹, che ha riconosciuto senza eccezioni la fondatezza della legittimazione attiva a vantaggio delle amministrazioni dissenzienti. Simili e non completamente superati contrasti sono peraltro rinvenibili anche con riferimento all'eventuale attribuzione della legittimazione attiva in capo all'amministrazione silente, all'amministrazione assente pur se convocata, o, ancora, nei confronti dell'ente partecipante ed assenziente³⁰⁰ (mentre, al contrario – e non potrebbe che essere altrimenti – nessuno ha mai negato la sussistenza della legittimazione attiva in capo all'amministrazione competente e non convocata, soggetto che, peraltro, potrà certamente far valere proprio la sua mancata convocazione quale causa di illegittimità dell'intero procedimento).

Ad una migliore analisi, sembra che le variegate problematiche appena evidenziate trovino una feconda origine nell'operazione esegetica tesa a mettere in necessaria correlazione due circostanze fattuali che, a ben vedere, non presentano doverosamente uno stretto

Secondo quest'ultimo autore (al quale si deve, peraltro, un'esauritiva ricostruzione delle problematiche processuali inerenti all'istituto), la tesi che nega la legittimazione attiva all'amministrazione dissenziente può condurre “paradossalmente (...) a concludere che un Comune, interessato e coinvolto nel procedimento conferenziale, goda di una tutela giurisdizionale minore rispetto a quella di un comitato di cittadini o di un'associazione”.

²⁹⁹ Cfr. Cons. St. sez. IV, 16 ottobre 1991, n. 837; Cons. St., sez. IV, 29 settembre 1992, n. 754; Cons. St., sez. IV, 6 ottobre 2001, n. 5296; Tar Piemonte, Torino, sez. II, 31 marzo 1999, n. 194.

³⁰⁰ Al riguardo, a titolo esemplificativo, ha riconosciuto la sussistenza di tale legittimazione attiva Tar Veneto, Venezia, sez. I, 24 luglio 1996, n. 1425, mentre, all'opposto, l'ha negata Tar Toscana, Firenze, sez. III, 11 aprile 2003, n. 1387.

collegamento tra loro: una cosa è, infatti, la partecipazione di un soggetto pubblico al procedimento in conferenza, altra la sua eventuale titolarità di una posizione qualificata e differenziata, in ipotesi danneggiata proprio dagli effetti del provvedimento conclusivo della medesima riunione conferenziale³⁰¹. Qualora tale ultima situazione di fatto

³⁰¹ Per un'esaustiva analisi generale delle posizioni giurisprudenziali e dottrinali in ordine al rapporto che intercorre tra partecipazione procedimentale e legittimazione processuale, si veda P. DURET, *Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale*, Torino, 1996, 1-129. Cfr. anche F. MERUSI, *Il codice del giusto processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 1-24. Si è già segnalato in altra occasione, peraltro, come il preteso “parallelismo tra procedimento e processo sia finito spesso con il venire utilizzato al contrario, ovvero come esso sia servito a teorizzare che la partecipazione procedimentale si risolvesse già di per sé in una tutela adeguata, se pur non processuale, e, conseguentemente, un suo scorretto esercizio potesse giungere finanche a restringere le possibilità di accesso al giudizio. Piuttosto, allora, pare maggiormente condivisibile la posizione di chi, pur riconoscendo l'esistenza di un collegamento tra le due situazioni, le mantiene distinte, rilevando non tanto una coincidenza bensì una strumentalità della prima, sotto forma di indice presuntivo (ma non presupposto necessario) alla sussistenza della seconda”, v. S. BUCELLO, *L'accesso alla tutela giurisdizionale del terzo concorrente*, in *Dir. proc. amm.*, 1/2014, pp. 240 – 241; al riguardo, e su posizioni affini, cfr., anche, M. E. SCHINAIA, *Profili evolutivi nella problematica del procedimento amministrativo*, rel. al XXXII Convegno di Varenna su *La disciplina generale del procedimento amministrativo*, in *Atti del Convegno*, Milano, 1989, p. 141, S. COGNETTI, “Quantità” e “qualità” della partecipazione: tutela procedimentale e legittimazione processuale, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 13 – 24, R. FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Digesto - Discipline pubblicistiche*, Vol. VIII, Torino, Utet, 1993, pp. 481 e ss.

effettivamente si verifici, non appare affatto autoevidente la motivazione per la quale le modalità di partecipazione dello stesso soggetto alla conferenza godrebbero, in qualche modo, del potere di ridurre l'ampiezza dei normali strumenti di tutela che l'ordinamento fisiologicamente assicura a chiunque si trovi in una posizione di tal fatta. Anche perché – pare opportuno ribadirlo – l'attribuzione della legittimazione attiva comporta, per il soggetto cui è affidata, esclusivamente la possibilità di attivarsi a salvaguardia dei propri interessi legittimi e non assicura certo il raggiungimento di un risultato automatico in termini di annullamento provvedimento. Di conseguenza, se, da una parte, una contrazione di tale legittimazione non implicherebbe alcun apprezzabile vantaggio in termini di equilibrio del sistema (riducendo, al contrario, le occasioni di un controllo diffuso di legittimità dell'azione amministrativa), dall'altra parte, un uso distorto o strumentale della stessa (si pensi, a titolo di esempio, all'amministrazione dissenziente che, non in grado di dimostrare il verificarsi di un episodio di eccesso di potere nel bilanciamento discrezionale dell'amministrazione precedente, si limitasse a lamentare di non essere stata assecondata nella propria posizione contraria) finirebbe inevitabilmente per infrangersi contro le valutazioni dell'organo giudicante. In fattispecie di questo genere, infatti, il giudice, positivamente sprovvisto di poteri sostitutivi tali da incidere sulla valutazione di merito sulla scelta adottata, dovrà necessariamente limitarsi ad un'analisi incentrata sulla mera legittimità dell'operato dell'amministrazione precedente, non avendo, quindi, la facoltà di venire in soccorso dell'amministrazione dissenziente messa in minoranza, qualora l'ente

precedente abbia comunque agito all'interno del perimetro della legittimità amministrativa.

Tutto ciò considerato, giova, peraltro, segnalare come, nel momento in cui si provasse a traslare la vicenda dal piano meramente teorico al livello concreto, apparirebbe invero di immediata evidenza come la massima parte delle questioni dibattute in giurisprudenza, con riferimento alla legittimazione attiva dei soggetti pubblici partecipanti alla conferenza, finisca, poi, di fatto, per trovare un'agevole soluzione da un punto di vista empirico prima ancora che dogmatico. In prima analisi, infatti, l'amministrazione dissenziente ma partecipante³⁰² potrà certamente, da una parte, far valere (e pare, del resto, del tutto logico che le sia attribuita una simile facoltà, sia in una funzione di controllo sia sotto un'ottica di responsabilizzazione dell'amministrazione precedente³⁰³) eventuali errori commessi nel bilanciamento discrezionale dall'amministrazione precedente; d'altra parte, appare invece assai improbabile che la medesima amministrazione dissenziente possa, al contrario, trovare una qualche soddisfazione giudiziale, qualora si limiti a rilevare la sussistenza di talune imperfezioni procedurali, che avrebbe benissimo potuto evidenziare e tentare di correggere già nel corso di un procedimento al quale essa stessa ha

³⁰² Alla quale, limitatamente a questo aspetto e per evidenti ragioni di coerenza del sistema, deve essere assimilata l'amministrazione convocata ma rimasta silente.

³⁰³ Rileva correttamente M. TALANI, *La conferenza di servizi...* cit., p. 255, come "alle pubbliche amministrazioni dissenzienti spetterà il compito di verificare la fondatezza e la legittimità delle argomentazioni utilizzate dall'autorità amministrativa precedente a sostegno della scelta amministrativa finale effettuata, con la conseguenza di responsabilizzare ulteriormente il soggetto pubblico decidente".

contribuito e che è peraltro caratterizzato da un dialogo continuo. A non migliore sorte – come già evidenziato – condurranno ipotetiche critiche mosse dalla medesima amministrazione dissenziente ed incentrate sulla mera sottovalutazione dell'interesse dalla stessa istituzionalmente perseguito, qualora tali censure non siano parimenti accompagnate dalla congrua dimostrazione di una qualche forma di illegittimità sostanziale del provvedimento finale. In seconda analisi, pare ancora più difficile immaginare un esito processuale vittorioso per l'eventuale amministrazione partecipante ed assenziente, per la quale, ad una migliore indagine, le uniche realistiche ragioni in grado di sorreggere un effettivo interesse al ricorso potranno configurarsi nella sopravvenienza di una qualche circostanza previamente non conosciuta ed in grado di modificare completamente l'orientamento della medesima amministrazione: si tratta, però, all'evidenza, di un'ipotesi che raramente si potrà verificare all'interno del ristretto termine temporale previsto per l'impugnazione, a pena di decadenza, e che, invece, molto più probabilmente, potrà giustificare (come logico e naturale) l'avvio di un procedimento in autotutela. In terza analisi ed all'opposto, molto più numerose e facilitate risulteranno essere le opzioni processuali configurabili a favore dell'amministrazione illegittimamente pretermessa dalle operazioni conferenziali, la quale potrà denunciare tanto vizi del bilanciamento discrezionale quanto violazioni inerenti alle regole procedurali di un procedimento al quale non è stata messa nelle condizioni di partecipare: si tratta, però, anche in questo caso, di una conseguenza del tutto giustificata e coerente con l'impianto generale dell'istituto.

In definitiva, pare che non sussistano ragioni di rilevante pregio, tali da giustificare un'artificiosa

operazione di necessario collegamento tra l'attribuzione della legittimazione attiva e la modalità di partecipazione di un soggetto pubblico alla conferenza, rivelandosi, invece, decisamente più funzionale all'obiettivo di coerenza generale del sistema, un'analisi caso per caso della fattispecie concreta, che non trascuri mai di prendere le mosse dalle regole generali in materia di legittimazione a ricorrere, ovvero sia dall'indagine sull'effettiva sussistenza, nel caso di specie, di una posizione connotata dai requisiti della qualificazione normativa e della differenziazione.

3.3 – *Segue: l'autotutela.*

Nonostante, nel percorso di redazione della disciplina della conferenza di servizi, il legislatore abbia fin troppo frequentemente avvertito la necessità di regolare anche il dettaglio, esso non ha comunque saputo impedire l'emersione di una lacuna piuttosto incisiva, configurabile nella mancata predisposizione di una qualche chiara indicazione sul metodo di funzionamento del meccanismo di autotutela, per le ipotesi in cui il provvedimento di primo grado sia stato adottato a seguito di un procedimento conferenziale.

Tale previsione sarebbe invero risultata quantomai opportuna, giacché un semplice rinvio ai modi di funzionamento degli istituti di autotutela, così come regolati dalla medesima l. 241/1990, non appare per nulla sufficiente a risolvere talune problematiche, che si rivelano ontologicamente connaturate con la struttura stessa della conferenza.

Preliminarmente, prendendo le mosse dalla circostanza che, quantomeno nei confronti dell'amministrazione procedente, che ha adottato l'atto di primo grado, debba venire riconosciuto il potere di revocare il medesimo atto o di annullarlo d'ufficio, si riscontra già un dubbio in premessa, in ordine a quale debba essere considerato il procedimento da seguirsi. In altri termini, ci si domanda se l'ente decidente possa intervenire in autotutela *sic et simpliciter*, come agirebbe in presenza di un qualsiasi altro provvedimento di propria competenza, ma emanato a seguito di procedimento classico lineare, oppure se, diversamente, il coinvolgimento di altri soggetti pubblici in conferenza, ovvero sia nel processo di formazione della volontà che ha condotto all'emanazione dell'atto di primo grado, abbia una qualche rilevanza anche sotto l'aspetto dell'esercizio dell'autotutela.

Secondariamente, nel silenzio della legge, dottrina e giurisprudenza appaiono altresì profondamente divisi sull'eventuale attribuzione di una facoltà di agire in autotutela anche nei confronti dei soggetti pubblici partecipanti alla conferenza e diversi dall'amministrazione procedente.

In relazione alla prima questione, sia le pronunce del giudice amministrativo³⁰⁴ sia i principali commenti intervenuti sulla materia si rivelano ormai solidamente concordi nell'indicare come l'amministrazione procedente, certamente legittimata all'esercizio dello *jus poenitendi*, qualora ne ritenga sussistere i presupposti legali, sia però sempre gravata dall'onere di convocare una nuova conferenza di servizi, composta dai medesimi soggetti che

³⁰⁴ Cfr., Cons. St., sez. V, 2 ottobre 2000, n. 5210; Cons. St., sez. VI, 3 marzo 2006, n. 1023.

avevano preso parte alla prima riunione, cui sottoporre l'intera vicenda, in applicazione del principio del *contrarius actus*.

E' la composizione stessa del modulo procedimentale, infatti, a giustificare l'inibizione di eventuali atti di ritiro unilaterali, che non siano suffragati da una complessiva rivisitazione collegiale dell'originaria posizione, atteso che la determinazione conclusiva del procedimento costituisce atto consequenziale rispetto agli esiti della conferenza³⁰⁵. In un certo senso, e come evidenziato in dottrina, una volta intervenuto l'assenso dei partecipanti, la materia regolata dalla determinazione finale può dirsi fuoriuscire dalla sfera di disponibilità dei partecipanti medesimi³⁰⁶. Ciò, dunque, induce a ritenere che l'esercizio del potere di autotutela sia possibile ma debba obbligatoriamente venire praticato attraverso una nuova, comune e contestuale valutazione globale degli interessi pubblici coinvolti, e, quindi, per il doveroso tramite di una nuova convocazione della conferenza di servizi³⁰⁷.

Se, però, l'applicazione della regola del *contrarius actus* – che pare, invero, perfettamente conforme alla *ratio* ispiratrice del procedimento conferenziale – risulta ormai unanimemente riconosciuta valida nei confronti dell'amministrazione procedente, essa deve, a maggiore

³⁰⁵ Così, F. SCIARRETTA, *Nuove questioni...* cit., pp. 3047.

³⁰⁶ V. F. CARINGELLA, *Corso...* cit., p. 1755; G. GARDINI, *La conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione*, testo della relazione presentata al convegno *Le riforme della legge 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Urbino, 18 – 19 maggio 2006, p. 16.

³⁰⁷ F. G. COCA, *Analisi giuridica...* cit., pp. 273 e ss; nel medesimo senso, R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Manuale...* cit., p. 693.

ragione, trovare una qualche forma di conferma anche nell'ipotesi in cui si intendesse riconoscere un potere di autotutela in capo alle altre amministrazioni partecipanti. Considerato, d'altra parte, che nessuno dei soggetti presenti in conferenza è positivamente dotato del potere di convocare una nuova riunione strumentale all'esercizio dello *jus poenitendi*, la risposta al secondo quesito iniziale si risolve nell'indagine sul dubbio circa l'esistenza di un vero e proprio obbligo, ovvero, al contrario, di un mero onere di delibazione, a carico dell'amministrazione procedente, a seguito di un'eventuale richiesta di intervento in autotutela, formulato da un ente diverso, tra quelli che abbiano preso parte alla conferenza originaria.

Al riguardo, dottrina e giurisprudenza si sono mostrate sentitamente divise tra chi, in forza di un'incisiva applicazione del principio di leale collaborazione, ritiene che l'amministrazione procedente sia a tutti gli effetti obbligata a riconvocare la conferenza, in ipotesi di richiesta da parte di un soggetto terzo³⁰⁸, e chi, all'opposto,

³⁰⁸ In dottrina, v. M. D'ARIENZO, *Limiti all'esercizio del potere di autotutela sul consenso prestato in sede di conferenza di servizi*, in *www.giustamm.it*, "giova, tuttavia, sottolineare che specificamente nell'ipotesi della conferenza di servizi, tenuto conto della peculiarità della fattispecie, non è condivisibile l'opinione secondo la quale, a fronte di un'istanza di riesame di un provvedimento divenuto inoppugnabile, proveniente da un soggetto pubblico che ha partecipato ai lavori conferenziali, l'ampia discrezionalità che caratterizza l'autotutela amministrativa valga di per sé ad escludere la sussistenza dell'obbligo di avviare il procedimento e di concluderlo con un provvedimento espresso e motivato. Né, per le stesse ragioni, in assenza di uno specifico obbligo in tal senso, può ritenersi che sull'amministrazione procedente – cui spetta l'adozione della determinazione conclusiva della conferenza – se ne ricorrono i presupposti, gravi un mero obbligo di deliberazione dell'istanza. (...) l'obbligo di riesame può ben originare, tra l'altro,

assimilando tale evenienza alla riemersione di un malcelato ed inammissibile (ai sensi dell'art. 14 *quater*, comma 1) dissenso postumo, non riconosce affatto la sussistenza di alcun onere di riconvocazione a carico dell'ente decidente, al quale sarebbe più semplicemente richiesto solamente di vagliare la serietà dell'istanza del soggetto terzo e di decidere, in seguito, ed in completa autonomia, dell'opportunità della convocazione di una nuova adunanza³⁰⁹.

La questione appare, invero, delicata e di non agevole soluzione, giacché, all'evidenza, l'estremizzazione dell'una o dell'altra posizione potrebbe condurre ad esiti scarsamente desiderabili: da una parte, infatti, l'attribuzione di un illimitato potere di autotutela a

dai principi di leale collaborazione tra PP. AA. e buon andamento dell'azione amministrativa". Inoltre, prosegue l'autrice, "il ricorso ad un modulo generale di composizione degli interessi in gioco, per quanto connesso ad esigenze di semplificazione, non può nei fatti tradursi in una illegittima «espropriazione» del potere di ritiro che, considerato il suo carattere di principio generale, può e deve essere esercitato sia pure attraverso una nuova complessiva valutazione, comune e contestuale, degli interessi pubblici, tramite l'indizione di una nuova conferenza"; vi è inoltre chi ritiene che il potere di autotutela sia pienamente esercitabile, da ogni singola amministrazione partecipante, fino all'adozione della determinazione conclusiva, da parte dell'ente precedente, cfr. F. MARTINELLI - M. SANTINI, *Sportello unico e conferenza di servizi...* cit. p. 175. In giurisprudenza, su posizioni favorevoli all'attribuzione del potere di autotutela a favore delle amministrazioni partecipanti, v. Tar Campania, Salerno, sez. II, 6 febbraio 2008, n. 164; Tar Campania, Salerno, sez. II, 31 gennaio 2008, n. 103; Tar Puglia, Lecce, sez. II, 19 dicembre 2007, n. 4289.

³⁰⁹ In dottrina, v. F. SCIARRETTA, *Nuove questioni...* cit., p. 3046. In giurisprudenza, cfr. Cons. St., sez. VI, 3 marzo 2006, n. 1023; Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 27 gennaio 2010, n. 45; Tar Puglia, Lecce, sez. III, 13 maggio 2008, n. 1371.

vantaggio di qualsiasi amministrazione partecipante potrebbe facilmente implicare la paralisi dell'istituto ed una situazione di dilagante incertezza giuridica; contemporaneamente, però, un eccessivo indebolimento della facoltà di pentimento a disposizione dei soggetti pubblici diversi dall'ente procedente, potrebbe comportare l'emersione di situazioni incompatibili con il comune senso di giustizia: si consideri, anche solo a titolo di esempio, il verificarsi di un grossolano travisamento dei fatti (che diverrebbe, in ipotesi simili, irrimediabile), compiuto da una delle amministrazioni partecipanti, in corso di prima conferenza, piuttosto che la sopravvenienza di una nuova circostanza in grado di modificare completamente l'orientamento precedentemente formulato da tale amministrazione.

Ciò considerato, pare che la soluzione debba essere esaminata ricercando un punto di equilibrio intermedio, in grado di evitare derive oltranzistiche, in un senso o nell'altro. Dovendo quindi escludersi, per scongiurare eventuali rischi di strumentalizzazione del meccanismo, una regola complessiva che comporti la possibilità generalizzata e senza deroghe di avviare l'autotutela per qualsiasi amministrazione competente, per la sola circostanza della sua partecipazione alla conferenza, risulta altresì plausibile immaginare che, a fronte di un'istanza motivata di un soggetto pubblico partecipante, sull'amministrazione procedente gravi un vero e proprio obbligo di accurato esame della richiesta. Tale obbligo, specialmente in ipotesi di rigetto dell'istanza dell'ente terzo di convocazione di una nuova conferenza per l'esercizio dell'autotutela, comporterà, in ogni caso, il dovere, per l'ente decidente, di fornire al soggetto istante una risposta congruamente motivata. Qualora, poi, tale risposta non si dovesse rivelare sufficiente a modificare il

convincimento dell'amministrazione competente, tale amministrazione potrà comunque impugnare il diniego di riesame, innanzi al giudice amministrativo, il quale, qualora dovesse ritenere illegittimo il rifiuto opposto dall'amministrazione procedente, potrà ordinare la convocazione di una nuova conferenza di servizi per l'esame delle opportunità di autotutela.

Va da sé che, neppure in questo caso, l'amministrazione procedente sarà gravata di un obbligo di risultato, giacché sarà certamente nelle sue facoltà concludere la nuova riunione conferenziale senza decidere di azionare alcun provvedimento di secondo grado. Tuttavia, in una simile ipotesi, l'amministrazione competente, fautrice dell'istanza, risulterà da annoverarsi tra i soggetti pubblici dissenzienti e sarà, comunque, rimessa in termini ai fini di un'eventuale successiva impugnazione dell'esito di tale ultima conferenza (la quale impugnazione, eventualmente, avvierà un procedimento al cui interno il giudice potrà nuovamente giungere a valutare non più solo la legittimità della mancata riconvocazione della conferenza, bensì, direttamente, la legittimità del mancato esercizio dell'autotutela).

Un meccanismo così congegnato, pur se passibile, per determinati aspetti, di cagionare un appesantimento procedimentale, conserva tuttavia il merito complessivo di fornire una molteplicità di occasioni di raccordo e di confronto tra posizioni apparentemente antitetiche, nonché di sottoporre l'amministrazione procedente eventualmente in malafede ad una rilevante pressione, se non giuridica, quantomeno sociale, in termini di rapporto con la pubblica opinione e con il comune sentire³¹⁰.

³¹⁰ Infatti, in un'ipotesi del genere, l'amministrazione procedente sarebbe chiamata a ribadire (e a motivare) in molteplici occasioni il

Tra tanti dubbi, giova, comunque, segnalare, in materia di autotutela, la sussistenza di un elemento di certezza, che accomuna dottrina e giurisprudenza, quantomeno con riferimento all'impossibilità di pervenire ad un provvedimento di secondo grado di convalida nei confronti della determinazione conclusiva di una conferenza di servizi adottata da un'amministrazione procedente rivelatasi non competente. In una simile ipotesi, in primo luogo l'applicazione del meccanismo del *contrarius actus* non potrebbe che condurre alla convocazione di una conferenza di servizi composta in maniera differente da quella originaria (giacché l'amministrazione competente prenderebbe, questa volta, il posto di quella risultata incompetente) e, di conseguenza, del tutto nuova³¹¹. In secondo luogo, e soprattutto, essendo l'esito della conferenza il risultato ultimo (e costruito *in fieri*) di un'attività di dialogo permanente tra soggetti differenti e chiamati ad una reciproca contaminazione, pare evidente come la partecipazione alla riunione di un soggetto che non sarebbe dovuto essere presente risulti sempre in grado di viziare irrimediabilmente la formazione della volontà complessiva, così come riassunta dal provvedimento adottato. Tale considerazione, di conseguenza, non può che escludere che la ratifica della conferenza, ovvero la convalida dei suoi atti, da parte dell'amministrazione deputata per legge ad indirla ed a dirigerla, sia in grado di produrre un qualsiasi tipo di

proprio diniego all'esercizio dell'autotutela, e ciò appare francamente poco verosimile qualora l'istanza dell'ente competente sia giustificata da ragioni macroscopiche di sopravvenienze o di mutamenti delle circostanze fattuali.

³¹¹ Conformemente, v. F. SCIARRETTA, *Nuove questioni...* cit., pp. 3042 – 3055.

effetto sanante³¹², “non potendosi porre rimedio all’invalidità del procedimento se non attraverso la sua integrale rinnovazione”³¹³.

3.4 – L’ipotesi fisiologica.

Passati in rassegna i rimedi che l’ordinamento mette a disposizione per fronteggiare l’evenienza patologica di un esito illegittimo o non più conforme all’interesse pubblico del procedimento in conferenza, è possibile, ora, dedicare le riflessioni conclusive della presente trattazione ad un’identificazione e ad un’analisi più specifiche di quanto si verifica ad opera dello strumento conferenziale, in termini di coordinamento di tutti gli interessi afferenti ad una determinata fattispecie concreta.

In altre parole, occorre dare conto delle modalità di svolgimento di quella funzione complessa che autorevole dottrina ha efficacemente definito come “operazione amministrativa” e che consiste nell’azione coordinata di un insieme di figure soggettive e di una pluralità di poteri e funzioni verso un risultato unitario³¹⁴.

Preliminarmente e strumentalmente ad un corretto sviluppo di tale riflessione, però, si rende necessaria una breve digressione – inevitabilmente sommaria ed incompleta – sulla ricostruzione del concetto di coordinamento amministrativo, giacché solo dopo averne isolato la nozione sarà possibile esaminare la stessa nella declinazione che maggiormente interessa all’istituto in

³¹² Cfr. Cons. St., sez. VI, 1 agosto 2012, n. 4400.

³¹³ Così, F. SCIARRETTA, *Nuove questioni...* cit., p. 3043.

³¹⁴ La definizione è di D. D’ORSOGNA, *Note in tema di conferenza di servizi...* cit., p. 590.

esame, ovverosia quella attinente al coordinamento di interessi.

3.5 – *Segue: il coordinamento amministrativo quale ipotesi di relazione.*

“Nella definizione che del coordinamento in generale si dà nella omonima voce dell’Enciclopedia del diritto, coordinare è in certo senso manifestazione tipica di una società democratica e pluralistica, che intende ottenere l’armonico orientamento di individui, gruppi, istituzioni verso fini determinati, senza però annullare la libertà o l’iniziativa di tali individui, gruppi o istituzioni”³¹⁵. Già da una simile, embrionale definizione, si impongono all’attenzione talune peculiarità ed una considerazione di massima: da una parte, infatti, appare chiaro come il concetto stesso di coordinamento rappresenti un qualcosa che presuppone la necessaria sussistenza di una pluralità di soggetti, al fine del raggiungimento di uno specifico obiettivo unitario, dall’altra, e contemporaneamente, si appalesa da subito la carenza di elementi giuridici in senso

³¹⁵ La definizione è riportata da G. PASTORI, *Coordinamento e governo di una società complessa*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di) *L’amministrazione della società complessa...* cit., p. 128. L’autore prosegue, rilevando come il coordinamento sia “inerente all’esistenza di una molteplicità o di un pluralismo sia politico-istituzionale che sociale in senso ampio ed esprime chiaramente un valore, quello di guidare verso fini comuni una società «democratica» con «tecniche democratiche». Il coordinamento dunque come tecnica del governo democratico, o come tecnica di autogoverno di una società pluralista”.

stretto, in grado di perimetrare con precisione una nozione di coordinamento da un punto di vista tecnico, quale vero e proprio istituto del diritto positivo, e di isolarla, quindi, rispetto ad altre, differenti nozioni.

Proprio a seguito di considerazioni assimilabili, del resto, la dottrina (anche ai livelli più autorevoli) non ha mancato di rilevare, in più occasioni, l'ambiguità del significato del termine "coordinamento"³¹⁶ e l'inesistenza di una nozione tecnico-giuridica precisa di tale concetto³¹⁷, sia quale momento dell'organizzazione o dell'attività amministrativa³¹⁸ sia quale "polo ordinatore di interessi"³¹⁹.

La complessità della questione trae certamente spunto dalla circostanza che, fin dalle origini, la nozione di coordinamento è stata concepita in un senso meramente negativo, ovverosia nell'ottica precipua – ad evidenti fini pragmatici – di delineare un concetto giuridico in grado di fungere da polo antagonista rispetto a figure simili ma differenti (prima fra tutte quella di "gerarchia"), dalle quali

³¹⁶ M. S. GIANNINI, *Premessa*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di) *L'amministrazione della società complessa...* cit., p. 16, il quale rileva che "l'ambiguità del termine è tuttora rimasta, ed anzi si è rafforzata, perché dobbiamo tenere presenti le istituzioni positive: un concetto giuridico vive in quanto in tanto ci sono delle istituzioni positive che lo recepiscono (...) senonché qui noi siamo quasi nel deserto".

³¹⁷ M. NIGRO, *I rapporti tra coordinamento e indirizzo*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di) *L'amministrazione della società complessa...* cit., p. 29.

³¹⁸ S. CASSESE, *Il coordinamento prima e dopo Bachelet*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di) *L'amministrazione della società complessa...* cit., p. 20.

³¹⁹ F. BENVENUTI, *Coordinamento concetto o coordinamento schema?*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di) *L'amministrazione della società complessa...* cit., p. 113.

si riteneva opportuno, volta per volta, adottare le dovute distanze³²⁰. L'esito di una simile operazione, però, ha finito, inevitabilmente, per implementare ulteriormente l'assenza di un'effettiva autonomia concettuale del concetto di coordinamento; a prevedibile conseguenza di ciò, la definizione di tale figura è andata poco per volta sfumando nei propri contorni, venendo sovrapposta, in maniera alternata, ora alla nozione di indirizzo³²¹, ora a quella di sovraordinazione³²². Non può quindi stupire che parte della dottrina si sia successivamente spinta addirittura a contrapporre il coordinamento alla "collaborazione", delineando il primo come "azione che scende dall'alto verso il basso" e la seconda quale azione che "si sviluppa alla base, e si svolge su un piano paritario"³²³.

³²⁰ Parla di "simbolo della reazione all'assolutismo gerarchico", G. BERTI, *Il coordinamento, parola-simbolo tra gerarchia ed equiordinazione*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di) *L'amministrazione della società complessa...* cit., p. 31; menziona, invece, la "caduta del modello gerarchico", M. D'ALBERTI, *Coordinamento amministrativo: immagini per la ricerca di un concetto*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di) *L'amministrazione della società complessa...* cit., p. 57.

³²¹ Parla del coordinamento come "attività di indirizzo consentita dall'indirizzato", M. NIGRO, *I rapporti tra coordinamento...* cit. 25.

³²² Cfr. V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 79, il quale riteneva che il coordinamento comportasse il potere di impartire direttive per l'ufficio coordinatore e l'obbligo di non discostarsi da tali direttive, se non per giustificate ragioni, per gli uffici coordinati.

³²³ Così R. LUCIFREDI, *Lineamenti generali di un'indagine sul coordinamento e sulla collaborazione*, in AA. VV., *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali. Atti del V Convegno di Studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 37.

E' solo in una seconda fase del percorso di elaborazione dogmatica del meccanismo relazionale che il coordinamento è finalmente riuscito a risultare svincolato dal continuo raffronto con la nozione di gerarchia ed è stato, invece, avvicinato alla logica dell'equiordinazione³²⁴, anche per il tramite della valorizzazione della propria valenza procedimentale, quale metodo di raccordo della volontà di più amministrazioni³²⁵.

Ciò considerato, e non potendo in questa sede ricostruire esaustivamente l'evoluzione giuridica di un concetto alla cui esegesi sono stati dedicati interi volumi, quello che si intende in ogni caso precisare, ai fini che rilevano per la trattazione in oggetto, è che, se pare in effetti non sussistere una vera e propria nozione tecnico-giuridica di coordinamento, quale istituto del diritto amministrativo, sopravvive però sicuramente, al contrario, una perimetrazione del concetto di coordinamento quale ipotesi di relazione tra più soggetti autonomi, ovvero, come efficacemente identificato da autorevole dottrina, quale "momento dinamico e precisamente relazionale nell'ambito dell'ordinamento"³²⁶.

In altre parole, e considerato nella sua accezione più primitiva e, quindi, probabilmente, più autentica, il coordinamento altro non è che la descrizione di una relazione, intercorrente alla presenza di un determinato presupposto e finalizzata ad ottenere un determinato risultato. Il presupposto è la sussistenza di una pluralità di

³²⁴ Cfr. L. ORLANDO, *Contributo allo studio del coordinamento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 87.

³²⁵ Cfr. M. S. GIANNINI, *Intervento*, in AA. VV., *Coordinamento e collaborazione...* cit., p. 213.

³²⁶ Così, F. BENVENUTI, *Coordinamento concetto...* cit., p. 114.

soggetti, aventi, tendenzialmente, aspirazioni divergenti. Il fine è il raggiungimento di un obiettivo unitario, condiviso da tale pluralità di soggetti. Il metodo con il quale una molteplicità divergente persegue ed ottiene un risultato comune (sempre che tale metodo si riveli, in effetti, funzionale all'obiettivo) si esprime con il concetto di coordinamento.

Pare di conseguenza corretto riconoscere come non possa in alcun modo venire estrapolata un'unica, specifica definizione di coordinamento, giacché non esiste un solo tipo di coordinamento, nel momento stesso in cui per coordinamento si deve intendere qualsiasi ipotesi di relazione che risulti adatta ed efficace ad ottenere la riduzione ad unità di una pluralità³²⁷.

In questo senso, a ben vedere, anche la gerarchia rappresenta, di per se stessa, uno dei mezzi con i quali è possibile pervenire ad effetti di coordinamento³²⁸, nell'ipotesi in cui si ritenga che il criterio gerarchico, con i propri meccanismi di ordini e soggezioni, rappresenti lo strumento più funzionale al raggiungimento di uno scopo comune (sempre data una situazione di partenza contemplante la contemporanea sussistenza di soggetti distinti e non concordi).

³²⁷ Cfr. G. BERTI, *Il coordinamento, parola-simbolo...* cit., p. 33: "il coordinamento, se esso vuol designare in sintesi un complesso di mezzi atti a ordinare verso l'unità una pluralità di centri diversamente e talora liberamente legittimati all'azione, significa innanzitutto la necessità di superare il quadro di un'amministrazione pubblica seconda rispetto alla legge, ma certamente prima nella disponibilità, proprio in virtù della organizzazione gerarchica, di poteri imperativi ed assoluti. Significa insomma ricondurre anzitutto l'amministrazione alla Costituzione".

³²⁸ Così, G. PASTORI, *Coordinamento e governo...* cit., p. 129.

Allo stesso modo, però, pare di difficile confutazione il rilievo che precisa come il meccanismo relazionale della gerarchia non appaia più, oggi, – in un quadro generale connotato dalla moltiplicazione di interessi pubblici posti in un contesto di tendenziale equiordinazione tra di loro – lo strumento ottimale al raggiungimento di una sintesi finale massimamente apprezzabile, giacché l’assenza di una preventiva ordinazione gerarchica degli interessi “induce a scartare la evenienza che un interesse sia realizzabile interamente a scapito degli altri”³²⁹. E’ allora proprio “il canone della massimizzazione di ciascun interesse attribuito ad ogni centro di riferimento ad imporre la ricerca di forme di coordinamento” ulteriori e diverse, “che consentano di sintetizzare e dimensionare l’interesse concreto da curare in relazione alla singola vicenda”³³⁰.

Una di queste forme ulteriori e diverse di coordinamento, del tutto peculiare ed innovativa sia per presupposti sia per fine ultimo sia, soprattutto, per meccanismo di funzionamento, è rappresentata proprio dall’istituto della conferenza di servizi.

³²⁹ G. COMPORI, *Il coordinamento infrastrutturale...* cit., p. 333.

³³⁰ IDEM. Secondo l’autore, infatti, “l’avvento di un ordinamento democratico e pluralista muta radicalmente il quadro di riferimento. Il punto di partenza non è più l’ordine ma il disordine. Gli interessi pubblici non sono più armonicamente distribuiti tra gli organi-enti del medesimo apparato statale secondo un preliminare quadro organico, ma sono dispersi in molteplici centri di riferimento posti in reciproca condizione di autonomia, se non di concorrenza”.

3.6 – Conclusioni: uno strumento di coordinamento di interessi.

Solo a questo punto, dopo aver isolato la definizione del coordinamento quale meccanismo relazionale e terminata l'analisi di dettaglio dei principali aspetti del funzionamento della conferenza di servizi, è possibile tentare di tratteggiare un quadro d'insieme, in grado di mettere in evidenza il modo di atteggiarsi di tale istituto, quale fattispecie ricompresa nel più ampio genere dei meccanismi di coordinamento.

Per realizzare una simile operazione, è necessario prendere l'avvio dallo schema concettuale utilizzato nella perimetrazione della nozione di coordinamento e, in particolare, evidenziare i presupposti, il fine ultimo e la modalità di svolgimento, alla base del procedimento conferenziale.

Con riferimento primo profilo, esiste una conferenza di servizi in quanto esiste, in premessa, una pluralità di soggetti animati da spinte tendenzialmente divergenti e che devono essere messi in relazione tra di loro al fine di raggiungere un risultato unitario. A seguito dell'analisi delle caratteristiche positive dell'istituto, però, pare possibile affermare, con una ragionevole dose di certezza, che tali soggetti presupposti – ed è questa la prima, rilevante novità del procedimento conferenziale – non si sostanziano nelle molteplici amministrazioni riunite in conferenza, bensì, direttamente, negli interessi pubblici da esse rappresentati. Le regole inerenti al silenzio assenso, il meccanismo di superamento del dissenso e, prima ancora, la struttura stessa dell'istituto, quale modulo che prevede sempre una decisione monostrutturata pur in presenza di una molteplicità di interessi divergenti, dimostrano, infatti,

in prima analisi, come i protagonisti della conferenza non siano affatto i soggetti pubblici partecipanti ma, piuttosto, gli interessi insistenti su di una fattispecie concreta. E' pur vero che tali interessi trovano accesso all'interno della riunione conferenziale per il tramite dell'apporto delle amministrazioni istituzionalmente competenti alla loro cura: si tratta però, ad una migliore valutazione, principalmente (e semplicemente) di un metodo di locomozione, giacché, una volta entrati nel consesso conferenziale, tali interessi si manifestano nella loro autonomia, irrimediabilmente slegati dal rapporto che, solitamente (nel procedimento lineare), li vincola rigidamente agli enti di riferimento.

Il processo di contaminazione reciproca, di dialogo permanente e di confronto perpetuo comporta, infatti, che ognuno dei predetti interessi finisca per essere preso in considerazione, valutato e bilanciato da ciascuno dei soggetti pubblici riuniti in conferenza, a prescindere dal ruolo che ad ognuno di questi ultimi è istituzionalmente affidato, fino al raggiungimento di un assetto definitivo, che è comunque opera ultima dell'amministrazione procedente, ovverosia di un centro di potere diverso da quello che ha materialmente condotto il singolo interesse all'interno della conferenza. E' quindi possibile affermare, in prima battuta, che la conferenza di servizi è quel meccanismo di coordinamento di interessi, in grado di frantumare la classica, rigida corrispondenza biunivoca tra amministrazione competente e interesse sottoposto alla cura della medesima o, in altre parole, di superare il dogma della settorializzazione della pubblica amministrazione e di disinnescare, una volta per tutte, le potenzialità

patologiche connaturate alla più volte menzionata “gelosia delle competenze”³³¹.

Come ogni meccanismo di coordinamento che si rispetti, anche la conferenza di servizi tende a ricomporre una pluralità divergente al solo fine di pervenire ad un’unità, ovvero ad un risultato finale condiviso e comune. Tale risultato, nel caso di specie, si sostanzia nell’interesse del caso concreto, il quale – si badi – non corrisponde affatto, come inizialmente ritenuto in dottrina (e come deve essere ancora ritenuto nella diversa ipotesi del procedimento lineare), alla massimizzazione di tutti gli interessi pubblici afferenti ad una fattispecie, bensì si riassume nella ricerca e nell’individuazione di una soluzione del caso concreto, che sia differente dallo stato di fatto e sia preferibile (dal punto di vista dell’interesse pubblico) allo stato di fatto, in una sorta di definitiva consacrazione della nozione di “amministrazione di risultato”³³². Volendo provare ad esprimere il concetto in termini maggiormente rigorosi, è possibile ipotizzare che, con riferimento ad una vicenda della realtà materiale (in ipotesi un territorio incontaminato, ma strutturalmente adatto alla costruzione di una centrale eolica), vengano in rilievo una molteplicità di interessi pubblici, variamente rilevanti nel caso di specie, non per forza equiordinati ma nemmeno incanalati in una precisa gradazione gerarchica (sempre in ipotesi, l’interesse ambientale, quello paesaggistico, quello alla sicurezza [...] ma anche l’interesse economico derivante dalla decisione di costruire o meno la summenzionata centrale eolica). In una simile fattispecie, la media ponderata del livello di soddisfazione di tali interessi rappresenta l’interesse del caso concreto, in

³³¹ Cfr., *supra*, par. 1.1.

³³² Cfr., *supra*, nota 12.

un momento antecedente alla riunione conferenziale (nella ricostruzione, risulta agevole immaginare, a titolo di esempio, che, in un'ipotesi così congegnata, il livello di soddisfazione dell'interesse ambientale risulterà molto alto, mentre, al contrario, il livello di soddisfazione dell'interesse economico si rivelerà decisamente poco soddisfacente). Ciò considerato, l'obiettivo ultimo della conferenza di servizi non consiste certo nella massimizzazione di tutti gli interessi che intervengono in quella determinata fattispecie (il che, probabilmente, risulterebbe del tutto impossibile, giacché all'implementazione dell'interesse economico corrisponderà in maniera quasi automatica una riduzione della soddisfazione dell'interesse ambientale, e viceversa), ma nella ricerca di un nuovo assetto che garantisca un interesse del caso concreto superiore (anche solo di poco) al livello che risultava già essere stato raggiunto nel contesto antecedente alla riunione conferenziale. In questa ottica, l'operazione che deve compiere l'amministrazione procedente, indicata dalla legge quale *domina* del procedimento conferenziale, non si deve affatto declinare nella ricerca di una soluzione perfettamente soddisfattiva ed ottimale per tutti gli interessi pubblici coinvolti, bensì nel continuo raffronto tra il livello di soddisfazione dell'interesse del caso concreto ottenuto prima dell'avvio del procedimento ed il livello di soddisfazione del medesimo interesse del caso concreto a cui si perverrebbe qualora la conferenza rilasciasse il provvedimento ampliativo oggetto del procedimento: è dunque sufficiente che tale comparazione mostri anche un minimo miglioramento in termini di equilibrio complessivo per giustificare l'opzione di preferenza verso un esito positivo della conferenza. Bisogna, infatti, sempre considerare che, come correttamente indicato da una dottrina piuttosto

illuminata, in materia di principio di precauzione³³³, anche la cosiddetta “opzione zero” (ovverosia la scelta immobilistica di preferire, in caso di dubbio, il mantenimento dello *status quo*) finisce per generare costi e sacrifici che possono, in talune ipotesi estreme, persino giungere ad originare proprio quel tipo di danno che, in premessa, lo stesso principio di precauzione si proponeva di evitare (si consideri, nell’esempio prefigurato, l’evenienza che la costruzione del parco eolico garantisca, per il soggetto pubblico, un guadagno economico molto elevato e che tale plusvalenza possa in seguito venire impiegata proprio nell’implementazione di misure di salvaguardia dell’ambiente, in grado di migliorare anche il livello di soddisfazione dell’interesse ambientale, singolarmente valutato).

A prescindere da simili considerazioni, ciò che in ogni caso rileva è che l’operazione cui è chiamata l’amministrazione procedente rappresenta, certamente, una rivoluzione all’interno del classico schema di azione con il quale è solita manifestarsi la discrezionalità amministrativa, poiché, coerentemente con l’impostazione di qualsiasi altro meccanismo di coordinamento, anche la conferenza di servizi pone al centro della propria condotta esclusivamente l’interesse pubblico del caso concreto, operando, di fatto, un capovolgimento di priorità rispetto a quanto normalmente si verifica nel procedimento lineare.

Identificati, quindi, presupposti e fine ultimo, non resta che vagliare anche il metodo di funzionamento con il quale l’ipotesi di relazione “procedimento conferenziale” perviene alla riduzione ad unità della molteplicità preesistente.

³³³ Per un approfondimento sul tema, v. C. R. SUNSTEIN, *Il diritto della paura*, Il Mulino Editore, Bologna, 2010.

In questa ottica, l'ausilio maggiore deriva proprio dalla metodica rilettura dell'articolato approntato dagli articoli 14 e seguenti della l. 241/1990, i quali, considerati nella loro complessità, scolpiscono un sistema all'interno del quale (come già più volte riferito) il ruolo preminente viene svolto dalle meccaniche relazionali instaurate dai criteri di contestualità, reciproco confronto e dibattito permanente. Il legislatore predispone, infatti, una tipologia di procedimento che prevede l'emersione *in fieri* della determinazione conclusiva, quale esito ultimo di un raffronto tra interessi, prima ancora che tra soggetti differenti. Appare, del resto, direttamente strumentale a tale impostazione la previsione della necessaria presenza fisica alle riunioni della conferenza di tutti i rappresentanti deputati a fornire una propria motivata considerazione in ordine non tanto ad un singolo interesse quanto, più in generale, alla fattispecie concreta, complessivamente considerata. Per tali ragioni, così come non possono essere ammessi dissensi postumi, allo stesso modo risulta di fondamentale rilevanza che i soggetti partecipanti approdino alla conferenza senza alcuna posizione preconstituita, giacché si presuppone che la loro determinazione non possa che trovare compimento solo a seguito del confronto conferenziale e della contaminazione che da esso ne deriva. Si tratta, in un certo senso, di un'ipotesi di amministrazione "di inchiesta", che, avendo ben presenti i presupposti ed il fine ultimo da raggiungere, impone un modello tendenzialmente empirico, basato sulla continua formulazione di ipotesi migliori e migliorabili e sul costante aggiustamento e perfezionamento dell'assetto generale.

Da simili considerazioni, non può che emergere, in tutta la sua evidenza, la profonda forza innovativa ontologicamente connaturata all'istituto della conferenza

di servizi, ovverosia ad un modulo procedimentale di coordinamento di interessi potenzialmente in grado di stravolgere l'assetto classico del procedimento amministrativo e di superarne i principali e più peculiari difetti.

Il procedimento conferenziale si pone, infatti, oggi, in una realtà sempre più caratterizzata dalla moltiplicazione dei centri di potere e dei relativi interessi, quale efficace antidoto sia alle inefficienze della pubblica amministrazione sia, precipuamente, ai rischi derivanti dall'eccesso di settorializzazione della conoscenza tecnica e giuridica. Tale istituto, in definitiva, propone un nuovo modello di amministrazione, capace di risolvere le questioni che le sono sottoposte non soltanto in maniera rapida ed efficiente ma, soprattutto, operando una scelta più bilanciata e più equilibrata: ovvero, in altri termini, più giusta.

Indice Bibliografico

BACHELET V., *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1957;

BALESTRA E., *Localizzazione degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti, conferenza di servizi e piani regolatori*, in *Riv. giur. urb.*, 1994;

BALZANO S., *La natura giuridica della Conferenza di servizi nell'ambito del procedimento unico ex art. 12 del D. Lgs. n. 387/2003*, in *Nuove autonomie*, 2008, fasc. 3-4;

BARTOLINI A., *Tutela del paesaggio e difetto assoluto di attribuzione*, in *Urbanistica e appalti*, 2012, n. 11;

BASSI N., *Commento agli articoli 14, 14 bis, 14 ter, 14 quater della l. n. 241/1990*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *L'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2005;

BENVENUTI F., *Coordinamento concetto o coordinamento schema?*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di) *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Il Mulino, Bologna, 1982;

BERTI G., *Il coordinamento, parola-simbolo tra gerarchia ed equiordinazione*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di) *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Il Mulino, Bologna, 1982;

BERTI G., *La responsabilità pubblica*, Cedam, Padova, 1994;

BERTINI P., *La conferenza di servizi*, in *Dir. amm.* 1997;

BIN R., *Dissensi in conferenza di servizi e incauto riferimento della decisione alle “Conferenze” intergovernative: le incongruenze della legge 15/2005*, in *Le Regioni*, 2006;

BONACCORSI P., *Guida per orientarsi nel labirinto della conferenza di servizi*, in *Edilizia e territorio*, fasc. 4, 1998;

BUCELLO S., *L'accesso alla tutela giurisdizionale del terzo concorrente*, in *Dir. proc. amm.*, 1/2014;

CAPOGNA L., *Conferenza di servizi*, in R. TOMEI (a cura di), *La nuova disciplina dell'azione amministrativa*, Cedam, Padova, 2005;

CARBONE A., *Autorizzazione unica per la costruzione di impianti eolici e conferenza di servizi: sul valore procedimentale del dissenso qualificato*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2012, n. 3;

CARINGELLA F. – TARANTINO L., *Commento su conferenza di servizi*, in *Urbanistica e appalti*, 4/2001;

CARINGELLA F., *Corso di diritto amministrativo. Profili sostanziali e processuali*, VI ed, Giuffrè, Milano, 2011;

CAROTTI B., *La conferenza di servizi. Disciplina generale e governo del territorio*, Exeo, Padova, 2012;

CARTEI G. F., *Conferenza di servizi*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, vol. XIV, Utet, Torino, 1999;

CASSETTA E., *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998;

CASSETTA E., *Profili di evoluzione dei rapporti tra amministrazione e cittadini*, in *Dir. amm.*, 1993;

CASSESE S., *Il coordinamento prima e dopo Bachelet*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di) *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Il Mulino, Bologna, 1982;

CATURANI G., *La conferenza di servizi: profili costituzionali*, in *Riv. trim. app.*, 1989;

CAVALLO B., *Provvedimenti e atti amministrativi*, in G. SANTANIELLO, *Trattato di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1993;

CERULLI IRELLI V., *Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. n. 241/90 - III parte*, reperibile su www.giustamm.it;

CERULLI IRELLI V., *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa*, in *Astrid rassegna*, 2005;

CIAGLIA G., *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, reperibile su www.giustamm.it;

COCCONI M., *Promozione europea delle energie rinnovabili e semplificazione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2012, fasc. 1-2;

COCOZZA G., *Il provvedimento finale nella conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, n. 3/2012;

COCOZZA G., *La decisione plurale in conferenza di servizi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012;

COGNETTI S., *“Quantità” e “qualità” della partecipazione: tutela procedimentale e legittimazione processuale*, Milano, Giuffrè, 2000;

COLLEVECCHIO M., *La conferenza di servizi, il suo riconoscimento e meccanismi di partecipazione e di tutela degli enti locali*, in *Riv. giur. amb.*, 1994;

COMPORITI G., *Conferenze di servizi e ordinamento delle autonomie*, in *Dir. amm.*, 1998;

COMPORITI G., *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie*, Giuffrè, Milano, 1996;

CONTE G. B., *I lavori della conferenza di servizi*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano;

CORSO G., TERESI F., *Il procedimento amministrativo e l'accesso ai documenti*, Maggioli, Rimini, 1991;

CORTI L., *Autorizzazioni integrate ambientali per discariche per lo smaltimento di rifiuti: caratteri del dissenso manifestato dalla P.A. in Conferenza di servizi e*

questioni attinenti alla localizzazione della discarica in presenza di vincolo paesaggistico in itinere, in *Riv. giur. amb.*, 2011, n. 2;

CUCCIA F., *Accelerare i piani urbanistici*, in *Rass. lav. pubbl.*, 1954;

CUGURRA C., *La semplificazione del procedimento amministrativo nell'art. 17 della legge 15 maggio 1997 n. 127*, in *Dir. amm.*, 1998;

CUGURRA G., *La concentrazione dei procedimenti*, in *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale*, Atti del XLIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione (Tremezzo, 19-21 settembre 1996), Giuffrè, Milano, 1997;

D'ALBERTI M., *Coordinamento amministrativo: immagini per la ricerca di un concetto*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di) *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Il Mulino, Bologna, 1982;

D'ANGELO G., *La conferenza di servizi prevista dall'art. 5 D.P.R. 447/1998: profili critici*, in *Urbanistica e appalti*, 2007, n. 10;

D'ARIENZO M., *Limiti all'esercizio del potere di autotutela sul consenso prestato in sede di conferenza di servizi*, in www.giustamm.it;

DE LUCIA L. – LUCIANI F., *Contributo allo studio della conferenza di servizi decisoria*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, vol. II, Cedam, Padova, 1998;

DELL'ACQUA C., *Il tavolo unico delle decisioni. "La conferenza di servizi"*, in *Rivista del personale dell'Ente locale*, 1995, n. 6;

DETTORI S., *La conferenza di servizi come regola di coordinamento dell'azione amministrativa: spunti ricostruttivi*, in *i T.A.R.*, 2, 2002;

D'ORSOGNA D., *Conferenza di servizi e amministrazione delle complessità*, Giappichelli, Torino, 2002;

D'ORSOGNA D., *Note in tema di conferenza di servizi, semplificazione, operazione*, in *Nuove autonomie*, 2008, fasc. 3-4;

DUNI G., *Il procedimento amministrativo tra conferenza di servizi, multimedialità e teleamministrazione*, in *Studi in onore di G. Guarino*, vol. II, Cedam, Padova, 1998;

DURET P., *Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale*, Torino, 1996;

FALCON G., *La normativa sul procedimento amministrativo: semplificazione o aggravamento*, in *Riv. giur. urb.*, 2000;

FANTINI S. – FIGORILLI F., *Le modifiche alla disciplina generale sul procedimento amministrativo*, in *Urbanistica e appalti*, 2009, fasc. 8;

FERRARA R., *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Digesto - Discipline pubblicistiche*, Vol. VIII, Torino, Utet, 1993;

FERRARA R., *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla “libertà dall’amministrazione” alla “libertà dell’amministrazione”*, in *Dir. e soc.*, 2000;

FIENGA S., MUOLLO A., *La semplificazione del procedimento nelle pronunce dei giudici amministrativi*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 12/2012;

FORTE P., *La conferenza di servizi*, Cedam, Padova, 2000;

FORTE P., *Primi orientamenti giurisprudenziali in tema di conferenza di servizi*, in *Foro amm.*, 1993;

FRACCHIA F., *L’accordo sostitutivo. Studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli elementi unilaterali di esercizio del potere*, Cedam, Padova, 118;

GALLIA R., *Commento a sentenza della Corte costituzionale n. 179 dell’11 luglio 2012 in materia di conferenza di servizi, con particolare riferimento ai pareri ambientali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2012, fasc. 4;

GARDINI G., *La conferenza di servizi*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2005;

GARDINI G., *La conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione*, testo della relazione presentata al convegno *Le riforme della legge 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Urbino, 18 – 19 maggio 2006;

GAROFOLI R., FERRARI G., *Manuale di diritto amministrativo*, Neldiritto, Roma, 2010;

GHIRIBELLI A., *La conferenza di servizi*, in M. MARIANI, (a cura di), *Guida al procedimento amministrativo*, Nuova Giuridica, Matelica, 2011;

GIACCARI A., *Brevi spunti di riflessione sulla conferenza di servizi*, in *Quaderni dipart. Scienze giuridiche*, 1999, n. 8;

GIANNINI M. S., *Diritto amministrativo*, II, Giuffrè, Milano, 1989;

GIANNINI M. S., *Intervento*, in *Coordinamento e collaborazione nella vita degli Enti locali*, Atti del V Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Giuffrè, Milano, 1961;

GIANNINI M. S., *Premessa*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di) *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Il Mulino, Bologna, 1982;

GIGLI A., *Energia e paesaggio: nulle le autorizzazioni uniche regionali rilasciate nonostante il dissenso dell'autorità paesaggistica in conferenza di servizi*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2012, n. 1 - 2;

GRECO G., *Semplificazione dell'azione amministrativa*, in V. ITALIA - M. BASSANI (a cura di), *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Giuffrè, Milano, 1995;

GRECO R., *La riforma della legge 241/90 con particolare riguardo alla legge 69/2009: in particolare, le novità sui termini di conclusione del procedimento e la nuova disciplina della conferenza di servizi*, reperibile su www.giustizia-amministrativa.it;

GUICCIARDI E., *Atti connessi*, in *Giur. it.*, 1959, III;

IANNOTTA L., *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. amm.*, 1998;

IANNOTTA L., *Previsione e realizzazione del risultato nella Pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.* 1999;

IANNOTTA L., *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in *Amministrazione e ordinamenti* (Atti del Convegno di Macerata del 21 e 22 maggio 1999), Guffrè, Milano, 2000;

IMPASTATO I. M. G., *La conferenza di servizi "aperta" nel d.P.R. n. 447/1998 ovvero della "semplificazione partecipata"*, in *Dir. amm.*, 2001;

IUVONE C., *La conferenza di servizi*, reperibile su www.astrid-online.it.

LEONDINI G., *La disciplina degli interventi per i Campionati mondiali di calcio del 1990 nel quadro della problematica del coordinamento amministrativo*, in *Riv. giur. Urb.*, 1990;

LUCIFREDI R., *Lineamenti generali di una indagine sul coordinamento e sulla collaborazione nella vita degli enti locali*, in AA. VV., *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali*, Atti del V Convegno di Studi di scienza dell'amministrazione (Varenna, 17-20 settembre 1959), Giuffrè, Milano, 1961;

MANTEGAZZA L., *Conferenza di servizi: l'esigenza di semplificazione recede davanti alle competenze regionali*, in *Urbanistica e appalti*, 2012, fasc. 12;

MARTINELLI F. – SANTINI M., *Sportello unico e conferenza di servizi "derogatoria" al vaglio del giudice costituzionale*, in *Urb. e appalti*, 2002;

MASTRODONATO G., *Conferenza di servizi e partecipazione degli enti locali tra semplificazione e complessità*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2011 fasc. 10, pt. 2;

MERUSI F., *Il codice del giusto processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2011;

MERUSI F., *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Dir. amm.*, 1993;

MORBIDELLI G., *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI ed altri, *Diritto amministrativo*, vol. II, Monduzzi, Bologna, 1998;

MUSONE R., *La conferenza di servizi in materia ambientale*, Aracne, Roma, 2013;

NAVARO F., *Brevi cenni sulla riforma del procedimento amministrativo operata dalla legge n. 69/2009*, in *Il diritto della regione*, 2010, fasc. 4;

NIGRO M., *I rapporti tra coordinamento e indirizzo*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di) *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Il Mulino, Bologna, 1982;

ORLANDO L., *Contributo allo studio del coordinamento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1974;

PAGLIARI G., *La conferenza di servizi*, in M. A. SANDULLI [a cura di], *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2011;

PALMA G., *Itinerari di diritto amministrativo. Lezioni 1993 – 1994*, Cedam, Padova, 1996;

PASTORI G., *Amministrazione di risultato e vincoli formali*, in *Atti del Convegno nazionale in tema di efficienza delle pubbliche amministrazioni* (Roma, 16-17 dicembre 1987), Roma, 1988;

PASTORI G., *Conferenza di servizi e pluralismo autonomistico*, in *Le Regioni*, 1993;

PASTORI G., *Coordinamento e governo di una società complessa*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di) *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Il Mulino, Bologna, 1982;

PERICU G., *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale (Appunti)*, in *Dir. Amm.*, 1997;

PIACENTINI P. M., *La conferenza di servizi: considerazioni generali*, in *Riv. trim. app.*, 1989;

PREDIERI A., *Strade e paesaggio*, in AA. VV., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffrè, Milano, 1969;

QUAGLIA M. A., *La conferenza di servizi come strumento di semplificazione e di coordinamento degli interessi nel procedimento amministrativo*, in *Quaderno regionali*, 2006;

QUAGLIA M. A., *La semplificazione del procedimento amministrativo: la conferenza di servizi*, in AA. VV., *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1995;

RENNA M., *Le semplificazioni amministrative (nel decreto legislativo n. 152 del 2006)*, in *Riv. giur. amb.*, 2009;

ROMANO TASSONE A., *Sulla formula "Amministrazione per risultati"*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, II, Jovene, Napoli, 2001;

ROSENFELD M., *Interpretazioni. Il diritto tra etica e politica*, Il Mulino, Bologna, 2000;

SANTINI M., *La conferenza di servizi*, Dike Giuridica, Roma, 2008;

SANTINI M., *Conferenza di servizi e strumenti di governo del territorio, ossia della difficile semplificazione*, in *Urb. e appalti*, n. 7/2012;

SANTINI M., *Note sparse sulla giurisprudenza in tema di conferenza di servizi*, in *Urbanistica e appalti*, 2008, n. 1;

SCHIERA P., *Autonomie e coordinamento nella società dei servizi*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di) *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Il Mulino, Bologna, 1982;

SCHINAIA M. E., *Profili evolutivi nella problematica del procedimento amministrativo*, rel. al XXXII Convegno di Varenna su *La disciplina generale del procedimento amministrativo*, in *Atti del Convegno*, Milano, 1989;

SCIARRETTA F., *Nuove questioni in tema di conferenza di servizi*, nota a Cons. St., sez. VI, 23 maggio 2012, n. 3039, in *Il Foro amministrativo – CdS*, 2012;

SCIULLO G., *Conferenza di servizi e interesse paesaggistico*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2011, fasc. 1, pt. 2;

SCIULLO G., *La Conferenza di servizi come meccanismo di decisione*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2011, fasc. 10;

SCOCA F. G., *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, n. 2/99.

SCOCA F. G., *Organizzazione amministrativa. I modelli organizzativi*, in AA. VV., *Diritto amministrativo*, Monduzzi, Bologna, ed. 2001;

SCOTTI E., *La conferenza di servizi tra urbanistica e ambiente*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 1-2, 2012;

SEMPREVIVA M. T., SILVESTRO C., *Il nuovo procedimento amministrativo*, Simone, Napoli, 2009;

SORICELLI G., *Contributo in tema di conferenza di servizi*, Jovene, Napoli, 2000;

STICCHI DAMIANI E., *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Giuffrè, Milano, 1992;

STICCHI DAMIANI E., *La conferenza di servizi*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, II, Giuffrè, Milano, 1994;

STOPPANI A., *Forme di collaborazione non organica*, in AA. VV., *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali*, Atti del V Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, 17-20 settembre 1959, Giuffrè, Milano, 1961;

SUNSTEIN C. R., *Il diritto della paura*, Il Mulino Editore, Bologna, 2010.

TACCOGNA G., *Questioni in tema di conferenza di servizi*, in *Foro amm. TAR*, 2002;

TALANI M., *La conferenza di servizi. Nuovi orientamenti giurisprudenziali*, Giuffrè, Milano, 2008;

TALANI M., voce "art 14-ter", in F. CARINGELLA - D. GIANNINI (a cura di), *Codice del procedimento amministrativo commentato con dottrina e giurisprudenza*, Dike, Roma, 2010;

TATTI S., *Il privato nella disciplina in tema di conferenza di servizi*, in *Riv. amm.*, 2011, pt. II;

TOMEI R., *Conferenza di servizi e accordi di programma*, in M. STIPO, *Commento alla legge n. 127 del 1997 "Bassanini bis"*, Maggioli, Rimini, 1998;

TRAVI A., *La conferenza di servizi*, in P. PIRAS (a cura di), *Incontri sull'attività amministrativa e il procedimento*, Giappichelli, Torino, 2006;

TRUINI V. P., *Conferenza di servizi e tutela giurisdizionale dei partecipanti*, in *Riv. amm. Della Repubblica Italiana*, 1992;

TUBERTINI C., *La Nuova disciplina della conferenza di servizi: la prima applicazione*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 5/2007;

Giurisprudenza consultata

Cons. St., sez. III, n. 350/2014;

Tar Puglia, sez. I, n. 719/2014;

Tar Puglia, sez. I, n. 1247/2013;

Corte Cost., 11 luglio 2012, n. 179;

Cons. St., sez V, n. 2488/2012;

Cons. St., sez. VI, n. 3039/2012;

Cons. St., sez. VI, n. 4400/2012;

Tar Puglia (Lecce), sez. I, n. 827/2012;

Tar Puglia (Lecce), sez. I, n.1657/2012;

Cons. St., sez. V, n. 3099/2011;

Cons. St., sez. VI, n. 712/2011;

Tar Calabria, sez. I, n. 45/2010;

Tar Toscana, sez. II, n. 5145/2010;

Cons. St., sez. IV, n. 7651/2009;

Tar Lombardia (Brescia), sez. I, n. 1736/2009;

Tar Piemonte, sez. I, n. 2292/2009;

Tar Veneto, sez. I, n. 1207/2009;

CGARS, 11 aprile 2008, n. 295;

CGARS, 9 dicembre 2008, n. 1005;

Tar Campania (Salerno), sez. II, n. 103/2008;

Tar Campania (Salerno), sez. II, n. 164/2008;

Tar Liguria, sez. I, n. 1079/2008;

Tar Lombardia, sez. II, n. 6161/2008;

Tar Puglia (Lecce), sez. III, n. 1371/2008;
Tar Sicilia, n. 683/2008;

Cons. St., sez. IV, n. 1644/2007;
Cons. St., sez. VI, n. 6183/2007;
Tar Friuli - Venezia Giulia, n. 291/2007;
Tar Lazio, sez. I, n. 12470/2007;
Tar Puglia (Lecce), sez. II, n. 4289/2007;
Tar Toscana, sez. II, n. 383/2007;
Tar Toscana, sez. II, n. 758/2007;
Tar Toscana, sez. III, n. 804/2007;

Cons. St., sez. VI, n. 1023/2006;
Tar Calabria, n. 200/2006;
Tar Toscana, sez. II, n. 4274/2006;
Tar Umbria, n. 679/2006;

Cons. St., sez. VI, n. 4520/2005;
Tar Toscana, n. 878/2005;
Tar Toscana, sez. I, n. 2571/2005;
Tar Toscana, sez. I, n. 978/2005;

Corte Cost., 20 gennaio 2004, n. 27;
Cons. St., sez. IV, n. 2874/2004;
Cons. St., sez. IV, n. 3505/2004;
Cons. St., sez. IV, n. 5498/2004;
Cons. St., sez. V, n. 6292/2004;
Tar Campania, sez. I, n. 14904/2004;
Tar Emilia Romagna, sez. I, n. 3/2004;
Tar Marche, n. 1233/2004;
Tar Marche, sez. I, n. 976/2004;
Tar Toscana, sez. III, n. 1162/2004;

Cons. St., sez. V, n. 349/2003;

Cons. St., sez. V, n. 8080/2003;
Cons. St., sez. VI, n. 5708/2003;
Cons. St., sez. VI, n. 5917/2003;
Tar Liguria, sez. I, n. 1652/2003;
Tar Toscana, sez. III, n. 1387/2003;

Cons. St., sez. V, n. 3917/2002;
Cons. St., sez. V, n. 5295/2002;
Cons. St., sez. VI, n. 34/2002;
Cons. St., sez. VI, n. 491/2002;
Tar Liguria, sez. I, n. 455/2002;
Tar Liguria, sez. I, n. 984/2002;
Tar Lombardia, sez. III, n. 888/2002;
Tar Piemonte, sez. II, n. 2036/2002;

CGCE, 14 giugno 2001, causa C-230/00;
Cons. St., sez. IV, n. 3169/2001;
Cons. St., sez. IV, n. 5296/2001;

CGCE, 19 settembre 2000, causa C-287/98;
Cons. St., sez. V, n. 5210/2000;

Cons. St., sez. IV, n. 1193/1999;
Cons. St., sez. V, n. 139/1999;
Tar Liguria, sez. I, n. 485/1999;
Tar Piemonte, sez. II, n. 194/1999;

Cons. St., sez. IV, n. 1088/1998;

Tar Veneto, n. 1083/1997;

Tar Veneto, sez. I, n. 1425/1996;

Tar Puglia, sez. I, n. 950/1995;

Corte Cost., 14 febbraio 1993, n. 62;
Corte Cost., 28 luglio 1993, n. 348;

Cons. St., sez. IV, n. 754/1992;
Cons. St., sez. IV, n. 1001/1992;
Tar Veneto, sez. I, n. 565/1992;

Corte Cost., 31 gennaio 1991, n. 37;
CGCE, 28 febbraio 1991, causa C-360/87;
Cons. St. sez. IV, n. 837/1991;
Tar Piemonte, sez. II, n. 324/1991;

Appendice normativa

Disciplina originaria, l. 7 agosto 1990, n. 241

Art. 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 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 denominazioni 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 esprimerne 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.

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

Disciplina, come modificata dalla l. n. 340/00:

Art. 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).

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 definitivi, 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'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.

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 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. Decorsi 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.

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.

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 precedente, 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 precedente 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.

Disciplina attualmente in vigore (a seguito dell'intervento della l. 11 novembre 2014, n. 164):

Art. 14:

1. 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.

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 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.

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. 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 ovvero, con il consenso di quest'ultimo, dal concessionario entro quindici giorni fatto salvo quanto previsto dalle leggi regionali in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA). Quando la conferenza è convocata ad istanza del concessionario spetta in ogni caso al concedente il diritto di voto.

5-bis. Previo accordo tra le amministrazioni coinvolte, la conferenza di servizi è convocata e svolta avvalendosi degli strumenti informatici disponibili, secondo i tempi e le modalità stabiliti dalle medesime amministrazioni.

Art. 14 – *bis*:

1. La conferenza di servizi 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. In tale caso la conferenza si pronuncia entro trenta giorni dalla data della richiesta e i relativi costi sono a carico del richiedente.

1-bis. In relazione alle procedure di cui all'articolo 153 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, la conferenza dei servizi è sempre indetta. La conferenza si esprime sulla base dello studio di fattibilità per le procedure che prevedono che lo stesso sia posto a base di gara ovvero sulla base del progetto preliminare per le procedure che prevedono che lo stesso sia posto a base di gara. Le indicazioni fornite in sede di conferenza possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento.

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 e della pubblica incolumità, 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'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.

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.

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.

Art. 14 – *ter*:

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.

1. La conferenza di servizi assume le determinazioni relative all'organizzazione dei propri lavori a maggioranza dei presenti e può svolgersi per via telematica.

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. 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 Sopsintendenti 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.

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.

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.

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. Decorsi inutilmente tali termini, l'amministrazione procedente provvede ai sensi dei commi 6-bis e 9 del presente articolo.

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, 42.

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.

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.

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, del patrimonio storico-artistico e della pubblica incolumità.

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.

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.

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.

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.

8-bis. I termini di validità di tutti i pareri, autorizzazioni, concessioni, nulla osta o atti di assenso comunque denominati acquisiti nell'ambito della Conferenza di Servizi, decorrono a far data dall'adozione del provvedimento finale.

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.

Art. 14 – *quater*:

1. Il dissenso di uno o più rappresentanti delle amministrazioni ivi comprese quelle 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, 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.

3. 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 ha natura di atto di alta amministrazione. Il Consiglio dei Ministri 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 entro trenta giorni, la deliberazione del Consiglio dei ministri può essere comunque adottata. Se il motivato dissenso è espresso da una regione o da una provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, ai fini del raggiungimento dell'intesa, entro trenta giorni dalla data di rimessione della questione alla delibera del Consiglio dei Ministri, viene indetta una riunione dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con la partecipazione della regione o della provincia autonoma, degli enti locali e delle amministrazioni interessate, attraverso un unico rappresentante legittimato, dall'organo competente, ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione sulle decisioni di competenza. In tale riunione i partecipanti debbono formulare le specifiche indicazioni necessarie alla individuazione di una soluzione condivisa, anche volta a modificare il progetto originario. Se l'intesa non è raggiunta nel termine di ulteriori trenta giorni, è indetta una seconda riunione dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con le medesime modalità della prima, per concordare interventi di mediazione, valutando anche le soluzioni progettuali alternative a quella originaria. Ove non sia comunque raggiunta l'intesa, in un ulteriore termine di trenta giorni, le trattative, con le medesime modalità delle precedenti fasi, sono finalizzate a

risolvere e comunque a individuare i punti di dissenso. Se all'esito delle predette trattative l'intesa non è raggiunta, la deliberazione del Consiglio dei Ministri può essere comunque adottata con la partecipazione dei Presidenti delle regioni o delle province autonome interessate.

3-*quinqies*. 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.

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.

Art. 14 – *quinqies*:

1. 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-*quinqies* della medesima legge.