ANTONIO GIORGIO

La conferenza dei servizi tra semplificazione e coordinamento amministrativo[1]

Premessa

Oggetto del presente lavoro è l'istituto della conferenza di servizi, con particolare riferimento ai procedimenti autorizzatori in materia ambientale.

L'obiettivo è offrire un'analisi sul coordinamento e sulla semplificazione amministrativa, perseguiti mediante il ricorso alla conferenza di servizi, nel tentativo di individuare qualche spunto di riflessione di ordine generale in merito all'obiettivo di una semplificazione non solo formale, ma, soprattutto, sostanziale.

A tali fini si moverà dalla descrizione della disciplina di tale istituto che, come noto, ha subìto, nel tempo, numerosissime modifiche finalizzate alla semplificazione ed accelerazione del procedimento amministrativo; modifiche che ne hanno stravolto la natura giuridica la quale, in tesi, viene differenziata da quella degli organi collegiali.

In questo ordine di idee, particolare attenzione merita l'attuale regolazione della conferenza di servizi, che sposta la responsabilità del computo delle posizioni prevalenti in capo all'amministrazioni procedente, chiamata non solo a coordinare lo svolgimento della conferenza, ma anche a ponderare le volontà delle amministrazioni partecipanti, fino a decidere quali debbano prevalere.

La stessa onerosa responsabilità è stata affidata alla figura del rappresentante unico, che ha il compito di coordinare e di mediare gli

1 Il presente lavoro è il frutto di una ricerca presso l'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli nell'ambito del progetto di ricerca *La semplificazione dei processi decisionali regionali: ruolo e responsabilità dei dirigenti (SSD: IUS/10 Diritto Amministrativo)*, coordinato e diretto dalla Prof.ssa Carla Acocella, nonché svolto sotto la supervisione dei Proff. Aldo Sandulli, Elisabetta Morlino e Serena Stacca.

assensi ed i dissensi all'interno della propria amministrazione, al fine di manifestare in conferenza una posizione univoca.

Ancora, le regole del silenzio-assenso e dei termini rigidamente perentori, se da una parte conferiscono certezza ai tempi dell'azione amministrativa e garantiscono, sicuramente, un'accelerazione procedimentale, dall'altra parte, mal si attagliano a regolare la complessità dei procedimenti, specie quelli in materia ambientale, all'esito dei quali occorre sempre impartire prescrizioni al soggetto proponente.
Tutto questo emerge chiaramente nei procedimenti amministrativi (di competenza regionale) di Valutazione d'impatto ambientale su cui, infine, ci si soffermerà.

1. La conferenza di servizi

1.1. Dall'organo collegiale preordinato all'accordo amministrativo

Prima di soffermarsi sulla applicazione della conferenza di servizi in materia ambientale, appare opportuno ricostruire in generale la disciplina dell'istituto. La conferenza di servizi è stata oggetto di numerosissime riforme (quasi ogni anno a partire dagli anni Novanta) ed ha assunto un ruolo chiave nelle politiche di semplificazione amministrativa. Tra le riforme più significative vi sono quelle introdotte dalle leggi n. 127/1997[2], n. 15/2005[3], n. 69/2009[4], dal D.L. n. 78/2010[5], dal D.L. n. 70/2011[6], dal D.L. n. 179/2012[7] e dal D.L. n. 133/2014[8]; d.lgs.

2 "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo".
3 "Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa".
4 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile".
5 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".
6 "Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia".
7 "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese".
8 Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive".

n. 127/2016[9].

Le ricostruzioni dogmatiche hanno collocato la conferenza di servizi sia tra gli strumenti di semplificazione, intesa come sburocratizzazione ed accelerazione decisionale, sia tra i procedimenti di coordinamento dei poteri attribuiti a varie e distinte amministrazioni[10].

Le problematiche di fondo che hanno spinto il legislatore ad introdurre e, poi, a modificare continuamente la relativa disciplina giuridica, sono quelle legate alla frammentazione delle competenze amministrative, le quali, essendo ben distinte sulla base del principio di attribuzione, rendono più difficile il coordinamento[11] dei procedimenti amministrativi.

Di qui, sia in dottrina, sia in giurisprudenza, è stato avvertito il problema di qualificare correttamente la conferenza di sevizi che, per certi aspetti, è molto simile agli organi collegiali; per altri, invece, non può che essere solo un procedimento di raccordo tra più amministrazioni o uffici di una stessa amministrazione.

Storicamente, la conferenza di servizi è stata applicata, in

9 "Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124".

10 Si rimanda alla approfondita disamina di D. D'Orsogna, Conferenza di servizi e amministrazione della complessità, Torino, Giappichelli, 2002, passim.

11 Sul coordinamento amministrativo cfr. F. Cortese, Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni, Milano, F. Angeli, 2012, pp. 59, 71-83, il quale ha evidenziato che il coordinamento si è tradotto, nel tempo, in diversi istituti, diversi a seconda della evoluzione dello Stato. Evoluzione, che è iniziata con la concezione monista, la quale, riguardo agli istituti di coordinamento amministrativo, ha implicato l'introduzione di sistemi di vigilanza e controllo, accompagnati da poteri sostitutivi nei confronti del soggetto sottoposto a coordinamento. Successivamente, con l'affermazione del sistema pluralistico dello Stato, il coordinamento ha postulato l'equiordinazione e la leale collaborazione istituzionale con le varie autonomie; ciò, si è tradotto nell'elaborazione di intese, accordi e conferenza tra i livelli di governo. Infine, le moderne forme di coordinamento sono approdate a strumenti implicanti anche schemi privatistici. La disamina di questo A. illustra chiaramente, a p. 162, che nell'ordinamento monista (Stato-apparato), le relazioni interistituzionali sono state, a livello interno, di gerarchia, mentre, all'esterno, di autorità nei confronti degli altri soggetti pubblici e privati. Con l'ordinamento pluralista il coordinamento ha significato una cooperazione interistituzionale per il raggiungimento di obiettivi di governo. Quindi, in definitiva, esistono, prosegue l'A. a pp. 176-180, diverse forme di coordinamento stratificatesi nel tempo, ovvero il coordinamento con sovraordinazione/equiordinazione; il c. procedimentale/extraprocedimentale, infine, il c. misto e per principi ordinatori.

primo luogo, nella materia urbanistica[12] intorno agli anni Cinquanta, nell'ambito dei procedimenti di approvazione dei piani urbanistici, quando il Ministero dei Lavori pubblici, al fine di prevenire possibili attriti tra i diversi organi ministeriali deputati ad esprimersi ed i Comuni promotori dei piani, aveva utilizzato la prassi di convocare, presso di sé, una conferenza centrale di servizi. Tale forma di conferenza è stata qualificata come collaborazione non organica tra amministrazioni, più simile ai modelli organizzatori dei comitati interministeriali.

Tuttavia, questo tipo di conferenza ha registrato un disinteresse da parte dei Comuni, tale che l'avevano applicata molto raramente.

Giova ribadire che la legislazione aveva conosciuto già degli istituti simili[13], formalizzati: nella legge. n. 1822 del 1939 (conferenza formale presso l'amministrazione della Motorizzazione civile nel procedimento di concessione di autolinee), oppure nella legge n. 1643 del 1962 istitutiva dell'ENEL, la quale aveva introdotto la possibilità che quest'ultimo convocasse delle riunioni periodiche, al fine di consultare i rappresentanti degli enti locali e delle associazioni di categoria sulle numerose questioni di politica energetica e tariffaria.

Inoltre, di particolare importanza è stata la conferenza di servizi introdotta con la legge n. 441 del 1987, relativa al procedimento di approvazione regionale degli impianti di smaltimento rifiuti, avverso cui si sono registrate le maggiori opposizioni che hanno dato luogo a lunghissimi arresti procedimentali. In questa legge è stata introdotta l'incisiva norma in forza della quale il provvedimento di approvazione regionale dell'impianto equivale ad una variante urbanistica, nel caso in cui gli strumenti di pianificazione comunale fossero in contrasto con la localizzazione dell'impianto. Sicuramente, ciò ha determinato

12 I contrasti tra Stato e Regione in questa materia poi confluita in quella del Governo del Territorio sono sempre stati risolti con l'utilizzo della Conferenza Stato-Regioni o Unificata; tuttavia, la conferenza di servizi sarebbe lo strumento più adeguato per risolvere i dissensi "interni" alla materia, sol che le Regioni legiferino con norme integrative alla disciplina generale, così da utilizzare la conferenza di servizi per comporre gli interessi contrapposti tra i vari livelli di governo. In merito, si veda F. Bassanini, L. Carbone, *La conferenza di servizi. Il modello e i principi*, in «www.astrid-online.it».

13 Sulle origini dell'istituto si veda anche G.F. Cartei, Servizi (conferenza di), in «Dig. Disc. Pubbl.», Utet giuridica, XIV (1999), p. 65 ss.

la recessione dell'interesse dei Comuni a proteggere i propri territori[14], rispetto a quello della Regione alla costruzione degli impianti di smaltimento rifiuti, senz'altro necessari.

In seguito, ha rappresentato un modello per la legislazione successiva la conferenza di servizi disciplinata con la legge n. 205/1989 sui mondiali di calcio. Nello specifico, la conferenza regolata da questa legge avrebbe potuto essere convocata dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Sindaco, al fine di verificare la conformità dei progetti degli impianti sportivi ai vari vincoli (culturali, ambientali, ecc.) esistenti sulle aree da utilizzare per costruire le opere. È importante sottolineare che tale conferenza avrebbe potuto avere esito positivo solo con l'unanimità dei consensi ivi manifestati dalle amministrazioni convocate.

Poi, la conferenza di servizi è divenuta un istituto di carattere generale, poiché introdotto e disciplinato dalla legge n. 241/1990.

Nelle sue prime versioni, questa legge ha lasciato alla discrezionalità dell'amministrazione procedente la facoltà di indire la conferenza[15] ed ha confermato la regola dell'unanimità dei consensi, senza, tuttavia, risolvere il problema del superamento dei dissensi se non attraverso l'introduzione di un sistema di poteri sostitutivi.

Quindi, la prima conferenza di servizi normata dalla legge generale sul procedimento amministrativo avrebbe dovuto essere funzionale

14 Nelle riforme che hanno riguardato la conferenza di servizi vi è stata una tendenza a depotenziare "il rilievo giuridico di alcuni interessi pubblici che si confrontano nell'area negoziale, e segnatamente di quelli dissenzienti rispetto al disegno dell'amministrazione procedente". Ciò, modificando l'ordine sostanziale delle competenze e assecondando istanze centralistiche. Così, G. Comporti, Conferenze di servizi e ordinamento delle autonomie, in «Dir. amm.», 2/1998, p. 203 e ss., il quale sottolinea, inoltre, che il potere dell'amministrazione procedente di adottare la determinazione conclusiva "rischia di risolversi in buona sostanza nel riconoscimento, astratto ed aprioristico, della preminenza degli interessi fatti valere dallo Stato o dalle Regioni rispetto a quegli, ritenuti di secondo piano, proprio delle amministrazioni locali".

15 Invece le recenti riforme hanno moltiplicato i casi di indizione obbligatoria della conferenza e ciò rende lo strumento meno consensuale, tanto da snaturarne la funzione. A tal proposito, v. L. Torchia, La conferenza di servizi e l'accordo di programma, ovvero della difficile semplificazione, in «Giorn. Dir. Amm.», 1997, p. 6 (versione online), secondo cui "il fattore abilitante al ricorso allo strumento consensuale non è la volontà, come avviene, appunto, normalmente per gli strumenti consensuali, ma un comando unilaterale, posto con una norma che pone un obbligo in capo all'amministrazione", cosicché essi, "finiscono con l'essere strumenti di semplificazione collaborativi soltanto nell'aspetto organizzativo, ma non nell'aspetto di scelta da parte dell'amministrazione".

solo al raggiungimento di un accordo[16] tra le amministrazioni, posto che il suo esito favorevole sarebbe avvenuto solo in base all'unanimità dei consensi.

In quest'ottica, è stata avanzata la tesi che ha qualificato la determinazione conclusiva della conferenza come un accordo amministrativo, facendola rientrare, unitamente all'accordo di programma, nella categoria dei procedimenti "negoziati"[17].

Tuttavia, le successive riforme hanno modificato il funzionamento della conferenza di servizi, sostituendo la regola dell'unanimità con quella della maggioranza, prima, e delle posizioni prevalenti, dopo; ciò, ha, di conseguenza, escluso che l'esito della conferenza di servizi potesse essere ritenuto un accordo in senso tecnico, giacché quest'ultimo presuppone la volontà concorde di tutti i contraenti.

In merito, è stato affermato che, seppure l'esito della conferenza

16 La natura di accordo della determinazione finale della conferenza di servizi, a seguito della modifica della regola dell'unanimità, è stata superata, ma ciò non deve fuorviare dalla funzione propria della conferenza di servizi, che risulta essere innegabilmente quella di coordinare più amministrazioni per il raggiungimento di una mediazione tra gli interessi pubblici emergenti e, talvolta, contrastanti. Tanto che, in dottrina, la conferenza di servizi è stata collocata nella categoria dei procedimenti di concertazione. Sul punto, cfr. A. Sandulli, Il procedimento amministrativo, in Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale, a cura di S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2003, p. 1295 ss.

17 Infatti, secondo S. Cassese, L'arena pubblica Nuovi paradigmi per lo Stato, in «Riv. Trim. dir. Pubbl.», 3/2001, p. 648, in relazione alla conferenza di servizi, "La riunione o la collegialità sono in funzione di uno scopo diverso dalla mera ponderazione degli interessi, che potrebbe trovare luogo nella sequenza procedimentale. Servono ad ampliare o ridurre l'oggetto stesso del procedimento, in funzione degli scambi necessari ad agevolare l'accordo. Si concludono con un accordo, invece che con una decisione a maggioranza, perché quest'ultima riduce in via amministrativa il policentrismo disposto in via legislativa. Vengono in primo piano il negoziato al posto del procedimento, la libertà delle forme in luogo della tipicità, lo scambio in luogo della ponderazione". Inoltre, secondo G. D. Comporti, Diritto delle reti e diritto del territorio: note minime in tema di concorso di procedimenti per conferenza di servizi, in «Foro Amm. C.d.S», 7-8/2005, p. 2332 e ss., "la conferenza di servizi premia la ratio di coordinamento-razionalizzazione di decisioni relative a procedimenti complessi, assicurando la unificazione funzionale di più competenze in una medesima arena negoziale". Anche per G. Cugurra, La semplificazione del procedimento amministrativo nell'art. 17 della l. 15 maggio 1997 n. 127, in «Dir. Amm.», 3-4/1998, p. 481, la conferenza di servizi rientra tra "i modelli procedimentali c.d. negoziati". L'a. individua anche un effetto sostanziale della conferenza, tale da farla rientrare in detta classificazione, che "deriva dalla circostanza che l'esame contestuale dei differenti profili che vengono in rilievo costringe le amministrazioni partecipanti a farsi carico anche degli interessi pubblici diversi da quello affidato alla loro specifica cura, sicché la decisione è il risultato di una negoziazione".

fosse all'evidenza il frutto di una concertazione, essa non avrebbe avuto effetto vincolante nei confronti delle amministrazioni in disaccordo, le quali, infatti, avrebbero potuto esercitare i rimedi oppositivi previsti dalla legge. Pertanto, non sarebbe stato lineare qualificare come accordo in senso stretto una determinazione a cui ciascuna amministrazione avrebbe potuto opporre il proprio dissenso[18].

Indubbiamente, sia la determinazione a maggioranza, sia quella scaturente dalle posizioni prevalenti hanno reso più simile l'istituto in argomento agli organi collegiali veri e propri[19].
Infatti, la vincolatività, anche nei confronti dei componenti dissenzienti, degli effetti giuridici della decisione presa a maggioranza (o in base alle posizioni prevalenti) è caratteristica propria degli organi collegiali in senso stretto.

Ma, tale effetto, in relazione alla conferenza di servizi, è stato dichiarato incostituzionale dalla Consulta la quale, con sentenza 16 dicembre 1993, n. 62[20], ha escluso che la conferenza di servizi fosse un organo collegiale ed ha, altrettanto, ribadito che essa non avrebbe potuto violare il principio di predeterminazione delle competenze in base alla legge; principio posto a salvaguardia delle prerogative degli enti partecipanti.

Pertanto, in dottrina[21] è prevalsa la tesi che ha escluso la natura collegiale della conferenza di servizi; tanto che, l'effetto giuridico della determinazione conclusiva di essa è stato considerato imputabile

18 Così anche G. Gardini, La conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione, in «www.astrid-online.it».
19 L'istituto della conferenza di servizi è stato assunto come "modo per rendere normalmente collegiale l'agire amministrativo e, quindi, per compensare il policentrismo organizzativo con l'unicità della decisione". Così, S. Cassese, L'arena pubblica., cit., p. 611.
20 Reperibile in *www.cortecostituzionale.it.* Questa esegesi è stata ribadita dalle successive pronunce della Corte cost. n. 179/2012 e n. 313/2010, le quali hanno sottolineato la valenza della conferenza di servizi come istituto preordinato al coordinamento dei poteri e alla valutazione contestuale degli interessi contrapposti.
21 Cfr. F.G. Scoca, Analisi giuridica della conferenza di servizi, in «Dir. Amm.», 2/1999, p. 255 ss. il quale attribuisce alla conferenza un ruolo prettamente di coordinamento tra uffici e amministrazioni per la valutazione comparativa degli interessi, rimanendo comunque invariate le competenze e le attribuzioni dei partecipanti alla riunione, i quali, all'esito della stessa, raggiungono un accordo amministrativo nella sua accezione non tecnica del termine.

alle singole amministrazioni partecipanti e non alla conferenza in sé considerata.

All'esito di tale dibattito, è stato possibile configurare il verbale conclusivo della conferenza di servizi come un insieme di decisioni prese singolarmente e contestualmente dagli enti partecipanti[22]; decisione che dev'essere, poi, necessariamente formalizzata nella determinazione motivata di conclusione del procedimento da parte dalla p.A. procedente[23]. Ed è proprio a quest'ultima che dovrebbe essere ricondotto l'effetto giuridico del provvedimento finale il quale, a sua volta, dovrebbe discendere dall'esito della conferenza di servizi[24].

22 Cfr. *Dalla soggettività alla oggettività della funzione. L'Amministrazione pubblica per accordi. La conferenza di servizi*, in *Conferenza di servizi ed accordi di programma*, a cura di G. Palma, Napoli, Editoriale Scientifica, 1994, p. 23, secondo cui la conferenza di servizi non costituisce un organo in sé, ma è soltanto un modulo procedimentale da cui scaturiscono determinazioni distinte.

23 Riguardo al rapporto tra verbale conclusivo della conferenza di servizi e successivo provvedimento dell'autorità procedente, è interessante segnalare un dibattito dottrinale e giurisprudenziale, acuitosi a seguito del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, il quale ha abrogato la disposizione che prescriveva la conformità della determinazione conclusiva con il verbale della conferenza di servizi. Ciò, ha avuto ricadute operative sia in relazione all'onere di impugnazione del verbale in questione, quindi qualificato come atto endoprocedimentale, sia riguardo alla misura dell'autonomia dell'autorità procedente nell'emanazione del provvedimento conclusivo. Cfr. G. Cocozza, *Il provvedimento finale nella conferenza di servizi*, in «Dir. Amm.», 3/2012, p. 503 ss. Giova comunque ribadire che è coerente con la finalità e con la natura dell'istituto la conseguenza che l'atto finale non potrà non riflettere l'assetto degli interessi cristallizzato in sede di conferenza. Così, tra gli altri, G. Cugurra, *La semplificazione*, cit., p. 485.

24 A tal proposito, è opportuno citare qualche massina della giurisprudenza amministrativa, la quale, semplificando l'onere di notificazione del ricorso avverso la decisione presa in conferenza, ha statuito che il ricorso dev'essere notificato solo all'amministrazione procedente la quale emette il provvedimento finale. Non è necessario, quindi, notificare a tutte le pp.aa. partecipanti alla conferenza di servizi. "La conferenza di servizi costituisce un mero strumento organizzatorio di semplificazione procedimentale, non incidente sulla ripartizione delle competenze; ne deriva l'imputabilità degli atti adottati in sede di conferenza o alla singola amministrazione procedente che adotta il provvedimento finale (nel caso della conferenza istruttoria) o a tutte le amministrazioni che attraverso la conferenza esprimono la propria volontà provvedimentale (nell'ipotesi di conferenza decisoria); pertanto, la legittimazione passiva in sede processuale compete solo all'amministrazione o alle amministrazioni che abbiano adottato decisioni rilevanti all'esterno, e non alla conferenza di servizi come organo autonomo" (Cons. Stato, sez. II, 2 febbraio 2013, n. 431/13 in «Foro it.», Rep. 2013, voce Giustizia amministrativa [3340], n. 620). "Attesa la natura di mero modulo di semplificazione sul versante organizzatorio e procedimentale della conferenza di servizi decisoria, in sede giurisdizionale la legittimazione passiva non compete alla conferenza, priva di soggettività autonoma, ma alle singole amministrazioni che per il tramite di detto modulo abbiano adottato tatuizioni di respiro esoprocedimentale oggetto di aggressione processuale" (Cons. Stato, sez. VI, 29 gennaio 2002, n. 491 in «Cons. Stato», 2002, I,

1.2. Dal procedimento "sostitutivo" finalizzato alla decisione "pluristrutturata"

Alla luce di tutto questo, alla conferenza sembra essere attribuito solo un ruolo di coordinamento tra enti ed uffici, finalizzato alla migliore valutazione contestuale e comparativa di tutti gli interessi pubblici da tutelare[25]; ciò, fermo restando che ogni ente può (e deve) agire curando, nel miglior modo, l'interesse pubblico legato alla propria attribuzione.
In definitiva, la conferenza di servizi permette, esclusivamente, di riunire e raccordare, in un unico momento, tutti gli enti e uffici preposti alle valutazioni di competenza[26], nel senso di facilitare il raccordo ed il confronto tra di loro, senza però modificare le relative attribuzioni, poiché, in caso contrario, sarebbe violato il principio di legalità.

140; «Appalti urbanistica edilizia», 2002, 118; «Riv. giur. edilizia», 2002, I, 710; «Foro it.», Rep. 2002, voce Giustizia amministrativa [3340], n. 637). "La conferenza dei servizi non è un organo in senso proprio, ma piuttosto un luogo procedimentale in cui confluiscono giudizi e pareri di uffici ed enti diversi, che non assumono una consistenza soggettiva propria ed autonomia tale da consentirne la qualificazione come organo, ancorché non permanente e/o straordinario; pertanto, la detta conferenza non ha legittimazione passiva nel ricorso proposto avverso l'atto conclusivo del procedimento nel corso del quale essa è intervenuta" (T.a.r. per la Puglia, sez. I, 23 dicembre 1996, n. 714 in Foro it., Rep. 1998, voce Giustizia amministrativa [3340], n. 456). Massime reperibili in «www.giustizia-amministrativa.it».

25 Giova sottolineare che, in disparte la conferenza di servizi, l'art. 20, c. 4, lett. a) della Legge Bassanini (l. 59/1997), al fine di superare e risolvere la frammentazione delle competenze tra uffici ed enti, aveva previsto l'istituzione di centri interservizi, "dove ricollocare il personale degli organi soppressi e raggruppare competenze diverse ma confluenti in un'unica procedura". La diversità tra tali centri interservizi e la conferenza di servizi sembrava essere data dalla "stabilità organizzativa del centro interservizi a fronte della necessità di convocare di volta in volta la conferenza e, in secondo luogo, dalla diversa finalità perseguita dal primo rispetto alla seconda: la conferenza di servizi è volta ad esaminare contestualmente interessi pubblici diversi facenti capo a più amministrazioni; il centro interservizi, invece, è teso allo svolgimento contestuale di diverse competenze, anche facenti capo ad uffici di una medesima amministrazione". Così A. Sandulli, *La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione*, in «Giorn. Dir. Amm.», 10/1997, p. 6 (versione online).

26 In dottrina è stato sottolineato che «le regole del dialogo non possono sovvertire l'assetto delle competenze dei soggetti coinvolti nel dialogo. Non a caso si è detto che, a prescindere dal possibile diverso effetto delle determinazioni ivi concordate, "lo spazio all'interno del quale si muove la conferenza non è quello della deroga, ma quello della composizione delle discrezionalità amministrative e dei poteri spettanti alle amministrazioni partecipanti. Essa si pone come momento di confluenza delle volontà delle singole amministrazioni, nel rispetto dell'ordinamento normativo e amministrativo vigente"». Così G.D. Comporti, *Diritto delle reti e diritto del territorio*, cit., che a sua volta ha citato il parere del Consiglio di Stato n. 1622/97.

Siffatta ricostruzione aveva, di certo, valorizzato il fine del coordinamento tra più enti e/o uffici, chiamati ad esprimersi su di un progetto, ritenendo recessivo, invece, l'obiettivo della semplificazione, intesa quale strumento per giungere celermente ad una decisione pur che sia[27].

La finalità principale della conferenza di servizi sarebbe, sostanzialmente, quella di riportare ad unità il pluralismo amministrativo[28].

Sotto altro punto di vista, la conferenza di servizi ha, nel tempo, perso i suoi originari caratteri di informalità, in quanto le varie riforme ne hanno procedimentalizzato le fasi, prevedendo termini, convocazioni e regole di partecipazione. Ciò ne ha complicato il funzionamento, in contrasto con la dichiarata finalità di semplificazione amministrativa, tanto che la conferenza di servizi è divenuto un procedimento meramente sostitutivo dei vari procedimenti e sub-procedimenti i quali, normalmente, sarebbero stati necessari per l'autorizzazione di un'opera.

A tal proposito, è stato evidenziato che la riforma del 2016 pare essersi ispirata «al modello del "procedimento unificato", inaugurato per la prima volta nella cd. Legge sblocca centrali n. 55/2002; un modello che tende a degradare gli apporti decisori a meri "pareri". Proprio quel modello da cui la Corte costituzionale prese criticamente le mosse per costruire (a partire dalle sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004) i canoni della leale collaborazione»[29]. Insomma, uno schema procedimentale in cui prevale l'accentramento e la decisione celere e semplificata, piuttosto che la decisione concertata e coordinata, poiché, in ultima analisi,

27 A proposito dell'effetto accelerante dei meccanismi di semplificazione in argomento, molto efficacemente è stato sottolineato che "Lo strumento di semplificazione diviene, in presenza di veti contrapposti che impediscono la decisione, non più un meccanismo per prendere la decisione migliore, ma un meccanismo per arrivare ad una decisione, quale che sia, altrimenti impossibile", L. Torchia, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma, ovvero della difficile semplificazione*, cit., n. 7, p. 3 (versione online).

28 F. Merusi, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, in *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Atti del XXXVII convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna 19-21 settembre 1991, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 57-58.

29 D. D'Orsogna, *Semplificazione e conferenza di servizi*, Relazione convegno AIPDA 2016, in «www.diritto-amministrativo.org».

il potere decisionale finale è stato attribuito ad una sola p.A., quella procedente. Tanto che il d.lgs. n. 127/2016[30] ha stabilito come, di regola, la conferenza di servizi debba essere celebrata in modalità semplificata, ossia asincrona, trasformando in eccezione la riunione contestuale dei partecipanti. Ciò, in quanto la partecipazione fisica alle riunioni della conferenza da parte dei funzionari degli enti convocati, sempre più carenti di organico, avrebbe rappresentato un impedimento alla celerità della conclusione del procedimento.

Alla luce di questo, sembra corretto affermare che l'istituto della conferenza di servizi costituisce, attualmente, un modulo procedimentale, il quale è finalizzato al superamento delle sequenze procedimentali proprie di ogni atto di assenso individualmente considerato.

Quindi, l'esito della conferenza rappresenta una decisione "pluristrutturata", idonea a sostituire tutti i procedimenti amministrativi che sarebbero necessari se si seguisse l'iter ordinario di approvazione.
In tale prospettiva, l'utilizzo della conferenza di servizi dovrebbe favorire, in modo significativo, la semplificazione dei processi decisionali più complessi[31].

30 In generale, come condivisibilmente ha evidenziato E. Scotti, *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo*, in «Federalismi.it», n. 16/2016, la scelta delle varie riforme di una regolamentazione procedimentale così dettagliata quale quella della conferenza di servizi conduce al risultato di una prevalenza della forma sulla sostanza dell'azione amministrativa, tanto che molte norme sono inattuate, oppure, vengo applicate formalisticamente.

31 Nel contrasto tra le esigenze di coordinamento e di semplificazione, che sono state perseguite dalle varie riforme dell'istituto in argomento, secondo E. Scotti, *op. cit.,* p. 12 "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". In dottrina, è pacifico l'inquadramento della conferenza di servizi tra gli istituti di coordinamento e di semplificazione; tuttavia, tra le due finalità, gli ultimi interventi legislativi sembrano perseguire di più la semplificazione, intesa come raggiungimento di una decisione. Secondo S. Civitarese Matteucci, *Conferenza di servizi*, in «Enc. Dir.», Annali, II, tomo 2, Milano, Giuffrè, 2008, p. 276, "nel caso della disciplina delle conferenze di servizi decisorie, […], si potrebbe a ragione anche parlare di aggiramento della complessità, trattandosi dell'esigenza di giungere comunque ad una decisione possibilmente favorevole all'interesse del soggetto procedente".

2. Il ruolo del rappresentante unico

2.1. Considerazioni generali sull'istituto

L'obiettivo della semplificazione dei processi decisionali è stato sicuramente perseguito anche mediante l'introduzione del rappresentante unico delle amministrazioni dello Stato e di quelle territoriali.

Tale nuova figura avrebbe dovuto risolvere ulteriormente il problema della frammentazione delle competenze e degli apparati[32]; questo, mediante una limitazione del numero dei soggetti partecipanti alla riunione della conferenza di servizi, ridotta ad un confronto solo tra diversi livelli di governo territoriale. Così, la dialettica interna sia alla singola amministrazione, sia alle amministrazioni appartenenti allo stesso ordine di governo, si sarebbe svolta in una sede diversa dalla conferenza decisoria.

Tuttavia, mentre per le amministrazioni statali l'art. 14 ter, l. n. 241/1990, commi 4 e 5, ha disciplinato le modalità di designazione del rappresentante, relativamente alle amministrazioni territoriali è stata lasciata ampia autonomia, sia in relazione ai criteri di nomina, sia rispetto al perimetro dei suoi poteri.

In particolare, al Presidente del Consiglio dei Ministri spetta la potestà di indicare il rappresentante delle amministrazioni statali, ove esse non siano soltanto quelle periferiche; in tale ultimo caso, la relativa nomina diviene attribuzione del Prefetto[33].

La norma appena citata, lì dove fa riferimento alle "amministrazioni statali", ha generato una serie di perplessità relative alla corretta individuazione di tutte le amministrazioni rappresentate; tanto che, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha chiesto un parere

32 Cfr. L. De Lucia, *La conferenza di servizi nello schema di decreto legislativo del gennaio 2016*, in «www.Giustamm.it», 5/2016.

33 In tema di rappresentante unico cfr. anche la ricostruzione di A. Fiori, *Il rappresentante unico delle Amministrazioni e il contemperamento degli interessi pubblici nel nuovo modello di conferenza di servizi*, in «Riv. giur. Cammino Diritto», n. 7/2018.

al Consiglio di Stato. Quest'ultimo, nel suo parere n. 1127/2018[34], ha precisato, per esempio, che nelle ipotesi in cui siano coinvolti enti pubblici non economici nazionali, vigilati da amministrazioni dello Stato, i primi possano essere presenti nella conferenza di servizi come soggetto a sé stante e che, pertanto, vi partecipino con un proprio rappresentante. In tal senso gli enti pubblici non economici non andrebbero assimilati ad un'amministrazione dello Stato "come prevista dal comma 4", e che quindi debba escludersi che il rappresentante unico previsto dalla norma "rappresenti entrambi i soggetti, ovvero tanto l'ente vigilato quanto l'autorità ministeriale vigilante".

L'assente disciplina in merito al processo decisionale di formazione della volontà del rappresentante unico[35], e la mancanza di criteri di coordinamento tra gli uffici o enti rappresentati, lasciano irrisolta una serie di questioni[36].

Prima fra tutte, quella relativa al rapporto del rappresentante unico con le amministrazioni rappresentate[37]; rapporto che il Consiglio

34 Reperibile in «www.giustizia-amministrativa.it».

35 A volte le amministrazioni non applicano correttamente tale istituto e fanno riferimento alle regole generali della conferenza di servizi per la disciplina del rapporto tra rappresentante e rappresentati. Così F. Risso, *La conferenza di servizi: strumento di composizione dei conflitti?*, in «www.giustiziamministrativa.it». La regola della prevalenza delle posizioni dovrebbe essere anch'essa applicata dal rappresentante unico, al fine di addivenire all'individuazione della posizione univoca dell'ente rappresentato; così anche F. Scalia, *Prospettive e profili problematici della nuova conferenza di servizi*, in «Riv. Giur. Edil», 6/2016, p. 625 e ss. (pag. 6 versione online).

36 Le principali questioni irrisolte che riguardano la nuova figura del rappresentante unico saranno trattate di seguito e sono principalmente due: il rapporto tra rappresentante e rappresentati ed il compunto delle posizioni prevalenti interne all'amministrazione rappresentata. Questioni che ha individuato anche G. Vesperini, *La nuova conferenza di servizi*, in «Giorn. Dir. Amm.», 5/2016, p. 583; anche M. Santini, *La conferenza di servizi dopo la riforma Madia: questione di (ulteriori) norme o di cultura?*, in «Urb. App.», 2, 2016, p. 132. Sull'assenza di regolamentazione del meccanismo di formazione della volontà del rappresentante unico, critico è anche L. Carbonara, *La nuova conferenza di servizi: la complessa ricerca della semplificazione, tra composizione degli interessi e celerità decisionale*, in «www.Giustamm.it», 10/2016.

37 Circa questo problema, in dottrina è stato evidenziato che il rapporto tra rappresentante e rappresentati di un medesimo livello di governo, non essendo stato normato, si è svolto nella prassi seguendo le normali regole della conferenza di servizi. Ciò, ha vanificato l'intento della riforma di anticipare la composizione dei dissensi interni rispetto alla conferenza simultanea; inoltre, vi è anche una voce critica in merito allo svolgimento di una subconferenza preordinata alla valutazione contestuale, da parte del rappresentante, di tutte le posizioni interne dell'amministrazione rappresentata. Cfr. G. Vesperini, *La prima applicazione della nuova conferenza di servizi*, in «Giorn. Dir. Amm.», 6/2017, p. 698.

di Stato, nel parere n. 890/2016[38], ha ribadito non essere quello di "mandato imperativo". Così, sono lasciati ampi margini di autonomia[39] al rappresentante, bilanciati dalla possibilità per le amministrazioni rappresentate di partecipare ugualmente alla conferenza, seppur con un ruolo di mero supporto al proprio rappresentante.

Invece, nei confronti delle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili, tale autonomia del rappresentante è meno accentuata, poiché tali amministrazioni possono, in ogni caso, manifestare nel corso della conferenza il dissenso anche se il proprio rappresentante unico abbia espresso una posizione diversa. E ciò è in correlazione con la possibilità di attivare i nuovi rimedi oppositivi (introdotti dalla riforma "Madia"), disciplinati dall'art. 14 quinquies, l. 241/1990.

Inoltre, è controverso il rapporto tra amministrazione procedente e rappresentante unico, quando tali figure, pur appartenendo allo stesso livello di governo (statale o territoriale), non coincidono.

Preliminarmente, è stato chiarito dal Consiglio di Stato nel parere n. 1127/2018 che la finalità semplificatoria ed acceleratoria della conferenza di servizi sarebbe coerente con la eventuale coincidenza delle due figure in un unico soggetto, con il solo limite dell'esistenza di un conflitto d'interessi, da valutare sempre caso per caso.

Tutto questo non esclude il potere dell'amministrazione procedente di partecipare autonomamente alla conferenza con un responsabile che sia persona diversa dal proprio rappresentante unico.

Di primo piano è, altresì, la problematica relativa alla incerta formazione della posizione univoca che dev'essere manifestata in conferenza dal rappresentante unico, il quale, secondo la dottrina e la giurisprudenza amministrativa, avrebbe una funzione di mediazione, non dovendo svolgere un'attività meramente "notarile", ma di sintesi e

38 Reperibile in «www.giustizia-amministrativa.it».

39 Per una breve sintesi sul punto, cfr. anche il recente contributo di G. Mari, *Primarietà degli interessi sensibili e relativa garanzia nel silenzio assenso tra pp.AA. e nella conferenza*, in «Riv. Giur. Edil.», 5/2017, p. 305 e ss. (p. 9 versione online). In merito all'assenza di disciplina del rapporto di rappresentanza ed all'ampia autonomia che ne discende cfr. anche M. Benedetti, *L'attuazione della nuova conferenza di servizi*, in «Giorn. Dir. Amm.», 3/2017, p. 297 ss. (p. 5 versione online).

coordinamento.

Infatti, il rappresentante dovrebbe effettuare una istruttoria preliminare (anche non formalizzandone i contenuti) tra le amministrazioni o uffici rappresentati[40], atta a stabilire i margini di operatività del suo agire in sede di conferenza; ciò, con la precisazione che, non essendovi una normativa generale, i rapporti interni tra rappresentato e rappresentante non sarebbero opponibili ai terzi di tale rapporto.

Sul punto, anche la Circolare n. 28 del 2017 del Ministero dell'Interno[41], volta a fornire indicazioni al Rappresentante unico delle amministrazioni periferiche dello Stato, ha individuato, come prassi, quella di svolgere proprio un'istruttoria interna[42], anche informale, per cercare di trovare un punto di equilibrio tra le varie posizioni degli enti rappresentati.

L'utilità dell'istruttoria interna del rappresentante unico è anche ribadita dal Consiglio di Stato nel suo parere della Commissione speciale n. 1127/2018, la quale ha ritenuto sufficiente che il confronto interno all'amministrazione rappresentata si potesse svolgere senza particolari formalità; è stato, in aggiunta, precisato che, in assenza di tale concertazione, non vi sarebbe alcuna illegittimità, ferma restando, tuttavia, la responsabilità del dirigente preposto circa la corretta individuazione della posizione unitaria dell'ente rappresentato.

A tal proposito, dalla comparazione delle normative regionali[43]

40 Sul punto, infatti, secondo S. Battini, *La trasformazione della conferenza di servizi e il sogno di Chuang-Tzu*, in *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, a cura di S. Battini, Roma, Nel Diritto Editore, 2016, p. 23, tramite il rappresentante "il contemperamento degli interessi avviene fuori (e forse prima) della conferenza, all'interno di ciascun livello di governo, e invece dentro la conferenza simultanea solo fra livelli di governo".

41 Reperibile in «www.interno.gov.it».

42 Circa la necessità di ricorrere più spesso alla conferenza di servizi preliminare, nella sua funzione istruttoria, si veda G. Cocozza, *La conferenza di servizi nella Riforma Madia: nuovi raccordi tra procedimenti e ruolo dell'amministrazione procedente*, in «www.GiustAmm.it», n. 4/2018.

43 In merito, la Delibera di Giunta della Regione Campania n. 680/2017 la quale reca "INDIRIZZI OPERATIVI E PROCEDURALI PER LO SVOLGIMENTO DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE IN REGIONE CAMPANIA" si limita a stabilire che "ferma restante la necessaria e obbligatoria partecipazione alle sedute della Conferenza dei singoli Uffici Regionali e delle agenzie strumentali della Regione Campania ai fini del supporto al Rappresentante unico, e quindi del loro contributo ai lavori della Conferenza, la posizione dei singoli uffici regionali e

spicca la regolamentazione della Regione Lazio[44] e della Regione Toscana[45].

Per inciso, giova ribadire che l'art. 14 ter, comma 5, l. n. 241/90 ha lasciato ampia autonomia agli enti di governo territoriale di disciplinare sia le modalità di designazione del proprio rappresentante, sia il rapporto tra questi e l'amministrazione rappresentata.

delle agenzie strumentali della Regione Campania è trasmessa all'UOD Valutazioni Ambientali e al Rappresentante unico della Regione Campania".

44 Art. 87, del Regolamento Regione Lazio n. 2/2002: "Conferenza di servizi interna" "1. Al fine di acquisire autorizzazioni, pareri, nulla osta o atti di assenso comunque denominati, da rendere in una conferenza di servizi in forma simultanea convocata da una amministrazione statale o locale, è indetta, dalla struttura del Segretario generale, una conferenza di servizi interna tra le strutture competenti ad esprimere i relativi atti richiesti. 2. La conferenza di servizi interna è gestita, in tutti i suoi adempimenti amministrativi, dalla struttura del Segretario generale fino alla designazione del rappresentante unico regionale. 3. Il prosieguo della conferenza di servizi interna è gestita, in tutti i suoi adempimenti tecnico- amministrativi, dal rappresentante unico regionale, che definisce tempi e modalità di acquisizione degli atti di cui al comma 1 ed esprime la posizione unica di tutte le amministrazioni riconducibili alla Regione tramite formulazione del parere unico, fermo restando il ruolo di coordinamento della struttura del Segretario generale. 4. Decorsi i termini di cui all'articolo 17-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, per il rilascio degli atti richiesti dalla data di indizione della conferenza di servizi interna, gli stessi si intendono acquisiti ed equivalgono ad un assenso senza condizioni. 5. La conferenza di servizi interna può essere inoltre convocata, con le medesime modalità di cui ai commi precedenti, in tutti i casi in cui, ai fini della conclusione di un procedimento di competenza regionale, sia necessario acquisire autorizzazioni, pareri, nulla osta o altri assensi di competenza di almeno altre due strutture o amministrazioni riconducibili alla Regione".

45 Art. 26 – ter, Legge n. 40/2009 e ss.mm.ii., rubricato "Formazione della posizione unica regionale", secondo cui: "1. Ai fini della definizione della posizione unica regionale, entro la data prevista per lo svolgimento della prima riunione della conferenza di servizi simultanea, il RUR chiede, tempestivamente, ai responsabili delle strutture regionali e delle amministrazioni riconducibili alla Regione, il rilascio degli atti di assenso oggetto della conferenza. 2. Il RUR acquisisce ordinariamente gli atti di assenso in modalità asincrona, assegnando un termine non inferiore a dieci giorni per il rilascio degli stessi. 3. Nei casi di particolare complessità delle determinazioni da assumere o di mancata acquisizione degli atti ai sensi del comma 2, il RUR convoca una conferenza interna in modalità simultanea, definendo tempi e modalità di acquisizione degli atti. 4. Decorsi inutilmente i termini assegnati dal RUR alle strutture partecipanti alla conferenza interna, gli atti di assenso si intendono acquisiti senza condizioni. 5. I responsabili delle strutture convocate possono delegare a partecipare alla conferenza interna i dipendenti di cui all'articolo 26, comma 3. 6. A conclusione dei lavori della conferenza interna il RUR redige un verbale sottoscritto da tutti i partecipanti. 7. A seguito dell'acquisizione degli atti di assenso con le modalità di cui ai commi 2 o 3, il RUR esprime, con proprio atto, il parere unico regionale in cui è formalizzata la posizione univoca e vincolante della Regione ai fini della conferenza di servizi".

2.2. La conferenza di servizi interna

In particolare, le discipline regionali appena citate e specificate in nota hanno previsto che il Rappresentante unico regionale dovesse convocare una conferenza di servizi interna, al fine di individuare la volontà prevalente degli organi e degli uffici rappresentati. É come se si dovesse svolgere una ulteriore conferenza (interna), preliminare ai lavori della conferenza (esterna) decisoria[46]. Sicché, mediante tale sub-procedimento, sarebbe possibile individuare e pervenire ad una decisione, appunto "pluristrutturata", all'interno della stessa amministrazione.

Ciò configura una prima e significativa forma di regolamentazione del rapporto tra rappresentante unico e amministrazione rappresentata, attraverso lo stesso strumento della conferenza di servizi, nella sua versione endoprocedimentale e, soprattutto, interna allo stesso ente.
In ogni caso, una puntuale procedimentalizzazione dell'attività istruttoria del rappresentante unico farebbe emergere, con più chiarezza, i possibili conflitti tra le varie posizioni antagoniste e, quindi, tra i vari interessi pubblici che ciascuna p.a. ha il dovere di tutelare in base alle rispettive competenze[47].

Ciò assicurerebbe al rappresentante unico una maggiore collaborazione da parte del personale degli uffici dell'amministrazione rappresentata o, se trattasi del rappresentante dello Stato, la collaborazione delle amministrazioni statali rappresentate; sicché, i processi decisionali z

46 La necessità che il coordinamento e la sintesi delle posizioni interne alla stessa p.a. siano svolte preliminarmente alla conferenza è stata evidenziata da L. Torchia, *Introduzione*, in *I nodi della pubblica Amministrazione*, a cura di L. Torchia, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 24, secondo cui "Capita che la stessa amministrazione sia rappresentata in conferenza da più di un funzionario, e che questi esprimano posizioni differenti. Almeno il coordinamento interno alla singola amministrazione dovrebbe essere preliminare alla conferenza, in modo che la posizione espressa sia unitaria e fondata su una ponderazione di interessi già effettuata e non gravi, invece, sul complesso processo decisionale".

47 La frammentazione dei vari livelli di governo accentua la conflittualità, pertanto, l'accentramento delle funzioni potrebbe essere la via per ridurre i conflitti inter-procedimentali con particolare riguardo alla materia ambientale. Così, A. Averardi, L. Carbonara, E. Morlino, V. Turchini, *Industria petrolifera e attività amministrativa. Il caso del petrolio in Basilicata*, in L. Torchia, *o.u.c.*, p. 201.

3. Conclusione della conferenza e manifestazione delle "posizioni prevalenti"

Dopo avere evidenziato la natura giuridica della conferenza di servizi ed il fondamentale ruolo del rappresentante unico, è opportuno analizzare in che modo l'insieme di decisioni assunte in sede di conferenza di servizi produca l'effetto giuridico di una determinazione positiva o, viceversa, negativa della stessa.

Nella regolazione originaria della conferenza di servizi, quest'ultima si sarebbe potuta concludere favorevolmente solo se vi fosse stata unanimità da parte delle amministrazioni convocate[48]; senza dubbio, tale regola era stata quella più rispettosa del principio di legalità (che impone il rispetto delle competenze ribadito dalla Corte costituzionale), nonché conferente con la tesi "negoziale" sopra menzionata.

Le successive riforme, di contro, per superare il sostanziale potere di veto che la regola dell'unanimità aveva attribuito anche ad una sola amministrazione convocata, sono giunte a sostituire tale regola con quella della maggioranza dei consensi. Ciò ha destato forti perplessità, poiché in contrasto con la ormai pacifica esclusione della conferenza di servizi dal novero degli organi collegiali, le cui determinazioni si formano proprio in base al principio maggioritario.

Infine, la disciplina attuale ha previsto che la conferenza si possa concludere positivamente sulla base delle posizioni prevalenti espresse dai rappresentanti degli enti coinvolti[49], lasciando, così, all'amministrazione

48 Difatti, ha sottolineato F. Frattini, *Le fonti della gerarchia degli interessi*, in *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo,* cit., p. 35, che sotto la vigenza della precedente disciplina, l'amministrazione non avrebbe potuto effettuare una valutazione comparativa degli interessi coinvolti se non si fosse raggiunta l'unanimità in sede di conferenza di servizi.

49 In relazione a tale aspetto, ossia quello di aver introdotto un meccanismo decisionale, volto al superamento del dissenso, molto efficacemente è stato evidenziato che "una tecnica decisionale che punti tutto sulla capacità di sintesi delle diverse posizioni a confronto, attraverso un meccanismo di superamento del dissenso espresso dagli enti che siedono in conferenza, non può che porsi ontologicamente in conflitto con il principio di autonomia e competenza esclusiva. Di qui la difficoltà di conciliare le due anime insite nell'istituto: semplificazione delle procedure, da un lato, garanzia delle autonomie, dall'altro". Così G. Gardini, *La conferenza di*

procedente l'arduo compito di individuare i criteri di prevalenza.

Per inciso, giova evidenziare che, in caso di conferenza semplificata ex art. 14 bis, l. n. 241/1990, il criterio che l'amministrazione dovrebbe utilizzare per giungere alla decisione sembrerebbe quello della "superabilità" o meno dei dissensi pervenuti. Tanto emerge dalla lettura del comma 5 della citata disposizione. Ma anche tale criterio impone un'ardua scelta in capo alla P.A. procedente, ossia quella di stabilire in quali circostanze un dissenso di un'altra amministrazione sia superabile, oppure non sia idoneo ad "apportare modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza".

Quanto al giudizio di prevalenza, il Consiglio di Stato, a partire dalla sentenza n. 4374 del 2014[50], ha escluso fermamente che il giudizio di prevalenza fosse un giudizio basato solo sul numero degli assensi ed ha affermato che la prevalenza debba appurarsi in ragione della rilevanza degli interessi alla cui tutela sono preordinate le amministrazioni assenzienti.

Tuttavia, l'applicazione concreta di tale principio è di non facile attuazione, in quanto il criterio di individuazione delle posizioni prevalenti risulta essere un concetto molto indeterminato[51].

In aggiunta, giova precisare che la misura del "peso specifico" di ciascun interesse pubblico, ai fini del giudizio di prevalenza in argomento, dev'essere individuata tenendo conto delle posizioni di tutte le amministrazioni partecipanti; quindi, anche di quelle dissenzienti le quali, pur dovendosi esprimere per il tramite del rappresentante unico, siano contrarie alla posizione assunta da quest'ultimo.

In altre parole, la posizione dell'amministrazione che abbia manifestato il proprio dissenso (o viceversa l'assenso) al rappresentante unico e che, allo stesso tempo, sia risultata non essere prevalente rispetto ai pareri espressi dalle altre amministrazioni appartenenti allo stesso livello di governo, potrebbe, comunque, essere considerata determinante

servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione, cit., p. 2.

50 Reperibile in «www.giustizia-amministrativa.it».

51 Così anche, L. De Lucia, *La conferenza di servizi nello schema di decreto legislativo del gennaio 2016*, cit., *passim*.

sull'esito della conferenza di servizi decisoria.

Ossia, il giudizio di prevalenza non dovrebbe basarsi, esclusivamente, sulle posizioni univoche manifestate dai rappresentanti unici, ma dovrebbe considerare il "peso specifico" di tutte le amministrazioni (o meglio degli interessi pubblici alla cui cura sono preordinate) chiamate ad esprimersi sul progetto[52].

Infatti, ai fini dell'attivazione del rimedio oppositivo[53] di cui all'art. 14 quinquies della Legge n. 241/1990, le amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili possono manifestare il proprio dissenso[54] indipendentemente dalla posizione del relativo rappresentante unico.

In definitiva, la complessa attività di ponderazione e di comparazione degli interessi pubblici coinvolti è affidata sia all'amministrazione procedente (in relazione all'esito della conferenza decisoria) sia, a livello interno, al rappresentante unico, il quale è chiamato a mediare e coordinare le posizioni dei vari uffici (ed organi) dello stesso ente o di quelli appartenenti allo stesso livello di governo.

Di certo, il giudizio finale di prevalenza pare essere un'attribuzione

52 Difatti, in un caso esaminato nella ricerca commissionata dalla Regione Campania (procedimento autorizzatorio di un impianto eolico nel Comune di Colle Sannita), la Regione, quale amministrazione procedente, ha giudicato prevalenti i dissensi afferenti alla protezione del paesaggio, manifestati dal Comune e, soprattutto, dalla Soprintendenza, ritenendo recessivi, di contro, gli assensi espressi da alcuni organi dalla stessa Regione (ARPAC e ASL).

53 In relazione alla facoltà di opposizione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri da parte dell'amministrazione dissenziente, la quale sia preposta alla cura degli interessi qualificati, un recente parere del Consiglio di Stato (Numero 02534/2019 e data 30/09/2019 Spedizione, in «www.giustizia-amministrativa.it») ha interpretato la normativa, nel senso di escludere la legittimazione del Comune e del proprio Sindaco ad attivare il rimedio oppositivo in parola. Ciò, in quanto di regola il Comune ed il Sindaco, nella veste, quest'ultimo, di autorità sanitaria, non hanno attribuzioni specifiche in materia di tutela degli interessi sensibili; tuttalpiù, esercitano funzioni delegate molto spesso dalla Regione, le quali non implicano il rilascio di valutazioni tecniche specifiche aventi ad oggetto gli interessi inerenti al tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini. Tuttavia, il Consiglio di Stato ha ammesso, eccezionalmente, la possibilità che il Comune possa esercitare il rimedio oppositivo in argomento, qualora esso sia stato preposto, da una normativa speciale, al rilascio di pareri o atti di assenso aventi ad oggetto valutazioni tecniche che incidono sulla decisione finale della conferenza di servizi.

54 Circa il sistema dei rimedi e della manifestazione del dissenso da parte delle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili, si anche veda la ricostruzione di R. Dipace, *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, in «www.Federalismi.it», 16/2016.

esclusiva dell'amministrazione procedente che, quindi, è destinata ad accertare quali e quanti degli interessi pubblici rappresentanti in conferenza possano dare luogo alla determinazione positiva, in quanto ritenuti prevalenti[55].

Quindi, l'amministrazione procedente ha un ruolo fondamentale il quale, come detto sopra, non si sovrappone a quello del rappresentante unico[56], fermo restando che i due ruoli possono essere svolti dallo stesso soggetto.

Degno di nota è l'assunto di autorevole dottrina[57] la quale ha sostenuto che la conferenza di servizi rappresenti l'unico procedimento codificato di coordinamento tra pubbliche amministrazioni non gerarchicamente ordinate; istituto attraverso cui l'interesse pubblico curato da ciascuna amministrazione partecipante si converte in interesse procedimentale.

Interesse che dev'essere, quindi, valutato e comparato insieme agli altri nel giudizio di prevalenza da parte della p.a. procedente.

La materia ove più è avvertita la necessità del coordinamento amministrativo tra plurime pp.AA. è, certamente, quella ambientale.

55 Secondo G. Vesperini, *La nuova conferenza di servizi*, cit., p. 584, "per accertare la prevalenza si deve tener conto delle posizioni delle amministrazioni rappresentate, introdotte nella conferenza per il tramite del rappresentante". Principio ribadito anche in altro scritto: G. Vesperini, *Superare la frammentazione: la conferenza simultanea e il ruolo del rappresentante unico*, in S. Battini, *op. cit.*, p. 57.

56 Secondo E. Scotti*, op. cit.*, p. 17 e ss., sia la funzione del rappresentante unico, sia quella dell'amministrazione procedente, i quali hanno il potere di ponderazione e bilanciamento degli interessi antitetici, tale da poter decidere la posizione prevalente della conferenza di servizi, sono incostituzionali e modificano il sistema delle competenze. La riforma Madia ha, quindi, introdotto un meccanismo formale di ricomposizione degli interessi eterogenei e conflittuali, così eliminando il conseguente pluralismo dell'azione amministrativa.

57 F. Merusi, *Il coordinamento e la collaborazione*, cit., pp. 40-41.

4. Specificità dei procedimenti in materia di valutazioni d'impatto ambientale con particolare riferimento al Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale

Una parte della riforma del 2016[58] ha riguardato la conferenza di servizi relativa al procedimento di Valutazione d'impatto ambientale, attribuendo a tale conferenza una speciale disciplina.
In particolare, il nuovo art. 14, comma 4, l. n. 241/1990[59] ha coordinato ed unificato il subprocedimento di V.I.A. assieme agli altri procedimenti amministrativi il cui svolgimento sia necessario per autorizzare un progetto avente degli impatti significativi sull'ambiente.

La norma in questione ha, in più, stabilito che nel corso di tale procedimento debba essere convocata una conferenza di servizi decisoria in modalità, rigorosamente, sincrona; ciò rappresenta un'eccezione allo svolgimento della conferenza in modalità sincrona, che rappresenta, attualmente, la regola.

La citata disposizione contenuta nella legge generale sul procedimento amministrativo rinvia, per i procedimenti di competenza regionale, all'art. 27 bis del d.lgs. n. 152/2006[60], il quale ha disciplinato, di recente, il procedimento preordinato al rilascio del nuovo Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (P.A.U.R.); provvedimento atto a sostituire tutti gli atti di assenso necessari alla realizzazione di un

58 Importante è evidenziare che, con tale riforma, è stata avviata una fase di monitoraggio e implementazione coordinata dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con l'istituzione anche di un help-desk in collaborazione con le Regioni, gli enti locali e le associazioni rappresentative. Cfr. S. Paparo, *La conferenza di servizi alla prova dei fatti: le nuove soluzioni alla luce dell'esperienza applicativa*, in S. Battini, *op. cit.*, p. 171.

59 "Qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto, vengono acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'articolo 14-ter, secondo quanto previsto dall'articolo 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152."

60 La normativa sul procedimento autorizzatorio unico regionale (P.A.U.R.) è contenuta nel d.lgs. 104/2017, (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), che ha modificato il Codice dell'Ambiente.

progetto, qualora ne debba essere, preliminarmente, valutato l'impatto ambientale.

Infine, la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi, la quale viene equiparata, negli effetti, al provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR)[61], dev'essere comunque formalizzata dalla p.A. procedente.

Sono state riscontrate alcune prassi regionali[62] secondo cui, nell'atto conclusivo del procedimento in questione, debbano essere allegati i singoli atti autorizzatori e titoli abilitativi di competenza delle varie amministrazioni chiamate ad esprimersi. Questo, però, implica un rilascio degli stessi atti che sia postumo alla conclusione della conferenza di servizi.

Questa prassi potrebbe rappresentare una criticità procedimentale, poiché le amministrazioni chiamate al rilascio dei titoli abilitativi, comunicando l'atto di competenza con un rilevante ritardo, potrebbero rallentare l'emissione del provvedimento conclusivo del procedimento.

Sicché, sarebbe vanificata la portata dell'art. 14-quater., l n.

61 Art. 27 bis: "La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita".

62 Ad esempio, la D.G.R. della Campania, n. 680/2017, la quale reca "INDIRIZZI OPERATIVI E PROCEDURALI PER LO SVOLGIMENTO DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE IN REGIONE CAMPANIA" ha prescritto, al punto 6.2.4.7 "Determinazione motivata di conclusione della conferenza ovvero provvedimento autorizzatorio unico regionale", che a tale provvedimento andassero allegati anche i titoli abilitativi sostituiti i quali avrebbero dovuto essere, comunque, rilasciati dalle amministrazioni competenti dopo la redazione del verbale conclusivo della conferenza di servizi. In seguito, la Delibera della Giunta Regionale n. 538 del 05/11/2019, avente ad oggetto "D.LGS. 152/2006, ART. 27-BIS - PROVVEDIMENTO AUTORIZZATORIO UNICO REGIONALE - DETERMINAZIONI IN ORDINE AI TITOLI ABILITATIVI" ha ammesso la possibilità che: "nel caso di progetti sottoposti a Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale, il Proponente ex. art. 27 bis D.lgs. 152/2006 ha la facoltà di richiedere esplicitamente che non vengano inseriti nell'Istanza per il rilascio del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale i titoli abilitativi relativi a specifici adempimenti tecnici previsti dalle norme di settore afferenti al livello di progettazione "esecutivo" ed alle fasi successive alla realizzazione dell'opera comunque vincolanti per l'effettivo avvio dell'esercizio dell'opera/ intervento in questione". Tale integrazione alla normativa regionale si è resa necessaria, in quanto solo all'esito dell'istruttoria procedimentale è possibile conoscere con maggiore consapevolezza quale sono i titoli abilitativi necessari.

241/1990, secondo cui: "La determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione procedente all'esito della stessa, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati".

In ogni caso, come ha precisato la circolare n. 4/2018 del Ministro della Pubblica Amministrazione[63] (poi ritirata per successivi approfondimenti), "i singoli atti di assenso confluiscono – secondo la valutazione del responsabile del procedimento – in un unico atto. Sul piano operativo, l'eventuale allegazione alla determinazione conclusiva dei singoli atti di assenso adottati delle amministrazioni competenti non costituisce surrogato di motivazione. Spetta infatti al responsabile del procedimento l'obbligo di indicare in modo chiaro e dettagliato le scelte in concreto fatte".

Dal punto di vista strettamente procedurale, la conferenza di servizi in questione deve essere convocata dall'autorità competente regionale per la VIA ai sensi dell'art. 27-bis, comma 7, del d.lgs. 152/2006[64] e da tale convocazione decorre il termine di conclusione del procedimento, che è di 120 gg.

Le fasi di questo particolare procedimento sono scandite da termini rigidamente perentori, i quali dovrebbero garantire la certezza dei tempi dell'azione amministrativa; anche se, sovente, si registrano molteplici difficoltà a rispettarli.

63 Prima del ritiro, la circolare era reperibile in «www.funzionepubblica.gov.it».

64 "Entro dieci giorni dalla scadenza del termine di conclusione della consultazione ovvero dalla data di ricevimento delle eventuali integrazioni documentali, l'autorità competente convoca una conferenza di servizi alla quale partecipano il proponente e tutte le Amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate per il rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto richiesti dal proponente. La conferenza di servizi è convocata in modalità sincrona e si svolge ai sensi dell'articolo 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il termine di conclusione della conferenza di servizi è di centoventi giorni decorrenti dalla data di convocazione dei lavori. La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita. Resta fermo che la decisione di concedere i titoli abilitativi di cui al periodo precedente è assunta sulla base del provvedimento di VIA, adottato in conformità all'articolo 25, commi 1, 3, 4, 5 e 6, del presente decreto".

Da altra visuale, però, detta perentorietà determina alcune criticità legate alla necessità dei soggetti proponenti di evadere tempestivamente le richieste di integrazione documentale avanzate dall'autorità procedente.

Infatti, proprio gli istanti sono, in questi casi, costretti a chiedere delle proroghe, le quali possono essere concesse, in base alla nuova disciplina, per una sola volta.

Quindi, in alcuni casi, è proprio la ratio della perentorietà dei termini ad essere antitetica all'esigenza dei soggetti proponenti di avere maggiore tempo per integrare gli elaborati progettuali.

Inoltre, la circostanza che i singoli atti di assenso debbano confluire in un unico provvedimento, qual è il P.A.U.R., ha eliminato le incertezze manifestatesi nel tempo, in relazione alla discrasia tra l'efficacia temporale della V.I.A. e quella di altri provvedimenti autorizzatori aventi ad oggetto il medesimo progetto. Incertezze, che hanno generato, in passato, molti contenziosi[65].

In aggiunta, la necessaria contestualità della conferenza di servizi nei procedimenti di VIA regionale ha, in tesi, la finalità di garantire la massima concertazione tra i funzionari preposti, in modo che gli stessi potessero confrontarsi de visu sui vari aspetti relativi ai progetti da autorizzare.

Tuttavia, si è spesso registrata una scarsa partecipazione alle varie riunioni delle conferenze di servizi da parte di alcune Amministrazioni (o uffici interni alla stessa Amministrazione), chiamate al rilascio degli assensi in quelle sedi. Sicché, l'amministrazione procedente si è trovata in difficoltà, poiché ha dovuto cercare di supplire a tali inerzie e inadempimenti.

In aggiunta, è ancora pervicace la prassi delle amministrazioni convocate di far pervenire, in forma scritta ed al di fuori della conferenza di servizi sincrona, i propri pareri o atti di assenso (o di diniego) al

65 Ad esempio, cfr. Corte Cost., 18 ottobre 2016, n. 267, in «www.cortecostituzionale.it», con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma regionale pugliese che aveva previsto termini di efficacia del provvedimento di esclusione dalla V.I.A. non coordinato con l'efficacia temporale del provvedimento autorizzatorio degli impianti di produzione di energia rinnovabile.

progetto.

Ciò è in contrasto con l'art. 14 ter, comma 7, l. 241/1990, in forza del quale "si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza".

Tale cattiva prassi di inviare i pareri scritti fuori dalla conferenza crea in capo all'amministrazione procedente maggiore difficoltà nel rispettare, alla lettera, la suddetta prescrizione normativa.

Infatti, un'applicazione pedissequa di tale regola significherebbe non tenere in considerazione un assenso o un diniego manifestato, comunque, in forma scritta, seppure al di fuori della conferenza e, quindi, in forma irregolare[66].

66 In merito al parere reso in forma irrituale al di fuori della conferenza, si sono formati due orientamenti in giurisprudenza: in base al primo, il parere irrituale non produce alcun effetto, mentre, secondo l'altro, il parere di amministrazioni preposte a tutela di interessi sensibili reso tardivamente obbliga l'amministrazione procedente ad attivare i poteri sostitutivi innanzi al Consiglio dei Ministri. Interessante una pronuncia del Consiglio di Stato, n. 4732/2015, secondo cui, in caso di dissenso delle amministrazioni a tutela di interessi sensibili manifestato dopo la conclusione della conferenza di servizi, l'amministrazione procedente avrebbe l'obbligo di riconvocare la riunione. Cfr. la nota a questa sentenza di C. Carrera, *Interessi sensibili e dissenso espresso fuori dalla conferenza di servizi*, in «Urb. App.», 5/2016, p. 577 ss. Tale pronuncia è seguita da Consiglio di Stato, sez. V, 9 luglio 2018, n. 4191, in «www.giustizia-amministrativa.it», secondo cui, "Il parere acquisito al di fuori della conferenza di servizi, non ancora conclusasi con un provvedimento finale, non è illegittimo, poiché tale deviazione dall'ordinario sviluppo procedimentale comporta l'obbligo per il responsabile del procedimento di fissare una (eventualmente nuova) seduta della conferenza di servizi, in cui dar conto del parere acquisito in precedenza (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 13 ottobre 2015, n. 4732) e consentire l'interlocuzione del privato richiedente sul dissenso espresso dall'autorità interessata." Inoltre, sempre in merito al parere manifestato irregolarmente al di fuori della conferenza, ad avviso di M. Santini, *La conferenza di servizi dopo la riforma Madia*, *cit.,* p. 134, "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 presenza fisica delle amministrazioni partecipanti." Di diverso avviso, ovvero per l'inammissibilità del dissenso espresso fuori dalla conferenza, è V. Lopilato, *La composizione del dissenso di amministrazioni titolari di interessi sensibili*, in *La nuova disciplina della conferenza*, a cura di S. Battini, *cit*., p. 109. Sulla nullità del parere irregolare v. T.A.R. Calabria, sez. I, 27 gennaio 2010, n. 45, in «www.giustizia-amministrativa.it», secondo cui "Ed invero, la disposta nullità dei pareri postumi non esclude che il parere negativo postumo non possa essere tenuto in considerazione dall'Amministrazione procedente (e, ovviamente,

Precedentemente all'ultima novella legislativa, si era giunti alla conclusione che la partecipazione irregolare degli enti convocati precludesse, a questi ultimi, l'impugnazione o l'attivazione dei rimedi oppositivi avverso la decisione assunta in sede di conferenza decisoria.

Tuttavia, l'attuale previsione normativa è netta nell'attribuire l'effetto di silenzio-assenso alla mancata partecipazione alla conferenza simultanea.

Il meccanismo del silenzio-assenso, se da un lato consente un'accelerazione procedimentale (o, comunque, evita sia l'arresto del procedimento, sia comportamenti dilatori), dall'altro crea incertezza sulla sua effettiva portata anche (e soprattutto) per i soggetti proponenti. Tanto, poiché nel provvedimento autorizzatorio potrebbero essere incomplete le prescrizioni ambientali a cui il destinatario dell'autorizzazione deve attenersi.

Infatti, attraverso l'effetto del silenzio-assenso, l'amministrazione procedente non è nelle condizioni di potere imporre alcuna prescrizione ambientale relativa all'assenso tacitamente acquisito, perché quest'ultimo è di competenza di altra amministrazione.

In altri termini, il silenzio-assenso crea inevitabilmente incertezze sulla portata e sul contenuto di ciò che è stato autorizzato e di ciò che dovrebbe essere prescritto sotto forma di condizione di efficacia del provvedimento autorizzatorio. Giova evidenziare, a tal proposito, che le autorizzazioni in materia ambientale sono atti, sì autorizzatori,

---

anche dall'interessato, il quale potrebbe abbandonare o modificare l'iniziativa approvata dalla conferenza di servizi, laddove dal parere postumo risulti, ad esempio, la sussistenza di profili di responsabilità penale nel caso di realizzazione del progetto oppure laddove vengano espresse riserve sulla fattibilità tecnica dell'opera assentita), ma ciò può trovare uno sbocco provvedimentale solo attraverso un procedimento di autotutela, da svolgersi sempre nel rispetto delle regole e dei principi di cui all'art. 21 nonies della legge n. 241/1990. Pertanto, appare fondata la tesi del ricorrente che ha, in sostanza, dedotto la violazione del principio di obbligatorietà della Conferenza dei Servizi, che, a seguito della modifica introdotta dall'art. 8 della legge n. 15/2005, impone che tutte le amministrazioni tenute ad adottare le proprie determinazioni ai fini della valutazione di impatto ambientale, esprimano il proprio avviso in tale sede unificata (C.G.A. Sez. Giur. 9 dicembre 2008 n. 1006), con conseguente nullità dei pareri resi al di fuori della stessa." Per un'analoga questione, relativa al rilascio tardivo del parere di compatibilità paesaggistica di competenza della Soprintendenza nel procedimento di autorizzazione paesaggistica, cfr. A. Giorgio, *La protezione del paesaggio tra effettività della tutela ed esigenze di certezza dei rapporti giuridici*, in «Il diritto dell'agricoltura», 1/2017, p. 197 ss.

ma, soprattutto, prescrittivi.

Nonostante questo, la recente riforma "Madia" ha esteso l'ambito d'applicazione del silenzio-assenso anche nei confronti delle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi "sensibili", così sovvertendo il principio, sino ad allora consolidato, per cui, in materia ambientale, i meccanismi di semplificazione trovavano sempre un'eccezione[67].

Da contraltare, però, è stato istituito il rimedio dei poteri sostitutivi-suppletivi della Presidenza del Consiglio dei Ministri[68].

Tale rimedio è attivabile, in forma di opposizione, solo in caso di disaccordo di un'amministrazione preposta alla tutela degli interessi sensibili[69], quali ambiente, beni culturali, paesaggio e salute.

Siffatta forma di opposizione "qualificata" ha attribuito il potere decisionale relativo al superamento (o, di contro, alla conferma) del dissenso ad un momento successivo alla conclusione della conferenza, così attribuendo a tale decisione una valenza politico-amministrativa[70].

67 Sia consentito il rinvio a A. Giorgio, *Il "bene universale" paesaggio, tra sviluppo e protezione sostenibile*, Canterano, Aracne Editrice, 2017, pp. 115-118, ove sono sinteticamente descritte, in presenza di interessi ambientali, tutte le deroghe ai meccanismi di semplificazione regolati dalla l. n. 241/1990. Deroghe, tra le quali, spiccava la non applicazione del silenzio-assenso nei confronti delle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili, quali quelli relativi alla tutela del patrimonio culturale. Cfr. F. Frattini, *Le fonti della gerarchia degli interessi*, in AA. VV., *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo, cit.,* p. 29, il quale evidenzia che la rilevanza primaria degli interessi sensibili giustifica le relative deroghe alla legge generale sul procedimento amministrativo.

68 In relazione alle deliberazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri emesse a seguito dell'attivazione dei rimedi oppositivi, è importante rimarcare la seguente precisazione. Seppure non si fosse dubitato della loro natura di atti di alta amministrazione, il Consiglio di Stato, con le sentenze n. 50/2014 e n. 2999/2014 (in «www.giustizia-amministrativa.it»), ha ribadito che la diversa valutazione dei motivi ostativi, manifestati dalle amministrazioni dissenzienti, non può spingersi sino a disapplicare, totalmente, i parametri del loro giudizio tecnico; cosicché sarebbe necessario che anche la Presidenza del C.d.M. utilizzi i criteri tecnici nel formulare il proprio giudizio di riesame.

69 Sul punto, la Riforma "Madia" ha eliminato la primarietà delle amministrazioni che tutelano interessi sensibili, poiché gli effetti del loro dissenso in sede di conferenza si traducono nell'obbligatoria attivazione del rimedio oppositivo innanzi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tutto ciò, per favorire in ogni caso l'assunzione della decisione finale all'esito della conferenza di servizi. In merito cfr. M. Avvisati, *Conferenza di servizi e ponderazione degli interessi sensibili*, in «Munus», 1/2018, p. 177 ss.

70 La valenza politica di tale meccanismo è condivisa anche da F. Liguori, *Tutela dell'ambiente e*

La suesposta disamina ha cercato di tratteggiare sia le potenzialità, sia i limiti del travagliato istituto giuridico della conferenza di servizi, la quale è nata come strumento di coordinamento amministrativo, per poi divenire, mediante le numerose riforme, uno degli strumenti principali per realizzare l'obiettivo della semplificazione amministrativa.

Numerose, però, sono state le criticità riscontrate a partire delle quali, nelle successive e brevi note, si cercherà di delineare qualche spunto di riflessione.

5. Note conclusive

In conclusione, le maggiori problematiche che sono emerse nel corso della ricerca attengono: alla irrituale partecipazione di alcune amministrazioni le quali dovrebbero pronunciarsi in sede di conferenza (quella sincrona); ai termini perentori; al meccanismo del silenzio-assenso senza condizioni; alle problematiche legate al difficile coordinamento[71] tra amministrazioni o uffici interni alla stessa amministrazione[72]; alla corretta individuazione delle posizioni prevalenti in seno alla conferenza ed, infine, alla assente regolamentazione del rapporto tra il Rappresentante unico dell'ente territoriale e gli uffici/

misure di semplificazione, in «Riv. Giur. Edil.», 1/2020, p. 3 ss., secondo cui: "La politicizzazione dell'interesse ambientale, ormai estesa anche ai procedimenti ambientali di settore, può essere un modo di uscire dall'impasse procedimentale ma rischia di toccare la base tecnica della protezione dell'ambiente che ne costituisce il livello minimo inderogabile, fatto di standard, prescrizioni sostanziali e di valutazioni tecniche".

71 Tali criticità sono state anche riscontrate in un rapporto redatto da Confindustria nel 2015, cui fa riferimento G. Vesperini, *Una ricerca sulla conferenza di servizi*, in «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 2016, p 285 ss., il quale, appunto, evidenzia la "scarsa collaborazione nei riguardi dell'amministrazione procedente", oltre al fatto che "emerge che il responsabile del procedimento è preoccupato più di adempiere obblighi burocratici e di assicurare il coordinamento organizzativo delle riunioni, che non di guidare la formazione della decisione finale e di mediare tra i diversi interessi pubblici introdotti nel procedimento".

72 All'esito del lavoro di ricerca, è stata avanzata un'ipotesi di riforma da proporre alla Regione Campania che procedimentalizzi i raccordi tra gli uffici regionali nel corso dell'attività istruttoria interna, al fine di giungere alla puntuale individuazione della posizione univoca della Regione. L'effetto di questa proposta sarebbe quello di facilitare l'attività di mediazione e di concertazione di competenza del Rappresentante unico, in capo al quale sussistono le maggiori responsabilità nella corretta gestione del procedimento.

organi rappresentati.

Dall'analisi svolta è, inoltre, apparso un attrito insanabile tra l'esigenza di una corretta ponderazione degli interessi in seno alla conferenza di servizi e la individuazione della migliore organizzazione amministrativa che possa ovviare alla frammentazione delle competenze tra enti distinti[73].

In altre parole, tutti i tentativi di riforma della conferenza di servizi hanno cercato di introdurre meccanismi finalizzati all'adozione celere di una decisione unica che sia, al tempo stesso, il più possibile concordata fra enti autonomi e distinti, ciascuno titolare di distinte attribuzioni amministrative.

Ma ciò si è sempre scontrato con una scarsa regolamentazione dei processi decisionali finalizzati ad individuare la soluzione "più giusta", ossia quella che tuteli, nel miglior modo, l'interesse pubblico prevalente.

Da questa visuale, giova evidenziare che l'istituto della conferenza di servizi postula la equiordinazione tra tutti gli interessi pubblici da considerare nel corso del procedimento; allo stesso modo, attribuisce all'amministrazione procedente il dovere di effettuare un corretto bilanciamento tra interessi antitetici.

A tanto consegue la rappresentazione della conferenza di servizi come modulo orizzontale e consensuale, il quale è finalizzato al confronto dialettico tra enti portatori di interessi pubblici considerati, ex ante, equivalenti[74].

73 Infatti, nell'evidenziare che la conferenza di servizi rappresenti il modulo procedimentale di coordinamento più problematico, F. Cortese, *Il coordinamento amministrativo*, *cit.*, p. 94 espone che "Il fenomeno consente, ancora una volta, di osservare la latenza – che la prospettiva del coordinamento rivela come onnipresente – di un dissidio sostanzialmente insanabile tra un'istanza soggettiva ed una oggettiva". L'A. si sta riferendo al contrasto tra il modello della discrezionalità, che comporta la ponderazione degli interessi, e quello della organizzazione amministrativa "disaggregata".

74 La tesi circa l'assenza di una gerarchia astratta tra "valori" costituzionalmente protetti è proclamata nella sentenza della Consulta sul caso "Ilva" di Taranto. Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, con nota di V. Onida, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente*, in «www.rivistaaic.it», 3/2013 e di R. Bin, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"*, in «www.forumcostituzionale.it», 2013. La Consulta ha chiarito che il conflitto tra

Quindi, così come ha auspicato il Consiglio di Stato nel suo parere n. 890/2016[75], accanto ai suesposti meccanismi di semplificazione formale (procedimentale) sarebbe utile introdurre norme di "semplificazione sostanziale" che stabiliscano i criteri di composizione degli interessi pubblici.

Molto spesso, il contemperamento tra interessi pubblici (primari e secondari[76]) è già stato effettuato in sede di pianificazione[77] e, quindi, nulla questio, se non in riferimento alla criticità legata alla stratificazione dei piani non coordinati ed integrati tra di loro[78].

Di contro, lì dove non vi siano (o siano carenti) tali politiche pubbliche di pianificazione e, quindi, di graduazione degli interessi in gioco, potrebbero introdursi schemi procedurali, volti a stabilire con più chiarezza gli indirizzi politico-amministrativi che gli uffici devono successivamente attuare.

valori costituzionalmente protetti dev'essere risolto applicando i principi di proporzionalità e ragionevolezza. In merito, sia consentito il rinvio a A. Giorgio, *Ambiente versus paesaggio*, *cit*., p. 99 e ss. e bibliografia ivi citata.

75 Rinvenibile in «www.giustizia-amministrativa.it».

76 Sosteneva il M.S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 265, che "contenuto della discrezionalità è una ponderazione comparativa dell'interesse primario con gli interessi secondari".

77 Ad esempio, nei Piani regionali di gestione dei rifiuti, di solito, sono previsti dei criteri di localizzazione degli impianti che, vietando il loro insediamento in alcune zone di pregio ambientale, hanno operato una valutazione ex ante di prevalenza dell'interesse ambientale. Il Piano rifiuti speciali della Regione Campania (PRGRS), nella sua versione più aggiornata contenuta nel BURC n. 29 del 2012, ha infatti indicato dei criteri di localizzazione degli impianti di trattamento rifiuti, che tengono conto dei vincoli ambientali. In particolare, può essere indicativo citare quello indicato a pag. 352, relativo al vincolo della barriera geologica (V-05), ove è riportato che: "Ai sensi del vincolo V-05 sopra richiamato, è richiesto che le discariche per rifiuti inerti non vengano localizzate in territori in cui le formazioni geologiche e le condizioni idrogeologiche presentino coefficienti di filtrazione minori del valore soglia indicato e pari a 10-7 m/s e che contemporaneamente presentino potenze di almeno un metro". Oppure, altro esempio può essere rappresentato dal Piano paesaggistico della Regione Puglia (D.G.R. 176/2015), in base alle cui norme tecniche d'attuazione (NTA), non sono consentite nuove edificazioni nella fascia di rispetto di 100 metri dai boschi con un'estensione superiore a tre ettari.

78 É annosa la problematica relativa alla disordinata e convulsa stratificazione di diversi piani, ciascuno predisposto ed approvato da autorità diverse; sicché viene creata una enorme mole di prescrizioni non coordinate e, spesso, antitetiche. Giova ribadire la prevalenza del piano paesaggistico sugli altri piani a valenza territoriale; in merito cfr. A. Giorgio, *Ambiente versus paesaggio*, *cit.,* p. 77. Anche se è utile precisare che la composizione delle antinomie tra piani territoriali non dovrebbe basarsi su criteri gerarchici, ma sulla integrazione reciproca.

In altre parole, occorrerebbe coordinare, incisivamente, l'attività di indirizzo politico-amministrativo con quella gestionale, mediante una specificazione ex ante dei criteri dell'attività valutativa degli interessi pubblici contrastanti. Attività, nella specie, affidata sia al rappresentante unico, sia all'amministrazione procedente, seppur in momenti diversi.
Tutto questo, però, solo dopo aver stabilito le "invarianti", ossia i livelli minimi di tutela degli interessi sensibili, la cui intangibilità deve rappresentare un vincolo inderogabile per l'esercizio dell'attività amministrativa discrezionale posta in essere nel corso della conferenza di servizi decisoria[79].

79 Lo stabilire dei parametri che non possono essere derogati sottende la tesi per cui non esiste una concreta equiordinazione tra interessi pubblici contrastanti, ma esiste una gerarchia degli interessi stabilita dalla Costituzione o dalla legislazione. Per un'analisi di tale problematica in materia ambientale cfr. A. Giorgio, *o.u.c.* Tanto che, senza tale gerarchia, non sarebbe possibile sindacare l'eccesso di potere. Così, F. Frattini, *Le fonti della gerarchia degli interessi*, in AA. VV., *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, *cit*, p. 21 ss. Specularmente, il sistema dei controlli amministrativi può funzionare solo verificando l'aderenza dell'attività amministrativa al suo fine, il quale dev'essere individuato considerando, necessariamente, la gerarchia dei valori. Pertanto, il sistema dei controlli amministrativi, il quale è finalizzato alla verifica della mera legittimità dell'atto, non è idoneo a garantire il rispetto di tale gerarchia. In merito a tale ultimo aspetto, cfr. O. Sepe, *La gerarchia degli interessi pubblici e l'attività di controllo*, in AA. VV, *o.u.c.*, pp. 68-68, 77.