



24 FEBBRAIO 2021

Il superamento della dimensione
negoziale della conferenza di servizi
decisoria: dalla riforma Madia alla
recente legislazione emergenziale

di Fortunato Gambardella

Professore associato di Diritto amministrativo
Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"

Il superamento della dimensione negoziale della conferenza di servizi decisoria: dalla riforma Madia alla recente legislazione emergenziale*

di Fortunato Gambardella

Professore associato di Diritto amministrativo
Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”

Abstract [It]: Lo studio della conferenza di servizi decisoria consente di verificare se le più recenti riforme del procedimento amministrativo siano riuscite a individuare un punto di equilibrio tra le esigenze di semplificazione procedurale e quelle di coordinamento tra le pubbliche amministrazioni. L'analisi evidenzia che gli spazi della negoziazione tra gli apparati pubblici restano compressi nella rete di semplificazione che la normativa in vigore costruisce, limitati allo stadio della eventuale procedura di opposizione aperta dalle amministrazioni dissidenti.

Abstract [En]: The review of the decision-making service conference makes it possible to check whether the most recent reforms of the administrative procedure have succeeded in striking a balance between the requirements of procedural simplification and those of coordination between public administrations. The analysis shows that the scope for negotiation between the public authorities remains compressed within the network of simplification that the legislation in force constructs, limited to the stage of the possible opposition procedure initiated by dissenting administrations.

Parole chiave: procedimento; semplificazione; conferenza di servizi; collaborazione; negoziazione

Keywords: procedure; simplification; conference of services; collaboration; negotiation

Sommario: **1.** Gli intenti di semplificazione nelle istruzioni di delega della riforma Madia. **2.** La conferenza di servizi semplificata come procedura ordinaria. **3.** La decisione in sede semplificata: dai contributi delle singole amministrazioni alla determinazione finale. Il problematico rinvio all'istituto del preavviso di rigetto. **4.** Le regole d'ingaggio della conferenza simultanea: il contingentamento dei tempi e degli apparati. **5.** Il nuovo sistema di opposizione: dai tentativi di conciliazione alle competenze decisorie governative. Il profilo critico dell'accoglimento pieno. **6.** Appunti di conclusione intorno al superamento della dimensione negoziale della conferenza decisoria, anche alla luce dei più recenti interventi normativi emergenziali.

1. Gli intenti di semplificazione nelle istruzioni di delega della riforma Madia

Lo studio della conferenza di servizi consente di verificare se le più recenti riforme del procedimento amministrativo siano riuscite a restituire un punto di equilibrio tra le differenti e non convergenti istanze di semplificazione e di coordinamento¹ infrastrutturale che, da tempo, il nostro legislatore prova faticosamente a ricomporre attraverso la sperimentazione di nuove soluzioni normative.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ E. SCOTTI, *La conferenza di servizi tra pluralismo e unilateralismo costituzionalmente orientato (a proposito di Corte cost. n. 9/2019)*, in www.federalismi.it, 2019, 17, 11, parla di “irrisolta tensione tra semplificazione e coordinamento”.

Due tracce, semplificazione e coordinamento, che si sviluppano notoriamente lungo traiettorie diverse, con la semplificazione che reclama velocità e speditezza dei percorsi decisori, laddove il coordinamento postula meditazione e confronto, nell'ambito di un processo che offre i suoi migliori risultati quando si sviluppa a fuoco lento.

Diversi gli obiettivi, diversi i metodi e, in mezzo al guado, la conferenza di servizi che non ha avuto una vita felice. Proiettata dal legislatore del 1990 in testa al capo della legge n. 241 dedicato alla semplificazione amministrativa (con tutta la responsabilità che da questo consegue) ma comunemente interpretata² come strumento per far funzionare un nuovo modello di proficua dialettica procedimentale³ e per risolvere i conflitti tra apparati, la conferenza ha ben presto mostrato evidenti segni di logoramento. Smagliature che, progressivamente, ne hanno amplificato la paradossale fama di strumento di complicazione o addirittura di paralisi dell'attività di cura del pubblico interesse.

Gli interventi terapeutici non sono certo mancati ma, complice anche qualche accanimento di buona fede, ne è venuta fuori una normativa alluvionale, nella quale non è neanche ormai facile rintracciare una matrice sistemica dell'istituto.

Sulla materia il legislatore è tornato anche di recente, con il cd. decreto semplificazioni⁴ e previsioni che valuteremo più avanti, ma l'ultimo più articolato *restyling* è del 2016, con il decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127 che, nel dare corso alla delega di cui alla legge Madia del 2015, ne ha ridefinito la dimensione procedimentale, nell'ambito di una chiara valorizzazione delle istanze di semplificazione⁵ delle dinamiche di decisione in sede di conferenza.

² Nella vastissima bibliografia antecedente la riforma del 2016, segnaliamo: F. BASSANINI, L. CARBONE, *La conferenza di servizi. Il modello e i principi*, in V. CERULLI IRELLI, *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Torino, 2006, 173; G.F. CARTEI, *Servizi (conferenza di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIV, Torino, 1999, 65; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Conferenza di servizi (diritto amministrativo)*, ad *vocem*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali II, Milano 2007, 276; G.D. COMPORZI, *Il coordinamento infrastrutturale*, Milano 1996; L. DE LUCIA, F. LUCIANI, *Contributo allo studio della conferenza di servizi decisoria*, in *Il diritto dell'economia*, 1999, 35; D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002; P. FORTE, *La conferenza di servizi*, Padova, 2000; G. GARDINI, *La conferenza di servizi: natura e scopi. L'evoluzione dell'istituto dalla legge 241/90 al regolamento dello sportello unico*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1999, 6, 1275; ID., *La conferenza di servizi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, 5, 488; G. MANFREDI, *Strumenti collegiali e strumenti procedimentali di coordinamento*, in *Le Regioni*, 1994, 1635; G. PASTORI, *Conferenza di servizi e principio pluralistico*, in *Le Regioni*, 1993, 1572; M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, Roma, 2008; F. G. COCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Diritto amministrativo*, 1999, 255; G. SORICELLI, *Contributo in tema di conferenza di servizi*, Napoli, 2000; E. STICCHI DAMIANI, *La conferenza di servizi*, in *Studi in onore di P. Virga*, vol. II, Milano, 1994, 1755; L. TORCHIA, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, 675.

³ Sulla conferenza di servizi come "nuovo criterio di esercizio dei poteri discrezionali delle amministrazioni", v. F.G. COCA, *Analisi giuridica*, cit., 262-263, secondo cui nell'ambito delle relative "valutazioni discrezionali non va considerato solitariamente il solo interesse pubblico affidato alle cure di ciascuna amministrazione, ma vanno valutati complessivamente e comparativamente tutti gli interessi pubblici coinvolti".

⁴ Decreto legge 16 luglio 2020, n. 76.

⁵ Lungo una traccia peraltro già consolidata e criticamente descritta da G. GARDINI, *La conferenza di servizi*, cit., 488ss.

Valorizzazione peraltro coerente con le istruzioni di delega⁶ (art. 2, legge n. 124/2015), in massima parte tese a restituire una procedura più snella e compatta nei tempi. Vanno lette in questi termini le espresse richieste di: “ridefinizione e riduzione dei casi in cui la convocazione della Conferenza di servizi è obbligatoria”; “riduzione dei termini per la convocazione, per l’acquisizione degli atti di assenso previsti, per l’adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento”; riconfigurazione della “disciplina del calcolo delle presenze e delle maggioranze volta ad assicurare la celerità dei lavori della Conferenza”; introduzione del meccanismo del silenzio-assenso in relazione alle manifestazioni di volontà delle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili; previsione di una rappresentanza unica, in sede di conferenza, per le Amministrazioni statali; semplificazione dei lavori della conferenza, attraverso un largo impiego di strumenti informatici e ammettendo modalità asincrone di confronto tra gli apparati; contingentamento dei tempi della conferenza entro termini di durata certa; “definizione di limiti e termini tassativi per le richieste di integrazioni documentali o chiarimenti, prevedendo che oltre il termine tali richieste non possano essere evase, né possano in alcun modo essere prese in considerazione al fine della definizione del provvedimento finale”; da ultimo, nell’ambito di una generale revisione dei meccanismi di decisione, “precisazione dei poteri dell’Amministrazione procedente, in particolare nei casi di mancata espressione degli atti di assenso ovvero di dissenso da parte delle Amministrazioni competenti”.

Delle tredici raccomandazioni di delega, in buona sostanza, ben oltre la metà appare dunque intesa a semplificare il congegno procedimentale, puntando sulla ristrutturazione delle modalità di riunione, sulla riduzione dei partecipanti per il tramite della rappresentanza unica, sul superamento su scala ampia dell’inerzia delle amministrazioni convocate.

Né, d’altronde, appaiono ispirate da un comune denominatore le ulteriori istruzioni del legislatore di riforma, tese soprattutto ad armonizzare il funzionamento della conferenza con altri strumenti della funzione amministrativa (dai meccanismi di riesame del provvedimento al nuovo silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni, passando per il coordinamento con le discipline di settore che contemplano specifiche fattispecie di conferenza). Un quadro variegato nel quale la valorizzazione della funzione di coordinamento infrastrutturale, tradizionalmente riconosciuta alla conferenza, resta sullo sfondo, evocata a tratti e comunque in salda connessione con la preoccupazione principale del contingentamento dei tempi.

⁶ Per una dettagliata ricognizione delle stesse: G. VESPERINI, *La nuova conferenza di servizi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, 5, 580; M. SANTINI, *La conferenza di servizi dopo la riforma Madia: questione di (ulteriori) norme o di cultura*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, 2, 129.

È così allorché il legislatore auspica la “definizione, nel rispetto dei principi di ragionevolezza, economicità e leale collaborazione, di meccanismi e termini per la valutazione tecnica e per la necessaria composizione degli interessi pubblici nei casi in cui la legge preveda la partecipazione al procedimento delle Amministrazioni preposte alla tutela dell’ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità, in modo da pervenire in ogni caso alla conclusione del procedimento entro i termini previsti”. Oppure quando l’invito investe una “ridefinizione dei tipi di Conferenza, anche al fine di introdurre modelli di istruttoria pubblica per garantire la partecipazione anche telematica degli interessati al procedimento”.

Di queste direttive, in realtà, non tutte hanno trovato attuazione nel decreto delegato del 2016, a partire proprio da quella appena riferita e relativa alla ridefinizione dei tipi di conferenza ed all’introduzione di nuovi strumenti di partecipazione. La scelta, da questo punto di vista, è stata di tipo conservativo, con la conferma dei modelli ormai tradizionali della conferenza istruttoria, decisoria e preliminare, ancorché quest’ultima di più recente introduzione.

2. La conferenza di servizi semplificata come procedura ordinaria

L’opzione conservatrice sembra peraltro alla base anche dei limitati interventi che hanno interessato i modelli istruttorio e preliminare, laddove le manipolazioni più rilevanti hanno sicuramente inciso sulla conferenza decisoria, da indirsi necessariamente ogniqualvolta la “conclusione positiva del procedimento”⁷ postuli l’acquisizione di atti di assenso provenienti da diverse amministrazioni pubbliche. L’istituto ha infatti nuovamente mutato aspetto, attraverso la costruzione di un’articolata rete normativa nella quale è dato distinguere due opzioni procedimentali.

Il riferimento è alla distinzione tra conferenza semplificata e conferenza simultanea, che rappresenta il perno della riforma, la prima rappresentando peraltro il modello principale di celebrazione dell’istituto. Nella descrizione del legislatore della riforma, infatti, la conferenza decisoria si svolge, in via ordinaria, in forma semplificata e in modalità asincrona⁸. Se la modalità asincrona sta a significare che il modulo procedimentale non richieda l’attività contestuale delle amministrazioni coinvolte per svolgersi attraverso scambio di documentazione per via telematica, il profilo di semplificazione attiene piuttosto alla previsione di termini spediti e perentori a scandire i lavori della conferenza, con ampio ricorso all’istituto del silenzio assenso per il trattamento dell’inerzia degli apparati amministrativi. L’ambizione di fondo è

⁷ V. articolo 14 legge 7 agosto 1990, n. 241.

⁸ M. COCCONI, *La nuova Conferenza di servizi*, in *www.giustamm.it*, 2016, 8, sottolinea che “il vantaggio di quest’innovazione è quello di evitare il ricorso alla conferenza simultanea in presenza di semplici inerzie nella fase ordinaria di svolgimento della procedura e di riservare ad una valutazione effettivamente contestuale solo il manifestarsi di dissensi espliciti che l’amministrazione ritenga opportuno superare”.

quella di garantire processi decisionali più celeri, obiettivo che passa per la costruzione di un ruolo forte e predominante dell'amministrazione procedente, tanto in punto di conduzione dell'*iter* amministrativo, quanto in termini di gestione del processo decisionale.

Ai sensi dell'art. 14-*bis* della legge n. 241/1990, la conferenza semplificata è pertanto indetta dall'amministrazione procedente⁹, tenuta a curare una comunicazione di avvio della procedura, funzionale a notiziare le altre amministrazioni degli elementi fondamentali¹⁰ della vicenda di esercizio del potere, nella prospettiva di un proficuo scambio documentale.

In questo quadro, s'inserisce peraltro l'indicazione degli intervalli di tempo che scandiscono i lavori della conferenza: il termine perentorio, non superiore a quindici giorni¹¹, entro il quale le amministrazioni coinvolte possono richiedere integrazioni documentali; il termine perentorio, non superiore a quarantacinque giorni e comunque non eccedente il termine finale di conclusione del procedimento, entro il quale le amministrazioni coinvolte devono rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della conferenza; la data della eventuale riunione in modalità sincrona per l'ipotesi in cui la conferenza semplificata abbia fatto emergere assensi condizionati che comportino modifiche sostanziali dello schema di provvedimento predisposto dall'amministrazione procedente, da tenersi entro dieci giorni dalla scadenza del riferito termine per il rilascio delle rispettive determinazioni e comunque nel rispetto del termine finale di conclusione del procedimento.

La critica principale che viene rivolta alla conferenza semplificata riguarda il fatto che la stessa, nella sostanza, non sia una vera e propria conferenza, difettando l'elemento della partecipazione contestuale delle amministrazioni coinvolte, quale condizione per raggiungere il risultato di un confronto effettivo come *quid pluris* che l'istituto possa offrire¹². In quest'ottica, è stato infatti evidenziato come il modello semplificato garantisca, tra gli apparati interessati, un "coordinamento connotato da una collaborazione debole"¹³, nell'ambito della quale ciascun soggetto esprime autonome manifestazioni di volontà, la cui sintesi resta affidata al prudente apprezzamento dell'amministrazione procedente. Le determinazioni delle singole amministrazioni corrono dunque parallelamente, attraverso un modello di condivisione degli esiti

⁹ Nel termine di cinque giorni a decorrere dall'inizio del procedimento d'ufficio ovvero dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte.

¹⁰ La normativa fa esplicito richiamo all'oggetto della determinazione da assumere, all'istanza e alla relativa documentazione ovvero alle credenziali per l'accesso telematico alle informazioni e ai documenti utili ai fini dello svolgimento dell'istruttoria.

¹¹ Se tra le suddette amministrazioni vi sono amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, o alla tutela della salute dei cittadini, ove disposizioni di legge o i provvedimenti di cui all'articolo 2 non prevedano un termine diverso, il suddetto termine è fissato in novanta giorni.

¹² M. D'ARIENZO, *Semplificazione dei processi decisionali nella nuova conferenza di servizi: problemi attuativi, di coordinamento e di gestione degli interessi sensibili*, in *Diritto e società*, 2017, 3, 545.

¹³ P. MARZARO, *Leale amministrazione e raccordo tra Amministrazioni; su un principio del sistema a margine delle 'riforme Madia'*, in *www.federalismi.it*, 2017, 23.

“concepito per gestire le questioni più semplici”¹⁴ e “che ha come obiettivo essenziale la produzione di una decisione complessiva in termini certi (e rapidi), senza per il resto modificare il modo di lavorare dei singoli uffici competenti”¹⁵.

3. La decisione in sede semplificata: dai contributi delle singole amministrazioni alla determinazione finale. Il problematico rinvio all'istituto del preavviso di rigetto

Nel descritto quadro di semplificazione, centrale risulta l'attenzione del legislatore per il regime delle determinazioni che le amministrazioni coinvolte devono rendere ai fini della decisione oggetto della conferenza (articolo 14-*bis*, comma 3). Tali determinazioni devono infatti essere congruamente motivate e formulate in termini di assenso o dissenso. In particolare, nei casi di dissenso, lo stesso va reso in termini costruttivi, ovvero con l'indicazione, ove possibile, delle modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso o comunque del superamento del dissenso. Queste ulteriori prescrizioni, in particolare, devono essere “espresse in modo chiaro e analitico” specificando se relative a un vincolo che derivi da disposizioni normative ovvero da atti amministrativi generali, oppure se le stesse siano “discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico”. La previsione, evidentemente, mira ad agevolare l'amministrazione procedente nella sua attività di sintesi decisoria¹⁶, attraverso una ricostruzione completa del quadro normativo e dei singoli segmenti di decisione in cura presso altri apparati, nell'ambito di un sistema che, in realtà, più che guardare alla migliore spendita delle rispettive competenze, guarda alla semplificazione del processo di definizione della soluzione conclusiva.

Che la raccomandata cura nella presentazione, da parte delle amministrazioni coinvolte, dei rispettivi contributi decisori sia un valore strumentale piuttosto che finale è intuizione peraltro confermata dalla contestuale estensione delle maglie di operatività della regola del silenzio assenso, che la riforma ha voluto riguardasse non solo l'ipotesi dell'omessa comunicazione degli stessi, quant'anche l'ipotesi di una comunicazione di dissenso imperfetta¹⁷, ovvero incompleta di tutti gli elementi appena passati in rassegna (articolo 14-*bis*, comma 4).

¹⁴ L. DE LUCIA, *La conferenza di servizi nello schema di decreto legislativo del gennaio 2016*, in www.giustamm.it, 2016.

¹⁵ Ancora L. DE LUCIA, *La conferenza di servizi nello schema di decreto legislativo*, cit., il quale definisce la conferenza semplificata come “ossimoro”, in quanto “nega uno dei caratteri essenziali della conferenza di servizi (tradizionalmente intesa), ossia il ‘contestuale confronto degli interessi’ pubblici”.

¹⁶ P. MARZARO, *Leale amministrazione e raccordo tra Amministrazioni*, cit., 26, vede nella regola una manifestazione del principio di leale collaborazione che trova sostanza soprattutto nello strumento del dissenso costruttivo.

¹⁷ G. MARI, *Primarietà degli interessi sensibili e relativa garanzia nel silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni e nella conferenza di servizi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2017, 5, laddove l'Autrice sottolinea che “ad eccezione delle ipotesi di dissenso non pertinente, nelle restanti ipotesi di dissenso ‘imperfetto’ l'amministrazione ha comunque manifestato una volontà contraria, seppure non motivata o non costruttiva. Considerare tale manifestazione *tamquam non esset* e disporre l'equiparazione ad un assenso senza condizioni denota la priorità attribuita alla decisione positiva e rapida della conferenza rispetto alla cura degli interessi sottesi al dissenso imperfetto. Quelli che sarebbero vizi di illegittimità dell'atto

Nel solco che la riforma Madia ha già tracciato disciplinando il silenzio-assenso tra amministrazioni pubbliche, la regola della decisione tacita peraltro travolge anche le competenze delle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili¹⁸, laddove fanno eccezione solo i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi. La chiara ambizione è dunque nel senso di alleggerire i processi decisori in sede di conferenza, per il tramite di un sistema che vuole ben definiti i ruoli di tutti i partecipanti alla conferenza e che trova ulteriori conferme laddove l'interesse del legislatore si sposta sul regime della determinazione motivata di conclusione della conferenza (articolo 14-*bis*, comma 5).

Tale determinazione, di competenza dell'amministrazione procedente, integra infatti il provvedimento che definisce la vicenda di esercizio del potere, sostituendo tutti gli atti di assenso delle amministrazioni sollecitate¹⁹. La previsione conferma il superamento²⁰ del vecchio impianto dicotomico²¹ della conferenza per cui, nell'attuale assetto, la determinazione finale della conferenza costituisce tanto il momento terminale di questa, quanto il provvedimento conclusivo del procedimento, con tutte le relative conseguenze in termini di diretta lesività delle relative prescrizioni e, per l'effetto, di immediata impugnabilità della stessa determinazione.

In punto di regime del provvedimento, la normativa di riforma contempla due esiti. La determinazione è infatti positiva quando l'amministrazione decidente abbia ricevuto, dalle altre amministrazioni coinvolte, manifestazioni di assenso incondizionato, le quali possano essersi formate in via esplicita quanto implicita, secondo le regole appena descritte, ovvero nell'ipotesi di ricezione di assensi o dissensi condizionati e recanti prescrizioni che, sentiti i privati e le altre amministrazioni interessate, si ritiene possano essere accolte senza necessità di apportare modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza. All'opposto, la determinazione di conclusione della conferenza è negativa e produttiva di un effetto di rigetto della domanda qualora l'amministrazione decidente abbia acquisito uno o più atti di dissenso che valuta come non superabili.

espressivo del dissenso (ove in ipotesi autonomo), lo rendono invero nella conferenza irrilevante (anche come materiale istruttorio), con conseguente assimilazione, in chiave evidentemente sanzionatoria, all'ipotesi dell'inerzia".

¹⁸ Sulla "ridotta specialità degli interessi sensibili" nella riforma Madia, si veda G. TROPEA, *La discrezionalità amministrativa tra semplificazioni e liberalizzazioni, anche alla luce della legge n. 124/2015*, in *Diritto amministrativo*, 2016, 1-2, 107.

¹⁹ Nella giurisprudenza sui procedimenti avviati successivamente alla riforma del 2016, cfr. T.A.R. Lazio, Latina, sez. I, 2 novembre 2018, n. 552, in www.giustizia-amministrativa.it.

²⁰ Già maturato per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 49, comma 2, del d.l. n. 78/2010, conv. con l. n. 122/2010, che aveva integralmente riscritto il comma 6-*bis* dell'art. 14-*ter* della l. n. 241/1990.

²¹ Per un approfondimento sul tema, G. COCOZZA, *Il provvedimento finale nella conferenza di servizi*, in *Diritto amministrativo*, 2012, 3, 503. Sulla struttura dicotomica della conferenza, nella giurisprudenza sui procedimenti pre-riforma, vedi Cons. Stato, sez. V, 6 novembre 2018, n. 6273; T.A.R. Piemonte, Torino, sez. I, 28 novembre 2018, n. 1314 (entrambe su www.giustizia-amministrativa.it).

L'impianto, ai fini della costruzione della decisione finale, restituisce una discrezionalità sensibile dell'amministrazione che indice la conferenza e che scivola sul crinale della valutazione dei dissensi eventualmente acquisiti. Una valutazione che solo in parte l'ordito normativo descrive come sorretta da ulteriori contributi. Il legislatore disegna infatti una *road map* per la valutazione del dissenso superabile, che effettua la stessa amministrazione decidente, all'esito tuttavia di un approfondimento istruttorio, che passa per l'ascolto del privato e delle altre amministrazioni coinvolte. Il riferimento alle altre amministrazioni è dunque di carattere generale e non limita l'ambito ai soli apparati dissenzienti, palesando una scelta di campo nel senso di una procedura ampiamente partecipata (e neanche del tutto semplificatoria).

Diversamente, la valutazione del dissenso come non superabile, per quanto si evince dalla lettera della norma, è effettuata dall'amministrazione procedente in piena autonomia nell'ambito dell'esercizio di un'attività che non sembra propriamente discrezionale. Torna utile, a questi fini, la previsione del comma 3 dello stesso articolo 14-*bis* laddove, come già visto, chiarisce che le determinazioni delle amministrazioni coinvolte debbano essere formulate in termini di assenso o dissenso, indicando "*ove possibile*" le modifiche necessarie per il rilascio dell'assenso. È la regola del dissenso costruttivo che non può ovviamente trovare applicazione generale e che, al contempo, funge da cartina di tornasole per circoscrivere lo spazio della determinazione di conclusione negativa della conferenza. Tale determinazione, pertanto, l'amministrazione procedente può assumere in autonomia evidentemente soltanto in quelle ipotesi in cui abbia acquisito dissensi non costruttivi (perché non accompagnati dalle riferite prescrizioni di modifica), gli unici autonomamente identificabili come non superabili.

Sotto altro aspetto, la circostanza che il contenuto di definizione della vicenda di esercizio del potere trovi esclusiva collocazione nella determinazione di conclusione della conferenza è peraltro alla base dell'ulteriore previsione per cui la stessa determinazione, nei procedimenti ad istanza di parte e se di contenuto negativo, produce gli effetti della comunicazione dei motivi ostativi di cui all'art. 10-*bis* della legge n. 241/1990.

L'introduzione del conseguente contraddittorio in coda al procedimento ha reso necessaria la predisposizione di alcune regole per l'adattamento dell'istituto nell'ambito plurale che caratterizza la conferenza (ancora articolo 14-*bis*, comma 5). *Nulla quaestio* per l'ipotesi in cui l'istante non trasmetta le proprie osservazioni nel termine di dieci giorni dalla comunicazione della determinazione di conclusione negativa, la stessa acquistando compiuta efficacia e producendo l'effetto di rigetto della domanda. Per converso, qualora l'istante trasmetta osservazioni nel riferito termine, è compito del responsabile del procedimento trasmettere le osservazioni ricevute alle amministrazioni coinvolte e convocare nuovamente la conferenza di servizi semplificata, fissando un nuovo termine. Qualora poi, entro

quest'ultimo termine, le amministrazioni confermino il loro dissenso, nell'ulteriore determinazione di conclusione della conferenza, è data ragione del mancato accoglimento delle deduzioni di parte.

Il rinvio al meccanismo del preavviso di rigetto mette in campo alcuni interrogativi nonché un rilevante problema di coordinamento con la nuova formulazione dell'articolo 10-*bis* della legge n. 241/1990 per effetto del già riferito e recente decreto semplificazioni (decreto legge n. 76 del 2020, convertito con legge n. 120 del 2020).

Le modifiche apportate alla disposizione riguardano innanzitutto l'intervenuto chiarimento sull'efficacia del preavviso di rigetto in punto di sospensione – e non di interruzione, come da previo regime – dei termini procedurali. Una soluzione che, allo stato, disallinea la disciplina generale della comunicazione dei motivi ostativi rispetto all'immodificata previsione di cui al quinto comma dell'art. 14-*bis*, coerente con la previgente tecnica interruttiva e secondo cui l'amministrazione procedente trasmette alle altre amministrazioni coinvolte le eventuali osservazioni pervenute “e procede ai sensi del comma 2”.

Il problema che resta sul tappeto riguarda allora la portata del rinvio contemplato dall'articolo 14-*bis* laddove chiarisce che la determinazione di conclusione negativa della conferenza, nei procedimenti ad istanza di parte, “produce gli effetti della comunicazione di cui all'articolo 10-*bis*”. Tra questi effetti c'è, oggi, la regola della sospensione dei termini, che non sembra però adeguata nella prospettiva di una nuova convocazione della conferenza, secondo lo schema che tuttora l'articolo 14-*bis* continua ad evocare. Uno schema che, nel comportare la rinnovazione dei termini della conferenza, appare compreso nella tempistica procedimentale che il nuovo regime di sospensione lascia residuare.

Il punto avrebbe probabilmente richiesto una espressa presa di posizione del legislatore, intesa a rimuovere gli ostacoli che possa incontrare ogni soluzione ermeneutica volta a rimarcare la prevalenza dello *ius singulare* della conferenza (e del relativo regime di interruzione e rinnovazione dei termini a seguito del contraddittorio sulla determinazione di conclusione negativa) rispetto alla previsione generale che, in forma sopravvenuta, ha ristrutturato l'architettura del preavviso di rigetto. Si tratta di soluzione di sicuro buon senso, che tuttavia, in mancanza di un chiarimento testuale, può costituire un ostacolo all'operatività su di un piano generale (e quindi, per quanto ci occupa, in ambito di conferenza) degli ulteriori tasselli della recente riforma del preavviso di rigetto, la cui valenza su larga scala offre sicuri vantaggi nelle relazioni tra cittadini/imprese e pubblici poteri e rispetto ai quali è dato riscontrare altre tracce di sopraggiunto disallineamento tra contesto normativo del preavviso di rigetto e disciplina propria della conferenza di servizi.

Il discorso, riguarda, in particolare misura, la disposizione racchiusa nell'ultimo alinea del riferito quinto comma dell'articolo 14-*bis*, laddove sottolinea che “dell'eventuale mancato accoglimento” delle osservazioni formulate nel contraddittorio a valle della conferenza “è data ragione nell'ulteriore

determinazione di conclusione della conferenza”. In questi termini, la previsione è mera riproposizione dell’omologa indicazione contenuta nel vecchio testo dell’articolo 10-*bis*, oggetto anch’essa di manipolazione con la recente riforma, nell’intenzione di costruire ulteriori vincoli a carico dell’amministrazione in funzione della successiva chiusura della vicenda procedimentale²².

Su di un piano di concreta applicazione dello strumento del preavviso di rigetto, viene poi da chiedersi quanto la determinazione già resa in sede di conferenza vincoli ciascuna amministrazione coinvolta rispetto agli esiti del contraddittorio sviluppatosi per effetto della comunicazione.

Da questo punto di vista, forse può essere di aiuto altra norma del medesimo contesto. Il legislatore si occupa infatti di una fattispecie in certo senso sovrapponibile laddove, nel disciplinare la conferenza simultanea che si celebra all’esito della conferenza preliminare (articolo 14, comma 3), stabilisce che le determinazioni espresse in quella sede possano essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nel successivo procedimento, anche a seguito delle osservazioni degli interessati sul progetto definitivo. La previsione, nel circoscrivere la facoltà di ripensamento riconosciuta alle amministrazioni coinvolte in conferenza, ci offre una misura della stessa in relazione a meccanismi pur distinti ma intimamente connessi (nel caso, conferenza preliminare e simultanea). In quest’ottica, ragioni di coerenza sistematica dell’istituto unite a considerazioni di ragionevolezza che tengano conto del ridotto margine di tempo intercorrente tra le successive determinazioni nell’ambito di una conferenza semplificata, sembrano militare nel senso di riconoscere la riferita misura come non superabile anche con riguardo a quest’ultimo modello procedimentale.

Conclusivamente sul punto e tornando su di un terreno di riflessione più generale, sorge il dubbio che gli intenti di semplificazione, che abbiamo visto ispirare complessivamente la riforma, risultino all’apparenza traditi dal rinvio alla norma sul preavviso di rigetto, laddove l’eventuale presentazione di osservazioni da parte del privato comporti per ciò solo un aggravamento del procedimento, imponendo la riconvocazione della conferenza e, come visto, la rinnovazione di tutti i termini procedurali²³. Del resto, se la pratica ci dimostra che il preavviso di rigetto è istituto che funziona bene in una dialettica tra pochi attori pubblici e privati, il dubbio sull’idoneità dello stesso in una dimensione di conferenza, specie quando siano coinvolti interessi sensibili, non è del tutto peregrino.

²² Oggi la norma prevede infatti che: “qualora gli istanti abbiano presentato osservazioni, del loro eventuale mancato accoglimento il responsabile del procedimento o l’autorità competente sono tenuti a dare ragione nella motivazione del provvedimento finale di diniego indicando, se ve ne sono, i soli motivi ostativi ulteriori che sono conseguenza delle osservazioni”.

²³ G.B. CONTE, S. DE PAOLIS, *La conferenza di servizi (artt. 14-14-quinquies l. n. 241 del 1990 s.m.i.)*, in *Principi e regole dell’azione amministrativa*, a cura di M.A. SANDULLI, coordinato da F. APERIO BELLA, Milano, 2017, 387, laddove si evidenzia come la soluzione suggerita dal parere del Consiglio di Stato sullo schema del decreto del 2016 fosse diversa e nel senso di “una mera comunicazione di non accoglimento delle osservazioni con effetto di rigetto della domanda”.

In quest'ottica, del resto, non sembra casuale la circostanza che l'istituto non venga contemplato allorché il legislatore si preoccupi di disciplinare il modello della conferenza simultanea. La differenza di regime, se da un lato pone qualche problema di coerenza sistematica nell'ottica del riferito e generale superamento della costruzione dicotomica della conferenza (che altresì postulerebbe come generale l'applicazione del preavviso di rigetto) dall'altro è prova ulteriore della rilevante e già evidenziata cesura tra gli schemi semplificato e simultaneo, laddove il primo si propone come semplice variante del procedimento ordinario, mentre il secondo ci introduce in una dimensione procedimentale nella quale la dialettica tra apparati, sovente tutori di interessi forti, comporta necessariamente, anche in una prospettiva di semplificazione delle decisioni, variazioni sul tema del procedimento classico.

4. Le regole d'ingaggio della conferenza simultanea: il contingentamento dei tempi e degli apparati

Le ipotesi di ricorso alla conferenza simultanea e sincrona²⁴ sono da distinguere in fattispecie di convocazione successiva e fattispecie di convocazione diretta.

La convocazione successiva riguarda quelle ipotesi nelle quali la conferenza prenda avvio in modalità semplificata per poi proseguire in forma simultanea. È ciò che accade, in primo luogo, in conseguenza della riscontrata impossibilità di chiudere la conferenza semplificata attraverso una determinazione di conclusione della conferenza positiva o negativa (per le ipotesi, dunque, di assensi o dissensi condizionati che richiedano modifiche sostanziali dello schema di decisione predisposto dall'amministrazione precedente).

Ancora una volta, a decidere sul verificarsi dei riferiti presupposti di indizione della conferenza è l'amministrazione precedente, nell'ambito di un modello di continuità tra le due conferenze (semplificata e simultanea) che non richiede alcuna determinazione di conclusione dello schema meramente documentale.

²⁴ La rilevanza dell'elemento della contestualità aveva portato alcuni settori della giurisprudenza a sostenere, già nel vigore delle vecchie norme, la necessità della presenza fisica di tutte le amministrazioni come tratto saliente della conferenza. Sul punto si veda M. SANTINI, *op. cit.*, 133, che rinvia a T.A.R. Campania, sez. VII, 25 ottobre 2012, n. 4259; T.A.R. Toscana, 1° marzo 2005, n. 978. L'A. chiarisce che "secondo tale orientamento, infatti, *ratio* dell'istituto della conferenza sarebbe anche quella di mediare e contemperare "de visu" le diverse posizioni e discrezionalità amministrative, così garantendo la contestuale valutazione di tutti gli interessi in gioco e del confronto reciproco. Obiettivi questi che sono utilmente perseguibili - si ribadisce - soltanto attraverso la necessaria presenza fisica di tutti i rappresentanti delle amministrazioni convocate". Oggi la presenza fisica è espressamente richiesta per la conferenza simultanea, laddove la "giurisprudenza amministrativa maggioritaria (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 21 agosto 2015, n. 3971) ha da sempre invece riconosciuto, in ossequio al principio di strumentalità delle forme, che il parere scritto inviato prima della riunione della conferenza sia da ritenere sempre come validamente espresso. Di qui la non indispensabilità della fisica presenza delle amministrazioni partecipanti" (Ancora M. SANTINI, *op. cit.*, 134). Nella giurisprudenza recente, in senso contrario all'idea della necessaria partecipazione fisica delle amministrazioni, TAR Puglia, Bari, sez. III, 22 luglio 2019, n. 1057.

Ulteriore ipotesi di convocazione successiva della conferenza simultanea si verifica allorché, a seguito della indizione di una conferenza semplificata da parte dell'amministrazione procedente e comunque entro il termine per la richiesta di integrazioni istruttorie, intervenga in tal senso specifica "richiesta motivata delle altre amministrazioni o del privato". La previsione si inserisce al secondo alinea del comma 7 dell'articolo 14-*bis* il quale, in apertura, descrive peraltro l'ipotesi di convocazione discrezionale²⁵ diretta della conferenza simultanea, come facoltà esercitabile dall'amministrazione procedente "ove necessario, in relazione alla particolare complessità della determinazione". Tale requisito della vicenda di esercizio del potere sarà dunque oggetto di valutazione da parte dell'amministrazione procedente e, per quanto lo stesso non venga evocato nel secondo alinea, la collocazione di contesto della disposizione lascia immaginare che il margine di discrezionalità che l'amministrazione procedente possa esercitare, ai fini dell'accoglimento dell'istanza di prosecuzione della conferenza in modalità simultanea, riguardi per l'appunto la ricorrenza di quel requisito della "particolare complessità" che evidentemente rappresenta condizione imprescindibile per la convocazione diretta²⁶, immaginata dal legislatore come strumento di *extrema ratio*.

Le regole d'ingaggio della conferenza simultanea sono descritte dall'articolo 14-*ter* e ruotano intorno a tre perni: contingentamento dei tempi; accorpamento delle amministrazioni partecipanti; semplificazione del processo decisionale²⁷.

Sotto il primo profilo, il termine di conclusione della conferenza è determinato discrezionalmente dall'amministrazione procedente entro il limite di 45 giorni a decorrere dalla prima riunione. In via di eccezione, tale termine è normativamente fissato in 90 giorni per le sole ipotesi di convocazione (diretta o successiva a richiesta) di conferenza cui partecipino amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili. Si tratta di quelle fattispecie di esercizio del potere che abbiamo visto caratterizzate da "particolare complessità" e, in questo senso, apprezzate dall'amministrazione procedente che, per questa via, diventa arbitro dei tempi di ponderazione riservati alle amministrazioni tutrici di interessi a particolare rilevanza costituzionale.

²⁵ Ipotesi di convocazione obbligatoria è altresì quella relativa a progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, nel qual caso "tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione del medesimo progetto, vengono acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'articolo 14-*ter*" (articolo 14, comma 4).

²⁶ G. VESPERINI, *La nuova conferenza di servizi*, cit., 582-583, il quale rileva che l'opzione a favore di un possibile solleccito della convocazione diretta ad opera di privati e altre amministrazioni "tempera il monopolio dell'amministrazione procedente nella scelta della modalità di conferenza".

²⁷ G. COCOZZA, *La conferenza di servizi nella Riforma Madia: nuovi raccordi tra procedimenti e ruolo dell'amministrazione procedente*, in www.giustamm.it, 2018, 4: sottolinea nella riforma del 2016 "un'idea di semplificazione procedimentale che non si limita alla accelerazione del procedimento, ma si affida a una elastica combinazione degli strumenti a disposizione per l'ottenimento, tramite una formazione progressiva del consenso, della decisione".

In punto di compattamento delle amministrazioni partecipanti, la riforma ha altresì esteso le potenzialità della regola della rappresentanza unica²⁸, che dispiega effetti su due piani.

Uno generale, che vale per tutte le amministrazioni, laddove si prevede che ciascun ente o amministrazione convocati siano rappresentati da un unico soggetto abilitato ad esprimere in termini definitivi e vincolanti la posizione dell'amministrazione stessa. L'altro speciale, che interessa i soli procedimenti di conferenza che vedano coinvolte, in forma congiunta, amministrazioni statali, regionali e/o locali, laddove ciascun livello di governo deve presenziare alla conferenza per il tramite di una rappresentanza unitaria delle rispettive amministrazioni coinvolte.

È proprio nelle conferenze che interessano plurimi livelli di governo che, dunque, l'innovazione del rappresentante pone i problemi più delicati. A partire dall'individuazione del meccanismo di formazione della volontà che il rappresentante esprime e che si propone quale sintesi di posizioni riferite da amministrazioni non omogenee per competenze ed eventualmente distanti nelle soluzioni proposte.

Da questo punto di vista, l'ordito normativo non restituisce supporti nel circoscrivere l'autonomia di sintesi decisionale del rappresentante rispetto ai pareri espressi dalle singole amministrazioni²⁹. Nel silenzio del legislatore nazionale, il tema trova parziale sviluppo in alcuni ordinamenti regionali, sollecitati dalla riforma alla definizione autonoma delle modalità di designazione del rappresentante unico delle amministrazioni riconducibili alla medesima regione³⁰, con soluzioni che arrivano a contemplare moduli interni di conferenza di servizi, funzionali alla costruzione della volontà del rappresentante regionale e

²⁸ Tale regola cerca di offrire una risposta al problema della frammentazione delle competenze, segnalato dall'indagine condotta da REF e Confindustria tra le cause del fallimento della conferenza di servizi (come rileva G. VESPERINI, *op. ult. cit.*, 579, cui si rinvia per il dettaglio degli approdi dell'indagine).

²⁹ L. CARBONARA, *La nuova conferenza di servizi: la complessa ricerca della semplificazione, tra composizione degli interessi e celerità decisionale*, in *www.giustamm.it*, 2016, il quale sottolinea che “si tratta di un punto essenziale, considerato che la rappresentanza unitaria coinvolge anche le amministrazioni deputate alla tutela di interessi sensibili e che l'esperienza insegna come in queste ipotesi il conflitto possa facilmente riemergere in sede extra procedimentale”. Secondo F. SCALIA, *Prospettive e profili problematici della nuova conferenza di servizi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, 6, 625, “è da ritenere, in coerenza con il principio che presiede alla formazione della decisione in conferenza, che anche il rappresentante unico debba decidere sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni rappresentate in funzione della conferenza, dovendo dar conto nella stessa — però — anche delle espressioni dissenzienti. Se infatti si deve continuare a qualificare — come pare corretto — la conferenza di servizi come modulo procedimentale e non come organo straordinario dell'amministrazione, le amministrazioni rappresentate sono tutte coinvolte dalla decisione pluristrutturata e deve pur risultare all'amministrazione procedente il loro dissenso, ancorché non qualificato, perché questa possa decidere consapevolmente ponderando comparativamente i diversi interessi in conflitto”.

³⁰ La stessa prerogativa compete anche agli enti locali (v. articolo 14-ter, comma 5). S. PEDRABISSI, *La nuova conferenza di servizi*, in *Amministrare*, 2018, 3, 504, sottolinea le difficoltà connesse alla nomina del rappresentante a livello regionale: “La previsione di cui all'art. 14-ter, comma 5, non agevola la soluzione dei dubbi interpretativi connessi alla nomina del rappresentante unico di tutte le amministrazioni «riconducibili alla stessa regione» (espressione testualmente contenuta nella norma) stante l'oggettiva difficoltà di comprendere di comprendere l'esatta portata della locuzione «riconducibile»”.

rispetto ai quali è esplicito il rinvio al sistema del silenzio-assenso come strumento per ovviare alle eventuali inerzie degli apparati³¹.

L'assenza di prescrizioni nella normativa nazionale evidentemente lascia uno spazio di sperimentazione amministrativa in relazione alle singole fattispecie, nella consapevolezza che, in ogni caso, l'aspetto della elaborazione della sintesi decisionale del rappresentante meriti particolare cura, nell'ambito di un meccanismo che evidentemente può funzionare soltanto quando in concreto l'attività del rappresentante sia orientata nel senso della migliore applicazione del principio di leale collaborazione³².

La novità della rappresentanza unica dispiega peraltro i suoi effetti anche sotto l'ulteriore e connesso profilo della semplificazione del processo decisionale.

Ferma la ormai tradizionale regola secondo cui la decisione finale in sede di conferenza è assunta dall'amministrazione procedente "sulla base delle posizioni prevalenti"³³ espresse dalle amministrazioni partecipanti, ad assumere rilievo saranno pertanto le posizioni di mediazione cristallizzate dai rappresentanti, nell'ambito di una tendenziale riduzione delle manifestazioni di volontà rilevanti.

Il processo di decisione tende peraltro ad ulteriore semplificazione per effetto dell'ampio ricorso, anche in questo caso, al meccanismo del silenzio assenso (articolo 14-ter, comma 7) che copre le ipotesi di mancata partecipazione del rappresentante alle riunioni della conferenza, di mancata espressione della propria posizione, come anche di manifestazione di "un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza".

³¹ Si veda la delibera della regione Lazio n. 386 del 2016, per un commento alla quale si rinvia a M. BENEDETTI, *L'attuazione della conferenza di servizi*, 2017, 3, 300. Sull'applicabilità "all'attività istruttoria necessaria alla formazione della posizione unica statale, delle stesse regole procedurali previste per la conferenza di servizi e, in particolare, di quella relativa al silenzio-assenso", ancora M. BENEDETTI, *Il rappresentante unico delle amministrazioni statali. Chiarimenti interpretativi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, 6, 802. Una prospettiva valutata criticamente da G. VESPERINI, *La prima applicazione della nuova conferenza di servizi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2017, 6, 698, il quale sottolinea il rischio di "vanificare i vantaggi" di una disciplina costruita come "aperta e flessibile".

³² Così P. MARZARO, *Leale amministrazione e raccordo tra Amministrazioni*, cit., 38. Sulla modificabilità del parere del rappresentante unico in corso di conferenza, M. BENEDETTI, *Il rappresentante unico delle amministrazioni statali*, cit., 804-805.

³³ Articolo 14-ter, comma 7. Per "posizioni prevalenti" devono considerarsi quelle "che hanno un peso specifico superiore alle altre per l'importanza degli interessi tutelati in relazione al caso concreto e al risultato collegato del procedimento in esame" (cfr. Presidenza Consiglio dei ministri, "linee guida operative" 10 gennaio 2013). Spetta, dunque, al responsabile del procedimento "esercitare un potere discrezionale bilanciando le ragioni manifestate in seno alla conferenza, verificando in che termini si delinea la prevalenza del soddisfacimento degli interessi in gioco. Pertanto, il ruolo assunto dall'amministrazione procedente non è meramente notarile, ma di sintesi delle ragioni emerse, dovendone ponderare l'effettiva rilevanza per come sono state in concreto prospettate, al fine di esprimere un giudizio di prevalenza" (Cons. Stato, sez. V, 27 agosto 2014, n. 4374).

5. Il nuovo sistema di opposizione: dai tentativi di conciliazione alle competenze decisorie governative. Il profilo critico dell'accoglimento pieno

Gli intenti di semplificazione sottesi alla nuova disciplina della conferenza di servizi hanno ovviamente coinvolto anche il capitolo dei rimedi per le amministrazioni dissenzienti (articolo 14-*quinquies*), attraverso il superamento del previo modello di trasferimento della competenza decisoria al Consiglio dei ministri e puntando invece sulla predisposizione di un limitato regime di opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri, che incide sull'efficacia della determinazione di conclusione della conferenza³⁴ e che “inverte l'onere della mediazione fra posizioni prevalenti e posizioni qualificate”³⁵.

Soggetti legittimati all'opposizione sono le amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili, le amministrazioni regionali e quelle delle province autonome. Le modalità di presentazione dell'opposizione seguono tuttavia regole diverse in relazione alle differenti amministrazioni opponenti.

Se le amministrazioni delle regioni e delle province autonome sono infatti legittimate a proporre opposizione soltanto a condizione che il relativo rappresentante, intervenendo in una materia spettante alla rispettiva competenza, abbia manifestato un dissenso motivato in seno alla conferenza, l'omaggio alla superiore rilevanza degli interessi sensibili ha indotto il legislatore a non evocare espressamente il filtro della necessaria espressione del dissenso da parte del relativo rappresentante nel corso dei lavori della conferenza³⁶.

Permane tuttavia, anche in questo caso, il limite della previa rappresentazione del dissenso motivato in sede di conferenza, con formula che, sul piano generale, sembra rendere ammissibile la rappresentazione autonoma e documentale del dissenso ad opera delle amministrazioni curatrici di interessi sensibili. Milita in questo senso, del resto, anche la previsione in coda al comma quarto dell'articolo 14-*ter* secondo cui le amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili, prima della conclusione dei lavori della conferenza, “*possono*” esprimere al suddetto rappresentante il proprio dissenso ai fini di cui allo stesso comma. Anche qui il legislatore non si esprime in termini tassativi e, considerando che, ai sensi del comma quarto dell'articolo 14-*ter*, le amministrazioni statali rappresentate possono partecipare alle riunioni della conferenza esclusivamente con funzioni di supporto (quindi, senza esprimere manifestazioni di volontà decisionale), sembra ragionevole ammettere che tale dissenso legittimante l'opposizione, quando incapace

³⁴ Differente il regime di efficacia della determinazione, a seconda che l'approvazione sia stata unanime (nel qual caso l'efficacia è immediata) ovvero sia maturata sulla base delle posizioni prevalenti (nel qual caso l'efficacia è sospesa nell'ipotesi di dissensi qualificati e per il tempo utile all'esperienza dei rimedi per le amministrazioni dissenzienti ai sensi dell'articolo 14-*quinquies*).

³⁵ G. VESPERINI, *La nuova conferenza di servizi*, cit., 584.

³⁶ Resta tuttavia in piedi un filtro diverso: per le amministrazioni statali l'opposizione è proposta infatti dal Ministro competente. Critica rispetto alla previsione P. MARZARO, *Leale amministrazione e raccordo tra Amministrazioni*, cit., 36 che definisce tale regola come “incrinatura del principio costituzionale di separazione tra funzione di indirizzo politico e funzione di gestione”.

di permeare in termini assoluti la manifestazione di volontà del rappresentante unico, debba necessariamente esprimersi su di un livello documentale, coevo rispetto ai lavori della conferenza, ma ulteriore rispetto alla dialettica tra gli interlocutori ufficiali³⁷.

Il procedimento di opposizione, in ogni caso, contempla due segmenti: il primo necessario, il secondo eventuale. Quello necessario è di tipo conciliativo e si snoda lungo uno o due *step* di composizione del conflitto. In questa direzione, il primo passaggio comporta l'indizione, da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, di una riunione cui prendano parte tutte le amministrazioni coinvolte nella conferenza che ha originato la determinazione contestata e nella quale i partecipanti formulino proposte in funzione dell'individuazione di una soluzione condivisa, sostitutiva della determinazione impugnata. Un secondo tentativo di conciliazione è poi previsto per l'ipotesi di mancato conseguimento dell'intesa all'esito della precedente riunione e soltanto qualora alla conferenza di servizi abbiano partecipato amministrazioni delle regioni o delle province autonome.

All'esito dei riferiti tentativi di conciliazione, possono poi darsi, a loro volta, due scenari. Il primo, corrispondente all'ipotesi di successo dell'iniziativa negoziale, che comporti l'adozione, da parte dell'amministrazione procedente, di una nuova determinazione motivata di conclusione della conferenza, immediatamente efficace. Il secondo, conseguente al fallimento dell'iniziativa, che integri il richiamato segmento eventuale della procedura e che passi per la rimessione della questione al Consiglio dei ministri, alla cui riunione possano partecipare i Presidenti delle regioni o delle province autonome interessate (articolo 15-*quinquies*, comma 6).

In questa sede, il Consiglio dei ministri valuta dunque se respingere o accogliere l'opposizione e, nel primo caso, la determinazione motivata di conclusione della conferenza acquisisce definitivamente efficacia³⁸. La norma non dice nulla invece in relazione all'ipotesi dell'accoglimento pieno dell'opposizione³⁹, laddove chiarisce soltanto che il Consiglio dei ministri possa accogliere parzialmente l'opposizione, modificando di conseguenza il contenuto della determinazione di conclusione della

³⁷ Anche nel solco degli indirizzi giurisprudenziali, sviluppatisi anteriormente alla riforma Madia, nel senso della rilevanza giuridica del dissenso espresso *extra moenia*. Per un quadro esaustivo della problematica e dei relativi orientamenti della giurisprudenza, C. CARRERA, *Interessi sensibili e dissenso espresso fuori dalla conferenza di servizi*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, 5, 577.

³⁸ S. BATTINI, *La trasformazione della conferenza di servizi e il sogno di Chuang-Tzu*, in S. BATTINI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, Roma, 2016, chiarisce che, in questa fattispecie, si realizza "una sorta di silenzio-rigetto dell'opposizione". Critico sul punto F. SCALIA, *Prospettive e profili problematici della nuova conferenza di servizi*, cit.

³⁹ Sul punto, R. DIPACE, *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, in *www.federalismi.it*, 2016: "probabilmente si è voluta lasciare alla discrezionalità dell'amministrazione procedente la valutazione degli effetti sostanziali della delibera di accoglimento di opposizione, tenuto conto della motivazione nella stessa adottata, al fine del proseguimento o meno dell'attività amministrativa per l'esercizio dell'interesse pubblico che l'amministrazione procedente voleva perseguire, in coerenza con l'interesse sensibile ritenuto meritevole di considerazione con l'accoglimento del ricorso".

conferenza, anche in considerazione delle risultanze del dibattito sviluppatosi nell'ambito dei descritti tentativi di conciliazione.

Un vuoto di disciplina che può essere forse colmato riflettendo sulla differenza che oggi intercorre tra il nuovo sistema di opposizione e il previgente modello di composizione del dissenso e che risponde ad un preciso diktat della legge di delega della presente riforma, laddove espressamente chiedeva il superamento del previgente meccanismo di sostituzione che, come detto, trasferiva la relativa competenza decisoria in capo al Consiglio dei ministri.

Nella vigenza del vecchio testo, l'interpretazione dottrinarica e giurisprudenziale aveva peraltro descritto l'atto decisionale dell'organo politico come atto di alta amministrazione⁴⁰ (come tale non impugnabile), attraverso il quale l'esecutivo fissava dunque un nuovo assetto di interessi per il tramite di un intervento di amministrazione attiva⁴¹. Il nuovo impianto ci restituisce invece una decisione governativa che, nel lessico utilizzato dal legislatore, non miri ad incidere in via diretta sulla vicenda sostanziale ma semplicemente a definire la fondatezza o meno dell'opposizione.

Poste queste coordinate, in caso di accoglimento pieno dell'opposizione, lo scenario naturale che la norma non esplicita ma sembra sottendere si può ipotizzare militi nel senso del riconoscimento della necessità di adozione di una nuova determinazione conclusiva della conferenza ad opera dell'amministrazione precedente, chiamata a cristallizzare il dissenso reso definitivamente impediente dal giudizio di opposizione⁴².

Ragionare diversamente significherebbe infatti riconoscere alla decisione sull'opposizione, sempre e necessariamente, quella qualità di atto di alta amministrazione che abbiamo visto caratterizzare il precedente impianto e che il legislatore di delega intendeva modificare, anche sulla scorta delle sollecitazioni mosse in tal senso dalla Corte costituzionale⁴³.

⁴⁰ R. DIPACE, *op. ult. cit.*, evidenzia che “la qualificazione dell'atto come di alta amministrazione non ha però mai comportato una retrocessione degli oneri motivazionali di tali delibere e, quindi, un pericolo di minore ponderazione in relazione alla tutela di interessi di primaria rilevanza costituzionale. La giurisprudenza ha precisato che le delibere del Consiglio dei ministri, sostitutive dei provvedimenti delle conferenze di servizi, devono essere adeguatamente e congruamente motivate tenendo conto delle ragioni specifiche per cui gli elementi del giudizio di compatibilità assunti dall'amministrazione dissenziente vanno, in quel concreto caso, diversamente valutati. Tale valutazione non può disapplicare i parametri del giudizio tecnico, e, quindi, prescindere da essi anche se comunque non si esaurisce in un giudizio tecnico. L'aver qualificato l'atto come di alta amministrazione non aveva inciso sulla sostanza della delibera del Consiglio né sulla tutela nei suoi confronti che non è in alcun modo limitata”.

⁴¹ In argomento, G. MARI, *Primarietà degli interessi sensibili*, cit.: “nella categoria degli atti di alta amministrazione sono compresi anche atti che, pur di amministrazione attiva, a carattere puntuale e rivolti all'esterno” sono di competenza degli organi politici, caratterizzandosi per l'esercizio di un'ampia discrezionalità (l'Autrice rinvia sul punto a V. CERULLI IRELLI, *Sugli atti di “alta amministrazione”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, 1377).

⁴² Diversa la soluzione suggerita da V. LOPILATO, *La conferenza di servizi*, in B.G. MATTARELLA - E. D'ALTERIO (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione. Commento alle Legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, Milano, 2017, 109, secondo cui “in caso di accoglimento dell'opposizione, la decisione finale perde definitivamente efficacia”.

⁴³ Vedi Corte Costituzionale, 11 luglio 2012, n. 179, in www.cortecostituzionale.it.

Peraltro, anche guardando più da vicino il tipo di decisione assunta dal Consiglio dei ministri, nel suo concreto svolgimento, non può non cogliersi una differenza sostanziale tra l'eventuale pronuncia di accoglimento pieno dell'opposizione che oggi la norma contempla e il previgente regime di decisione della vicenda sostanziale. Se, come detto, quella decisione plasmava infatti un rinnovato assetto di interessi, l'attuale pronuncia di accoglimento restituisce semplicemente la decisione al suo alveo naturale di scorrimento, attribuendo al dissenso, nuovamente, la sua ordinaria efficacia, messa in discussione dal funzionamento delle vigenti regole di semplificazione.

Del resto, ulteriore argomento a conferma di questa interpretazione sembra trarsi dalla particolare attenzione che il sesto comma dell'articolo 15-*quinquies* dedica all'ipotesi di accoglimento parziale dell'opposizione. In questo caso, è chiarito in termini espliciti che, per effetto dell'accoglimento parziale, l'Esecutivo modifichi “il contenuto della dichiarazione di conclusione della conferenza” anche alla luce degli esiti delle riferite riunioni di conciliazione, con disposizione che configura evidentemente come eccezionale l'ipotesi in cui la decisione sull'opposizione abbia contenuto costitutivo e diretto rispetto alla vicenda sostanziale⁴⁴.

Peraltro, il riferimento agli esiti delle riunioni di conciliazione, come parametro dell'attività amministrativa eccezionale che svolge il Consiglio dei ministri, offre prova ulteriore del carattere non autonomo della competenza decisoria governativa sulla questione sostanziale oggetto della conferenza, che la riforma vuole comunque saldamente ancorata alla dialettica maturata tra i protagonisti della conferenza, pur nei tempi supplementari della tentata conciliazione.

Ragionare nei riferiti termini significa allora circoscrivere l'area di intervento diretto sulla vicenda sostanziale da parte del Consiglio dei ministri alla sola ipotesi dell'accoglimento parziale dell'opposizione, limitando solo a questa fattispecie l'esperimento di un intervento di alta amministrazione che, nel suo sottrarsi all'ordinario regime di impugnazione, evidentemente comprime le prerogative di tutela del privato.

6. Appunti di conclusione intorno al superamento della dimensione negoziale della conferenza decisoria, anche alla luce dei più recenti interventi normativi emergenziali

L'indagine fin qui condotta intorno alle regole di funzionamento della nuova conferenza di servizi conferma che gli intenti di semplificazione che hanno animato la legge di delega della riforma Madia hanno trovato attuazione nella disciplina ad oggi vigente. I profili di semplificazione posti in luce riguardano soprattutto il compattamento delle amministrazioni partecipanti, il depotenziamento delle

⁴⁴ G.B. CONTE, S. DE PAOLIS, *La conferenza di servizi*, cit., 398, laddove si rileva che “la norma non chiarisce però se tale accoglimento sostituisce la determinazione conclusiva e quale sia la decorrenza dei suoi effetti”.

garanzie per le amministrazioni di cura degli interessi sensibili⁴⁵, l'accelerazione dei processi decisionali, nell'ambito di un modello che sembra tuttavia lasciare sullo sfondo l'istanza di coordinamento, che pure aveva caratterizzato la conferenza di servizi a partire dalla sua più risalente introduzione.

Quell'istanza, in particolare, aveva trovato tradizionalmente espressione nella valorizzazione degli spazi del confronto tra le amministrazioni con una generale tensione verso la negoziazione tra gli attori pubblici che, nella prima configurazione dell'istituto, trovava sublimazione nella regola dell'unanimità delle decisioni, ben presto messa da parte attraverso un processo di semplificazione dei percorsi decisionali che ormai ha anch'esso radici risalenti.

Sta di fatto che quella regola dell'unanimità, per quanto utopica⁴⁶, esprimeva comunque la matrice intima di un istituto che, nella sua rappresentazione archetipale, traeva linfa dal principio di unità⁴⁷ e che, per questa via, si proponeva come "luogo dello scambio dove, con concessioni reciproche si può raggiungere una conclusione ... non un luogo neutro, nel quale le amministrazioni pubbliche possono fare insieme ciò che esse possono fare separatamente"⁴⁸.

L'elemento della negoziazione⁴⁹ resta invece compresso nella rete di semplificazione che l'odierna normativa costruisce, messo in secondo piano tanto nella conferenza semplificata quanto in quella simultanea.

Nella semplificata, come già detto, siamo al cospetto di un modello sovrapponibile al procedimento ordinario ma caratterizzato dalla partecipazione di una pluralità di amministrazioni. Il sistema ha di mira

⁴⁵ L. DE LUCIA, *La conferenza di servizi nello schema di decreto legislativo*, cit., sintetizza il depotenziamento degli interessi sensibili lungo tre coordinate: rappresentante unico; filtro ministeriale per il dissenso; generalizzazione del silenzio assenso.

⁴⁶ Come sottolinea M.A. SANDULLI, *La semplificazione dell'azione amministrativa: considerazioni generali*, in *Nuove Autonomie*, 2008, 3-4, 414.

⁴⁷ Come sottolinea G. SCIULLO, *La conferenza di servizi come meccanismo di decisione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, 10, 1138ss.: "il principio di unità, affermato per la tragedia da Aristotele e articolato quanto al tempo, al luogo e all'azione dai classicisti italiani rinascimentali, trova espressione nel procedimento amministrativo con l'istituto della conferenza di servizi. In effetti, in questa si rinvengono sia l'unità di tempo, perché le rappresentazioni di interessi che connotano il suo svolgimento non sono ordinate secondo una scansione temporale prestabilita, ma si susseguono in un unico contesto senza soluzione di continuità, sia l'unità di luogo, perché le stesse avvengono attorno «allo stesso tavolo» (ancorché, in ipotesi, solo telematico, cfr. art. 14, c. 5-bis l. n. 241/1990 e succ. mod.), sia, e soprattutto, l'unità di azione, perché gli interessi rappresentati sono oggetto di valutazione non distinta, ma «comune e contestuale» [...] Quelli fin qui sommariamente richiamati sono i tratti della conferenza di servizi che concettualmente la identificano, verrebbe da dire i tratti del suo "ideal-tipo". Altro è la configurazione normativa, potendo il legislatore diversamente tradurre, articolandola in più figure, l'idea della conferenza, in particolare diversamente modulando, oltre alla sua collocazione all'interno del procedimento, l'ambito di utilizzo, le regole di partecipazione e di funzionamento (specie per le modalità di assunzione delle decisioni) e quelle relative al mancato *idem sentire* dei partecipanti a conclusione dei suoi lavori, con il risultato di assegnare alla singola conferenza uno specifico ruolo funzionale, integrativo rispetto a quello, di base, di semplificazione e coordinamento".

⁴⁸ S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in ID., *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002, 86-87.

⁴⁹ L'elemento del negoziato caratterizza la funzionalità della conferenza di servizi, come per tempo evidenziato da G.D. COMPORI, *Il coordinamento infrastrutturale*, Milano, 1996. Dello stesso A., si veda anche *Diritto delle reti e diritto del territorio: note minime in tema di concorso di procedimenti per conferenza di servizi*, in *Foro amministrativo CdS*, 2005, 7-8, 2332.

la speditezza della decisione e non lascia nessuno spazio al confronto, stretto com'è nella dialettica dello scambio documentale e nel giogo della sintesi affidata all'amministrazione precedente.

In quella simultanea, la maggiore attenzione per le dinamiche negoziali fatica a trovare canali istituzionali di espressione, nell'ambito di un meccanismo che smarrisce le sue originarie "dosi di collegialità"⁵⁰. Il negoziato si sviluppa prevalentemente al di fuori della conferenza vera e propria, negli spazi, talvolta formali talaltra no, deputati alla formazione della volontà del rappresentante unico. Eppure, quando si spalancano le porte della conferenza simultanea, proprio la previsione della rappresentanza unica tarpa le ali della concertazione.

La regola del rappresentante unico modifica lo stesso modo di essere della conferenza, incidendo profondamente sulle dinamiche della concertazione e impedendo che "nella conferenza si formino coalizioni trasversali ai diversi livelli di governo, raccolte attorno alla cura di un interesse comune"⁵¹.

Peraltro, al cospetto di un modello nel quale gli spazi della convocazione diretta della conferenza simultanea sono limitati alle ipotesi della "particolare complessità" della vicenda sostanziale, ad assumere particolare rilievo sono le fattispecie di convocazione successiva, rispetto alle quali è alto il rischio che la componente dialogica si collochi in un momento nel quale le amministrazioni coinvolte abbiano già radicalizzato le proprie posizioni⁵².

La sensazione è dunque che l'impianto della riforma contempra l'opzione negoziale ma che la stessa possa inverarsi come tardiva⁵³, confinata principalmente nelle stanze della procedura di opposizione, che è del tutto eventuale.

Di certo, nei ricostruiti tentativi di conciliazione che il modello rimediale oggi contempla, l'istanza negoziale trova la sua più strutturata espressione. Quei tentativi rafforzano le maglie di un dialogo che, tuttavia, oltre che tardivo⁵⁴, forse è solo apparente.

⁵⁰ F. SALVIA, *Prove di realismo nello studio del diritto amministrativo. Sulla conferenza di servizi e dintorni*, in *Il diritto dell'economia*, 2018, 2, rileva con accenti critici che il processo decisionale pubblico si è ormai radicato "in un sistema decisionale atipico, basato ancora sulla conferenza di servizi e quindi su forti dosi di collegialità, ma integrato e falsificato da una miscela di assensi taciti legati allo scadere di termini capestro dislocati nei punti strategici del procedimento".

⁵¹ M. BOMBARDELLI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, in *Giurisprudenza italiana*, 2016, 2798, il quale sottolinea che si "riduce di conseguenza lo spettro delle possibili soluzioni che lo svolgimento della conferenza può contribuire a individuare".

⁵² M. BOMBARDELLI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, cit., 2797.

⁵³ Laddove la ragione del cattivo funzionamento dell'istituto è stata sovente rinvenuta sul duplice piano dell'inefficacia della leale collaborazione amministrativa e della scarsa propensione al confronto e alla mediazione tra apparati pubblici (cfr. M. SANTINI, *La conferenza di servizi dopo la riforma Madia*, cit., 135).

⁵⁴ Per neutralizzare un simile rischio, M. BOMBARDELLI, op. ult. cit., 2799, auspica una fase di conciliazione che si collochi già nel procedimento di primo grado: "colpisce, al riguardo, che proprio in sede rimediale il legislatore delegato arrivi a delineare un modello decisionale che, se anticipato e adattato alle esigenze di funzionamento della conferenza di servizi, avrebbe potuto sicuramente migliorare le sue potenzialità nel senso del dialogo e della valutazione congiunta di interessi [...] se applicata al procedimento di primo grado e all'originaria decisione della conferenza di servizi, la regola della necessaria ricerca della soluzione condivisa attraverso un'intesa, in base al principio di leale collaborazione, avrebbe

Il discorso riguarda il duplice piano dei soggetti che possano innescare il negoziato e del funzionamento concreto del meccanismo di conciliazione. Sotto il primo profilo, la traccia della riforma è nel senso della restrizione dell'area degli apparati legittimati ad opporsi alla determinazione conclusiva della conferenza, circostanza che comprime le occasioni di espressione della dinamica di confronto. Un giro di vite che, di recente, ha trovato anche l'autorevole avallo del Consiglio di Stato, laddove ha escluso la legittimazione alla contestazione in capo agli enti locali di prossimità⁵⁵ e viene da chiedersi se l'interpretazione restrittiva offerta sia del tutto sostenibile in un sistema a vocazione sussidiaria, nel momento in cui sottrae, a soggetti di prima istanza nella cura del pubblico interesse, la possibilità di svolgere un ruolo essenziale nei timidi spazi di concertazione che la legislazione vigente riconosce.

Passando poi al secondo aspetto, quello del concreto dipanarsi della trama conciliativa, non può non evidenziarsi che il negoziato, per essere proficuo, postuli quantomeno la relativa parità dei negoziatori, laddove l'impianto della riforma sin qui descritta fa innanzitutto perno sul ruolo forte assegnato all'amministrazione procedente, "selezionata sulla base di un criterio puramente formale e non di una posizione di legittimazione sostanziale"⁵⁶ e alla quale vengono riconosciute molteplici prerogative discrezionali ed una sostanziale signoria sulla vicenda di esercizio del potere, che giunge a coprire, in via esclusiva, anche gli spazi dell'attivazione degli strumenti di riesame (articolo 14-*quater*, comma 2)⁵⁷.

potuto essere posta in termini generali come cardine del funzionamento della conferenza di servizi. Del pari, già nel procedimento di primo grado avrebbe potuto essere prevista una eventuale fase di 'coordinamento rafforzato' affidata non ad un organo politico, ma ad un organismo indipendente competente sul piano tecnico per la materia trattata e capace di favorire il coordinamento tra le amministrazioni coinvolte".

⁵⁵ Vedi Cons. Stato, atti normativi, 30 settembre 2019, n. 2534: "le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini cui è riservata l'opposizione [...] devono identificarsi [...] in quelle amministrazioni alle quali norme speciali attribuiscono una competenza diretta, prevalentemente di natura tecnico-scientifica, e ordinaria ad esprimersi attraverso pareri o atti di assenso comunque denominati a tutela dei suddetti interessi così detti "sensibili", e tale attribuzione non si rinviene, di regola e in linea generale, nelle competenze comunali di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 267 del 2000, né tra le competenze in campo sanitario demandate al Sindaco e al Comune dal testo unico delle leggi sanitarie di cui al r.d. n. 1265 del 1934, né tra le altre funzioni fondamentali (proprie o storiche) dei Comuni, fatta salva, comunque, la necessità di una verifica puntuale, da condursi caso per caso, della insussistenza di norme speciali, statali o regionali che, anche in via di delega, attribuiscono siffatte funzioni all'ente comunale". Per un commento al riferito parere: C. NOTARMUZI, *L'opposizione dei comuni avverso la determinazione conclusiva della conferenza di servizi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, 1, 125. Nega la legittimazione all'opposizione dell'amministrazione comunale ma sul presupposto della mancata partecipazione alla conferenza, TAR Campania, Napoli, sez. V, 4 luglio 2019, n. 3719.

⁵⁶ E. SCOTTI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo*, in *www.federalismi.it*, 2016, 16, 12.

⁵⁷ Sul punto di veda F. FRANCIOSI, *Riesercizio del potere amministrativo e stabilità degli effetti giuridici*, in *www.federalismi.it*, 2017, 8, laddove si chiarisce che "l'esercizio del potere di autotutela nell'ambito della conferenza di servizi è stato dunque espressamente disciplinato dal decreto delegato, e la scelta operata è stata nel senso di prevedere che le amministrazioni diverse da quella procedente perdano il potere di agire in autotutela sui propri atti. In capo alle prime residua unicamente un potere d'iniziativa procedimentale, e non decisionale".

In questo quadro, la costruzione del regime di opposizione in termini di onere in capo alle amministrazioni dissenzienti⁵⁸ non può che spostare, in sede di conferenza, gli equilibri del negoziato a tutto vantaggio dell'amministrazione procedente⁵⁹.

Su di un piano diverso, nella fase rimediabile, le redini della negoziazione passano all'Esecutivo e il discorso riguarda, in termini basilari, le prerogative che esercita la Presidenza del Consiglio con riguardo al segmento propriamente conciliativo (articolo 14-*quinquies*, commi 4 e 6). Si tratta di compiti di indizione e, soprattutto, di proposta nel merito che incidono sui meccanismi di concertazione, specie alla luce dei poteri solutori che la norma riconosce al Consiglio dei ministri nella fase propriamente decisoria, all'esito della vana conciliazione.

Sotto quest'ultimo profilo, torna allora d'attualità la già evidenziata previsione che autorizza il Consiglio dei ministri, in caso di accoglimento parziale dell'opposizione, a modificare con prescrizioni la determinazione motivata di conclusione della conferenza. Per quanto l'eventuale soluzione governativa, come già rilevato, debba comunque porsi nel solco delle risultanze della fase di conciliazione, la prospettiva dell'intervento sostitutivo apicale può fatalmente condizionare il segmento negoziale, nell'ambito di una *moral suasion* che possa portare le amministrazioni coinvolte ad accettare il negoziato di proposta governativa per scongiurare il rischio di una decisione finale non più ad esse imputabile.

La traccia è dunque quella di una conferenza decisoria che va abbandonando progressivamente la sua matrice iniziale, quella di un istituto che nasce come strumento per “ricucire sul piano operativo il frazionamento delle competenze”⁶⁰ nella prospettiva della migliore attuazione dei principi di efficienza amministrativa e buon andamento⁶¹. La tendenza attuale sembra piuttosto orientata nella direzione dello slegare le competenze, che finiscono con l'aver ridotti canali di interazione, lungo una traccia che peraltro trova ulteriori sviluppi nei recenti interventi normativi in risposta all'odierna emergenza pandemica e alla crisi sociale ed economica che la stessa comporta.

⁵⁸ Che è atto dovuto “anche ai fini di responsabilità individuali”, come rileva R. DIPACE, *La resistenza degli interessi sensibili*, cit., 14. Critico sul punto, F. SCALIA, *Prospettive e profili problematici della nuova conferenza di servizi*, cit.: “se questo può valere per il dirigente dell'amministrazione non statale preposta alla cura di un interesse sensibile, non altrettanto può dirsi per il Ministro, le cui decisioni sono pur sempre esplicazione della funzione di indirizzo politico-amministrativo e, quindi, atti di alta amministrazione”.

⁵⁹ Il nuovo sistema di opposizione rafforza la posizione dell'amministrazione procedente nelle dinamiche di negoziazione in conferenza: “quanto più i potenziali ‘dissenzienti’ sanno che l'eventuale decisione adottata senza il loro consenso può essere ribaltata solo con l'esperienza vittorioso del rimedio oppositivo, tanto più essi saranno indotti ad accettare il compromesso per raggiungere una decisione unanime in sede di conferenza di servizi” (così S. BATTINI, *La trasformazione della conferenza di servizi e il sogno di Chuang-Tzu*, cit.).

⁶⁰ F.G. SCOCA, *Analisi giuridica*, cit., 259.

⁶¹ F.G. SCOCA, *Analisi giuridica*, cit., 264, il quale sottolinea come, in quest'ottica, l'istituto fosse stato apprezzato dalla giurisprudenza costituzionale degli anni Novanta (p. 260).

Il richiamo è, nuovamente, al recente decreto legge 6 luglio 2020, n. 76⁶², il quale, nella prospettiva della “accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici e di edilizia”, mette in campo un corposo insieme di deroghe e aggiustamenti che coinvolgono la disciplina del procedimento amministrativo, con incidenza anche sull’istituto della conferenza decisoria. Rispetto a quest’ultimo si provvede infatti ad estendere il margine di operatività del modello della conferenza semplificata, disponendo al contempo ulteriori regole di snellimento del processo decisionale.

In particolare, si riconosce la “facoltà delle amministrazioni procedenti di adottare lo strumento della conferenza semplificata” in rapporto a “tutti i casi in cui debba essere indetta una conferenza di servizi decisoria”. Tale facoltà copre dunque tutte le ipotesi di convocazione diretta o successiva di conferenza simultanea, rispetto alle quali il quadro procedimentale viene ulteriormente semplificato dalla previsione secondo cui l’amministrazione procedente svolge, entro trenta giorni decorrenti dalla scadenza del termine per il rilascio delle determinazioni di competenza delle singole amministrazioni, una riunione telematica di tutte le amministrazioni coinvolte (e comunque contingentate nel rispetto della regola sulla rappresentanza unitaria) “nella quale prende atto delle rispettive posizioni e procede senza ritardo alla stesura della determinazione motivata conclusiva della conferenza di servizi”, contestabile nelle già descritte forme di cui all’articolo 14-*quinquies* della legge n. 241 del 1990.

Su di un piano diverso (e valevole per tutte le ipotesi di conferenza semplificata) il provvedimento stabilisce inoltre un termine perentorio parificato per il rilascio delle determinazioni di competenza di tutte le amministrazioni coinvolte nella misura di sessanta giorni a far data dalla comunicazione di indizione della conferenza, con superamento dunque del precedente modello binario, che prevedeva il riguardo del termine a novanta giorni per le amministrazioni tutrici di interessi costituzionalmente rilevanti.

Per quanto in relazione ad un tempo di vigenza circoscritto⁶³, ne viene fuori un ulteriore tassello di un processo di semplificazione che, in ultima analisi, impoverisce il procedimento⁶⁴ e rilancia la necessità di una riflessione di carattere più generale sull’utilità dell’approccio sin qui portato avanti e teso al continuo e progressivo rimaneggiamento di un istituto che nasceva su presupposti diversi e con differenti ambizioni. In quest’ottica, viene peraltro da dubitare che tale percorso di ridefinizione risponda alle

⁶² Convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

⁶³ L’arco temporale richiamato dal decreto si spinge fino al 31 dicembre 2021.

⁶⁴ D’attualità il monito di G. FALCON, *La normativa sul procedimento amministrativo: semplificazione o aggravamento?*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2000,142, secondo cui “una ‘semplificazione’ come impoverimento del procedimento o come scelta a priori dell’interesse da sacrificare può forse essere accettata in via transitoria e quasi di emergenza, come rimedio pratico al malfunzionamento dell’amministrazione. Bisogna però fare attenzione a non confondere i rimedi pratici, che possono essere accettati in una certa non felice situazione, con l’ideale del diritto amministrativo”.

caratteristiche elementari di un processo di semplificazione, da intendersi correttamente come “rendere senza piega (*facere sine pliga*), ossia rendere scorrevole ciò che evidentemente è tortuoso, senza per ciò alterare la sostanza dell’oggetto di riferimento, anzi rispettandone caratteristiche e prerogative”⁶⁵.

Del resto, se è stato evidenziato come la ristrutturazione della conferenza di servizi, intervenuta con la legge Madia, abbia rappresentato una “occasione (perduta) per ripensare il coordinamento”⁶⁶, viene da chiedersi se la stessa non avrebbe potuto offrire la sede per un ripensamento generale del sistema, teso a stabilizzare quegli intenti di semplificazione che la stessa riforma auspicava e che tuttora animano il dibattito intorno alle riforme amministrative.

Traspare come, probabilmente, il legislatore non sia stato capace di trarre le più radicali conseguenze di un processo di revisione da esso stesso avviato, nel corpo della medesima riforma, con l’introduzione del meccanismo del silenzio assenso tra amministrazioni. Una fattispecie che si è andata a sovrapporre a quella della conferenza di servizi, costringendo il Consiglio di Stato⁶⁷ ad un chiarimento dei rispettivi confini di espressione. La soluzione suggerita, com’è noto, passa per la considerazione del silenzio assenso endo-amministrativo come istituto di applicazione nei procedimenti che coinvolgano due amministrazioni pubbliche, con rinvio invece alla conferenza nelle ipotesi di coinvolgimento di un numero maggiore di apparati. Una soluzione che, nel risolvere la questione alla luce della mera consistenza numerica dei soggetti coinvolti, tradisce evidentemente l’imbarazzo dell’interprete e crea livelli di garanzia diversi per gli interessi sensibili come conseguenza della minore o maggiore strutturazione dei procedimenti nei quali gli stessi trovino collocazione e del tutto indipendentemente dalla loro intrinseca consistenza.

Viene allora, conclusivamente, da chiedersi se non sia giunto il tempo per una più complessiva ristrutturazione del capo della legge n. 241 dedicato alla semplificazione, con l’ambizione di mettere a punto un regime uniforme per le fattispecie procedurali pluri-strutturate, nella prospettiva di predisporre un trattamento comune delle relative inerzie procedurali e soprattutto una soluzione omogenea (e idonea ad un reale confronto) per le ipotesi di mancato accordo tra gli apparati coinvolti.

⁶⁵ M.R. SPASIANO, *Riflessioni sparse in tema di semplificazione amministrativa*, in *Nuove Autonomie*, 2009, 1, 79.

⁶⁶ E. SCOTTI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo*, cit.

⁶⁷ Commissione speciale del Consiglio di Stato, parere n. 1640 del 13 luglio 2016.