

10 AGOSTO 2016

La nuova disciplina della conferenza  
di servizi tra semplificazione e  
pluralismo

di Elisa Scotti

Professore associato di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Macerata



# La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo<sup>\*</sup>

**di Elisa Scotti**

Professore associato di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Macerata

**Sommario:** **1.** Il problema della conferenza di servizi - **1.1** L'autonomia dell'amministrazione - **1.2** La necessaria semplificazione sostanziale - **1.3** Bilanciamento degli interessi e semplificazioni. L'occasione (perduta) per ripensare il coordinamento - **2.** Spunti critici sulle principali novità. – **2.1** La conferenza semplificata (o silenzio-assenso tra amministrazioni per le decisioni semplici?) – **2.2** Le semplificazioni della conferenza simultanea – **2.2.1** La riduzione dei termini procedurali – **2.2.2** Il rappresentante unico delle amministrazioni statali e regionali – **2.2.3** Il rafforzamento del ruolo dell'amministrazione procedente. Autotutela e depotenziamento degli interessi sensibili – **2.2.4** La partecipazione - **3.** Considerazioni di sintesi.

## **1. Il problema della conferenza di servizi.**

Dopo almeno quindici interventi di riforma, alcuni dei quali anche radicali, con il d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127 (*Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124*), il legislatore torna oggi, ancora una volta, a riscrivere interamente la disciplina della conferenza di servizi.

L'intervento si colloca nell'ambito della più ampia riforma della pubblica amministrazione di cui alla legge 7 agosto 2015, n. 124 (*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*) che all'art. 2 delega il Governo al riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi.

I molteplici di principi e criteri direttivi contenuti nella delega e tradotti dal Governo in puntuali previsioni, appaiono riassumibili in tre indicazioni fondamentali, coerenti con le coordinate generali della l. n. 124/2015: semplificare, accelerare, accentrare. Come si vedrà più analiticamente nel prosieguo, le principali novità sono tutte in questa direzione: si introduce una conferenza semplificata e *asincrona* per le questioni di minore rilevanza; tutti i termini, istruttori e

---

<sup>\*</sup> Intervento al convegno AIPDA "I rimedi contro la cattiva amministrazione. Procedimento amministrativo ed attività produttive ed imprenditoriali", Campobasso, 8-9 aprile 2016.



decisori sono ridotti e ad essi corrispondono decadenze o silenzi-assensi; si introduce la figura del rappresentante unico delle amministrazioni afferenti a ciascun livello territoriale; i poteri unilaterali dell'amministrazione precedente sono rafforzati; viene depotenziata la tutela dei cd. *interessi sensibili*.

L'intento è di offrire una risposta ad uno dei principali problemi del nostro sistema amministrativo: decidere in contesti giuridici di ampio (e a tratti ipertrofico) pluralismo in cui, anche per interventi di media-piccola rilevanza, un elevato numero di soggetti pubblici sono chiamati a pronunciarsi. E' in questi contesti che la frammentazione organizzativa associata ad un'ampia disfunzionalità dell'azione amministrativa genera lungaggini procedurali se non vere e proprie paralisi dei percorsi decisionali: nei procedimenti complessi più che in altri le amministrazioni appaiono incapaci di rispettare i tempi dei procedimenti, di assumere una visione d'insieme dell'agire amministrativo e di coordinare e mediare i vari interessi in gioco attraverso un approccio costruttivo e dinamico. Queste le diffuse denunce provenienti in particolar modo dal mondo imprenditoriale<sup>1</sup>.

La conferenza di servizi, concepita e variamente riformata proprio per superare queste criticità, sino ad oggi non sembra esser riuscita nei suoi obiettivi: pur in mancanza di dati ufficiali e con il connesso rischio di non inquadrare nella loro specificità i problemi effettivi della conferenza<sup>2</sup>, è

---

<sup>1</sup> Si v. in proposito lo studio condotto da Ref.Ricerche su iniziativa di Confindustria (*Iter autorizzativi e semplificazione: la conferenza di servizi*, disponibile sul sito [www.confindustria.it](http://www.confindustria.it), al seguente indirizzo: [http://www.confindustria.it/wps/wcm/connect/www.confindustria.it5266/47393dba-40a0-429b-9833-b3f30cbc60ce/Indagine+Cds.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT\\_TO=url&CACHEID=47393dba-40a0-429b-9833-b3f30cbc60ce](http://www.confindustria.it/wps/wcm/connect/www.confindustria.it5266/47393dba-40a0-429b-9833-b3f30cbc60ce/Indagine+Cds.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=47393dba-40a0-429b-9833-b3f30cbc60ce)) nonché il Rapporto 2015 di Italiadecide, *Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare la pace con le imprese*, Bologna, 2015.

<sup>2</sup> Sul punto v. L. DE LUCIA, *La conferenza di servizi nello schema di decreto legislativo del gennaio 2106*, Relazione al convegno "Le nuove semplificazioni dell'attività amministrativa" (Padova, 20 maggio 2016) che mette "in guardia nei confronti di 'narrative' semplificanti sull'amministrazione". La problematicità della mancanza di dati ufficiali e generali in merito alla conferenza di servizi è sottolineata dallo stesso Consiglio di Stato, comm. Speciale, n. 890/2016. Si evidenzia così una questione di metodo nell'elaborazione delle politiche pubbliche e l'esigenza che queste si fondino su più ampie ed oggettive analisi dei contesti.

Chiaramente il vuoto non può essere colmato dai dati parziali diffusi dal Dipartimento per il Coordinamento amministrativo ([http://presidenza.governo.it/DICA/art\\_14\\_quater\\_legge\\_241\\_1990/comunicati/comunicati.html](http://presidenza.governo.it/DICA/art_14_quater_legge_241_1990/comunicati/comunicati.html)) in materia di procedimenti rimessi al Consiglio dei Ministri concernenti statistiche sul numero dei procedimenti rimessi al Consiglio dei Ministri e relativi esiti: tali dati non fanno sicuramente emergere situazioni allarmanti, con numeri contenuti sia di rimessioni sia di procedimenti non conclusi positivamente; mentre emerge un buon numero di procedimenti conclusi positivamente per l'opera di composizione e di mediazione svolta in quel segmento procedimentale. Più ampi e recenti dati, che fanno emergere una maggiore criticità delle conferenze, provengono invece dal citato studio condotto da Ref.Ricerche su iniziativa di Confindustria (*Iter autorizzativi e semplificazione: la conferenza di servizi*, cit.).

generale la percezione che la conferenza sia “più spesso il luogo nel quale i nodi emergono e si aggrovigliano, che non quello in cui si risolvono”<sup>3</sup>.

Di qui la diffusa richiesta di un cambiamento nell’approccio ai problemi del coordinamento e la connessa aspettativa di un intervento in grado mutare i connotati della conferenza di servizi<sup>4</sup>. Di qui, dunque, la riforma odierna.

Anzi, la delega, oltre a richiedere semplificazione, sembrava addirittura preludere al superamento della centralità della conferenza nella risoluzione dei problemi del pluralismo: l’art. 2, l. n. 124/2015, quale primo criterio di delega, indirizzava il Governo a ridurre le ipotesi di convocazione obbligatoria<sup>5</sup>. Nel medesimo senso sembrava potersi leggere la contestuale previsione nella medesima l. n. 124/2015, di strumenti alternativi per superare i problemi di raccordo tra più centri decisionali, quali il silenzio-assenso tra amministrazioni<sup>6</sup> e la delega per la

---

<sup>3</sup> Così L.TORCHIA, *Introduzione*, in *I nodi della pubblica amministrazione*, a cura di L.TORCHIA, Napoli, 2016, p. 16.

<sup>4</sup> Per tutti v. L.TORCHIA, *Introduzione*, cit., p. 24.

<sup>5</sup> Ai sensi dell’art. 2, comma 1, lett. a), l. n. 125/2015 si indirizza il Governo alla: “a) ridefinizione e riduzione dei casi in cui la convocazione della conferenza di servizi è obbligatoria, anche in base alla complessità del procedimento”.

<sup>6</sup> Si v. art. 17-bis, l. n. 241/90 introdotto dall’art. 3, l. n. 125/2015, rubricato *Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici*: “1. Nei casi in cui è prevista l’acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni pubbliche e di gestori di beni o servizi pubblici, per l’adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni pubbliche, le amministrazioni o i gestori competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione, da parte dell’amministrazione procedente. Il termine è interrotto qualora l’amministrazione o il gestore che deve rendere il proprio assenso, concerto o nulla osta rappresenti esigenze istruttorie o richieste di modifica, motivate e formulate in modo puntuale nel termine stesso. In tal caso, l’assenso, il concerto o il nulla osta è reso nei successivi trenta giorni dalla ricezione degli elementi istruttori o dello schema di provvedimento; non sono ammesse ulteriori interruzioni di termini.

2. Decorsi i termini di cui al comma 1 senza che sia stato comunicato l’assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito. In caso di mancato accordo tra le amministrazioni statali coinvolte nei procedimenti di cui al comma 1, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, decide sulle modifiche da apportare allo schema di provvedimento.

3. Le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano anche ai casi in cui è prevista l’acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, per l’adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di amministrazioni pubbliche. In tali casi, ove disposizioni di legge o i provvedimenti di cui all’articolo 2 non prevedano un termine diverso, il termine entro il quale le amministrazioni competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta è di novanta giorni dal ricevimento della richiesta da parte dell’amministrazione procedente. Decorsi i suddetti termini senza che sia stato comunicato l’assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito.

4. Le disposizioni del presente articolo non si applicano nei casi in cui disposizioni del diritto dell’Unione europea richiedano l’adozione di provvedimenti espressi”.

Al riguardo, per una prima lettura della norma, si v. F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull’art. 17 bis introdotto dalla legge Madia*, in *Federalismi*, 2015; M.A. SANDULLI, *Gli effetti diretti della legge 7 agosto 2015, n. 124 sulle attività economiche: le novità in materia di s.c.i.a., silenzio assenso e autotutela*, in *Federalismi*, 2015; E. SCOTI, *Silenzio assenso tra amministrazioni*, in A. ROMANO (a cura di), *L’azione amministrativa*, Torino, 2016, 566 ss.; F. APERIO BELLA, *Il silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni*

previsione di specifiche norme di semplificazione e accelerazione dei procedimenti riguardanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio e l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di produrre effetti positivi sull'economia e sull'occupazione<sup>7</sup>.

A fronte di queste sollecitazioni il decreto attuativo effettivamente contiene una completa riformulazione della disciplina della conferenza. Tuttavia, ad una prima lettura l'impressione è che non vi siano trasformazioni tali da mutarne il ruolo e l'impianto di fondo. I casi di convocazione obbligatoria della conferenza non sono ridotti e, anzi, alla conferenza di servizi sembrerebbero restituite le opere infrastrutturali che la cd. l. obiettivo aveva invece sottoposto ad un procedimento speciale<sup>8</sup>; la riforma appare poi proseguire, con un'ulteriore e importante spinta ma senza radicali svolte, il percorso di semplificazione (anche digitale) della conferenza avviato da oltre un decennio: si riducono ulteriormente i tempi procedurali; si prevedono decadenze istruttorie e silenzi-assensi estesi anche ad interessi sensibili; si introduce la figura del rappresentante unico di tutte le amministrazioni afferenti ad un medesimo livello territoriale; si rafforza la posizione dell'amministrazione procedente chiamata a superare i dissensi di tutte le amministrazioni - comprese quelle preposte alla tutela di interessi sensibili; si depotenzia variamente la tutela differenziata di questi ultimi interessi e delle competenze delle amministrazioni regionali.

E' però chiaro che tali innovazioni, se riguardate nel loro complesso e se supereranno la soglia dell'effettività, non possono considerarsi di secondo piano e, in questa più ampia visione parrebbero in grado di incidere sulla funzione dell'istituto, sino ad oggi caratterizzata da una non sempre risolta convivenza tra finalità di coordinamento e di semplificazione<sup>9</sup>: la riforma dovrebbe poter trasformare la conferenza "da strumento di coordinamento in strumento di decisione"<sup>10</sup>, attraverso una drastica semplificazione e un rafforzamento dell'unilateralismo dell'amministrazione procedente; mentre dovrebbe del tutto sfumare ogni proposito di raccordo e di mediazione degli interessi e, con essa, ogni dimensione pluralista dell'istituto.

---

(il nuovo art. 17-bis della l. n. 241 del 1990), intervento al convegno AIPDA "I rimedi contro la cattiva amministrazione. Procedimento amministrativo ed attività produttive ed imprenditoriali", Campobasso, 8-9 aprile 2016.

<sup>7</sup> La delega è contenute nell'art. 4, l. n. 124/2015.

<sup>8</sup> L. 21 dicembre 2001, n. 443 (*Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*) e d.lgs 20 agosto 2002, n. 190 (*Attuazione della L. 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale*).

Poi trasposta nel codice dei contratti pubblici (artt. 161 ss., d.lgs n. 163/2006) e poi successivamente abrogata dal nuovo *Codice dei contratti pubblici*.

<sup>9</sup> Sul punto e per ulteriori indicazioni sul dibattito sia consentito rinviare a E. SCOTTI, *La conferenza di servizi*, in Alb. ROMANO (a cura di), *L'attività amministrativa*, Torino, 2015, 458 e ss.

<sup>10</sup> L.TORCHIA, *Introduzione*, cit., p. 24.



Ma, è questa un'evoluzione compatibile con i canoni di legalità, buon andamento e imparzialità dell'amministrazione di cui all'art.97 Cost. e con il principio di leale collaborazione? Possono ritenersi, le innovazioni introdotte, in grado di rafforzare, razionalmente ed effettivamente, la capacità decisoria dell'istituto?

I dubbi appaiono leciti a fronte di un processo di continua rivisitazione della disciplina della conferenza che non ha sinora dato i frutti sperati e che ha anzi generato più di un intervento della Corte costituzionale<sup>11</sup>. Ed anzi sollecitano ulteriori interrogativi: perché le continue riscritture di norme sempre più complesse e dettagliate? Perché (almeno sino ad oggi) non si è stati capaci di far funzionare la conferenza in modo efficiente?

Il punto appare nodale, poiché tra i vari problemi che affliggono l'istituto vi sono senza dubbio la non chiarezza e la precarietà delle sue regole, che sempre più spesso rimangono sulla carta, inapplicate o addirittura non conosciute. Si acuisce qui la distanza tra norma e realtà, tra diritto vivente, prassi amministrative e leggi che, sempre più spesso, paiono procedere su binari paralleli destinati a non incontrarsi se non accidentalmente.

Non è certo facile rispondere a simili interrogativi; si proverà al riguardo a muovere da alcune brevi riflessioni concernenti questioni di carattere generale (par. 1.1 – 1.4) che saranno poi riprese nell'esame dei singoli aspetti della disciplina (par. 2 e 3) e, in via di sintesi, nelle considerazioni conclusive (par. 4).

### **1.1 L'autonomia dell'amministrazione**

Innanzitutto, e in via generale, tra le ragioni dell'insuccesso della conferenza, nonostante le molte riforme, sembrerebbe esservi una certa sopravvalutazione del ruolo ordinamentale del legislatore che è giunto ad una disciplina della conferenza di estremo dettaglio, in cui sono regolati tempi e modi di convocazione, modi di partecipazione, modi e tempi dell'istruttoria, assenze e inerzie con relative previsioni di effetti *ex lege*, modalità e forme della decisione, requisiti dei dissensi, ammissibilità e inammissibilità dei dissensi, modalità di superamento dei dissensi, procedimenti sostitutivi; e l'elenco delle regole potrebbe continuare.

In tal modo, nel regolare in modo sempre più dettagliato il procedimento amministrativo, il legislatore tenta di far proprio un ambito istituzionalmente (e storicamente) caratterizzato da una forte dialettica tra le diverse componenti dell'ordinamento: l'amministrazione e la sua autonomia, la giurisprudenza del giudice amministrativo e senz'altro anche la legge, ma con connotazioni di

---

<sup>11</sup> Per tutte Corte cost., 11 luglio 2012, n. 179.



generalità tali da lasciare al sistema quell'elasticità necessaria a consentire l'adattamento degli istituti alle concrete esigenze del caso concreto<sup>12</sup>.

Se già sul terreno teorico si riscontra un'evidenza critica rispetto a queste forme di iperregolamentazione che tendono al soffocamento della ragionevolezza e della razionalità operativa<sup>13</sup>, è sicuramente un dato di fatto che la compressione dell'autonomia dell'amministrazione non ha dato i frutti sperati; sicché si torna oggi da più parti a riflettere nuovamente sul ruolo di tale autonomia e sull'esigenza di un suo rafforzamento<sup>14</sup>. Questo, nei procedimenti complessi, appare necessario per poter giungere ad una visione unitaria dell'agire amministrativo attraverso una sintesi - e un compromesso - razionale, ragionevole e proporzionato tra i diversi interessi pubblici coinvolti. E' chiaro infatti che la ricerca di tale compromesso richiede innanzitutto un ambiente procedimentale adeguato che l'amministrazione dovrebbe essere legittimata ad adattare alle esigenze, anche negoziali, dei singoli casi concreti. Norme troppo dettagliate che tentano di predeterminare su un piano generale e astratto ogni variabile procedimentale, dai tempi alle modalità di convocazione, al rappresentante unico per le amministrazioni periferiche dello Stato (individuato nel prefetto), o che prevedono automatismi decisionali, sembrano precludere questa possibilità e nel contempo conducono ad un rafforzamento del ruolo della forma rispetto alla correttezza e all'efficienza sostanziale della decisione<sup>15</sup>.

Non sembra del resto un caso che, sebbene il problema del coordinamento sia diffusamente percepito<sup>16</sup>, non si riscontri in altri ordinamenti una disciplina analoga a quella della conferenza di servizi<sup>17</sup>; né che, allo stesso modo, tacciano le proposte di legge europea sul procedimento

---

<sup>12</sup> Sul punto, per tutti, Alb. ROMANO, *Amministrazione, principio di legalità e ordinamenti giuridici*, in *Dir. amm.*, 1999, p. 111 ss.; Id., *Introduzione*, in AA. VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 2005, II ed., p. 43.

<sup>13</sup> Oltre agli Autori di cui alla successiva nota, con specifico riguardo alla conferenza v. L. DE LUCIA, *La conferenza di servizi nello schema di decreto legislativo del gennaio 2106*, cit.

<sup>14</sup> Sul punto, oltre agli scritti di Alb. ROMANO, cit., si v. A. CIOFFI, *Il problema della legalità nell'ordinamento amministrativo*, Padova, 2012; F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Napoli, 2012; E. SCOTTI, *Silenzio-assenso e discrezionalità tra legalità e autonomia. La lezione istituzionale*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011, II, 944.

<sup>15</sup> Che dovrebbe essere invece in primo piano laddove l'obiettivo primario del coordinamento è di trovare un punto di compromesso, di mediazione tra interessi pubblici astrattamente confliggenti.

<sup>16</sup> D.K. D. JESUIT, I. ROBERGE, eds, *Making Multilevel Public Management Work: Stories of Success and Failure from Europe and North America*, CRC press, Taylor and Francis Group, 2013.

<sup>17</sup> Come ricordato (L. DE LUCIA, *La conferenza di servizi nello schema di decreto legislativo del gennaio 2106*, cit.), le norme (assai semplici) sul procedimento a stella (l'omologo funzionale della nostra conferenza di servizi) contenute nella legge tedesca sul procedimento amministrativo sono ora state abrogate, avendo le stesse svolto la funzione di stimolo ad agire in modo coordinato.



amministrativo<sup>18</sup>. Il coordinamento è generalmente rimesso alla negoziazione tra le amministrazioni.

E' chiaro tuttavia che valorizzare in questi ambiti l'autonomia dell'amministrazione dopo una stagione di iper-regolazione, non potrebbe fondarsi solo su un intervento normativo di deregolazione: come osservato dallo stesso Consiglio di Stato nel parere sullo schema di decreto attuativo in materia di conferenza, valorizzare il ruolo dell'amministrazione richiede amministratori professionalmente 'capaci' e in grado "di condurre il processo decisionale verso decisioni corrette, tempestive e non incentrate solo su profili giuridico-amministrativi"; e richiede, a tal fine, un programma formativo accompagnato da un'opera di comunicazione istituzionale delle potenzialità dei nuovi strumenti e di diffusione della cultura del cambiamento; sono necessarie misure di monitoraggio delle prassi applicative<sup>19</sup>. A prescindere da ciò si rischia "l'ennesima 'buona legge' non applicata in concreto"<sup>20</sup>, che non solo non risolve il problema ma anzi lo aggrava, accrescendo la precarietà e l'oscurità di un quadro normativo sempre più lontano dalla realtà effettiva dell'amministrare.

## 1.2 La necessaria semplificazione sostanziale

Un ulteriore aspetto critico della conferenza sembra riguardare le sue funzioni: assumere decisioni complesse, che coinvolgono interessi complessi, e farlo in tempi certi, con decisioni stabili e attraverso un metodo di coordinamento<sup>21</sup>.

La conferenza di servizi è, cioè, chiamata a risolvere i problemi del pluralismo che, in certa misura, costituisce un portato di tutti i moderni ordinamenti democratici. Ed è chiamata a superare anche le sue degenerazioni che hanno condotto a parlare, per il nostro sistema, di *pluralismo autodistruttivo*<sup>22</sup>. E' peraltro noto che la complessità amministrativa che corrisponde al pluralismo è articolata su una molteplicità di piani: alla protezione di molteplici e differenziati

---

<sup>18</sup> Codice ReNEUAL del procedimento amministrativo dell'Unione europea, a cura di G. DELLA CANANEA E D. U. GALETTA.

<sup>19</sup> Consiglio di Stato, comm. spec., 7 aprile 12016, n. 890.

<sup>20</sup> Consiglio di Stato, comm. spec., 7 aprile 12016, n. 890.

<sup>21</sup> Sulle funzioni della conferenza si v. G. COMPORITI, *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie*, Milano, 1996; L. DE LUCIA, F. LUCIANI, *Contributo allo studio della conferenza di servizi decisoria*, in *Studi in onore di G. Guarino*, II, Padova, 1998, 61.; F. G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1999, 255; S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 621; D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Conferenza di servizi*, in *Enc. Giur.*, Annali, II, vol. agg., Milano, 2009, 271; I.M.G. IMPASTATO, *La conferenza di servizi*, Torino, 2008.

<sup>22</sup> E' questa l'espressione usata da L. DE LUCIA, *La conferenza di servizi nello schema di decreto legislativo del gennaio 2106*, cit.



interessi corrispondono infatti norme, vincoli, competenze e procedimenti specializzati; molto spesso si tratta di interessi protetti a livello costituzionale o europeo e che si collocano in contesti in cui le competenze sono non solo separate ma altresì attribuite a livelli territoriali diversi.

La scommessa della conferenza di servizi è stata proprio questa: ricomporre nel procedimento la frammentazione delle competenze<sup>23</sup>; e, cioè, risolvere problemi di ordine organizzativo e sostanziale attraverso una tecnica procedimentale: obiettivo evidentemente assai arduo, quale che sia la rilevanza che si attribuisca al procedimento amministrativo nel complessivo quadro dell'azione amministrativa. Il forzare poi sul raggiungimento dell'obiettivo attraverso normative di semplificazione ha poi finito per produrre un intreccio di piani, sostanziale e procedimentale, non sempre coerente con i parametri di legalità, razionalità e buon andamento delle decisioni pubbliche: il tentativo è stato di superare competenze e interessi altrove protetti attraverso non chiari meccanismi procedimentali e automatismi normativi. E questa intrinseca illogicità ha, a sua volta, generato ineffettività e, cioè larga disapplicazione delle norme.

Emerge così oggi l'esigenza di cercare le soluzioni ai problemi della complessità amministrativa in modo più lineare evitando incroci e confusioni di piani. Se si tiene presente che il problema del coordinamento si riflette nell'azione ma ha matrici diverse, allora diviene necessario focalizzare l'attenzione non solo e non prioritariamente sul procedimento, soprattutto se questo diviene – contraddittoriamente - strumento non di raccordo e di negoziazione ma di radicale semplificazione e di compressione di interessi altrove protetti dalla legge. Occorre piuttosto e in via primaria muovere dagli antecedenti, verificando innanzitutto se il pluralismo esprime una doverosa tutela di interessi generali o se non vi siano situazioni ipertrofiche in cui competenze, requisiti, vincoli e relativi atti di assenso resistono, nel disordine legislativo, privi di una loro attuale giustificazione. Sono queste considerazioni generalmente condivise<sup>24</sup>, perseguite sul piano organizzativo dalla stessa l. n. 124/2015 in chiave di accentramento di funzioni, attraverso le deleghe in materia di competenze del presidente del consiglio dei ministri e di riordino delle amministrazioni periferiche dello Stato.

Anche sul piano della disciplina sostanziale delle attività private si registra una indiscussa convergenza sull'obiettivo di riesaminare l'attuale rispondenza dei procedimenti permissivi ad

---

<sup>23</sup> Per tutti, G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1999, 255; D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002.

<sup>24</sup> Lo stesso Consiglio di Stato, nel citato parere sullo schema di decreto legislativo di riforma della conferenza, ha manifestato il dubbio che i problemi della conferenza siano risolvibili con una mera riscrittura della disciplina dell'istituto. Ed ha anzi evidenziato la centralità degli interessi e degli equilibri tra di essi nelle decisioni amministrative plurali ritenendo “che, oltre alla semplificazione procedimentale conseguibile con il nuovo testo, si debba perseguire una semplificazione sostanziale”.



esigenze di interesse generali; del resto a tale risultato avrebbe già dovuto condurre un'effettiva attuazione della direttiva 2006/123/CE (cd. direttiva servizi), che all'art. 9 dispone che *“Gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se sono soddisfatte le condizioni seguenti: .... b) la necessità di un regime di autorizzazione è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale; c) l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia”*<sup>25</sup>. Tuttavia, come noto, la direttiva è stata attuata soprattutto attraverso la semplificazione e la rimodulazione dei regimi di controllo, preventivo e successivo, delle attività private, piuttosto che attraverso effettivi superamenti di *impasse* amministrativi connessi a rivalutazioni delle dinamiche connesse gli interessi pubblici sottostanti<sup>26</sup>.

### **1.3 Bilanciamento degli interessi e semplificazioni: il lato debole della conferenza. L'occasione (perduta) per ripensare il coordinamento.**

Di là dalla molteplicità e dalla frammentazione degli interessi protetti e delle competenze, la difficoltà di decidere in contesti plurali e di ricostruire in via unitaria l'interesse pubblico generale deriva anche da un'ulteriore tendenza del sistema: la perdita di ordine tra i molteplici valori protetti dall'ordinamento, che determina, sul piano giuridico, il rischio di degenerazione del pluralismo nel relativismo, in cui non si ravvisano rapporti ordinati tra interessi, neppure derivandoli dallo statuto costituzionale dei diversi beni protetti. Tutti gli interessi sarebbero posti sullo stesso piano e sarebbero tra loro scambiabili pariteticamente sulla base dell'utile, nella logica dell'azione collettiva<sup>27</sup>.

Si registra oggi questo indirizzo sia a livello di interpretazione del dettato costituzionale sia a livello legislativo. Il suo emblema, al riguardo, è diffusamente individuato (ma non senza forzature) nella sentenza della Corte costituzionale sull'ILVA di Taranto, in cui si afferma che *“Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. ... Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità*

---

<sup>25</sup> Sul punto v. P. LAZZARA, *I procedimenti ad istanza di parte. Dalla disciplina generale sul procedimento (l. 241/90) alla direttiva servizi (2006/123)*, Napoli, 2008.

<sup>26</sup> Al riguardo, Id., *Principio di semplificazione e situazioni giuridico-soggettive*, in *Dir. amm.*, 2011, 679.

<sup>27</sup> Sul punto, G. Napolitano, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2014.



*della persona*<sup>28</sup>. Dal suo canto anche la legge sempre più spesso finisce per delineare contesti in cui tutti gli interessi appaiono equiordinati e bilanciabili: si pensi alla rimozione della regola di esclusione degli interessi sensibili dalle semplificazioni, non più riproposta nella più recente normativa<sup>29</sup>. Legge e Costituzione (secondo le interpretazioni che oggi tendono ad affermarsi) finiscono così per abdicare al loro ruolo di criterio di ordine, verso l'altro e verso il basso.

Per un verso, la gerarchizzazione degli interessi è rimessa all'ordinamento dell'UE e alla Corte europea dei diritti dell'uomo, che sempre più spesso intervengono per indicare limiti al bilanciamento dei diritti fondamentali<sup>30</sup>; al diritto dell'UE rinviano poi, con una clausola in bianco, le nostre norme di semplificazione per individuare i (soli) procedimenti esclusi dalle semplificazioni.

Per altro verso, la difficile ricomposizione dell'ordine è rimessa, nel caso concreto, all'autonomia dell'amministrazione e il procedimento amministrativo diviene la sede del bilanciamento<sup>31</sup>.

Esula dai limiti del presente contributo l'esame critico di queste linee di tendenza<sup>32</sup>. In ogni caso è comunque evidente che in questo contesto le regole del procedimento divengono fondamentali; ed esse dovrebbero assicurare non solo la rapidità delle decisioni, ma anche una corretta

---

<sup>28</sup> Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85; non è questa la sede per un esame approfondito della questione, anche se sembra opportuno accennare ad una possibile diversa lettura che ridimensioni la portata relativistica della sentenza, la quale non sembra affatto giungere all'affermazione dell'equivalenza tra tutti i beni costituzionalmente protetti e al loro paritetico bilanciamento: la Corte innanzitutto svolge il suo ragionamento a proposito di "diritti fondamentali" (ed infatti la tutela della salute è bilanciata innanzitutto con il diritto al lavoro nella sua dimensione collettiva di "tutela dei livelli occupazionali") e in ogni caso il bilanciamento deve essere rispettoso del canone fondamentale di ragionevolezza nonché dello statuto costituzionale di ciascun singolo diritto. Sicché se non sono astrattamente preclusi bilanciamenti tra iniziativa economica (nella sua dimensione individuale e collettiva di sviluppo economico e di mercato) e valori personalistici o ambientali, culturali e paesaggistici, e se, anzi, tali bilanciamenti sono frequentissimi e necessari, nel caso in cui non si possa giungere, sul piano politico o amministrativo, ad un compromesso, ragionevole e proporzionato, tra opposti interessi e questi permangano in una situazione di insanabile conflitto, ai sensi dell'art. 41 Cost. e degli artt. 9 e 32 della Cost., ad essere recessivi sono senz'altro i valori economici.

<sup>29</sup> Il riferimento in particolare è all'art. 14 *ter* comma 7, l. n. 241/90, come modificato dal d.l. n. 78/2010 che, nell'ambito della conferenza di servizi, ha introdotto la regola del silenzio-assenso per tutte le amministrazioni, non escluse quelle portatrici di interessi cd. sensibili; e all'art 17-*bis* della l. n. 241/1990, introdotto dalla l. n. 124/2015, che ha introdotto il silenzio-assenso tra amministrazioni espressamente includendovi quelle portatrici di interessi sensibili.

<sup>30</sup> Sempre in merito al noto caso dell'ILVA di Taranto si consideri che la Corte edu ha recentemente ritenuto ricevibile il ricorso contro lo Stato italiano promosso da centottantadue cittadini di Taranto per non aver protetto la loro vita e la loro salute dagli effetti negativi delle emissioni dell'Ilva, con conseguente violazione del loro diritto ad una vita privata e familiare.

<sup>31</sup> Lo dimostra proprio la vicenda dell'ILVA in cui il bilanciamento tra opposti interessi, valutato come possibile dalla Corte costituzionale, si è avuto nell'ambito del procedimento di autorizzazione integrata ambientale. V. Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85.

<sup>32</sup> Ma, per un accenno, si v. quanto osservato alla nota n. 29.



definizione del concreto assetto di interessi. Dovrebbero cioè garantire un ambiente adeguato al bilanciamento tra opposti interessi.

E' qui che si manifesta il lato più debole della conferenza: il meccanismo è nel tempo divenuto assai complesso, volto a comprimere l'autonomia dell'amministrazione e la razionalità del procedimento attraverso misure di semplificazione fatte di automatismi, quali il silenzio-assenso, decadenze, inammissibilità, requisiti formali per l'espressione di dissensi rilevanti, pesi non specificati di maggioranze e minoranze, non chiare posizioni di primazia dell'amministrazione procedente, selezionata sulla base di un criterio puramente formale e non di una posizione di legittimazione sostanziale<sup>33</sup>.

Questo determina sì il superamento della frammentazione e il ricomporsi dell'interesse pubblico, ma in modo del tutto casuale e senza una chiara scelta e senza una corrispondente assunzione di responsabilità. L'interesse pubblico prevalente diventa così, in palese contrasto con l'art. 97 della Cost., l'astratto e generico interesse alla celerità dell'azione amministrativa, ad una decisione purchessia: ogni finalità di coordinamento viene abbandonata e la conferenza è tramutata, quantomeno sulla carta, in uno strumento decisorio drasticamente semplificato<sup>34</sup>.

## **2. Spunti critici sulle principali novità.**

Le criticità della disciplina della conferenza che si sono sin ora colte su un piano generale e di sintesi saranno ora verificate attraverso l'esame degli specifici contenuti della riforma.

Queste le principali novità: si introduce una conferenza semplificata *non simultanea*, si abbreviano ulteriormente i termini per le decisioni, si inseriscono termini perentori in sede istruttoria, si introduce la figura del rappresentante unico per tutte le amministrazioni statali e si prevede un nuovo meccanismo per il superamento dei dissensi delle amministrazioni preposte ad interessi sensibili e di regioni o province autonome, fondato sulla decisione dell'amministrazione procedente e sulla remissione al Presidente del Consiglio a seguito dell'eventuale opposizione dell'amministrazione dissenziente.

---

<sup>33</sup> Sui diversi fattori di legittimazione v. A. ROMANO-TASSONE, *Situazioni giuridiche soggettive e decisioni delle amministrazioni indipendenti*, in *Dir. amm.*, 2002.

<sup>34</sup> Delinea lucidamente questa trasformazione L. TORCHIA, *Introduzione*, cit., 24.



## 2.1 La conferenza semplificata (o silenzio-assenso tra amministrazioni per le decisioni semplici?)

Tra le maggiori innovazioni parrebbe ascriversi innanzitutto la conferenza cd. semplificata, introdotta all'art. 14 *bis* l.n. 241/90, che sembrerebbe costituire un passaggio preliminare (e auspicabilmente risolutivo) rispetto alla conferenza ordinaria (cd. simultanea), teso proprio ad evitare quest'ultima modalità.

Si tratta di un modello di decisione plurale in cui la semplificazione è spinta ai limiti del concetto stesso di conferenza. Questa si caratterizza infatti per essere un luogo di confronto e di coordinamento, un'arena pubblica di negoziazione e compromesso, in cui semplificazioni, poteri unilaterali e spostamenti di competenze si giustificano in un percorso di ricomposizione unitaria dell'interesse pubblico concreto, altrimenti impedito nel suo stesso emergere dalla contrapposizione tra interessi pubblici particolari. Tali caratteri rappresentano il *proprium* della conferenza di servizi e ciò che determina la sua rispondenza a canoni di buon andamento e di legalità<sup>35</sup>.

La conferenza "semplificata" (la cui disciplina posta dall'art. 14 *bis* appare peraltro tutt'altro che semplice) non pare rispondere a questo paradigma minimale. Le amministrazioni procedono separatamente: è convocata dall'amministrazione precedente, ma questa convocazione non determina un confronto; le esclusive misure di coordinamento sono costituite da un termine comune, di quarantacinque o novanta giorni a seconda che siano coinvolti o meno interessi sensibili, dalla condivisione di documenti (auspicabilmente in modalità digitale) nonché dalla regola del dissenso costruttivo e analiticamente motivato. La semplificazione è invece più decisa: nel termine comune le amministrazioni devono pronunciarsi e, in mancanza, vale la regola del silenzio-assenso, applicata indistintamente a tutti gli interessi.

Per tale via, se si raggiunge l'assenso unanime (anche in modo implicito) l'amministrazione precedente potrà concludere positivamente il procedimento; altrimenti dovrà procedere con la vera e propria conferenza, oggi ribattezzata *conferenza simultanea*.

Anche se, il decreto non definisce in modo chiaro i rapporti tra conferenza semplificata e conferenza simultanea (delineati attraverso non lineari rimandi di comma in comma<sup>36</sup>), la

---

<sup>35</sup> Sul punto e per indicazioni in merito al dibattito e alle posizioni della giurisprudenza costituzionale, non suscettibili di essere riportati in questa sede, sia consentito rinviare a E. SCOTTI, *La conferenza di servizi*, in Alb. ROMANO (a cura di), *L'attività amministrativa*, Torino, 2015, 458 e ss.

<sup>36</sup> Ai sensi dell'art. 14 *bis*, comma 1 (come modificato dal d.lgs. n. 127/2016), "La conferenza decisoria di cui all'art. 14 comma 2, si svolge in forma semplificata e in modalità asincrona salvo i casi di cui ai commi 6 e 7". Dispone però il comma 6 "Fuori dai casi di cui al comma 5, l'amministrazione precedente, ai fini dell'esame contestuale degli



conferenza preliminare parrebbe essere la sede deputata a (tentare di) risolvere innanzitutto le decisioni semplici. Per le decisioni particolarmente complesse, ovvero su richiesta del privato o delle altre amministrazioni, l'art.14 *bis* consente infatti all'amministrazione procedente di indire direttamente la conferenza ordinaria, evitando passaggi preliminari, che potrebbero rivelarsi ulteriori fattori di complessità<sup>37</sup>.

In questo senso la conferenza semplificata sembra riecheggiare, rafforzandola, la precedente previsione di cui all'art. 14, comma 2, l. n. 241/90 che prefigurava un eventuale tentativo preliminare di acquisire gli assensi delle amministrazioni coinvolte, attraverso una semplice richiesta; e disponeva la convocazione obbligatoria della conferenza solo laddove, nei trenta giorni dalla richiesta, le amministrazioni interpellate non si fossero pronunciate o si fossero pronunciate dissentendo<sup>38</sup>.

Attraverso la nuova previsione si rende obbligatorio questo preliminare tentativo di giungere ad una decisione fuori da tavoli di concertazione (luogo oggi ribattezzato "conferenza semplificata"), salvo che l'amministrazione procedente non decida di evitarlo in relazione a decisioni particolarmente complesse o su motivata richiesta del privato o di altre amministrazioni, indicando direttamente la conferenza simultanea. Si tenta poi di rendere più efficiente tale fase prevedendo che, in caso di mancata risposta, operi il silenzio-assenso tra amministrazioni, sullo schema dell'art. 17 *bis*, l.n. 241/90.

Dunque, la sostanza della nuova (e complessa) previsione è duplice: far precedere la conferenza (cd. simultanea) da un tentativo, obbligatorio per le decisioni semplici, di giungere ad una decisione positiva attraverso il tradizionale metodo dell'agire separato, reso più efficiente dall'uso della telematica; e (soprattutto) applicare, in questa fase, il silenzio-assenso tra amministrazioni.

---

*interessi coinvolti, svolge, nella data fissata ai sensi del comma 2, lettera d), la riunione della conferenza in modalità sincrona, ai sensi dell'articolo 14 ter".* E, dunque, per comprendere la portata della previsione di cui all'art.14, comma 1 occorre muovere alla comprensione dell'art. 14 comma 5 e cioè di una norma complessa che indica i presupposti per la decisione positiva o negativa della conferenza semplificata da parte dell'amministrazione procedente. Siamo evidentemente in presenza di una tecnica di redazione che non favorisce la comprensione inequivoca della norma.

<sup>37</sup> Ai sensi dell'art. 14 *bis* (come modificato dal d.lgs. n. 127/2016) "*Ove necessario, in relazione alla particolare complessità della determinazione da assumere, l'amministrazione procedente può comunque procedere direttamente in forma simultanea e in modalità sincrona, ai sensi dell'art. 14 ter*"

<sup>38</sup> "*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*" (art. 14, comma 2, l. n. 241/90, nel testo precedente l'attuazione della l. n. 124/2015)



In questo quadro parrebbe lecito domandarsi se la conferenza semplificata sia una vera e propria conferenza e quale sia il senso di applicare forzatamente una qualificazione giuridica che non corrisponde all'effettiva natura delle cose.

Forse si sarebbe potuto regolare questo momento preliminare in modo più lineare attraverso il raccordo tra disciplina della conferenza (cd. simultanea) e del silenzio-assenso tra amministrazioni (art. 17 *bis* l. n. 241/90). Le indicazioni della delega sembravano potersi leggere in questo senso, laddove si chiedeva di circoscrivere le ipotesi di conferenza alle decisioni complesse e di coordinare le disposizioni della conferenza con quelle del silenzio-assenso tra amministrazioni, che avrebbero potuto riservarsi, in coerenza con l'istituto del silenzio-assenso e con le indicazioni della Corte costituzionale, a decisioni semplici, caratterizzate da tassi di discrezionalità limitati o nulli<sup>39</sup>.

Il raccordo peraltro è mancato e la questione è dunque aperta all'interpretazione giurisprudenziale. Parrebbe peraltro emergere, dalle intenzioni del legislatore manifestate nella relazione governativa, un criterio quantitativo, per cui il 17 *bis* opererebbe solo laddove necessario un atto unico di assenso, mentre la conferenza dovrebbe operare laddove siano necessari più atti di assenso<sup>40</sup>. Tale criterio sembrerebbe tuttavia privo di una chiara *ratio* e appare inoltre una forzatura, non solo dell'*ubi consistam* del silenzio-assenso ma anche del tenore testuale dell'art. 17 *bis*, che usa sempre il plurale nel riferirsi agli atti di assenso necessari. Il quadro che ne risulta appare dunque, sotto questo aspetto, più complicato che non semplificato e non è difficile preconizzare dubbi ed incertezze applicative.

## 2.2 Le semplificazioni della conferenza simultanea

La conferenza simultanea, cioè la vera e propria conferenza di servizi, è confermata nella sua attuale fisionomia di sede preferenziale per assumere decisioni complesse o decisioni in ordine alle quali si sono già manifestate, attraverso dissensi preliminari, situazioni di conflitto<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Sul punto, per tutti, v. Alb. ROMANO, *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della l. 241 del 1990: divagazioni sull'autonomia dell'amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2006, p. 489 ss.; per ogni ulteriore indicazione si consenta rinviare a E. SCOTTI, *Il silenzio-assenso*, in Alb. ROMANO, (a cura di), *L'attività amministrativa*, cit.

<sup>40</sup> Per un inquadramento dei termini della questione e per un'attenta ricostruzione del dibattito si v. l'intervento di F. APERIO BELLA, *Il silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni (il nuovo art. 17-bis della l. n. 241 del 1990)*, cit.

<sup>41</sup> Si v. l'attuale art. 14 comma 2, l. n. 241/90, secondo cui "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



Può essere infatti direttamente indetta per decisioni di particolare complessità ovvero all'esito della preliminare conferenza semplificata, qualora non si sia raggiunto il consenso unanime, anche per silenzio assenso.

Questa conferenza, di cui si conserva inalterato l'impianto di fondo derivante dalle riforme dell'ultimo decennio, viene ulteriormente semplificata all'insegna di accelerazione, automatismi decisionali e unilateralismo.

### **2.2.1 La riduzione dei termini procedurali**

Innanzitutto vengono in rilievo i termini, ridotti, rispetto agli attuali, della metà, indiscriminatamente e senza tener conto della diversa rilevanza e complessità dei procedimenti.

Eppure, se si guarda alla prassi, le questioni che oggi si pongono non attengono tanto alla lunghezza del termine di conclusione della conferenza, attualmente di novanta giorni, ma al fatto che tale termine sia diffusamente inosservato<sup>42</sup>.

In questo quadro, ciò che appariva necessario non era dunque l'abbreviazione di un termine già di per sé pienamente accettabile, quanto piuttosto rimedi per indurre le amministrazioni a provvedere e a coordinarsi tra loro nella conferenza. O poteri sostitutivi in caso di inerzia o di stalli decisionali.

Tali rimedi non sono stati introdotti e, anzi, scompaiono nella nuova disciplina previsioni tese a stimolare la partecipazione alla conferenza e il rispetto stesso dei termini. Il riferimento è alla norma contenuta nel precedente art. 14 *ter*, comma 6 *bis*, che non è oggi riproposta: *“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”*.

L'abbreviazione generalizzata dei termini rischia così di apparire una misura inutile e non destinata a produrre l'effetto di decisioni più rapide ma, già sulla carta, l'inadempienza delle amministrazioni chiamate a provvedere. Questo esito, già di per sé di dubbia coerenza con i principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa, appare ancor più grave in quanto collegato, anche in relazione ad interessi sensibili e a procedimenti altamente discrezionali,

---

*più amministrazioni interpellate ovvero nei casi in cui è consentito all'amministrazione procedente di provvedere direttamente in assenza delle determinazioni delle amministrazioni competenti”*.

<sup>42</sup> Al riguardo cfr. il citato studio condotto da Ref.Ricerche, *Iter autorizzativi e semplificazione: la conferenza di servizi*, e il Rapporto 2015 di Italiadecide, *Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare la pace con le imprese*, cit.



al silenzio-assenso e, dunque ad un effetto *ex lege*, che prescinde da qualsivoglia verifica della sussistenza di presupposti e requisiti dell'assenso e da ogni ponderazione degli interessi coinvolti. Per comprendere l'impatto generale di tale taglio dei tempi procedurali e il potenziale effetto domino, si ricorderà poi che il parallelo decreto legislativo in corso di approvazione recante "*Norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi*" prevede l'ulteriore possibilità di ridurre i termini ordinari sino alla metà per i procedimenti aventi ad oggetto rilevanti insediamenti produttivi, opere di interesse generale o l'avvio di attività imprenditoriali, individuati come aventi positivi effetti sull'economia o sull'occupazione. In questi casi, potenzialmente molto numerosi e riguardanti opere di grande impatto, si prevede l'attribuzione di poteri sostitutivi al Presidente del Consiglio in caso di mancata decisione *positiva*; ma questa previsione, il cui esame esula dai limiti di questo contributo, non parrebbe però precludere il formarsi, strada facendo, del silenzio-assenso sulle decisioni di competenza delle singole amministrazioni convocate in conferenza e restate assenti o silenziose (nei ridotti termini), con un irragionevole stratificarsi di misure di semplificazione e di meccanismi decisorii rispondenti a logiche completamente diverse.

### **2.2.2 Il rappresentante unico delle amministrazioni statali e regionali**

Tra le innovazioni maggiormente caratterizzanti l'intervento novellatore in corso v'è senz'altro la figura del rappresentante unico delle amministrazioni statali e di tutte le amministrazioni regionali o locali, destinato ad operare nelle conferenze multilivello, in cui sono coinvolte amministrazioni dello Stato e di altri enti territoriali. L'idea è che, in questi contesti, ciascuna amministrazione territoriale designi un unico soggetto che rappresenti, in conferenza, tutti gli enti ed organismi afferenti ad un medesimo livello territoriale.

Anzi, per le amministrazioni statali (ma la regola varrà anche per le altre amministrazioni?), si prevede espressamente che il rappresentante unico sia "*il solo soggetto abilitato ad esprimere, nella conferenza, definitivamente, in modo univoco e vincolante, la posizione di tutte le amministrazioni*", anche se le singole amministrazioni statali potranno comunque intervenire ai lavori della conferenza con una, non meglio specificata, "*funzione di supporto*".

Si rafforza così la linea della rappresentanza unitaria che, già prevista per ciascuna amministrazione dalla l. n. 15/2000, aveva suscitato perplessità per l'astratta forma di semplificazione "quantitativa" e insensibile rispetto alla tipologia dei poteri coinvolti, alle volte assai disomogenea, soprattutto negli enti territoriali. Non a caso la regola era rimasta largamente disapplicata.

Peraltro, a giustificare tale previsione la giurisprudenza, in una delle non frequenti pronunce sul tema, ha fatto riferimento all'unicità soggettiva di ciascuna amministrazione, pur se articolata in strutture amministrative complesse: *“la Regione deve essere considerata come una unica amministrazione, non riscontrandosi una soggettività giuridica distinta per ciascuna delle sue strutture organizzative; la sua posizione nella conferenza deve essere perciò espressa da un unico rappresentante, quale risultato di sintesi della preliminare ponderazione interna dei vari profili di interesse coinvolti; tutto ciò essendo coerente con le finalità di semplificazione e concentrazione dei procedimenti amministrativi perseguite con lo strumento della conferenza di servizi, eluse se la rappresentanza di ciascuna amministrazione è frammentata con il rischio, da un lato, che la sua manifestazione di volontà non sia univocamente individuabile e, dall'altro, che sia alterata l'espressione dell'indirizzo maggioritario nell'ambito della conferenza a causa della pluralità di voti espressi a nome di una stessa amministrazione”*<sup>43</sup>.

Nella nuova disciplina la regola della rappresentanza unitaria, nei contesti multilivello, è portata all'esterno e opera per una pluralità di amministrazioni, quindi per soggettività distinte, unificate non dalla materia (es. urbanistica, ambiente, attività produttive), ma dall'afferenza ad un medesimo livello territoriale: Stato, regioni, enti locali.

Ma è ragionevole ridurre ad unità posizioni e interessi distinti, e a volte del tutto eterogenei, addirittura sul piano soggettivo?

Si accentua qui la necessità di una sintesi preliminare e di un previo bilanciamento dei vari interessi coinvolti, molto spesso in conflitto tra loro. Occorre cioè una sorta di pre-conferenza di servizi; ed emergono anche a questo proposito una molteplicità di problemi insoluti.

Qual è il metodo di questa riconduzione ad unità? Come è possibile superare i dissensi tra le diverse amministrazioni afferenti al medesimo livello territoriale? E quali i tempi, considerata la stretta tabella di marcia della conferenza di servizi? Quale il mandato e quale l'ampiezza dei poteri del rappresentante unico, specie nell'ipotesi di modifiche progettuali e di ricerca di punti di compromesso tra le opposte esigenze?

Il sistema delle nomine dei rappresentanti unitari appare peraltro del tutto insensibile rispetto al tema della competenza, intesa questa come legittimazione non puramente formale ma come espressione dei canoni di buon andamento e imparzialità e per questo radicata nella specializzazione, anche tecnica, degli uffici e nella rappresentanza degli interessi. Il rappresentante unico, per le amministrazioni statali, è infatti *“nominato, anche preventivamente per determinate materie o determinati periodi di tempo, dal Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, ove si tratti soltanto di amministrazioni periferiche, dal dirigente del relativo ufficio territoriale dello Stato”*.

---

<sup>43</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 15 luglio 2010, n. 4575.



Le nuove norme inoltre non precisano quali siano i poteri, l'ambito e le modalità della legittimazione del rappresentante unico e, nel silenzio della legge, sarà la giurisprudenza a dover rispondere a questi interrogativi. Anche se ad una prima lettura delle norme, l'impressione è che l'intendimento del legislatore delegato sia di rafforzare il ruolo unilaterale del rappresentante unico, ponendo in secondo piano le amministrazioni competenti.

Inevitabile e, irriducibile, appare tuttavia l'incompetenza sostanziale e il conflitto strutturale d'interessi del rappresentante unico che, ammesso che riesca ad essere investito di una posizione univoca da parte delle diverse amministrazioni, non dovrebbe essere legittimato, se non marginalmente, a rimodulare la propria posizione. Il rappresentante unico dovrebbe piuttosto rivestire il ruolo di mero *nuncius* delle posizioni delle amministrazioni rappresentate, con il rischio che l'intento di semplificare si traduca in nuove rigidità e in nuove complessità preliminari e successive; ovvero, ove si riconosca al rappresentante un maggior margine di autonomia, nella costituzione di un nuovo potere di supremazia, implicito e difficilmente giustificabile alla luce dell'art. 97 della Costituzione.

Emerge anche a questo proposito la problematicità di risolvere le questioni sostanziali derivanti dal pluralismo ricercandone le soluzioni su un piano puramente formale. La rappresentanza unitaria degli interessi differenziati rischia così di divenire un nuovo ossimoro, ulteriore espressione dell'irrisolto contrasto tra pluralismo e efficienza.

### **2.2.3 Il rafforzamento del ruolo dell'amministrazione procedente tra autotutela e depotenziamento degli interessi sensibili**

Nel segno dell'unilateralismo, la nuova disciplina rafforza il ruolo dell'amministrazione procedente cui, sin dalla riforma della conferenza ad opera della l. 24 novembre 2000, n. 340, è stata attribuita una posizione di supremazia per la risoluzione dei conflitti tra amministrazioni portatrici di interessi "ordinari" (cioè non sensibili o riconducibili a livelli territoriali titolari di competenze costituzionalmente garantite): alla scadenza del termine di conclusione del procedimento l'amministrazione procedente è chiamata ad assumere la decisione sulla base della maggioranza delle posizioni espresse, acquisendo i silenzi-assensi delle amministrazioni assenti o che non si siano pronunciate, dichiarando inammissibili i dissensi privi dei necessari requisiti ed eventualmente superando i dissensi delle amministrazioni portatrici di interessi ordinari (ma non di quelli sensibili e di quelli delle regioni in materie di loro competenza, rimessi invece ad un procedimento di leale cooperazione innanzi al Consiglio dei Ministri).



Il d.lgs. n. 127/2016, nel modificare l'art. 14 *quater* della l. n. 241/90, rafforza ulteriormente la posizione dell'amministrazione procedente, sia in relazione ai poteri di autotutela delle singole amministrazioni partecipanti (che potranno solo "sollecitare con congrua motivazione" l'amministrazione procedente ad esercitarli) sia con riguardo alla risoluzione dei conflitti coinvolgenti interessi sensibili e competenze costituzionalmente garantite delle regioni: l'amministrazione procedente è infatti chiamata ad assumere la decisione finale, gestendo e risolvendo i conflitti tra tutti gli interessi, salvo il potere delle amministrazioni dissenzienti titolari di interessi sensibili e delle regioni di proporre, nel breve termine di dieci giorni, la propria motivata opposizione al presidente del consiglio dei ministri, trasportando la questione ad un livello sostanzialmente politico - ancorché qualificato nominalmente come di alta amministrazione<sup>44</sup>.

Ma chi è l'amministrazione procedente? E' l'amministrazione individuata sulla base di un fatto formale: l'attivazione della conferenza. E ciò a prescindere dal riferimento a criteri di natura sostanziale in grado di garantire l'imparziale ed efficiente esercizio di funzioni sostitutive di così ampia portata.

Nel rafforzare il suo ruolo estendendolo agli interessi sensibili e ai conflitti tra diversi livelli territoriali, il legislatore accentua così l'irragionevolezza di un simile modello di semplificazione e la sua non rispondenza ai canoni di leale collaborazione, di cui la Corte costituzionale ha sancito l'imprescindibilità a fronte di conflitti tra diversi livelli di governo. Tali criticità non appaiono peraltro superate, ma solo attenuate, dal potere del dissenziente di proporre opposizione al presidente del consiglio dei ministri. L'opposizione è infatti meramente eventuale ed è evidentemente osteggiata da un termine assai breve – soli dieci giorni – e dalla regola per cui, per le amministrazioni statali, l'opposizione è proposta in via esclusiva dal ministro competente cui l'amministrazione dissenziente deve rivolgersi. Sicché la facoltà di opposizione non sembra in grado di giustificare l'illegittima allocazione del potere di assumere la decisione di primo grado, che dovrebbe invece chiamare in causa, secondo procedimenti di leale collaborazione, soggetti dotati, nei diversi livelli territoriali, della necessaria legittimazione sostanziale a risolvere conflitti in ordine al bilanciamento degli interessi in gioco e non un'amministrazione individuata in modo del tutto casuale.

---

<sup>44</sup> Su cui si v. l'intervento di R. DIPACE, *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*

## 2.2.4 La partecipazione

L'unilateralismo quale *ratio* ispiratrice delle modifiche della disciplina della conferenza si svela anche in relazione al tema della partecipazione, del tutto pretermesso.

Si sa che la partecipazione in conferenza è questione complessa, su cui si riscontrano diverse posizioni in dottrina e in giurisprudenza.

La legge delega n. 124/2015 sembrava tuttavia aver preso posizione a favore della partecipazione, indicando tra i principi e i criteri direttivi l'introduzione di *“modelli di istruttoria pubblica per garantire la partecipazione anche telematica degli interessati al procedimento, limitatamente alle ipotesi di adozione di provvedimenti di interesse generale, in alternativa a quanto previsto dall'articolo 10 della legge 241/1990”*.

Dunque, tale norma, da un lato, faceva riferimento alla disciplina generale della partecipazione ai sensi dell'art. 10 l. n. 241/90, dandone per scontata l'applicazione alla conferenza di servizi, e, dall'altro, chiedeva una soluzione alternativa per i procedimenti di interesse generale, fondata su modelli di istruttoria pubblica.

E' stata questa una scelta accolta con favore dai primi commentatori, poiché sembrava riallineare la disciplina della conferenza di servizi alle più moderne istanze partecipative, rispondenti anche a precisi obblighi assunti a livello sovranazionale in materia ambientale. L'apertura alla partecipazione, individuale e collettiva, sarebbe stata importante anche considerando i conflitti sociali che si sviluppano sempre più di frequente nel corso dell'attuazione di decisioni di interesse generale assunte con metodo unilaterale<sup>45</sup>.

Opposta è, tuttavia, al momento, la posizione assunta dal legislatore delegato che non solo non ha dato attuazione alcuna alle prescrizioni della delega sulla partecipazione ma ha anche soppresso le facoltà partecipative contemplate dal precedente testo dell'art. 14 *ter*, che prevedeva la possibilità per il privato di partecipare attivamente ai lavori della conferenza, con pieno accesso ai relativi atti.

E' questa una omissione che non sembra frutto di una mera svista<sup>46</sup> ma che sembra inquadarsi coerentemente nel disegno di una conferenza fortemente semplificata e connotata da automatismi e unilateralismo più che dal confronto e dalla negoziazione con tutti i portatori d'interessi coinvolti.

---

<sup>45</sup> Sull'importanza della partecipazione come strumento per risolvere i nodi della conferenza di servizi v. M. CONTICELLI, M. GNES, C. NOTARMUZI, *I micro-problemi dei procedimenti, ovvero della difficoltà di decidere*, in *I nodi della pubblica amministrazione*, cit. 229 ss.

<sup>46</sup> L'omissione non appare compensata, ma solo attenuata, dalle previsioni del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 18 aprile 2016, n. 50) che per i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio prevede forme di partecipazione pubblica (cfr. art. 22 d.lgs. n. 50/2016).

### 3. Considerazioni di sintesi

Come si è visto, il problema di fondo che la conferenza di servizi tenta di risolvere è la frammentazione delle competenze derivante dal pluralismo degli interessi, per cui la via di una drastica semplificazione – e cioè della compressione procedimentale di interessi e autonomie – e del superamento di ogni effettivo intento di coordinamento, perseguita oggi dal legislatore è apparsa non priva di risvolti critici.

Occorre al riguardo muovere dalla dinamica degli interessi: alla protezione di molteplici e differenziati interessi corrispondono infatti norme, vincoli, competenze e procedimenti specializzati. Molto spesso si tratta di interessi protetti a livello costituzionale o europeo che si riflettono in attribuzioni non solo separate ma altresì afferenti a livelli territoriali diversi.

In questi scenari comprimere competenze e interessi altrove protetti attraverso il procedimento amministrativo può dunque apparire innanzitutto contraddittorio ed anche tardivo: le risposte, per poter essere effettive e razionali, vanno ricercate in momenti logicamente antecedenti, attraverso una sistematica razionalizzazione di competenze, requisiti e vincoli e relativi procedimenti autorizzatori, verificandone l'attuale rispondenza ad esigenze di interesse generale e le interrelazioni reciproche.

La semplificazione procedimentale come risposta al problema del decidere in contesti plurali ha poi mostrato ulteriori profili critici in relazione ad un diverso fattore: la sempre più frequente assenza di coordinate certe per ordinare i molteplici interessi tutelati dall'ordinamento e la rimessione della difficile ricomposizione dell'assetto degli interessi all'autonomia dell'amministrazione.

Si assiste qui ad un paradosso: l'autonomia viene valorizzata sul piano sostanziale ma nel contempo la medesima autonomia viene compressa nel procedimento da termini irragionevolmente stretti e automatismi legislativi.

E' così che il fatto procedimentale diviene fattore ordinante, con esiti di dubbia coerenza con l'art.97 Cost.

Questo emerge innanzitutto sul piano delle competenze. Il riferimento è *in primis* al rappresentante unico, istituito non per ciascuna amministrazione ma per tutte le amministrazioni di ciascun livello territoriale e, dunque, per una pluralità di interessi contrapposti, che vive in un intrinseco conflitto con se stesso. Viene poi in rilievo la posizione di primazia rafforzata attribuita all'amministrazione procedente che, per questo suo ruolo formale, diventa l'arbitro dei conflitti procedurali, assumendo un ruolo di autorità nei confronti delle altre amministrazioni anche portatrici di interessi sensibili o titolari di competenze costituzionalmente garantite (salva, in



questi ultimi casi, la facoltà di opposizione, il che però non attenua l'irragionevolezza dell'allocazione della competenza ad assumere la decisione primaria e il contrasto con il canone di leale collaborazione). Per questo aspetto la nuova disciplina della conferenza appare peraltro in controtendenza rispetto alle linee generali della riforma della pubblica amministrazione. Il ruolo dell'amministrazione precedente è infatti rafforzato anche nei confronti del Governo: ad essa è infatti conferito un primario potere di decidere e il Governo è chiamato in causa solo dalle eventuali opposizioni.

La dubbia razionalità emerge poi anche sul piano della decisione. Decide il tempo, drasticamente abbreviato, con il silenzio assenso, con la decadenza dai poteri istruttori. Ed è un tempo irragionevolmente stretto proprio in quanto scandito da automatismi legislativi o da poteri sostitutivi. Il procedimento è poi chiuso alla partecipazione, individuale e collettiva, degli interessati e dei controinteressati anche in contrasto con le stesse indicazioni delle legge delega e con un passo indietro rispetto alle previsioni attuali. Si riscontra qui *"l'applicazione generalizzata del paradigma della celerità"*<sup>47</sup> e della decisione positiva, quale che sia, che divengono così interessi pubblici prevalenti. Con conseguente perdita di garanzie di legalità, razionalità ed efficienza del *decisum*, che diviene paradossalmente debole, precario, di non facile accettazione sociale; e, per questo, aggredibile in sede di autotutela e, ancor più in sede giurisdizionale.

Sino ad oggi la conferenza è stata accusata di una non chiara scelta di metodo: l'irrisolta tensione tra semplificazione e coordinamento; e cioè tra autorità e consenso; ovvero tra unilateralismo e pluralismo.

Forse il vero contenuto innovativo dell'attuale riforma riguarda proprio questo punto e cioè la chiara risoluzione della tensione in favore dell'autorità e dell'unilateralismo. E in questo, la disciplina della conferenza sembra coerentemente iscriversi nelle linee generali della riforma della pubblica amministrazione.

Ovviamente il decidere non è sempre un fatto immediato. Soprattutto se nelle decisioni sono coinvolte risorse scarse, come il territorio, l'aria o l'acqua che richiedono legalità e efficienza sistemica. Probabilmente è un male decidere in tempi lunghi. Ma guardando proprio alle nostre risorse, al territorio *in primis* in quanto di più immediata percezione, l'impressione è che si sia deciso troppo e male. L'obiettivo delle riforme dovrebbe essere quello di decidere innanzitutto

---

<sup>47</sup> Rispetto a tale applicazione generalizzata, si vedano le lucide osservazioni critiche di L.TORCHIA, *Introduzione*, cit., 26 che rileva *"l'eccessiva compressione di questioni complesse, che non spariscono ma riemergono in forma di contenzioso o di successivi ripensamenti, o di pura e semplice opposizione da parte dei soggetti ai quali è stato negato lo spazio di espressione e di partecipazione. E' più utile, allora, disegnare attentamente questo spazio, consentendo e strutturando la partecipazione prima che questa si traduca in opposizione"*



bene; di amministrare cioè correttamente i beni comuni di cui lo Stato e le amministrazioni sono non proprietari ma custodi, nell'interesse generale; di costruire corsie preferenziali e semplificate per le decisioni che si inseriscono in un quadro valoriale certo quali ad es. quelle di recupero del suolo degradato. Ma di costruire corsie attente, aperte all'ascolto di tutti, laddove le decisioni afferiscano ad azioni che continuano a consumare, sul crinale della sostenibilità, risorse di tutti. Rispetto a tali scelte, spesso "tragiche" (si pensi alla localizzazione di una discarica o, in generale, di un'opera rischiosa o nociva) le misure di semplificazione dovrebbero abbandonare meccanismi complessi e oscuri per orientarsi verso regole chiare e semplici di *giustizia procedimentale*<sup>48</sup>; e, laddove vi sia l'esigenza di assumere una decisione, mancando la convergenza delle amministrazioni competenti, si dovrebbe giungere all'attribuzione del potere e della responsabilità del decidere a soggetti che, per la loro posizione istituzionale nei diversi livelli territoriali, siano dotati della necessaria legittimazione sostanziale (e politica) a risolvere conflitti in ordine agli interessi generali coinvolti, secondo procedimenti rispettosi del principio di leale collaborazione.

---

<sup>48</sup> R. BIFULCO E. SCOTTI, *Equità ambientale e sviluppo sostenibile: spunti per una riflessione a partire dall'esperienza dell'Environmental Justice* in FERONI, FROSINI, MEZZETTI, PETRILLO (a cura di) *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli comparati per uno sviluppo sostenibile*, Firenze, 2012, 169.