

amministrativ@mente

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile

Gaetano Caputi

Redazione

Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 2/2021

estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821



Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Giovanni Coccozza, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.



Note in tema di conferenza di servizi.

di Guido Clemente di San Luca*

(Professore ordinario di Diritto Amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza della Seconda Università degli Studi di Napoli)

Sommario

1. Premessa. – 2. Brevi cenni sulla semplificazione procedimentale. – 3. La conferenza di servizi. – 4. Modalità procedurali per lo svolgimento della conferenza di servizi. – 5. La maggiore o minore fondatezza delle varie classificazioni tipologiche della conferenza di servizi: conferenza istruttoria e conferenza decisoria; conferenza interna e conferenza esterna; conferenza endo-procedimentale e conferenza operativa. – 6. La conferenza preliminare e la conferenza interprocedimentale. – 7. Il problema della possibile alterazione del principio di fissazione per legge della competenza. – 8. L'esito della conferenza di servizi e la questione del dissenso. – 9. La natura giuridica della conferenza di servizi.

Abstract

This study aims to offer a contribution to the never exhausted debate on the services conference, in the light of Law 8/7/2015, n. 124, cd. 'Madia law', and the implementing legislative decrees (specifically Legislative Decree 30/6/2016, n. 127).

The institute, while undoubtedly also functional to participation, should be read formally in the perspective of the other coordinated of the law codifying the administrative procedure (Law 8/7/1990, no. 241), simplification. It is in the prevailing framework of the latter, therefore, that it must be interpreted in hermeneutics



1. Premessa.

Questo studio si propone di offrire un contributo al mai esaurito dibattito sulla conferenza di servizi, alla luce della L. 7/8/2015, n. 124, cd. 'legge Madia', e dei decreti legislativi di attuazione (in modo specifico il D.Lgs. 30/6/2016, n. 127¹).

L'istituto, pur presentandosi indubbiamente funzionale anche alla *partecipazione*, va letto formalmente nella prospettiva dell'altra coordinata della legge di codificazione del procedimento amministrativo (la L. 7/8/1990, n. 241), la *semplificazione*. È nel prevalente quadro di quest'ultima, perciò, che esso deve essere interpretato in sede ermeneutica².

È ben noto che la conferenza di servizi vanta una storia normativa, a dir così, 'tormentata': le disposizioni di legge che la concernono sono state più e più volte modificate ed integrate, come risulta evidente anche semplicemente osservando la numerazione dei relativi articoli (e dei commi) della L. 241/1990: dall'originario art. 14, agli attuali artt. 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater e 14-quinquies³.

* Lo studio, che è stato concepito per essere destinato agli Scritti in onore di Vincenzo Cerulli Irelli, riprende la struttura del paragrafo sulla conferenza dei servizi delle Lezioni di Diritto amministrativo per il corso di base, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012. È per questa ragione che, nelle note, il 'dialogo' con la dottrina è, in via prevalente, circoscritto ai manuali prescelti per il confronto che integra il testo di dette Lezioni, e cioè quelli (nelle edizioni aggiornate) di: E. CASSETTA, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2019; V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2019; G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2017; L. MAZZAROLLI e altri (a cura di), *Diritto amministrativo*, Monduzzi, Bologna, 2005; G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2017; e F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2019; D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Il Mulino, Bologna, 2018. L'A. ringrazia Rosaria Nocerino, dottoressa di ricerca, per averlo aiutato nell'aggiornamento dei dati normativi, dottrinali e giurisprudenziali nonché il prof. Giovanni Martini e Federica Lombardi, dottoressa di ricerca e assegnista presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università della Campania Luigi Vanvitelli, per aver riletto il saggio e discusso con lui sui diversi profili del tema.

¹ Recante, appunto, «Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124».

² E dunque avendo ben presente e convenendo sull'assunto che la interpretazione ermeneutica va, deve andare, oltre l'analisi semantica.

³ La disciplina originariamente disposta dall'art. 14 è stata nel tempo più e più volte modificata ed integrata. In particolare: a) l'art. 14 è stato modificato, nell'ordine, dalla L. 24/12/1993, n. 537, dal D.L. 12/5/1995, n. 163 (convertito, con modificazioni, dalla L. 11/7/1995, n. 273), e dalla L. 15/5/1997, n. 127 (come modificata dalla L. 16/6/1998, n. 191); successivamente è stato innovato dalla L. 24/11/2000, n. 340 e, poi, modificato dalla L. 11/2/2005, n. 15, nonché dal D.L. 31/5/2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla L. 30/7/2010, n. 122); da ultimo, è stato riscritto dal D.Lgs. 30/6/2016, n. 127, e, poi, ancora modificato, sia pur in piccola parte, dal D.Lgs. 16/6/2017, n. 104; - b) l'art. 14-bis è stato aggiunto dalla L. 127/1997 e, poi, sostituito dalla L. 340/2000; in seguito, è stato modificato dalla L. 15/2005 e dal D.L. 22/6/2012, n. 83 (convertito, con modificazioni, dalla L. 7/8/2012, n. 134); attualmente, è vigente la disciplina introdotta dal D.Lgs. 127/2016; - c) l'art. 14-ter è stato aggiunto dalla L. 127/1997 e sostituito dalla L. 340/2000; successivamente, è stato modificato dalla L. 15/2005, dalla L. 18/6/2009, n. 69, dal D.L. 78/2010 (convertito, con modificazioni, dalla L. 122/2010) e dal D.L. 12/9/2014, n. 133 (convertito, con modificazioni, dalla L. 11/11/2014, n. 164); da ultimo, è stato sostituito dal D.Lgs. 127/2016; - d) l'art. 14-quater è stato aggiunto dalla L. 127/1997 e sostituito dalla L. 340/2000; in seguito, è stato modificato dalla L. 15/2005 e, poi, dal D.L. 78/2010 (convertito, con modificazioni, dalla L. 122/2010), nonché dal D.L. 13/5/2011, n. 70 (convertito, con modificazioni dalla L. 12/7/2011, n. 106); con sentenza 11/7/2012, n. 179, la Corte Costituzionale dichiarò la



Al fine di provare a ricostruire i lineamenti della sua attuale regolazione⁴, però, occorre partire dal fatto che essa – lo si è appena ricordato – si inserisce nell'ambito della più ampia e complessiva disciplina funzionalizzata alla 'semplificazione'⁵.

In via preliminare rispetto all'esame delle norme, pertanto, è opportuno richiamare, sia pur in brevi cenni, il senso della semplificazione procedimentale, indispensabile precondizione per l'analisi delle vigenti prescrizioni legislative sulla conferenza e per concludere sulla sua natura giuridica. È, dunque, necessario chiarire in sintesi che *cosa significhi* semplificare, e ancor prima *perché si debba* semplificare.

2. Brevi cenni sulla semplificazione procedimentale.

Per riflettere sulle 'ragioni' della semplificazione va rammentato che la società complessa contemporanea – relativamente ai connotati della quale si deve rinviare alle considerazioni svolte in altra sede⁶ – si distingue dalla società semplice per effetto della progressiva giuridicizzazione degli interessi che in quest'ultima contavano poco o non contavano affatto, essendo in buona sostanza irrilevanti sul piano giuridico.

Siffatta giuridicizzazione ha comportato progressivamente (e tuttora comporta) una crescente difficoltà nel graduare la soddisfazione degli interessi divenuti giuridicamente rilevanti, visto che quasi mai essi possono esserlo nella loro interezza: ciò determina la necessità di trovare una strada per mediarli e comporli in sintesi. Tale strada è stata dalla Costituzione rinvenuta nella combinazione dei principi di imparzialità e buon andamento prescritti dall'art. 97, i quali si trovano riflessi nelle esigenze di *garanzia* ed *efficienza* cui la L. 241/1990 risponde attraverso le misure, rispettivamente, di *partecipazione* e (appunto) di *semplificazione*.

illegittimità costituzionale dell'art. 49, co. 3, lett. b), del D.L. 78/2010 (convertito, con modificazioni, dalla L. 122/2010), nella parte in cui prevedeva che, «in caso di dissenso espresso in sede di Conferenza di Servizi da una Regione o da una Provincia autonoma, in una delle materie di propria competenza, ove non sia stata raggiunta, entro il breve termine di 30 giorni, l'intesa "il Consiglio dei Ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate", senza che siano previste ulteriori procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze»; successivamente, il Legislatore è intervenuto con il D.L. 18/10/2012, n. 179 (convertito, con modificazioni, dalla L. 17/12/2012, n. 221) e con il D.L. 133/2014 (convertito, con modificazioni, dalla L. 164/2014); da ultimo, l'articolo è stato profondamente innovato dal D.Lgs. 127/2016; – e) l'art. 14-*quinquies*, infine, è stato inserito dalla L. 15/2005 e, poi, sostituito dal D.Lgs. 127/2016.

⁴ In proposito è necessario precisare che l'andamento della sua continua rivisitazione non lascia affatto presagire che il Legislatore non torni ancora su di esso: da questo deriva la necessità di avvertire che la sua analisi, se, per un verso, risulta proprio per ciò non semplice, per l'altro, è soggetta al fondato rischio di divenire nuovamente obsoleta, in ragione delle ulteriori modificazioni e/o integrazioni della disciplina. Non è, dunque, improbabile che a breve l'analisi risulti non più corrispondente al diritto vigente.

⁵ Accanto alla esigenza di *garanzia* – che si realizza nella prima coordinata della L. 241/1990, quella della *partecipazione* –, infatti, v'è quella di *efficienza*, la quale si traduce appunto nella implementazione di strumenti di *semplificazione* amministrativa.

⁶ Si v. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Lezioni di Diritto amministrativo* cit.: in generale, i Capitoli I, II e IV della Parte Terza, e, in particolare, il § 5 del Capitolo II della Parte Seconda ed il § 2 del Capitolo V della Parte Terza.



La stessa individuazione dell'interesse pubblico, del resto, in piena coerenza con quanto appena ricordato, passa attraverso il duplice momento della identificazione in astratto ad opera della legge (e, più in generale, dell'insieme delle fonti) e della determinazione in concreto ad opera (mediante il procedimento) del provvedimento amministrativo (o di un accordo).

La trasformazione della nozione di interesse pubblico, così come comporta la necessità di aumentare le *chances* formali di partecipazione dei cittadini⁷, allo stesso modo postula la necessità di una nuova stagione dei 'comportamenti' fra le PP.AA., caratterizzata da 'relazioni', a dir così, fra esse sempre più semplificate. Può ben dirsi che in tale necessità risieda il fondamento storico-istituzionale (e dunque la prevalente rilevanza funzionale) di tutti gli istituti contemplati dal Capo IV della L. 241/1990⁸.

Con le appena richiamate considerazioni si è in qualche modo risposto alla domanda sulle ragioni della semplificazione. Non si può ritenere altrettanto con riguardo all'altro interrogativo: in che cosa materialmente consista la semplificazione. Non v'è dubbio, infatti, che questa si può intendere in almeno tre diversi significati: come miglioramento della qualità della normazione; come riduzione del campo di azione del 'pubblico', altrimenti conosciuta, più comunemente, col nome di 'liberalizzazione amministrativa'; e come semplificazione delle procedure amministrative.

Con ogni evidenza, la semplificazione nei primi due significati non costituisce oggetto delle presenti note. Sulla semplificazione normativa⁹ in questa sede si può

⁷ Alle procedure, non solo di individuazione in astratto (e cioè alle 'occasioni' normative dalle quali scaturisce l'assegnazione di competenze), ma anche di determinazione in concreto degli interessi pubblici (e cioè alla vera e propria esplicazione della funzione amministrativa).

⁸ In definitiva, la molteplicità degli interessi pubblici, nonché le esigenze della loro storicizzazione e del temperamento fra vari interessi (pubblici e privati), se, sotto il profilo della *organizzazione amministrativa*, sfociano nella necessità di un modello di personificazione degli interessi in figure soggettive pubbliche che consenta l'azione integrata di queste: insomma, quando ci sono più interessi pubblici interagenti, occorre trovare strumenti per far sì che essi vengano perseguiti in modo coerente e possibilmente non confliggente, in una, che essi vengano coordinati; sotto il profilo della *azione amministrativa*, hanno un ulteriore, significativo, riflesso, dovendosi pervenire ad un modo di esercizio del potere amministrativo, inteso (non già come esercizio di libero arbitrio, bensì) come azione discrezionale funzionalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico specifico nella combinazione di tutti gli interessi secondari (pubblici e privati) che interagiscano nella fattispecie concreta.

⁹ Com'è noto, la semplificazione normativa è tema proprio delle riflessioni scientifiche sulle fonti del diritto obiettivo. Su di essa si v., fra gli altri: M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Dir. Pub.*, 2015, pp. 985 ss.; V. ITALIA, *La semplificazione legislativa nel pensiero di Napoleone e nel d.d.l. 1577/2014 di delega al governo per la «semplificazione normativa»*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2015, pp. 681 ss.; M. CARLI, *La semplificazione normativa e amministrativa nelle regioni*, in *astrid-online.it*, 2012; M. RUOTOLO, *La semplificazione normativa a livello statale. Perché non credo nella better regulation*, in *Dir. e Soc.*, 2011, pp. 555 ss.; S. DE FELICE, *La semplificazione del diritto: la codificazione recente in Italia*, in *Giust. Amm.*, 2/2008, pp. 135 ss.; L. SALOMONE, *La semplificazione normativa. Esperienze e strumenti adottati in campo nazionale e in campo regionale*, in *Nuove autonomie*, 2008, pp. 383 ss.; A. SCIORTINO, *Oltre i testi unici verso la neocodificazione*, in *Nuove Autonomie*, 2008, pp. 353 ss.; A. CACCIARI, *L'incidenza della semplificazione normativa sulla costituzione materiale*, in *Foro Amm.-Tar*, 2005, pp. 4193 ss.; E. FERRARI, *Contro la banalità della semplificazione normativa*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 141 ss.; G. ARENA, *Semplificazione normativa*:



solo rammentare, in estrema sintesi, che si tratta di un'attività risolvendosi in indagini e studi finalizzati a realizzare il coordinamento delle norme (primarie e secondarie), così da assicurarne la coerenza logica e sistematica, il riassetto per materie delle disposizioni vigenti, la verifica dell'impatto applicativo di queste ultime¹⁰.

Quanto alla semplificazione come liberalizzazione, si può qui soltanto ricordare che ad essa vanno ricondotti gli istituti (contemplati dalla L. 241/1990) dell'autocertificazione, della segnalazione certificata di inizio attività e del silenzio-assenso¹¹.

Nella prospettiva della semplificazione procedimentale¹², invece, si devono collocare, oltre alla conferenza di servizi su cui s'incentra la presente riflessione, gli istituti

un'esperienza ed alcune riflessioni, in *Le Regioni*, 1999, pp. 851 ss.; N. LUPO, *La semplificazione normativa*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1999, pp. 903 ss.; M. RISTUCCIA, *Appunti in tema di rapporto tra semplificazione normativa e sistema dei controlli*, in *Riv. Corte Conti*, 3/1998, pp. 315 ss.

¹⁰ In proposito, non è inutile ricordare il disposto dell'art. 20, co. 1, L. 15/3/1997, n. 59 (recante «*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*»), come sostituito dall'art. 1, L. 29/7/2003, n. 229, il quale prevede che «Il Governo [...] presenta al Parlamento, entro il 31 maggio di ogni anno, un disegno di legge per la semplificazione e il riassetto normativo»; nonché il disposto dell'art. 2, L. 29/7/2003, n. 229 (recante «*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. Legge di semplificazione 2001*»), secondo cui «Il Governo è delegato ad adottare, entro due anni [il termine è stato così stabilito dall'art. 2, co. 7, L. 27/7/2004, n. 186, di conversione del D.L. 28/5/2004, n. 136] dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo [...] per il riassetto delle disposizioni statali di natura legislativa vigenti in materia di produzione normativa, semplificazione e qualità della regolazione», ovviamente nel rispetto dei prescritti principi e criteri direttivi. A questo riguardo, sebbene il decreto legislativo non sia stato emanato nei termini, e la delega sia pertanto scaduta, E. CASSETTA, *Manuale di Diritto Amministrativo cit.*, 2019, pp. 477-478, dopo aver dichiarato che «L'esigenza di semplificare investe sia il settore normativo [...] sia l'ambito di attività prevista a carico del cittadino che si rapporta a una amministrazione», osserva che «L'art. 20, l. 59/1997, come sostituito dalla l. 229/2003, ha addirittura elevato tale profilo ad oggetto della legge che annualmente dovrà appunto occuparsi di semplificazione e di riassetto normativo. Sotto il profilo organizzativo, la l. 80/2006 prevede [...] l'istituzione di un comitato interministeriale per l'indirizzo e la qualità strategica delle politiche di semplificazione [...]. Il compito di attuare il disegno di semplificazione procedimentale è affidato a decreti legislativi e alle fonti regolamentari di delegificazione ex art. 17, c. 2, l. 400/1988, evidenziando una certa tendenza a riconsegnare alla fonte soggettivamente amministrativa buona parte della disciplina dell'azione posta in essere dall'amministrazione [...]. La lettura dell'art. 20, l. 59/1997, consente di affermare che la semplificazione comporta la riduzione delle fasi procedimentali, l'adeguamento alle nuove tecnologie informatiche, la riduzione dei termini nonché l'accorpamento e la regolamentazione uniforme dei procedimenti che attengono alla stessa attività». L'A. a seguire (p. 478) precisa, inoltre, che «I diversi istituti nei quali si rifrange il concetto di semplificazione [...] corrispondono a quelli indicati dalla preesistente normativa che in via generale si è occupata della semplificazione amministrativa, così intitolando addirittura uno dei suoi capi. Si tratta della legge n. 241/1990, la quale, agli artt. 14 e ss., definisce come istituti di semplificazione la conferenza di servizi, gli accordi tra amministrazioni, la prefissione di termini e di meccanismi procedurali per consentire di ottenere in termini certi pareri o valutazioni tecniche, l'autocertificazione, la liberalizzazione di attività private e il silenzio assenso».

¹¹ L'istituto, peraltro, per alcuni aspetti potrebbe ritenersi far capo anche alla semplificazione procedimentale.

¹² La bibliografia sulla semplificazione amministrativa (sia come semplificazione procedimentale, sia come liberalizzazione) è assai copiosa. Si v., fra gli altri: N. RANGONE, voce *Semplificazione amministrativa*, in *www.treccani.it*, 2014; F. TRIMARCHI BANFI, *Il "terzo" nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1/2014, pp. 25 ss.; G. VESPERINI, *La fatica di semplificare*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2013, pp. 345 ss.; F. DI LASCIO, *Le semplificazioni amministrative e le misure di riduzione degli oneri*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/2012, pp. 242 ss.; N. RANGONE, *La semplificazione delle regole e delle procedure amministrative*, in *www.treccani.it*, 2010; G. CORSO,



degli accordi fra PP.AA. e dell'abbreviazione dei tempi per la resa di pareri e di valutazioni tecniche¹³.

Perché la «complicazione»?», in Nuove autonomie, 2008, pp. 325 ss.; P. LAZZARA, La semplificazione dell'azione amministrativa ed il procedimento tra diritto interno e diritto comunitario, in Nuove Autonomie, 2008, pp. 475 ss.; F. MERUSI, La semplificazione: problema legislativo o amministrativo, in Nuove autonomie, 2008, pp. 335 ss.; F. SALVIA, La semplificazione amministrativa: tra scorciatoie procedurali e semplicismi mediatici, in Nuove autonomie, 3-4/2008, pp. 447 ss.; B.G. MATTARELLA, Le leggi di semplificazione e la qualità della regolazione, in G. SCIULLO (a cura di), La semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione, Bononia University Press, Bologna, 2008, pp. 21 ss.; G. VESPERINI, Il governo della semplificazione, in Gior. Dir. Amm., 2007, pp. 263 ss.; G. VESPERINI, voce Semplificazione amministrativa, in S. CASSESE (diretto da), Dizionario di diritto pubblico, Giuffrè, Milano, 2006, VI, pp. 5479 ss.; G. VESPERINI, Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?, Giuffrè, Milano, 2006; S. BATTINI, Le politiche di semplificazione nell'esperienza italiana, in Gior. Dir. Amm., 2004, pp. 450 ss.; E. FERRARI, Effettività e semplificazioni nel governo del territorio: spunti problematici, in Dir. Amm., 2003, pp. 507 ss.; A. NATALINI, I limiti della semplificazione, in Le istituzioni del federalismo, 1/2003, pp. 69 ss.; A. NATALINI, Le semplificazioni amministrative, Il Mulino, Bologna, 2002; E. FERRARI, Il procedimento amministrativo tra semplificazione e partecipazione, Giuffrè, Milano, 2001; M. CARTABIA, Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella «legge annuale di semplificazione», in Dir. Pubbl., 2000, pp. 409 ss.; V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, La semplificazione dell'azione amministrativa, in Dir. amm., 2000, pp. 627 ss.; G. FALCON, La normativa sul procedimento amministrativo: semplificazione o aggravamento?, in Riv. Giur. Urb., 2000, pp. 119 ss.; R. FERRARA, Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dall'amministrazione" alla libertà dell'amministrazione?, in Dir. Soc., 2000, pp. 101 ss.; L. VANDELLI, G. GARDINI (a cura di), La semplificazione amministrativa, Maggioli, Rimini, 2000; R. FERRARA, Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?, in Dir. Proc. Amm., 1999, pp. 323 ss.; A. SANDULLI, La semplificazione, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1999, pp. 757 ss.; A. SANDULLI, La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione, in Giorn. Dir. Amm., 5/1999, pp. 405 ss.; E. CASETTA, La difficoltà di "semplificare", in Dir. Amm., 1998, pp. 337 ss.; S. CASSESE, La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor, in Riv. trim. dir. pubbl., 1998, p. 699 ss.; S. CASSESE, G. GALLI, L'Italia da semplificare, Il Mulino, Bologna, 1998; M. CLARICH, Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1998, pp. 679 ss.; L. TORCHIA, Tendenze recenti della semplificazione amministrativa, in Dir. Amm., 3-4/1998, pp. 385 ss.; G. VESPERINI, La semplificazione dei procedimenti amministrativi, in Riv. trim. dir. pubbl., 1998, pp. 654 ss.; F. MELE, La semplificazione del procedimento amministrativo nelle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 marzo 1997, n. 127 (c.d. riforma Bassanini), in Dir. Amm., 1997, pp. 781 ss.

¹³ Come spiega G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo* cit., 2017, pp. 255-257, «Questi istituti non si collocano tutti sullo stesso piano. Le regole in tema di pareri e di valutazioni tecniche tendono a rimuovere i blocchi procedurali determinati in passato dall'omesso esercizio della sua funzione da parte dell'organo consultivo; e concorrono effettivamente a ridurre i tempi dell'azione amministrativa e ad agevolarne la conclusione. Un risultato analogo [...] lo produce la conferenza di servizi: che realizza sostanzialmente la conversione di un procedimento (o di un segmento di procedimento) in un unico atto collegiale. Su un piano diverso si collocano gli accordi fra le pubbliche amministrazioni [...], essi operano più che come strumenti di semplificazione amministrativa [...] come strumenti di coordinamento tra amministrazioni: con l'accordo l'esercizio delle competenze da parte di ciascuna amministrazione diventa anche adempimento di un'obbligazione nei confronti delle altre [...]. Ancora diversa è la logica che ispira le autocertificazioni, la dichiarazione di inizio di attività e il silenzio-assenso. L'autocertificazione rientra tra le garanzie del cittadino che la legge sul procedimento ha inteso rafforzare. Il privato può comprovare con propria dichiarazione, che sostituisce la certificazione, stati, qualità personali e fatti [...] e viene così esonerato dalla faticosa ricerca dei documenti corrispondenti. Analoga la logica delle dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà, ossia dichiarazioni circa stati, fatti e qualità personali che sono a diretta conoscenza del dichiarante (artt. 46 e 47, D.P.R. n. 445/2000 che approva il T.U. in materia di documentazione amministrativa). La dichiarazione di inizio di attività (D.I.A.) e il silenzio-assenso, nella originaria formulazione degli artt. 19 e 20, riguardavano solo una specie di procedimenti amministrativi (procedimenti autorizzatori). Questo schema è mantenuto per la D.I.A. oggi SCIA, ossia segnalazione certificata di inizio attività (art. 40, D.L. n.78/2010 conv. in legge n. 122/2010); ma non per il silenzio-assenso la cui applicazione è stata estesa a tutti i "procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti



La semplificazione procedimentale, dunque, opera sulle modalità di esercizio della funzione amministrativa, ben potendo per ciò definirsi anche 'semplificazione amministrativa funzionale': essa agisce, cioè, sui tempi di svolgimento del procedimento (che della funzione è la rappresentazione giuridico-formale) con l'obiettivo di renderlo più celere, così da ridurre i disagi per i cittadini interessati¹⁴.

Naturalmente, occorre tener presente che la velocizzazione del procedimento non può essere considerata un bene in sé: come si ritiene diffusamente, infatti, la fretta sovente è 'cattiva consigliera', potendo comportare una non auspicabile 'sbrigatività' nell'opera di acquisizione ed equa composizione dei diversi interessi coinvolti dall'azione amministrativa. È sempre necessario, quindi, sia in sede ermeneutica, sia in sede applicativa, combinare efficienza e garanzia, e per ciò non privilegiare aprioristicamente la semplificazione rispetto alla partecipazione¹⁵.

3. La conferenza di servizi.

amministrativi" (art. 20 legge n. 241/1990, come sostituito dall'art. 3 del D.L. n. 35/2005 cit.) [...]. La D.I.A. oggi SCIA, come il silenzio-assenso è strumento della c.d. liberalizzazione amministrativa, ossia della eliminazione o riduzione degli ostacoli di ordine amministrativo che si frappongono allo svolgimento di attività private».

¹⁴ Va ricordato che, accanto alla semplificazione amministrativa 'funzionale', si è determinata anche una consistente semplificazione amministrativa 'strutturale', sulla base del principio di sussidiarietà verticale consacrato dalla riforma costituzionale del 2001, il quale ha generato una vera e propria 'riscrittura' dei confini fra i poteri e le competenze di Stato ed autonomie territoriali.

¹⁵ Come chiarisce E. CASSETTA, *Manuale di Diritto Amministrativo* cit., 2019, pp. 478-480, infatti, «Nel procedimento amministrativo convivono più anime: in particolare, all'"ansia di provvedere" – che in fondo si colloca alla base dei principi di efficacia ed economicità [...] – si contrappongono le esigenze, di matrice prettamente pubblicistica, di rendere evidenti le ragioni dell'azione, di consentire agli interessati di fornire il proprio apporto collaborativo e, più in generale, di configurare la scelta amministrativa come il momento riassuntivo di una istruttoria completa e articolata, in grado di permettere una scelta ponderata e fondata su un ricco quadro di riferimento [...]. Emerge un abbozzo di soluzione del conflitto tra le esigenze diverse sopra rilevate (efficacia ed efficienza da un lato, garanzia e pubblicità dall'altra): forse inizialmente destinate a convivere nel procedimento, esse oggi si assestano tendenzialmente secondo un rapporto di prevalenza dell'ansia di provvedere rispetto ai valori di garanzia, pubblicità e completezza dell'istruttoria. I principi di economicità, efficienza, efficacia e speditezza dell'azione amministrativa agiscono da forze contemporaneamente centrifughe e centripete: mentre, infatti, spingono ai margini l'istruttoria e il procedimento, attirano al centro la decisione, la quale finisce per diventare l'elemento più importante dell'azione amministrativa, posto che l'importante non è decidere bene, ma decidere e decidere in fretta». L'A. – dopo aver osservato che «Potrebbe obiettarsi che, comunque, l'interesse dei cittadini è fatto salvo, garantendo loro la rapida conclusione del procedimento iniziato a seguito di una istanza. Al riguardo, non sfugga che la semplificazione può certo favorire i privati, ma soltanto quelli interessati all'effetto finale, mentre pregiudica spesso gravemente gli interessi dei terzi controinteressati. In questo senso, la disciplina solo in parte può giudicarsi come una conquista di cui possono giovare tutti i cittadini nel loro complesso» – aggiunge che «non tutti gli interessi [...] tollerano una disciplina procedimentale che comporti una semplificazione in grado di sacrificare la corretta ponderazione di alcuni "valori": sul piano del diritto interno è sufficiente ricordare gli interessi ambientali, paesaggistico-territoriali e della salute, i quali impongono una particolare regolamentazione del meccanismo contemplato dagli artt. 16 e 17 della l. 241/1990 in relazione ai pareri e alle valutazioni tecniche». E significativamente conclude che «Nei limiti in cui la semplificazione venga realizzata, non può insomma non rilevarsi il possibile ed incisivo mutamento del ruolo istituzionale dell'amministrazione: essa rappresenterà, infatti, non già il soggetto chiamato unicamente a dare evidenza ai vari interessi e ad operare una mediazione tra gli stessi, bensì la struttura responsabile e garante del conseguimento di un risultato».



La conferenza di servizi è senza dubbio il primo, e forse più importante, strumento giuridico nell'ambito di quelli vocati alla semplificazione procedimentale¹⁶.

Per certi aspetti, l'istituto sembra collocarsi all'incrocio fra *partecipazione* e *semplificazione*: esso, a ben riflettere, pur se disciplinato in esordio del Capo IV della L. 241 (esplicitamente intitolato alla semplificazione), trova le sue radici concettuali nelle ragioni della partecipazione, giacché rivolto a favorire la 'penetrazione' nel procedimento di tutti gli interessi pubblici secondari¹⁷.

¹⁶ La bibliografia sulla conferenza di servizi è vasta. Fra gli altri, si v.: G. VESPERINI, *La prima applicazione della nuova conferenza di servizi*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 6/2017, pp. 607 ss.; V. LOPILATO, *La conferenza di servizi*, in B.G. MATTARELLA e E. D'ALTERIO (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione*, Il Sole 24 ORE, Milano, 2017, pp. 89 ss.; F. SCALIA, *Prospettive e profili problematici della nuova conferenza di servizi*, in *Riv. Giur. Edilizia*, 6/2016, pp. 625 ss.; G. PAGLIARI, *La Conferenza di servizi*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 608 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, voce *Conferenza di servizi*, in *Enc. Dir., Annali*, vol. II, 2008, pp. 271 ss.; M. SANTINI, *La Conferenza di servizi*, Dike giuridica, Roma, 2008; C. TUBERTINI, *La nuova disciplina della Conferenza di servizi: la prima applicazione*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2007, pp. 557 ss.; G. GARDINI, *La Conferenza di servizi*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2005, pp. 488 ss.; F. CARINGELLA, M. SANTINI, *Il nuovo volto della Conferenza di servizi*, in F. CARINGELLA, D. DE CAROLIS, G. DE MARZO (a cura di), *Le nuove regole dell'azione amministrativa dopo le leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 593 ss.; M. SANTINI, *La Conferenza di servizi*, in *Urb. app.*, 2005, pp. 384 ss.; D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Giappichelli, Torino, 2002; E. PICOZZA, *Note minime sull'istituto della Conferenza dei servizi e l'evoluzione della realtà*, in *Cons. Stato*, 2001, II, pp. 699 ss.; E. DE MARCO, *Le Conferenze di servizi*, in V. ITALIA, E. DE MARCO, P. BILANCIA (a cura di), *Riforme e regolamenti degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 52 ss.; P. FORTE, *La conferenza di servizi*, Cedam, Padova, 2000; G. SORICELLI, *Contributo in tema di conferenza di servizi*, Jovene, Napoli, 2000; G. CARTEL, voce *Servizi (conferenza di)*, in *Dig. pubbl.*, XIV, Torino, 1999, pp. 65 ss.; F.G. SCOCA, *L'analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1999, pp. 255 ss.; G. COMPORTE, *Conferenze dei servizi ed ordinamento delle autonomie*, in *Dir. Amm.*, 1998, pp. 172 ss.; P. BERTINI, *La conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1997, pp. 271 ss.; I. CACCIAVILLANI, *Brevi note in tema di «conferenza di servizio» e di «accordo di programma»*, in *Riv. Amm.*, 1997, pp. 287 ss.; V. GHERGHI, *La conferenza di servizi come strumento di collaborazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Nuova Rass.*, 1997, pp. 157 ss.; M.L. MARTIRE, *La conferenza di servizi*, in *Nuovo Dir.*, 1997, pp. 1069 ss.; L. TORCHIA, *La conferenza dei servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in *Gior. Dir. Amm.*, 1997, pp. 675 ss.; P. FORTE, *Il contributo della giurisprudenza sulle conferenze di servizi*, in *Enti pubblici*, 2/1995, pp. 129 ss.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, "Accordo di programma" e "conferenza di servizi": *brevi note sulla loro rilevanza funzionale alla determinazione dell'interesse pubblico nella società complessa*, in G. PALMA (a cura di), *Conferenza di servizi ed accordo di programma*, Edit. Scient., Napoli, 1994, pp. 113 ss.; P. FORTE, *La conferenza di servizi in prospettiva: organo o attività?*, in G. PALMA (a cura di), *Conferenza di servizi ed accordo di programma cit.*, pp. 140 ss.; M. RAGOZZINO, *Conferenza di servizi e accordo di programma: riflessioni su coerenza e antinomie di interpretazione*, in G. PALMA (a cura di), *Conferenza di servizi ed accordo di programma cit.*, pp. 159 ss.; E. STICCHI DAMIANI, *La conferenza di servizi*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, II, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 1755 ss.; L. CASO, *Prime riflessioni sulla Conferenza di servizi*, in *Giur. It.*, 1993, IV, pp. 52 ss.; P. FORTE, *Primi orientamenti giurisprudenziali in tema di conferenza di servizi*, in *Foro Amm.*, 9/1993, pp. 1777 ss.; G. PASTORI, *Conferenza di servizi e pluralismo autonomistico*, in *Le Regioni*, 1993, pp. 1563 ss.; P. FORTE, *La conferenza di servizi ed il procedimento amministrativo*, in *Legalità e giustizia*, 4/1992, pp. 449 ss.; P.M. PIACENTINI, *La conferenza dei servizi al vaglio della Corte Costituzionale*, in *Riv. Trim. Appalti*, 1991, pp. 895 ss.; P.M. PIACENTINI, *La conferenza di servizi: considerazioni generali*, in *Riv. Trim. appalti*, 1989, p. 1155 ss.

¹⁷ Non dissimile l'opinione di D. D'ORSOGNA, *La conferenza di servizi*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo cit.*, 2019, pp. 232-233, secondo il quale «la conferenza di servizi è istituito al contempo di semplificazione e strumento della partecipazione al singolo procedimento o all'operazione amministrativa complessa (un insieme di più procedimenti). Se si tiene conto della continuità e del rapporto di reciproca implicazione fra il Capo III (dedicato alla partecipazione) e il Capo IV (dedicato alla semplificazione amministrativa) della legge generale sul procedimento, si vede che: A) la conferenza procedimentale è modulo predisposto per la contestuale valutazione di più interessi pubblici inerenti a un singolo procedimento



Nella opinione pacifica e diffusa, il procedimento amministrativo consiste in una serie 'concatenata' di atti in funzione della emanazione del provvedimento. Gli atti della serie sono posti in successione temporale, secondo una logica consequenziale in base alla quale i vari interessi coinvolti dall'azione, e segnatamente quelli pubblici, si esprimono uno dopo l'altro, dall'atto di iniziativa alla decisione finale che dovrà comporli.

La conferenza di servizi serve a determinare una crasi dei tempi del procedimento, chiamando tutti i soggetti portatori degli interessi pubblici coinvolti a determinare l'interesse pubblico concreto in una logica, non più consequenziale, ma contemporanea¹⁸.

La ragion d'essere dell'istituto si può efficacemente spiegare adoperando una metafora. Immaginando il procedimento come raffigurato da un rettangolo stretto e lungo composto da più sezioni, che rappresentano gli atti endo-procedimentali, si può dire che la conferenza di servizi ha lo scopo di ridurre in una sola le diverse sezioni, 'costringendo', a dir così, ad una riunione congiunta le PP.AA. titolari degli interessi pubblici secondari coinvolti, in modo tale che possano esprimere il loro avviso sulla cura dell'interesse ad esse affidata dalla legge, nella determinazione concreta di quello pubblico primario¹⁹.

amministrativo, ed affidati alla cura di un'unica autorità amministrativa, cui ricorrere nelle ipotesi in cui la dimensione della vicenda è tale da non poter essere affrontata con sufficiente speditezza avvalendosi degli strumenti partecipativi presenti nel Capo III. In altri termini la (unica) amministrazione procedente è di fronte a un bivio: acquisire gli interessi attraverso la via ordinaria, avvalendosi degli strumenti previsti nel Capo III oppure, quando ravvisi che il ventaglio degli interessi da acquisire al procedimento sia di misura tale da appesantire oltremodo l'attività amministrativa, procedere attraverso la conferenza di servizi. Immutata rimane in questo caso la titolarità del potere decisionale e l'unicità del procedimento amministrativo in capo all'amministrazione procedente (e decidente), la quale eserciterà la discrezionalità amministrativa individuando l'interesse pubblico concreto, sulla base della ponderazione dell'interesse primario (quello che essa ha in cura) con gli interessi secondari, pubblici e privati, secondo le regole classiche della valutazione comparativa; B) nelle conferenze operazionali la semplificazione assume connotati più ampi e pregnanti. La vicenda stessa dell'esercizio della discrezionalità cambia volto e dimensione, essendo chiamata a dare risposta a questioni complesse: per la presenza di più amministrazioni, di più procedimenti, poteri e interessi pubblici coinvolti nella soluzione del problema amministrativo».

¹⁸ Come osserva G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI e altri (a cura di), *Diritto amministrativo* cit., 2005, vol. I, p. 695, «La previsione della trattazione congiunta e contestuale del merito della decisione tra tutte le autorità interessate ha [...] una funzione di semplificazione e di accelerazione. V'è poi una elementare regoletta empirica, secondo la quale è più agevole raggiungere un'intesa sul testo di un provvedimento sedendo allo stesso tavolo, in contraddittorio contestuale, anziché attraverso la trasmissione di carte, valutate separatamente dagli uffici delle varie Amministrazioni coinvolte. La riunione congiunta delle Amministrazioni interessate (attraverso persone fisiche a ciò espressamente deputate) si chiama "conferenza di servizi"».

¹⁹ Si esprime in modo non dissimile E. CASSETTA, *Manuale di Diritto Amministrativo* cit., 2019, p. 424, il quale, dopo aver fatto «rilevare come in sede istruttoria sia possibile acquisire gli interessi pubblici rilevanti in un'unica soluzione» mediante la conferenza di servizi, chiarisce che in tal modo, «A differenza della partecipazione, l'individuazione degli interessi rilevanti avviene a priori, in sede di convocazione della conferenza, identificando i partecipanti», e che la «determinazione conclusiva, raccolta in un verbale [...] sostituisce l'insieme delle manifestazioni dei vari interessi pubblici coinvolti che le amministrazioni potrebbero introdurre utilizzando lo



A questo riguardo sembra indispensabile prendere atto – e definitivamente convincersi – che la disciplina legislativa dell'azione amministrativa (anche quella in ipotesi astrattamente migliore) non può essere in grado di generare il consenso delle PP.AA. coinvolte in una fattispecie concreta complessa: il suo scopo, invero, è disporre modalità tali da favorire il confronto ed il relativo processo di composizione dei vari interessi interagenti, processo che, però, non è detto che esiti necessariamente in una convergenza²⁰.

La verità è che la oggettiva complessità di talune (tutt'altro che rare) fattispecie concrete di amministrazione si può risolvere soltanto attraverso il convergente consenso dei soggetti coinvolti sulla soluzione di composizione degli interessi (soprattutto quelli pubblici) effettivamente in gioco. E non sembra che il consenso possa essere imposto per legge, la quale tutt'al più può prevedere che, in determinate circostanze, esso venga considerato giuridicamente irrilevante e che perciò se ne possa fare a meno, in ultima istanza, assegnandosi ad uno o più interessi la prevalenza su quelli di cui sono portatori i soggetti dissenzienti²¹.

Venendo alla disciplina vigente, l'art. 14 (così come sostituito dall'art. 1, co. 1, del D.Lgs. 127/2016) prevede due ipotesi in cui la P.A. procedente indice una conferenza di servizi: l'una, dalla legge definita «istruttoria», la cui indizione è *facoltativa*, giacché ricorre «quando [la P.A. procedente] lo ritenga opportuno per effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, ovvero in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati»; l'altra, definita «decisoria», la cui indizione è invece *obbligatoria*, ricorrendo «quando la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici»²².

L'attuale disposto legislativo recepisce sul piano definitorio una distinzione avanzata dalla dottrina sulla base della disciplina previgente, che peraltro presentava più di un dubbio sulla aggettivazione qualificante della conferenza, se riferita alla

strumento della partecipazione di cui agli artt. 7 e ss., l. 241/1990». Nello stesso senso si v. anche D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, 2018, p. 372, secondo il quale «In parole povere: a cura del responsabile del procedimento o su sua iniziativa, viene convocata una riunione cui sono invitate tutte le amministrazioni competenti a curare i diversi interessi pubblici rilevanti, onde confrontare i diversi punti di vista in merito».

²⁰ In altre parole, la disciplina giuridica mai può, di per sé, generare il consenso delle PP.AA. coinvolte, dovendosi limitare, per così dire, ad 'aprire la strada' che agevoli il pervenire alla 'meta' (l'intesa), senza però costringere i 'viandanti' (i soggetti portatori degli interessi secondari, pubblici e privati, interagenti con l'interesse pubblico specifico) a condividere il contenuto dell'intesa laddove questi ritengano diversamente.

²¹ Sul punto si tornerà nel § 7, ragionando sulla disciplina del dissenso.

²² Come spiega D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche cit.*, 2018, p. 400, «"quando la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati resi da diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici" l'amministrazione procedente deve sempre indire, entro un brevissimo termine dall'inizio del procedimento una conferenza di servizi definita, in questo caso "decisoria", per distinguerla da quella [...] chiamata "istruttoria"».



collocazione di essa in una fase, ovvero nell'altra, del procedimento²³. Quel che rileva, comunque, è che oggi la legge identifichi le, a dir così, 'tipologie concettuali' della conferenza di servizi nelle due appena richiamate: quella «istruttoria», che si caratterizza per essere facoltativa, e quella «decisoria», che si caratterizza per essere obbligatoria.

Per il vero, almeno secondo alcune opinioni, sarebbe identificabile anche una terza tipologia, quella della conferenza *interprocedimentale*, la quale, però, più che costituire una vera e propria tipologia autonoma, sembra segnalare un possibile diverso oggetto della conferenza: una pluralità di procedimenti in luogo di uno solo. Piuttosto, se si volesse individuare una terza tipologia concettuale, ebbene essa andrebbe rinvenuta nella conferenza *preliminare* (prevista dal co. 3), che risponde ad una diversa vocazione funzionale: verificare se sussistano i presupposti per conseguire il provvedimento richiesto dall'istante interessato (anche su questo si tornerà)²⁴.

In ogni caso, prima di esaminare con più attenzione la questione delle possibili tipologie di conferenza e dei diversi oggetti che essa può avere, occorre descrivere la disciplina delle modalità procedurali. È indispensabile, cioè, capire: chi la può/deve indire; quali siano i termini previsti per la sua indizione e per la sua conclusione; come si distingue al riguardo fra conferenza sincrona/simultanea e conferenza asincrona/semplificata; ed infine come la conferenza si conclude.

Solo dopo aver richiamato la disciplina sarà possibile, per un verso, ragionare sulla maggiore o minore fondatezza delle varie classificazioni tipologiche della conferenza di servizi²⁵, sul problema della possibile alterazione del principio di fissazione per legge della competenza, sulla questione del dissenso in relazione all'esito della conferenza e sulla natura giuridica di questa; nonché, per altro verso, sui problemi che sembrano emergere dall'applicazione concreta delle disposizioni di legge²⁶.

Come si vedrà, mentre la disciplina procedurale della conferenza è sostanzialmente unitaria, è indubbio che siano diverse le circostanze in presenza delle quali la conferenza può, o deve, essere indetta. Ed invero, risultano differenti i presupposti per la indizione fissati rispettivamente: a) dall'art. 14, co. 1 («esame contestuale degli

²³ La questione verrà affrontata *ex professo* nel § 5.

²⁴ Sempre D. SORACE, 2018, *op. cit.*, loco cit., precisa che «La conferenza deve essere anche convocata quando lo richiede un privato per la cui attività siano necessari più atti di assenso conclusivi di distinti procedimenti di competenza di amministrazioni diverse. Un privato può anche richiedere che si tenga una conferenza "preliminare" per indicargli le condizioni per ottenere atti di assenso di vario tipo previsti per progetti particolarmente diversi o per insediamenti produttivi di beni e servizi (art. 14, c. 2, LPA)».

²⁵ Conferenza istruttoria e conferenza decisoria, conferenza semplificata asincrona e conferenza simultanea sincrona, conferenza interna e conferenza esterna, conferenza endo-procedimentale e conferenza operativa.

²⁶ E cioè, in buona sostanza, quelli derivanti: dalla disciplina dei termini per lo svolgimento delle varie fasi delle conferenze; dal coordinamento fra la disciplina generale della conferenza e quella dettata dalle norme di settore; dal raccordo fra le disposizioni sulla conferenza e le altre disposizioni della L. 241/1990; dall'applicazione delle disposizioni sul rappresentante unico.



interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, ovvero in più procedimenti amministrativi connessi riguardanti medesime attività o risultati»); b) dall'art. 14, co. 2 («quando la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici»); c) sempre dall'art. 14, co. 2 («Quando l'attività del privato sia subordinata a più atti di consenso, comunque denominati, da adottare a conclusione di distinti procedimenti, di competenza di diverse amministrazioni pubbliche»). Ipotesi alle quali deve aggiungersi quella d) disciplinata dall'art. 14, co. 3 («Per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi l'amministrazione procedente, su motivata richiesta dell'interessato, corredata da uno studio di fattibilità, può indire una conferenza preliminare finalizzata a indicare al richiedente, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivo, le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari pareri, intese, concerti, nulla osta, autorizzazioni, concessioni o altri atti di assenso, comunque denominati»)²⁷.

Allora, al fine di capire se, ed eventualmente in che misura, da una siffatta complessa varietà di previsioni normative sia fondato ricavare, come fa gran parte della dottrina, una vera e propria classificazione tipologica²⁸, appare opportuno richiamare

²⁷ Sulla dubbia fondatezza di molte delle avanzate classificazioni tipologiche sembra non molto diversamente opinare D. D'ORSOGNA, *La conferenza di servizi cit.*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo cit.*, 2019, pp. 231-232, che così si esprime: «Le fattispecie disciplinate nell'art. 14 sono state oggetto di diverse classificazioni da parte della dottrina: accanto a chi ha proposto di ricondurre tutte le fattispecie in un unico modello, sia pure, a volte, con la presenza di articolazioni funzionali, altri hanno preferito invece distinguere tra conferenze istruttorie e conferenze decisionali ovvero tra conferenze interne (di uffici) e conferenze esterne (tra amministrazioni). Le differenti ricostruzioni proposte fanno leva sulla adozione di criteri di classificazione eterogenei. La distinzione tra conferenze istruttorie e conferenze decisionali muove da un criterio di tipo funzionale; la distinzione tra conferenza interna ed esterna poggia invece su un criterio di tipo strutturale. È bene precisare che dal punto di vista funzionale non appaiono ravvisabili differenze rilevanti tra le varie tipologie contemplate dalla legge dato che tutte le tipologie attengono alla vicenda – di natura decisionale – della valutazione comparativa degli interessi. Il criterio classificatorio funzionale, pertanto, non appare accoglibile. Tale conclusione resta valida anche dopo la novella del 2016 (d.lgs. n. 127/2016): l'art. 14, infatti, pur menzionando ora la distinzione (di origine dottrina) tra conferenze c.d. istruttorie e conferenze c.d. decisorie, non ricollega alla stessa rilevanti conseguenze sul piano del regime applicabile alle due ipotesi. La classificazione più esauriente resta pertanto quella strutturale. Il criterio strutturale che si adotta in questa sede (diverso da quello sopra citato: conferenze tra uffici/conferenze tra amministrazioni) fa leva sulla afferenza della conferenza ad un singolo procedimento ovvero a una operazione amministrativa complessa, distinguendo così tra conferenze procedurali e conferenze operazionali».

²⁸ Ad esempio, secondo G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLI e altri (a cura di), *Diritto amministrativo cit.*, 2005, vol. I, p. 696, «La l. n. 241/1990 prevede tre forme di conferenza di servizi; la conferenza istruttoria (di cui una monoprocedimentale, e l'altra pluriprocedimentale), la conferenza predecisoria e la conferenza decisoria. Tutte sono indette dal responsabile del procedimento (oppure il responsabile ne propone l'indizione: v. art. 6, lett. c, l. proced. amm.) e tutte hanno una funzione di accelerazione e di coordinamento». Non diversamente sembra ritenere D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche cit.*, 2018, pp. 371-372, laddove afferma che «una pubblica amministrazione può anche intervenire nel procedimento condotto da un'altra. Tuttavia, «quando l'amministrazione procedente ritenga opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici



sinteticamente quelle che prescrivono le modalità procedurali per lo svolgimento della conferenza di servizi.

4. Modalità procedurali per lo svolgimento della conferenza di servizi.

Benché la sua rubrica rechi soltanto «*Conferenza semplificata*» e benché il suo *incipit* sembri disporre soltanto relativamente a quella *decisoria*, l'art. 14-bis detta le regole disciplinanti la convocazione e lo svolgimento della conferenza di servizi in generale. Giusta il co. 1 dell'art. 14, infatti, anche la conferenza *istruttoria* «si svolge con le modalità previste dall'art. 14-bis», sempre che l'«amministrazione procedente» non abbia definito «modalità diverse».

Tanto che il procedimento abbia impulso d'ufficio, tanto che esso venga aperto ad iniziativa di parte, la conferenza «è indetta dall'amministrazione procedente entro cinque giorni lavorativi dall'inizio del procedimento» (art. 14-bis, co. 2).

Di regola la conferenza *decisoria* «si svolge in forma semplificata e in modalità asincrona» (art. 14-bis, co. 1). Si ricorre, invece, alla modalità sincrona, nei «casi di cui ai commi 6 e 7», i quali si riferiscono, rispettivamente, il primo alle fattispecie differenti da quelle contemplate dal co. 5 (co. 6)²⁹, ed il secondo alle ipotesi in cui la «particolare complessità della determinazione da assumere» pure consente alla P.A. di «procedere direttamente in forma simultanea e in modalità sincrona», oppure a quelle in cui sussiste una «richiesta motivata delle altre amministrazioni o del privato interessato avanzata entro il termine perentorio di cui al comma 2, lettera b)», e cioè non oltre i 15 giorni (co. 7)³⁰.

La conferenza di servizi è convocata, di regola, dal responsabile del procedimento, il quale «propone l'indizione o, avendone la competenza, indice le conferenze di servizi di cui all'articolo 14» (art. 6, co. 1, lett. c).

coinvolti in un procedimento, ovvero in più procedimenti amministrativi connessi riguardanti medesime attività o risultati», ha il potere di indire una "conferenza di servizi", anche, eventualmente, a richiesta di un'altra amministrazione coinvolta nel procedimento o di un privato interessato (art. 14, c. 1, LPA modificato da ultimo dal d.lgs. n. 127/2016)».

²⁹ L'art. 14-bis, co. 5, così recita: «Scaduto il termine di cui al comma 2, lettera c), l'amministrazione procedente adotta, entro cinque giorni lavorativi, la determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14-quater, qualora abbia acquisito esclusivamente atti di assenso non condizionato, anche implicito, ovvero qualora ritenga, sentiti i privati e le altre amministrazioni interessate, che le condizioni e prescrizioni eventualmente indicate dalle amministrazioni ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso possano essere accolte senza necessità di apportare modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza. Qualora abbia acquisito uno o più atti di dissenso che non ritenga superabili, l'amministrazione procedente adotta, entro il medesimo termine, la determinazione di conclusione negativa della conferenza che produce l'effetto del rigetto della domanda. Nei procedimenti a istanza di parte la suddetta determinazione produce gli effetti della comunicazione di cui all'articolo 10-bis. L'amministrazione procedente trasmette alle altre amministrazioni coinvolte le eventuali osservazioni presentate nel termine di cui al suddetto articolo e procede ai sensi del comma 2. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nell'ulteriore determinazione di conclusione della conferenza».

³⁰ Le comunicazioni avvengono solo ed esclusivamente mediante utilizzo di posta elettronica o in cooperazione applicativa, atteso il rinvio all'art. 47, D.Lgs. 7/3/2005, n. 82, disposto dal co. 1 dell'art. 14-bis.



Alle PP.AA. «interessate» la P.A. precedente deve comunicare «il termine perentorio, comunque non superiore a quarantacinque giorni», entro cui quelle «coinvolte devono rendere le proprie determinazioni» (art. 14-bis, co. 2, lett. c). A questo termine si riconnette l'altro, dei successivi «cinque giorni lavorativi», nel quale la P.A. precedente è tenuta ad adottare la determinazione di conclusione della conferenza (co. 5)³¹.

Quest'ultima è *positiva* qualora la P.A. precedente «abbia acquisito esclusivamente atti di assenso non condizionato, anche implicito», oppure laddove essa «ritenga, sentiti i privati e le altre amministrazioni interessate, che le condizioni e prescrizioni eventualmente indicate dalle amministrazioni ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso possano essere accolte senza necessità di apportare modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza». La determinazione è, invece, *negativa* se siano stati acquisiti «atti di dissenso» che ad avviso della P.A. precedente non sono «superabili» (art. 14-bis, co. 5).

Ove non si versi nei casi di assenso senza condizioni e di dissenso insuperabile, la P.A. precedente deve convocare una «conferenza in modalità sincrona», nei 10 giorni successivi al termine (di 45 giorni al massimo) nel quale le PP.AA. coinvolte devono rendere le proprie determinazioni (art. 14-bis, co. 6). In questa ipotesi, la indizione della conferenza simultanea è obbligatoria³².

La conferenza *simultanea* (disciplinata dall'art. 14-ter) è caratterizzata dalla sincronia e dalla contestualità della partecipazione dei rappresentanti delle PP.AA. competenti, e

³¹ Le regole per l'indizione sono stabilite dal co. 2 dell'art. 14-bis, che così testualmente recita: «La conferenza è indetta dall'amministrazione precedente entro cinque giorni lavorativi dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte. A tal fine l'amministrazione precedente comunica alle altre amministrazioni interessate: a) l'oggetto della determinazione da assumere, l'istanza e la relativa documentazione ovvero le credenziali per l'accesso telematico alle informazioni e ai documenti utili ai fini dello svolgimento dell'istruttoria; b) il termine perentorio, non superiore a quindici giorni, entro il quale le amministrazioni coinvolte possono richiedere, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, integrazioni documentali o chiarimenti relativi a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni; c) il termine perentorio, comunque non superiore a quarantacinque giorni, entro il quale le amministrazioni coinvolte devono rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della conferenza, fermo restando l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento. 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; d) la data della eventuale riunione in modalità sincrona di cui all'articolo 14-ter, da tenersi entro dieci giorni dalla scadenza del termine di cui alla lettera c), fermo restando l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento».

³² Una ulteriore ipotesi di indizione obbligatoria della conferenza simultanea è prevista dall'art. 14, co. 4, nel caso di un progetto sottoposto a valutazione di impatto ambientale. Come spiega E. CASSETTA, *Manuale di Diritto Amministrativo* cit., 2019, p. 490, «Una specifica disciplina è inoltre posta con riferimento ai casi in cui sia richiesta una valutazione di impatto ambientale: 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 (ma resta ferma la specifica disciplina per i procedimenti relativi a progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale di competenza statale)».



può avvenire «anche in via telematica» (co. 1)³³. I lavori devono concludersi entro 45 giorni «dalla data della riunione», tranne che nelle ipotesi indicate dalla legge (i casi di cui all'art. 14-*bis*, co. 7), per le quali, essendo coinvolte PP.AA. preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, il termine è raddoppiato (il co. 2 dell'art. 14-*bis*, infatti, nei casi in parola prescrive 90 giorni)³⁴.

Ciascuna P.A. convocata alla riunione della conferenza simultanea è rappresentata da un solo soggetto «abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell'amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza», questi potendo anche indicare «le modifiche progettuali» che si rendano necessarie ai fini del conseguimento dell'assenso (art. 14-*ter*, co. 3).

In particolare, nell'ipotesi in cui alla conferenza siano invitate a partecipare anche PP.AA. non statali, quelle statali vengono rappresentate «da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione di tutte». Tuttavia, viene espressamente fatta salva la facoltà delle singole PP.AA. statali di «intervenire ai lavori della conferenza in funzione di supporto» (art. 14-*ter*, co. 4)³⁵.

³³ Il co. 1 testualmente dispone che «La prima riunione della conferenza di servizi in forma simultanea e in modalità sincrona si svolge nella data previamente comunicata ai sensi dell'articolo 14-*bis*, comma 2, lettera d), ovvero nella data fissata ai sensi dell'articolo 14-*bis*, comma 7, con la partecipazione contestuale, ove possibile anche in via telematica, dei rappresentanti delle amministrazioni competenti».

³⁴ Come spiega V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo* cit., 2019, p. 384, «La conferenza si può svolgere secondo due differenti modalità, in forma semplificata ed asincrona (i soggetti coinvolti non si riuniscono fisicamente né in forma telematica ma vengono contattati per via telematica e si esprimono anche non contestualmente entro i termini fissati dalla norma: art. 14-*bis*); ovvero in forma simultanea e in modalità sincrona (art. 14-*ter*: i soggetti coinvolti partecipano contestualmente alla conferenza anche in forma telematica). Per regola la conferenza si svolge in forma semplificata. In tal caso l'Amministrazione procedente invia alle altre Amministrazioni coinvolte, la documentazione necessaria ed esse devono rispondere entro il termine fissato dalla norma, salve richieste di integrazioni, anch'esse entro un termine perentorio (che è più lungo per le Amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale, dei beni culturali, alla salute e alla pubblica incolumità: art. 14-*bis*, 2° co., lett. c); ma v. art. 14-*quinquies*, 1° co.) [...]. La mancata o irregolare comunicazione delle determinazioni richieste da parte di una delle Amministrazioni coinvolte equivale ad assenso senza condizioni alla proposta dell'Amministrazione procedente». Sul punto si v. anche G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo* cit., 2017, p. 315, ad avviso del quale «La conferenza semplificata è [...] designata quale sede deputata a tentare di risolvere innanzitutto le decisioni "semplici", mentre la conferenza in forma simultanea trova applicazione in ipotesi eccezionali (art. 14-*bis*, comma 1), caratterizzate da un più elevato grado di complessità. Sono adottabili secondo il modulo operativo della conferenza simultanea di cui all'art. 14-*ter* solo quelle decisioni considerate più complesse dall'amministrazione procedente in seguito ad una valutazione prognostica (art. 14-*bis*, comma 7), oppure all'esito della conferenza semplificata (art. 14-*bis*, commi 5-6), o se ritenuti tali, in via astratta e generale, dalla legge (art. 14, comma 3, quarto periodo e comma 4)». Poco più avanti (p. 316), l'A. afferma anche che «appare evidente che conferenza semplificata e conferenza simultanea non sono pensate dal legislatore quali modalità esclusivamente alternative di svolgimento della conferenza di servizi. Al contrario, sembrerebbero, piuttosto, due modelli integrabili, dal momento che la seconda costituisce sviluppo (sempre eventuale) della prima».

³⁵ Il rappresentante unico – stabilisce il co. 4 – è «nominato, anche preventivamente per determinate materie o determinati periodi di tempo, dal Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, ove si tratti soltanto di



È previsto, altresì, che le PP.AA. preposte alla tutela di interessi propri di settori sensibili (beni culturali, ambiente, sanità, pubblica incolumità), prima che si concludano i lavori, «possono esprimere al suddetto rappresentante il proprio dissenso».

Non è irrilevante, infine, che «gli interessati, inclusi i soggetti proponenti il progetto eventualmente dedotto in conferenza», possano essere invitati alle sue riunioni (co. 6).

Quanto alla conclusione dei lavori, al termine di essi e in base ai risultati conseguiti nella «ultima riunione», la P.A. procedente «adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza», fondata sulle «posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti» (art. 14-ter, co. 7)³⁶. Da ciò sembra doversi ricavare che la decisione finale maturata dalla conferenza non coincida con il provvedimento conclusivo del procedimento³⁷.

La «determinazione motivata di conclusione della conferenza», assunta dalla P.A. procedente all'esito dei lavori, «sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso,

amministrazioni periferiche, dal Prefetto». Inoltre, il successivo co. 5 dispone che «ciascuna regione e ciascun ente locale definisce autonomamente le modalità di designazione del rappresentante unico di tutte le amministrazioni riconducibili alla stessa regione o allo stesso ente locale nonché l'eventuale partecipazione delle suddette amministrazioni ai lavori della conferenza».

³⁶ Sul punto si v. E. CASSETTA, *Manuale di Diritto Amministrativo* cit., 2019, p. 494, secondo cui «l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti: dunque, non necessariamente sulla base del mero criterio della maggioranza, ma in ragione della qualità delle posizioni [...]. Non è escluso, perciò, che l'amministrazione procedente segua la posizione minoritaria ove la ritenga più convincente». Anche G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo* cit., 2017, p. 318, afferma che «in seguito alla novella del 2016, la portata applicativa del principio di maggioranza ha subito un sensibile ridimensionamento». L'A., infatti, aggiunge che «l'amministrazione procedente può adottare la determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza solo ove si sia formato un consenso unanime. In alternativa, la suddetta determinazione positiva è adottabile dall'autorità procedente, quando l'unanimità, seppure non attualmente raggiunta, sia da essa ritenuta "potenzialmente" conseguibile in modo agevole. Tale fattispecie ricorre allorché l'amministrazione procedente reputi "che le condizioni e le prescrizioni eventualmente indicate dalle amministrazioni ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso possano essere accolte senza necessità di apportare modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza" (art. 14-bis, comma 5, primo periodo). Specularmente, l'amministrazione procedente deve comunque adottare una determinazione di conclusione negativa della conferenza, se ha "acquisito uno o più atti di dissenso che non ritenga superabili": dunque, anche in presenza di una maggioranza favorevole al positivo esito della conferenza (art. 14-bis, comma 5, secondo periodo)».

³⁷ In proposito G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo* cit., 2017, p. 320 afferma che «La determinazione che conclude i lavori, recependo le posizioni prevalenti emerse in seno alla conferenza simultanea, ovvero quanto unanimemente deciso all'esito della conferenza semplificata, non costituisce ancora il provvedimento finale. Esso viene adottato in un momento successivo dall'amministrazione procedente in conformità al contenuto della detta determinazione, andando a sostituire, a tutti gli effetti, ogni atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti (artt. 14-ter, comma 7 e 14-quater, comma 1). Dalla data della comunicazione della determinazione motivata di conclusione della conferenza, decorrono i termini di efficacia di tutti i pareri, autorizzazioni, concessioni, nulla osta o atti di assenso comunque denominati, acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi (art. 14-quater, comma 4)».



comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati» (art. 14-*quater*, co. 1).

Alle PP.AA. «i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza» è consentito presentare a quella precedente una richiesta motivata per ottenerne l'annullamento d'ufficio. Esse possono anche chiederne la revoca, sempre che, però, abbiano partecipato alla conferenza (art. 14-*quater*, co. 2)³⁸.

Con riguardo alla efficacia, la determinazione motivata di conclusione della conferenza è capace di produrre effetti «immediatamente» laddove l'approvazione sia «unanime». Nel caso, invece, «di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti, l'efficacia della determinazione è sospesa ove siano stati espressi dissensi qualificati ai sensi dell'articolo 14-*quinqües* e per il periodo utile all'esperimento dei rimedi ivi previsti» (art. 14-*quater*, co. 3)³⁹.

³⁸ La disposizione così espressamente recita: «Le amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza possono sollecitare con congrua motivazione l'amministrazione precedente ad assumere, previa indizione di una nuova conferenza, determinazioni in via di autotutela ai sensi dell'articolo 21-*nonies*. Possono altresì sollecitarla, purché abbiano partecipato, anche per il tramite del rappresentante di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 14-*ter*, alla conferenza di servizi o si siano espresse nei termini, ad assumere determinazioni in via di autotutela ai sensi dell'articolo 21-*quinqües*». Secondo E. CASSETTA, *Manuale di Diritto Amministrativo* cit., 2019, p. 495, «Le amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza possono sollecitare con congrua motivazione l'amministrazione precedente ad assumere, previa indizione di una nuova conferenza, determinazioni in via di autotutela (annullamento d'ufficio: al fine di garantire la stabilità della determinazione finale, dunque, non sono consentite iniziative "individuali", ma occorre riconvocare la conferenza). Possono altresì sollecitarla, purché abbiano partecipato, anche per il tramite del rappresentante, alla conferenza di servizi o si siano espresse nei termini, ad assumere determinazioni di revoca»

³⁹ Il co. 4 dell'art. 14-*bis* stabilisce, inoltre, che la mancata comunicazione, da parte delle amministrazioni coinvolte, «della determinazione entro il termine di cui al comma 2, lettera c), ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti previsti dal comma 3, equivalgono ad assenso senza condizioni». Ed ancora, il co. 7 dell'art. 14-*ter* prevede che «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». Secondo E. CASSETTA, *Manuale di Diritto Amministrativo* cit., 2019, p. 492, «La legge introduce vari meccanismi volti a superare l'inerzia dei soggetti pubblici coinvolti o altri ostacoli, o, comunque, ad agevolare la conclusione del procedimento, così rafforzando la natura di meccanismo decisionale dell'istituto. In primo luogo (inerzia o partecipazione non collaborativa), fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi, la mancata comunicazione della determinazione entro il termine di legge, ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti sopra indicati, equivalgono ad assenso senza condizioni [...]. In secondo luogo (mancato rispetto dei termini), scaduto il termine perentorio, l'amministrazione precedente adotta, entro cinque giorni lavorativi, la determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza qualora abbia acquisito esclusivamente atti di assenso non condizionato, anche implicito, ovvero qualora ritenga, sentiti i privati e le altre amministrazioni interessate, che le condizioni e prescrizioni eventualmente indicate dalle amministrazioni ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso possano essere accolte senza necessità di apportare modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza. Soltanto qualora abbia acquisito uno o più atti di dissenso che non ritenga superabili, l'amministrazione precedente adotta, entro il medesimo termine, la determinazione di conclusione negativa della conferenza che produce l'effetto del rigetto della domanda». Tuttavia l'A. poco oltre (p. 495) afferma anche che, «Circa gli effetti [...] la determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione precedente all'esito della stessa, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di



Non è insignificante, da ultimo, ricordare che «I termini di efficacia di tutti i pareri, autorizzazioni, concessioni, nulla osta o atti di assenso comunque denominati acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi decorrono dalla data della comunicazione della determinazione motivata di conclusione della conferenza» (art. 14-*quater*, co. 4).

5. La maggiore o minore fondatezza delle varie classificazioni tipologiche della conferenza di servizi: conferenza istruttoria e conferenza decisoria; conferenza interna e conferenza esterna; conferenza endo-procedimentale e conferenza operativa.

Alla luce della ricognizione descrittiva delle modalità procedurali previste dall'assetto normativo vigente, si può ora ragionare, con maggior cognizione di causa, sulla proponibilità di una vera e propria classificazione tipologica della conferenza di servizi.

Nelle trattazioni manualistiche si è soliti distinguere, soprattutto, fra conferenza *istruttoria* e conferenza *decisoria*⁴⁰. La distinzione, a dire il vero, che pur è stata assunta dall'ultima formulazione del testo legislativo, non sembra corrispondere appieno al contenuto disciplinare delle disposizioni normative, anche considerando le numerosissime (e continue) modificazioni che questo ha subito.

Per potersi fondatamente parlare di conferenza *istruttoria* o *decisoria*, infatti, a meno di non usare i due aggettivi con significati diversi da quelli adottati per distinguere le due fasi del procedimento, occorrerebbe potersi distinguere due differenti fattispecie astratte, disciplinanti l'una un'attività endo-procedimentale e l'altra un'attività conclusiva del procedimento, e dunque propriamente provvedimentale. Ebbene, la normativa, sin dalla sua originaria formulazione, non sembra autorizzare una siffatta conclusione.

Come si è poc'anzi riferito, quella oggi vigente consente piuttosto di differenziare, almeno in apparenza, tra una conferenza *facoltativa* (o, rimirandola in una diversa

competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati. In caso di approvazione unanime, la determinazione è immediatamente efficace. Nell'ipotesi di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti, l'efficacia della determinazione è sospesa ove siano stati espressi dissensi qualificati ai sensi dell'art. 14 *quinquies* (da parte di amministrazioni che curano interessi sensibili o da parte di regioni e province autonome di Trento e di Bolzano) e per il periodo utile all'esperimento dei rimedi ivi previsti».

⁴⁰ E. CASETTA, *Manuale di Diritto Amministrativo* cit., 2019, p. 423, considera la conferenza di servizi istruttoria come una delle tre vie percorribili per la «rappresentazione nel corso del procedimento» degli interessi pubblici «rilevanti». D'altra parte, più avanti l'A. afferma che «Il modello di conferenza di servizi introdotto dall'art. 14, c. 2, l. 241/1990, differisce dalla conferenza istruttoria [...]: si tratta della c.d. conferenza decisoria. Il legislatore, rendendola obbligatoria, la circoscrive a due casi in cui sia necessario acquisire più "pareri, intese, concerti, nullaosta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche"» (p. 487). E poi puntualizza che «La conferenza di servizi (sia quella istruttoria, sia quella decisoria [...]) tende a un accordo tra amministrazioni. In realtà, il meccanismo decisionale delineato dalla legge sembra "pensato" per la conferenza decisoria [...], mentre quella istruttoria mira soprattutto a una composizione degli interessi, senza l'ansia del risultato finale» (p. 488).



prospettiva, *migliorativa*) ed una conferenza *obbligatoria* (o, in quella stessa prospettiva, *abbreviativa*).

Ed invero, a ben riflettere, appare alquanto improprio attribuire alla conferenza la qualificazione di 'decisoria' semplicemente perché la sua deliberazione conclusiva terrà luogo degli atti di assenso che la legge di settore prescrive come da emanarsi prima ed in funzione del provvedimento finale⁴¹. Quel che invece rileva allo scopo è stabilire se la determinazione che conclude i lavori della conferenza debba, o meno, tener luogo del provvedimento finale, ovvero debba esser 'riversata' in quest'ultimo in maniera non necessariamente integrale: ciò che implicherebbe la sussistenza, in capo alla P.A. procedente, di uno spazio valutativo/discrezionale teso a decidere almeno 'quanto' della deliberazione conclusiva della conferenza debba 'sfociare' nel provvedimento⁴².

L'assunto merita di essere chiarito in maniera più analitica. Bisogna perciò rileggere attentamente i commi 1 e 2 dell'art. 14 (anche considerando la versione originaria, più volte modificata nel tempo).

Dal co. 1, anzitutto, si ricava senz'altro che è la P.A. procedente ad indire la conferenza «istruttoria» e che la convocazione di questa non è un obbligo, bensì una facoltà, come lascia inequivocabilmente intendere l'uso dell'aggettivo «opportuno». La congiunzione «quando», peraltro, sembra proprio poter indurre in errore: come se si potesse ipotizzare che non sia sempre 'opportuno' «effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti»⁴³. Appare quindi più corretto ritenere

⁴¹ Nella versione attuale la norma lo afferma espressamente: «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» (art. 14-quater, co. 1).

⁴² Sembra sostenere una tesi non proprio analoga D. D'ORSOGNA, *La conferenza di servizi* cit., in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo* cit., 2019, p. 234, secondo il quale «In primo luogo si è chiarito che la fase di partecipazione dei privati al procedimento non è affatto esclusa, ma deve aver luogo prima che, nella riunione conclusiva, la conferenza svolga la sua funzione essenziale, rivolta alla determinazione dell'assetto di interessi. Tale chiarimento riposa sull'idea secondo cui la conferenza di servizi (in quanto riunione di organi decisionali) sia aperta, in senso proprio, alla partecipazione di soli soggetti pubblici (e, in particolare, a tutti, e solo, quelli titolari dei poteri decisionali coinvolti nel problema amministrativo da risolvere) e che, di conseguenza, essa abbia natura essenzialmente decisionale, attenendo in ogni caso alla valutazione comparativa degli interessi. Non sono in contrasto con tale impostazione quelle previsioni, ravvisabili ad esempio nella disciplina in tema di autorizzazione di insediamenti produttivi, che sembrano aprire la conferenza alla partecipazione dei privati; ovvero quei casi in cui la conferenza è stata estesa anche all'ingresso di organi tecnici o consultivi. Nelle fattispecie indicate i privati, come gli organi tecnici e consultivi, infatti, non prendono parte (in senso proprio) alla conferenza, ma sono sentiti dalle amministrazioni riunite in conferenza prima del momento (sempre isolabile sul piano logico) decisionale in senso stretto, in cui i soli organi (o delegati di organi) titolari di poteri decisionali provvedono a determinare il voluto».

⁴³ Naturalmente il termine «contestuale» – che giuridicamente, in senso letterale, significa «fatto verificatosi nell'immediatezza di un altro fatto» (*Dizionario Treccani on line*) – è qui inteso come riferito alla valutazione in uno di tutti gli interessi ad opera della P.A. procedente. Ove invece si considerasse riferito alla contemporanea presenza delle autorità amministrative attributarie degli interessi secondari coinvolti nella fattispecie concreta,



che la frase voglia semplicemente escludere l'attività vincolata dall'applicabilità della norma, così circoscrivendo questa alla sola attività discrezionale.

A meno che non si tratti di attività vincolata, infatti, è impossibile che manchi l'«esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti». La disposizione perciò deve intendersi riferita ai casi di attività discrezionale, il cui indefettibile presupposto è sempre l'acquisizione – nella fase istruttoria – di tutti gli interessi pubblici secondari interagenti nella fattispecie, da doversi poi mediare – nella fase decisoria – in una sintesi 'coniugante' e/o 'combinante', tale da determinare in concreto la misura effettiva di quello specifico e/o primario previsto in astratto dalla legge: lo impongono i principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost.⁴⁴.

In secondo luogo, volendo cogliere il senso complessivo delle disposizioni di cui all'art. 14, se appare difficilmente opinabile che con quella del co. 1 si voglia far riferimento alla necessità di acquisire, in sede istruttoria, la conoscenza dei vari interessi pubblici coinvolti ai fini della decisione amministrativa da assumere, non sembra invece potersi correttamente evincere (diversamente da quanto ritiene consistente parte della dottrina) che sia riferibile alla fase istruttoria solo questa ipotesi, e non anche quella disciplinata dal co. 2.

Secondo una diffusa opinione, la conferenza di servizi di cui al co. 2, esplicitamente denominata 'decisoria', andrebbe sol per questo qualificata come tale. Ad un attento e ragionato esame della disciplina, però, sembra potersi trarre lo spunto per dissentire. D'altronde, se l'affermazione poteva spiegarsi – pur se, come si chiarirà, non giustificarsi – in base alla originaria formulazione della disposizione, oggi non pare esser più così.

Al momento della sua genesi, la disposizione prevedeva che «le determinazioni concordate nella conferenza tra tutte le amministrazioni intervenute», nei casi in cui questa fosse stata indetta «quando l'amministrazione precedente» avrebbe dovuto «acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche», tenevano «luogo degli atti predetti». Anche in base alla successiva modifica, secondo cui, in ogni caso «le determinazioni concordate nella conferenza sostituiscono a tutti gli effetti le intese, i concerti, i nullaosta e gli assensi richiesti», si poteva spiegare la conclusione che si trattasse di conferenza decisoria.

Tuttavia, l'assunto sembrava comunque non giustificabile, giacché, per affermare la capacità decisoria della conferenza, non si può ritenere sufficiente che la sua deliberazione conclusiva tenga luogo dei vari atti di assenso. A ben riflettere, in realtà, la differenza di contenuto regolativo tra i due commi, oggi come allora, attiene

dovrebbe contestarsi l'utilizzo del termine «esame», in suo luogo essendosi dovuto più appropriatamente adoperare quello di «acquisizione».

⁴⁴ Insomma, una cosa è l'esame *contestuale* degli interessi, che, qualora si tratti di attività discrezionale, è sempre necessario, non solo «opportuno»; altra cosa è ritenere che, per l'esame *contestuale* degli interessi coinvolti, si ritenga opportuna anche la presenza *contestuale* dei soggetti portatori istituzionali di essi.



al modo in cui gli interessi pubblici secondari coinvolti sono considerati nella legislazione di settore⁴⁵.

La fattispecie di cui al co. 1 – diversamente da quella di cui al co. 2 – si riferisce ai casi in cui gli interessi pubblici secondari compresenti non hanno ricevuto una, a dir così, ‘espressa codificazione’ nella relativa legge di settore, mancando una previsione normativa che imponga alle PP.AA. che ne sono affidatarie di partecipare al procedimento: ciò nondimeno l’interesse pubblico concreto deve sempre derivare dal loro esame complessivo.

Gli interessi pubblici secondari, insomma, di certo non scompaiono quando le discipline di settore siano prive di norme che assegnino un ruolo formalizzato alle PP.AA. titolari di essi; e la P.A. procedente, per valutarli adeguatamente, può, secondo la legge generale, indire una conferenza di servizi, ‘costringendo’ tutti i soggetti istituzionali interessati a trovare, insieme e contestualmente, la migliore soluzione del caso concreto⁴⁶.

Orbene, le PP.AA. che partecipano alla conferenza (lo prescriva o no la legge di settore), non lo fanno nella fase decisoria ovvero in quella istruttoria per il fatto che all’esito della conferenza la decisione terrà luogo, oppur no, degli atti di assenso previsti. Piuttosto, tanto nel primo quanto nel secondo caso, la deliberazione della conferenza o conclude il procedimento, o non lo conclude.

E la ragione per cui, nel secondo caso, la legge generale dispone che la determinazione finale della conferenza tiene luogo degli atti endo-procedimentali previsti dalle leggi di settore (intese, concerti, nulla-osta, ecc.) è evidente: perché il contenuto che tali atti avrebbero dovuto esprimere autonomamente nella sequela

⁴⁵ A questo riguardo non è inutile sottolineare che, essendo una legge generale, la L. 241/1990 si applica, sì, a tutti i procedimenti amministrativi; tuttavia, per quelli che, avendo ad oggetto specifiche materie, vantano l’esistenza di una legge di settore contenente una disciplina particolare, in base alla quale, ad esempio, prima di emanare il provvedimento, occorre conseguire un concerto o una intesa con un’altra P.A., ovvero acquisire da questa un nulla-osta, ecc., le norme dettate da tale legge, evidentemente, dovrebbero operare, in linea di massima, come *lex specialis* rispetto a quelle della legge generale.

⁴⁶ A scopo esemplificativo si può provare ad immaginare l’ipotesi di un palazzo pericolante di interesse storico artistico. Immaginando, sempre in ipotesi, che la legge in materia di beni culturali preveda l’obbligo per il Sindaco di conseguire il previo nulla-osta della Soprintendenza ai beni storico-artistici per provvedere a garantire l’interesse pubblico ‘incolumità dei cittadini’. È chiaro che, prima di provvedere, il Sindaco dovrà chiedere il prescritto nulla-osta. Con la disposizione di cui all’art. 14, co. 2, egli deve indire la conferenza di servizi. Ove, invece, la legge di settore non preveda che bisogna ottenere il nulla-osta della Soprintendenza, può, in tal caso, il Sindaco provvedere senza considerare che il palazzo è di interesse storico-artistico? Ovviamente no. Deve comunque necessariamente valutare quell’interesse pubblico la cura del quale pur è dalla legge affidata ad un’altra P.A.: siamo nell’ipotesi di cui al co. 1. Se nel primo caso (quello di cui al co. 2) la convocazione della conferenza di servizi è obbligatoria, in questo secondo (quello del co. 1) è facoltativa: il Sindaco, cioè, può indirla per meglio valutare come comporre gli interessi pubblici compresenti nella fattispecie concreta. Perché mai dovremmo chiamare la conferenza ‘decisoria’ nel primo caso, e ‘istruttoria’ nel secondo? Dovrebbe essere ormai definitivamente chiarito che, quando l’azione amministrativa si esplica, mai può prescindere dalla realtà. E anzi è proprio quest’ultima, in un certo senso, a determinare l’epifania finale della funzione: tutto ciò che occorre per pervenire alla decisione finale deve (perché non può non) rientrare nella istruttoria procedimentale.



procedimentale si 'scioglie' nella (e viene 'assorbito' dalla) deliberazione della conferenza⁴⁷.

Insomma, la deliberazione della conferenza sembra poter essere parte sia della fase istruttoria sia della fase decisoria, ma in entrambe le fattispecie (quella del co. 1 e quella del co. 2). Nulla impedisce infatti che, per un verso, anche nelle ipotesi di cui al co. 1 il contenuto della deliberazione della conferenza coincida con la decisione finale del procedimento, laddove l'autorità procedente non possa disattenderne il risultato dispositivo (la «conferenza istruttoria» talvolta meritando, perciò, d'esser qualificata come '*decisoria*'); e che, per altro verso e all'opposto, anche nelle ipotesi di cui al co. 2 il contenuto della deliberazione della conferenza non necessariamente coincida con la decisione finale del procedimento, laddove quest'ultima (sia pur parzialmente) si discosti da essa (la «conferenza decisoria» talvolta meritando, perciò, d'esser qualificata almeno in parte come '*istruttoria*').

Come si capisce, allora, anche a prescindere dal *nomen juris*, sotto il profilo dei contenuti, i tipi di cui ai commi 1 e 2 – siano denominati come si vuole – non si distinguono per la collocazione della conferenza nelle due diverse fasi del procedimento. Ciò non vuol dire che fra le due fattispecie non vi sia differenza: essa sta nella prescrizione legislativa della necessaria partecipazione al procedimento dei portatori degli interessi pubblici secondari, che sussiste solo in quella di cui al co. 2; nella fattispecie di cui al co. 1, invece, gli interessi, seppur presenti nella realtà concreta, non vedono, però, la partecipazione al procedimento dei loro portatori codificata in una legge di settore, così lasciandosi alla P.A. procedente la scelta se convocare o no questi ultimi.

In definitiva, la differenza sta in ciò: mentre il co. 2 dispone per le ipotesi in cui una specifica legge di settore assegna ad uno o più soggetti pubblici la competenza a curare (esprimendo pareri, nulla-osta, o altri atti di assenso) l'interesse di loro istituzionale attribuzione in fattispecie complesse finalizzate a realizzare l'interesse pubblico specifico proprio della P.A. procedente; il co. 1, invece, dispone per le ipotesi in cui manchi una siffatta previsione legislativa.

Del resto, non sembra discutibile che «pareri, intese, concerti, nulla-osta o altri atti di assenso, comunque denominati», come deliberazioni o accordi preliminari, si collochino in un momento che precede la decisione finale. Essi, cioè, sono situati prima ed in funzione di questa, in qualsiasi modo venga concepita la sotto-fase cd. '*pre-decisoria*' (se come ultimo tratto della fase istruttoria, oppure come primo tratto di quella decisoria).

Se, però, per fase decisoria s'intende quella in cui la P.A. assume il provvedimento finale, giuridicamente costitutivo degli effetti, allora è indiscutibile che tutti gli atti in

⁴⁷ Per questo, tra l'altro (ma vi si tornerà fra breve), la disposizione (poneva e) pone un problema con riguardo alla possibile violazione del principio di legalità, derivante dall'alterazione per via amministrativa delle competenze fissate dalla legge.



parola, contribuendo alla predeterminazione del contenuto provvedimento, si situano prima della decisione finale.

Per le ragioni appena esposte, sebbene sia indubbiamente suggestiva l'idea sottostante, neppure sembra persuasiva l'altra distinzione proposta dalla dottrina, quella secondo cui la conferenza di cui al co. 1 sarebbe 'procedimentale', e quella di cui al co. 2 'operazionale'⁴⁸.

Alla stessa stregua, pare non condivisibile – anche perché di scarsa utilità – la distinzione fra conferenza di servizi «esterna» ed «interna», che la legge avrebbe introdotto in base ad un diverso ordine classificatorio, i due modelli differenziandosi

⁴⁸ Al riguardo secondo D. D'ORSOGNA, *La conferenza di servizi* cit., in F.G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo* cit., 2019, pp. 232-233, «la conferenza *procedimentale* [corsivo di chi scrive] è un modulo predisposto per la contestuale valutazione di più interessi pubblici inerenti a un singolo procedimento amministrativo, ed affidati alla cura di un'unica autorità amministrativa, cui ricorrere nelle ipotesi in cui la dimensione della vicenda è tale da non poter essere affrontata con sufficiente speditezza avvalendosi degli strumenti partecipativi presenti nel Capo III. In altri termini la (unica) amministrazione procedente è di fronte ad un bivio: acquisire gli interessi attraverso la via ordinaria, avvalendosi degli strumenti previsti nel Capo III oppure, quando ravvisi che il ventaglio degli interessi da acquisire al procedimento sia di misura tale da appesantire oltremodo l'attività amministrativa, procedere attraverso la conferenza di servizi, optando per un modulo procedimentale caratterizzato da snellezza e semplificazione. Immutata rimane in questo caso la titolarità del potere decisionale e l'unicità del procedimento amministrativo in capo alla amministrazione procedente (e decidente), la quale eserciterà la discrezionalità amministrativa individuando l'interesse pubblico concreto, sulla base della ponderazione dell'interesse primario (quello che essa ha in cura) con gli interessi secondari, pubblici e privati, secondo le regole classiche della valutazione comparativa; [...] nelle conferenze *operazionali* [corsivo di chi scrive] la semplificazione assume connotati più ampi e pregnanti. La vicenda stessa dell'esercizio della discrezionalità cambia volto e dimensione, essendo chiamata a dare risposta a questioni complesse: per la presenza di più amministrazioni, di più procedimenti, poteri e interessi pubblici coinvolti nella soluzione del problema amministrativo. In esse sfuma la distinzione fra interesse primario e secondari [...]; cambia pertanto la regola di esercizio dei poteri discrezionali, chiamati ad individuare l'interesse concreto da tutelare o perseguire, unificando (o rendendo congiunti e contestuali) tutti i procedimenti finalizzati ad un'unica operazione amministrativa. Anche i termini della partecipazione (pubblica) al procedimento mutano adattandosi al contesto di codecisione. Ogni amministrazione partecipa ai procedimenti delle altre amministrazioni aprendo, al contempo, le porte del proprio procedimento alla partecipazione delle altre amministrazioni. La legge generale sul procedimento non si limita ad offrire lo strumento per la amministrazione della complessità, ma rende l'uso delle conferenze operazionali tendenzialmente obbligatorio. L'art. 14, comma 2, prevede infatti che "la conferenza è sempre indetta" quando data la complessità della vicenda procedimentale, l'amministrazione procedente non abbia ottenuto altrimenti (con le modalità tradizionali ovvero quelle indicate nell'art. 14 bis c.d. conferenza semplificata o asincrona: [...]) "pareri, intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati" e quando "l'attività del privato sia subordinata a più atti di assenso, comunque denominati, da adottare a conclusione di distinti procedimenti, di competenza di diverse amministrazioni pubbliche". L'art 14 e l'art 14 bis rivestono quindi anche una rilevanza organizzativa: tendono a riorganizzare, in concreto, il modo di agire dell'amministrazione pubblica, rendendo il ricorso alla conferenza lo strumento ordinario di amministrazione di casi complessi. Di fronte a decisioni di *routine* l'amministrazione procederà secondo il procedimento tradizionale, isolato. Invece, in presenza di decisioni complesse l'amministrazione sarà chiamata ad esercitare i poteri amministrativi in conferenza di servizi. Entrambe le soluzioni, decisione solitaria o ricorso alla conferenza, alternativamente, a seconda dei caratteri del caso problematico, possono rivelarsi rispettose del canone costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione».



a seconda che la conferenza sia rivolta ad acquisire, o meno, atti esterni al procedimento nel cui seno essa si svolge⁴⁹.

Sulla scorta del dato normativo si può dunque a ragion veduta sostenere che la deliberazione finale della conferenza non sempre corrisponde al provvedimento conclusivo del procedimento. Di tal che non appare improprio desumere che la conferenza (a prescindere dal *nomen* di cui ai co. 1 e 2) è definibile come *decisoria* se la deliberazione che la conclude costituisce il provvedimento finale (il che però la norma non dice, prescrivendo soltanto che, laddove siano previsti pareri, concerti, intese e quant'altro, la determinazione conclusiva della conferenza tiene luogo di tali atti⁵⁰). Viceversa, se la deliberazione conclusiva non coincide con il provvedimento finale, alla P.A. procedente residuando uno spazio 'decisionale', la conferenza è definibile come *istruttoria*. Insomma, la conferenza è *decisoria*, se e quando la sua deliberazione conclusiva costituisce il provvedimento finale; oppure è *istruttoria*, se e quando con essa si raggiunge sì l'accordo sul contenuto provvedimentoale, epperò dopo spetta sempre alla P.A. procedente decidere se e come assumere il provvedimento costitutivo degli effetti giuridici.

La scelta fra le due opzioni ermeneutiche non può che dipendere dal riconoscere, o meno, in capo alla P.A. procedente, la sussistenza di un margine di discrezionalità che le consenta di distaccarsi in modo più o meno ampio dalla deliberazione della conferenza. Nel caso in cui tale spazio non venga riconosciuto, si deve ritenere che la P.A. procedente debba solo prendere atto del contenuto di quella deliberazione ed assumere conformemente il provvedimento, spettando alla deliberazione finale della conferenza la decisione sulla fattispecie concreta⁵¹.

⁴⁹ Come spiega E. CASSETTA, *Manuale di Diritto Amministrativo* cit., 2019, p. 424, «L'art. 14, l. 241/1990, prevede [...] che la conferenza può essere indetta dall'amministrazione procedente, anche su richiesta di altra amministrazione coinvolta nel procedimento o del privato interessato, quando lo ritenga opportuno per effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo (c.d. conferenza istruttoria interna), ovvero in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati (c.d. conferenza istruttoria esterna, in quanto interprocedimentale)». Ed ancora, più avanti (p. 487): «Più nel dettaglio, secondo quanto dispone la norma, la conferenza di servizi decisoria "è sempre indetta" quando la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici. Quando l'attività del privato sia subordinata a più atti di assenso, comunque denominati, da adottare a conclusione di distinti procedimenti, di competenza di diverse amministrazioni pubbliche, la conferenza di servizi è convocata da una delle amministrazioni procedenti. La prima ipotesi (c.d. conferenza decisoria interna: l'indizione spetta all'amministrazione procedente) riguarda atti endoprocedimentali, mentre la seconda concerne atti di assenso che costituiscono il momento finale di un autonomo procedimento (c.d. conferenza decisoria esterna: ricorrendo a tale figura, è dunque possibile acquisire atti esterni rispetto al singolo procedimento; la conferenza può qui essere convocata anche su richiesta dell'interessato)».

⁵⁰ Che sono atti endo-procedimentali, e non provvedimentali, perché comunque precedenti il provvedimento finale.

⁵¹ L'aspetto che meno convince delle ricostruzioni diverse da quella qui proposta è, non tanto nella diversità delle denominazioni – dacché «istruttoria» e «decisoria» sono ormai il *nomen juris* assunto dalla legge –, quanto piuttosto nel fatto che, generalmente, l'uno e l'altro tipo di conferenza vengano nella manualistica trattati



6. La conferenza preliminare e la conferenza interprocedimentale.

Diversamente dalle *species* classificatorie testé richiamate, un ben più solido fondamento normativo presentano la conferenza *preliminare* e quella *interprocedimentale*.

La fattispecie della conferenza *preliminare* trova disciplina nell'art. 14, co. 3. La disposizione stabilisce che una conferenza di un terzo, diverso, tipo può essere convocata anche «prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivo», al fine di verificare quali siano «le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari pareri, intese, concerti, nulla osta, autorizzazioni, concessioni o altri atti di assenso»; si deve, però, trattare di «progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi». La richiesta di convocazione in questo caso spetta al soggetto interessato, il quale deve comunque presentarla «corredata da uno studio di fattibilità»⁵².

separatamente, così da indurre una possibile confusione relativamente ai confini fra le due principali fasi del procedimento. L'istituto è illustrato in due capitoli differenti, ad esempio, da V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo* cit., 2019, il quale, analizzando la conferenza di servizi istruttoria nel Capitolo 6, spiega che «Attraverso questa "conferenza" le Amministrazioni coinvolte nel procedimento che dovrebbero esprimersi mediante atti scritti, vengono invitate "intorno ad un tavolo" (che può essere anche telematico) per il tramite di loro rappresentanti ad esprimere all'Amministrazione procedente le loro determinazioni, in merito alle proposte di essa; a confrontarsi con essa e tra di loro, al fine di giungere a valutazioni condivise. Nella fase istruttoria la conferenza resta lo strumento normale (non obbligatorio tuttavia) per l'esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti nel procedimento. In tali casi la relazione conclusiva della conferenza, redatta a cura dell'Amministrazione procedente, tiene il luogo dei diversi atti istruttori richiesti dalla legge (pareri, accertamenti, determinazioni, etc.) mantenendone il valore, in termini procedurali, di atti istruttori (dei quali l'Amministrazione procedente deve tener conto, motivatamente, in sede decisoria, attraverso valutazioni di cui essa si assume la responsabilità)» (p. 344). E poi, nel Capitolo 7, chiarisce che, diversamente, «Laddove la "conclusione positiva" del procedimento è subordinata all'acquisizione di una serie di atti a carattere decisorio, imputati a diverse Amministrazioni, in virtù della complessità del procedimento nel quale sono coinvolti una pluralità di interessi pubblici, l'Amministrazione procedente convoca una conferenza di servizi. La conferenza può essere convocata anche su richiesta di una delle Amministrazioni coinvolte, e anche su richiesta dell'interessato, laddove trattasi di procedimenti ad iniziativa di parte. Della natura della conferenza che non è un collegio, né un ufficio dell'Amministrazione, ma un modulo procedimentale, si è detto a proposito della conferenza istruttoria, che è facoltativa a differenza della conferenza decisoria. Quest'ultima è obbligatoria in tutti i casi in cui la conclusione del procedimento è subordinata alla acquisizione di più atti, da parte dell'Amministrazione procedente. L'istituto è stato oggetto di una riforma organica appena entrata in vigore (D.l.vo 127/2016, attuativo della delega di cui all'art. 2, L. 124/2015 che ha sostituito gli artt. 14 ss. *L. proc. amm.*). Laddove si tratta di procedimenti (ad iniziativa di parte) con oggetto opere o insediamenti produttivi in base a progetti di particolare complessità, l'interessato può chiedere l'indizione di una conferenza preliminare nella quale siano definite le condizioni perché possa ottenere gli atti necessari al fine della conclusione del procedimento. Ove si sia svolta la conferenza preliminare, la conferenza decisoria si svolge in forme e con modalità semplificate. E anche nei procedimenti intesi alla realizzazione di opere pubbliche (o di interesse pubblico), in genere ad iniziativa di ufficio, è prevista una sorta di conferenza preliminare sul progetto di fattibilità tecnica ed economica dell'opera, ancora al fine di stabilire le condizioni per ottenere gli atti necessari per la conclusione positiva del procedimento» (pp. 383-384).

⁵² Il co. 3 prosegue disponendo che «L'amministrazione procedente, se ritiene di accogliere la richiesta motivata di indizione della conferenza, la indice entro cinque giorni lavorativi dalla ricezione della richiesta stessa. La conferenza preliminare si svolge secondo le disposizioni dell'articolo 14-bis, con abbreviazione dei termini fino alla metà. Le amministrazioni coinvolte esprimono le proprie determinazioni sulla base della documentazione



Attraverso la conferenza preliminare, quindi, si aspira ad ottenere – non la predeterminazione del contenuto del provvedimento, bensì – che siano verificate le condizioni per conseguire i «necessari atti di assenso»: il privato, dunque, chiede di convocare una conferenza prima dell'inizio di una vicenda procedimentale (anche se non si può dire del tutto a prescindere da essa, benché sia ancora da venire), allo scopo di capire se sussistano, appunto, le condizioni per aprire un eventuale procedimento sulla base di una richiesta 'costruita' su uno «studio di fattibilità»⁵³.

prodotta dall'interessato. Scaduto il termine entro il quale le amministrazioni devono rendere le proprie determinazioni, l'amministrazione procedente le trasmette, entro cinque giorni, al richiedente. Ove si sia svolta la conferenza preliminare, l'amministrazione procedente, ricevuta l'istanza o il progetto definitivo, indice la conferenza simultanea nei termini e con le modalità di cui agli articoli 14-bis, comma 7, e 14-ter e, in sede di conferenza simultanea, le determinazioni espresse in sede di conferenza preliminare possono 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». Il comma in parola, inoltre, specifica che «Nelle procedure di realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico, la conferenza di servizi si esprime sul progetto di fattibilità tecnica ed economica al fine di indicare le condizioni per ottenere, sul progetto definitivo, le intese, i pareri, le concessioni, le autorizzazioni, le licenze, i nullaosta e gli assensi, comunque denominati, richiesti dalla normativa vigente».

⁵³ Un'ipotesi analoga è prevista dall'art. 34 del TUEL (prima art. 27, L. 142/1990), secondo il quale la fattibilità del cd. 'accordo di programma' è verificabile all'esito di una conferenza concepita dalla legge come strumentale a questo scopo. L'analogia fra le due ipotesi è evidente, e risiede nell'elemento che le accomuna come differenti da quelle di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 14: nelle prime, in realtà, lo strumento 'conferenza' è finalizzato al perseguimento di un diverso obiettivo concreto: mentre nelle seconde, infatti, consiste nel facilitare l'emanazione del provvedimento che concluderà un procedimento già iniziato, in queste l'obiettivo sta semplicemente nel verificare la fattibilità di un progetto che dovrà costituire 'materia' di un procedimento ancora *in fieri*. Per questa ragione, la conferenza preliminare (unitamente alla conferenza strumentale all'accordo di programma) rappresenta la terza ipotesi del *genus* 'accordi tra PP.AA.'. Secondo D. D'ORSOGNA, *La conferenza di servizi* cit., in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo* cit., 2019, p. 236, «La conferenza di servizi "preliminare" [...] trova applicazione sia nelle "procedure di realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico" sia in tutte le fattispecie in cui l'amministrazione sia chiamata a decidere in ordine a "progetti di particolare complessità" e di "insediamenti produttivi di beni e servizi"». La conferenza preliminare consente di evitare aggravii inutili e sprechi di risorse, soprattutto in relazione ad attività che richiedano ingenti investimenti economici, offrendo agli interessati la possibilità di "consultare" l'amministrazione prima di presentare un progetto definitivo e rischiare di incorrere in un diniego formale. La conferenza "preliminare" ha ad oggetto (non già la decisione definitiva, ma la fissazione di) uno schema di decisione. In tale conferenza, infatti, tutte le amministrazioni coinvolte nella realizzazione del progetto in esame devono indicare le condizioni che, se rispettate, consentirebbero di ottenere il loro assenso definitivo alla realizzazione dell'intervento; con la conseguente impossibilità di esprimere successivamente ragioni di dissenso non emerse in sede di conferenza preliminare e non legate a fatti sopravvenuti. La previsione che impedisce alle amministrazioni (che abbiano fornito una determinata indicazione in esito allo svolgimento dei lavori della conferenza preliminare, e che a tale indicazione abbiano condizionato il rilascio del proprio atto di assenso sul progetto definitivo) di modificare le proprie precedenti determinazioni in assenza di fatti sopravvenuti alla conclusione della conferenza preliminare costituisce senza dubbio uno degli aspetti più significativi della disciplina in esame: si tratta, infatti, di una previsione che intercetta la tematica della tutela dell'affidamento dei privati e dei limiti del potere amministrativo di revisione delle precedenti determinazioni illegittime. L'art. 14, comma 3 – nella formulazione risultante dalla novella del 2016 – prevede che le "determinazioni espresse in sede di conferenza preliminare possono 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". Il ricorso alla conferenza preliminare non è più subordinato, come avveniva in passato, necessariamente alla presentazione del (più costoso) progetto preliminare: è sufficiente uno



La conferenza di servizi *interprocedimentale*, invece, fa il suo ingresso nella L. 241 quando (con l'art. 17, L. 15/5/1997, n. 127, la seconda 'legge Bassanini') all'art. 14 venne aggiunto il co. 4-*bis* (ora abrogato) che così recitava: «La conferenza di servizi può essere convocata anche per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi reciprocamente connessi, riguardanti medesime attività o risultato. In tal caso, la conferenza è indetta dalla amministrazione o, previa informale intesa, da una delle amministrazioni che curano l'interesse pubblico prevalente».

In oggi la sua disciplina si rinviene nel co. 1 dell'art. 14, secondo cui la conferenza di servizi istruttoria «può essere indetta» nei casi in cui la P.A. procedente lo consideri «opportuno» anche laddove l'«esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti» concerna «più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati».

Sulla scorta del dato letterale, può ben ritenersi che la fattispecie identifichi un quarto tipo di conferenza, che non è infondato denominare 'conferenza interprocedimentale', giacché la disposizione in parola fa riferimento alle ipotesi in cui la vicenda concreta viene intersecata da più procedimenti che, seppur connessi, restano autonomi. La previsione vuole evidentemente scongiurare che procedimenti diversi, ma facenti riferimento ad una stessa vicenda concreta, pervengano a soluzioni differenti, in qualche maniera 'costringendoli' a confluire in uno solo⁵⁴.

Proprio in ragione di ciò si propone in maniera rilevante il problema, cui si è già fatto cenno, della possibile alterazione della fissazione per legge delle competenze. È palese che in questo caso – essendo il coordinamento realizzabile mediante la conferenza, non semplicemente interorganico, bensì intersoggettivo – il rischio di 'sgretolamento' del tessuto organizzatorio risulti viepiù accentuato rispetto a quello che si corre quando le competenze, a dir così, 'alterate' si muovono dentro il medesimo alveo (quello definito dal singolo procedimento finalizzato a realizzare l'interesse pubblico specifico assegnato alla cura della P.A. procedente). Il problema viene esaminato subito a seguire.

7. Il problema della possibile alterazione del principio di fissazione per legge della competenza.

La previsione legislativa di cui all'art. 14-*quater*, co. 1 – secondo cui la «determinazione motivata di conclusione della conferenza», che la P.A. procedente

“studio di fattibilità”. Il ricorso alla conferenza preliminare diviene così non solo meno oneroso per il privato dal punto di vista economico, ma anche più agevole per la pubblica amministrazione».

⁵⁴ Nel caso di procedimenti connessi, in altre parole, l'indizione della conferenza permette di non attendere l'esito di un procedimento (che avrebbe potuto e/o dovuto costituire presupposto per lo svolgimento degli altri). Piuttosto che far ciò, e dunque aspettare la conclusione di quel procedimento, e poi di un altro, e poi di un altro ancora (così ottenendosi tanti diversi provvedimenti finali, i quali potrebbero verosimilmente risultare fra loro incoerenti, pur essendo connessi i relativi procedimenti), la legge consente di riunirli nella conferenza, cosicché tutte le PP.AA. portatrici dei relativi interessi possano utilmente concordare un esito unitario.



assume al suo esito, «sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati» – pone un problema non marginale, che aveva già posto nelle precedenti versioni, quello relativo alla legittimità di superare, nell'esercizio del potere amministrativo, la delimitazione delle competenze fissata dalla legge, laddove, naturalmente, la determinazione finale della conferenza coincida con il provvedimento conclusivo del procedimento⁵⁵.

Per come dispone la norma, infatti, non si tratta semplicemente di una previsione di legge che modifica quella di una legge precedente che assegna una competenza, la qual cosa non porrebbe alcun problema⁵⁶.

La fattispecie in esame, viceversa, contempla il caso della disposizione di una legge generale che, per così dire, apre un 'piccolo foro' nel 'muro' della competenza costruito dalla legge di settore, nel quale permette alla P.A. di passare: attraverso la conferenza di servizi, cioè, nell'esercizio del potere amministrativo, di fatto, si consente di modificare la fissazione delle competenze stabilita dalla legge di settore.

Tuttavia, se è vero che il meccanismo può, *prima facie*, apparire illegittimo, è vero anche che una riflessione, appena più attenta, rende possibile riconoscere, senza particolari difficoltà, che comunque resta pur sempre una legge a disporre in questo modo (assegnando alla conferenza una tale capacità). Non si può dunque sostenere che l'alterazione delle competenze fissate per legge (quella di settore) sia illegittima, giacché è la stessa legge (quella generale) a consentirla, avendo compiuto la scelta di velocizzare il procedimento attraverso la conferenza⁵⁷.

8. L'esito della conferenza di servizi e la questione del dissenso.

Le PP.AA. coinvolte nella conferenza devono esprimere le proprie determinazioni, «congruamente motivate», formulandole «in termini di assenso o dissenso». Ove manifestino il dissenso, oppure un assenso condizionato, sono tenute a fornire le indicazioni necessarie per conseguire l'assenso, precisando «in modo chiaro e analitico» se siano «relative a un vincolo derivante da una disposizione normativa o

⁵⁵ Nella precedente versione della L. 241, la disposizione era contenuta nel co. 9 dell'art. 14-ter (che è stato abrogato dal D.L. 78/2010, convertito, con modificazioni, nella L. 122/2010), che così recitava: «Il provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva di cui al comma 6-bis sostituisce, a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla predetta conferenza».

⁵⁶ Sul piano della teoria delle fonti, invero, che una legge successiva ridisciplini un dato settore non rappresenta un'anomalia: i principi *lex posterior derogat priori* e/o *lex specialis derogat generali* consentirebbero di risolvere agevolmente le eventuali questioni di interpretazione.

⁵⁷ Ciò nondimeno, non si può non rilevare che una siffatta disciplina, prevedendo che le competenze fissate dalla legge di settore siano, in qualche modo, alterabili da una scelta della P.A. (attraverso un istituto – la conferenza di servizi – che si muove nel seno dell'azione amministrativa, all'interno cioè di una vicenda procedimentale), opera nel senso di 'sfarinare', a dir così, il tessuto della organizzazione amministrativa.



da un atto amministrativo generale ovvero discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico» (art. 14-*bis*, co. 3).

Le determinazioni che non vengano comunicate «entro il termine di cui al comma 2, lettera c)», oppure siano prive di una congrua motivazione ovvero della indicazione delle modifiche necessarie, «equivalgono ad assenso senza condizioni», a meno che non vi siano «disposizioni del diritto dell'Unione europea» che «richiedono l'adozione di provvedimenti espressi» (art. 14-*bis*, co. 4)⁵⁸.

Particolare attenzione merita l'art. 14-*quinquies* (modificato dall'art. 1, co. 1, D.Lgs. 127/2016), che dispone sugli effetti del dissenso espresso in conferenza da parte delle PP.AA. preposte alla cura di interessi sensibili – «tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali», ovvero «tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini» –, nonché sui rimedi di cui queste dispongono⁵⁹.

⁵⁸ La disposizione afferma, infine, che «Restano ferme le responsabilità dell'amministrazione, nonché quelle dei singoli dipendenti nei confronti dell'amministrazione, per l'assenso reso, ancorché implicito».

⁵⁹ Tale disciplina era prima contenuta nell'art 14-*quater*, co. 3. In proposito giova riportare le opinioni espresse da D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche* cit., 2018, p. 401, secondo cui «il problema centrale delle conferenze dei servizi sta nel rilievo da dare alle opinioni dissenzienti quando non si raggiunge l'unanimità nelle conferenze. Mentre per le conferenze asincrone si richiede per arrivare ad un esito positivo [...] la sostanziale unanimità delle posizioni ed anche un solo dissenso porta ad una conclusione negativa, per quelle sincrone la determinazione conclusiva è presa "sulla base delle posizioni prevalenti". Tuttavia, in primo luogo, le amministrazioni i cui atti vengono in tal modo sostituiti, se hanno partecipato ad una conferenza possono sollecitare, in via di autotutela, la revoca del provvedimento o, se non hanno partecipato, l'annullamento d'ufficio (art 14-*quater*, c. 2). In secondo luogo, possono proporre opposizione le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute dei cittadini, sempre che abbiano espresso inequivocabilmente e motivatamente il loro dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza, e, alle stesse condizioni, possono farlo anche le Regioni e le Province autonome. La decisione dell'opposizione è rimessa al Consiglio dei Ministri, al quale possono partecipare i Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate, che può respingere l'opposizione o accoglierla parzialmente, modificando il contenuto della determinazione di conclusione della conferenza. Come si vede, per evitare che i dissensi possano impedire che si prenda una decisione, si ha una sorta di avocazione delle competenze delle diverse amministrazioni o enti al Governo, il quale le esercita al loro posto, e ciò anche se si tratti di competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni». Non diversamente si esprime V. CERULLI IRELLI, 2019 pp. 385-386: «Può verificarsi il caso che determinazioni negative, nell'ambito della conferenza, siano espresse da Amministrazioni portatrici di interessi qualificati (sopra ricordati, tutela dell'ambiente, etc.) o da Amministrazioni regionali nei procedimenti di iniziativa statale. In tali casi, ove l'Amministrazione procedente abbia cionondimeno assunto la determinazione conclusiva del procedimento, le Amministrazioni portatrici di codesti interessi che abbiano espresso il dissenso, possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri. In tali casi, la determinazione conclusiva del procedimento resta sospesa. Possono anche proporre opposizione Amministrazioni statali portatrici dei medesimi interessi, che abbiano espresso il dissenso preventivamente al proprio rappresentante in conferenza. In caso di opposizione, il presidente del Consiglio dei Ministri indice, in stretti termini, una riunione (tecnico-politica, si direbbe) con la partecipazione di tutte le Amministrazioni coinvolte, le quali sono invitate ad avanzare proposte (principio di leale collaborazione) per la "individuazione di una soluzione condivisa" che sostituisca la determinazione motivata di conclusione della conferenza, "con i medesimi effetti" (art. 14-*quinquies*). Ove siano coinvolte Amministrazioni regionali che abbiano espresso il dissenso nell'ambito di materie di propria competenza, se l'intesa (Corte cost. 165/2011) non viene raggiunta nell'ambito di detta riunione, viene convocata una seconda riunione alla ricerca ancora di una soluzione condivisa. In caso di intesa raggiunta, l'Amministrazione procedente adotta una nuova determinazione di conclusione della conferenza. In caso



Le PP.AA. in parola che siano dissenzienti possono, «entro 10 giorni dalla sua comunicazione», opporsi alla determinazione finale della conferenza dinanzi al Presidente del Consiglio dei Ministri, sempre che «abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza» (co. 1)⁶⁰. Il semplice fatto di proporre l'opposizione «sospende l'efficacia della determinazione motivata di conclusione della conferenza» (co. 3).

Una volta ricevuta l'opposizione, il Presidente del Consiglio dà avvio ad una procedura di composizione condivisa degli interessi. Entro 15 giorni dalla «ricezione dell'opposizione», infatti, deve convocare una riunione con le PP.AA. dissenzienti e con le altre partecipanti alla conferenza, al fine di giungere ad un accordo, riunione nella quale queste, «in attuazione del principio di leale collaborazione», sono tenute a formulare proposte «per l'individuazione di una soluzione condivisa» che sia tale da sostituire «la determinazione motivata di conclusione della conferenza con i medesimi effetti» (co. 4)⁶¹.

Ed inverò, qualora le PP.AA. partecipanti conseguano un accordo all'esito della riunione⁶², la P.A. procedente assumerà, in coerenza con esso, «una nuova determinazione motivata di conclusione della conferenza». Viceversa, allorché entro 15 giorni «dallo svolgimento della riunione» non venga raggiunta l'intesa, «la questione è rimessa al Consiglio dei Ministri»⁶³. Questo potrà non accogliere l'opposizione, nel qual caso «la determinazione motivata di conclusione della conferenza» diverrà efficace in via definitiva; oppure potrà accoglierla solo «parzialmente», nel qual caso dovrà modificare «il contenuto della determinazione di conclusione della conferenza» (co. 6)⁶⁴.

contrario, la questione è rimessa al Consiglio dei Ministri, che può accogliere parzialmente o in toto l'opposizione delle Amministrazioni dissenzienti ovvero respingerle e definire, in ogni caso, il procedimento».

⁶⁰ La disposizione precisa che «Per le amministrazioni statali l'opposizione è proposta dal Ministro competente». L'opposizione, inoltre, giusta il co. 2 dell'art. 14-*quinquies*, può essere proposta anche dalle «amministrazioni delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, il cui rappresentante, intervenendo in una materia spettante alla rispettiva competenza, abbia manifestato un dissenso motivato in seno alla conferenza».

⁶¹ Ove alla conferenza «abbiano partecipato amministrazioni delle regioni o delle province autonome di Trento e Bolzano e l'intesa non venga raggiunta [...], può essere indetta, entro i successivi quindici giorni, una seconda riunione» (co. 5).

⁶² Ciò vale, naturalmente, anche nell'ipotesi della conferenza cui partecipano le «amministrazioni delle regioni o delle province autonome», di cui al co. 5.

⁶³ Che la pone, «di norma, all'ordine del giorno della prima riunione del Consiglio dei Ministri successiva alla scadenza del termine per raggiungere l'intesa. Alla riunione del Consiglio dei Ministri possono partecipare i Presidenti delle regioni o delle province autonome interessate».

⁶⁴ Il co. 7 dell'art. 14-*quinquies* dispone che «Restano ferme le attribuzioni e le prerogative riconosciute alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti speciali di autonomia e dalle relative norme di attuazione». Secondo E. CASSETTA, *Manuale di Diritto Amministrativo* cit., 2019, pp. 495-496, «L'art. 14-*quinquies* introduce [...] una disciplina speciale evidentemente fondata sulle esigenze di proteggere alcuni interessi sensibili e di rispettare l'autonomia costituzionalmente garantita ad alcuni enti (in argomento v. anche Corte cost., n. 179/2012). Più nel dettaglio, avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza,



La disciplina appena descritta sembra essere espressione di una soluzione di compromesso fra esigenze di garanzia ed esigenze di efficienza. La scelta normativa, infatti, se, da un canto, è nel senso di pervenire ad una decisione il più condivisa possibile, che sia il frutto di un aperto e leale confronto fra le PP.AA. portatrici degli interessi pubblici che partecipano alla conferenza; d'altro canto, dispone in modo che, laddove non si riesca a coniugare gli interessi in maniera concorde, essendo comunque indispensabile assumere una decisione, lo si faccia attribuendo il relativo potere/dovere al soggetto democratico che l'ordinamento pone all'apice del sistema⁶⁵.

9. La natura giuridica della conferenza di servizi.

Resta, infine, da chiarire quale sia la natura giuridica della conferenza di servizi, la questione consistendo sostanzialmente in ciò: nello stabilire se essa costituisca un organo collegiale, ovvero una modalità procedimentale⁶⁶. La tesi ormai (più che prevalente) unanime esclude che si tratti di un organo collegiale.

entro 10 giorni dalla sua comunicazione, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri a condizione che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza. Per le amministrazioni statali l'opposizione è proposta dal ministro competente. Possono altresì proporre opposizione le amministrazioni delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, il cui rappresentante, intervenendo in una materia spettante alla rispettiva competenza, abbia manifestato un dissenso motivato, in senso alla conferenza. La proposizione dell'opposizione sospende l'efficacia della determinazione motivata di conclusione della conferenza. A questo punto si tenta, prima, un'intesa e, in caso di ulteriore stallo, si apre la via alla decisione finale del Governo». Anche secondo G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo* cit., 2017, p. 319, «Una disciplina speciale, anch'essa oggetto di integrale riformulazione ad opera della c.d. riforma Madia, è prevista con riferimento al motivato ed inequivoco dissenso espresso prima della conclusione dei lavori della conferenza dalle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, ovvero dalle amministrazioni delle Regioni o delle Province autonome, con riferimento alle materie di loro competenza. Si tratta dei rimedi istituiti a tutela dei dissensi qualificati di cui all'art. 14-*quinquies*». L'A., subito a seguire, precisa che «Le amministrazioni preposte alla cura degli interessi sensibili possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri, avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza, entro dieci giorni dalla sua comunicazione (art. 14-*quinquies*, commi 1 e 2). La proposizione dell'opposizione ha l'effetto di sospendere l'efficacia della suddetta determinazione conclusiva (artt. 14-*quinquies*, commi 3 e 14-*quater*, comma 3)».

⁶⁵ In buona sostanza, il Legislatore sembra voler dire: o le PP.AA. coinvolte in una determinata fattispecie riescono a mettersi d'accordo, oppure alla decisione si perviene secondo la volontà del principale 'centro' di riferimento istituzionale, quello cioè di dimensione nazionale. Insomma, quando la democrazia eccede in lentezza, essa non può che cedere il passo alla efficienza.

⁶⁶ Come efficacemente chiarisce D. D'ORSOGNA, *La conferenza di servizi* cit., in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo* cit., 2019, p. 228, «La soluzione del problema della individuazione della natura giuridica della conferenza di servizi, in effetti, era la condizione necessaria per poter liberare in modo efficace le potenzialità dell'istituto. Tale questione condizionava infatti la lettura dell'intera disciplina positiva dell'istituto. Basti menzionare il problema della individuazione della natura giuridica della "determinazione conclusiva" dei lavori della conferenza di servizi: atto collegiale, accordo tra amministrazioni, fascio complesso di decisioni, proposta di provvedimento? Problema che si riflette sul regime di imputazione, di impugnazione giurisdizionale, nonché sulla disciplina della validità di tale decisione e sul regime degli atti di autotutela eventualmente rivolti verso di essa».



Come è noto, il problema della realizzazione del coordinamento amministrativo ha trovato nella storia due modi per essere risolto, l'uno strutturale e l'altro funzionale. La soluzione strutturale è anche la più risalente: allorquando si versi nella necessità di mettere insieme competenze facenti capo ad organi diversi, la legge ricorre alla previsione di un organo collegiale, del quale fanno parte i rappresentanti degli organi monocratici le cui diverse competenze sono coinvolte nella fattispecie.

Ora, in origine la L. 241 prevedeva che la conferenza decidesse alla unanimità; solo successivamente dispose che lo facesse a maggioranza; oggi prescrive che lo faccia «sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti»⁶⁷.

Si capisce facilmente che, vigendo la disciplina originaria, si disponeva di un forte argomento testuale per escludere la natura di organo collegiale. Questo, infatti, decide normalmente a maggioranza (mediante il conseguimento del *quorum*, strutturale e funzionale). E dunque la conferenza, operando invece alla unanimità, non poteva considerarsi alla stregua di un organo collegiale⁶⁸.

Tuttavia, nonostante l'argomento in parola sia stato, a dir così, 'dissolto' dalle successive modificazioni e integrazioni della legge, risulta assai più convincente la

⁶⁷ La ragione per cui il Legislatore aveva, in un primo tempo, previsto la unanimità risiedeva, con ogni probabilità, nel non volersi compromettere il principio di fissazione per legge della competenza (o almeno di ridurre al minimo la sua compromissione), ché esso non dovrebbe potersi disinvoltamente alterare: se la legge di settore aveva previsto una certa sequela procedimentale, facendo seguire alla iniziativa di quella procedente gli interventi delle PP.AA. portatrici degli altri interessi, evidentemente era perché riteneva che ciascuna di queste dovesse operare 'in solitudine' nella sua sede.

⁶⁸ Il dibattito dottrinale è ben sintetizzato da D. D'ORSOGNA, *La conferenza di servizi* cit., in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo* cit., 2019, p. 228: «È bene soffermarsi sulle ragioni e gli snodi essenziali del dibattito ricostruttivo. La conferenza di servizi non si inserisce in nessuna delle tipologie di organi conosciute: non può essere considerata un organo permanente, attesa la mancanza in essa del carattere della stabilità, né tantomeno un organo temporaneo, dato che le funzioni in essa esercitate mancano del carattere della temporaneità; non appare corretto neppure ricondurre la conferenza tra gli organi straordinari atteso che, di regola, la convocazione della stessa costituisce un momento fisiologico dell'attività delle Amministrazioni convocate e non, invece, un modo per supplire a situazioni di scarsa funzionalità delle Amministrazioni medesime. A ciò si aggiunga che, a voler vedere nella conferenza di servizi un organo collegiale, diventa difficile spiegare la legittimazione processuale ad impugnare la determinazione conclusiva della conferenza di servizi riconosciuta alle amministrazioni partecipanti alla conferenza: la conferenza di servizi non è pertanto un organo collegiale, non è anzi nemmeno un organo, non ha rilievo sul piano organizzativo, non ha sostanza di ufficio». Sul punto si v. anche G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo* cit., 2017, p. 321, «È anche discussa, in dottrina e in giurisprudenza, la natura della conferenza di servizi: se vada intesa come semplice istituto di semplificazione del procedimento o assuma, piuttosto, il carattere di un autonomo organo collegiale. La questione è rilevante ai fini dell'individuazione del soggetto legittimato passivo in sede processuale. L'evoluzione tendente a rafforzare l'istituto fino a prevedere la possibilità di decisioni assunte a maggioranza offre elementi a sostegno della sua natura di organo autonomo. Tuttavia, la prevalente giurisprudenza, considerando la conferenza di servizi come mero strumento di raccordo procedimentale, ritiene che non le si imputi l'atto conclusivo del procedimento, e che quindi sia legittimata passiva in giudizio l'amministrazione procedente. Tale orientamento, peraltro, sembra trovare accoglimento anche da parte del legislatore, che ha rafforzato la posizione dell'amministrazione procedente nell'ambito dello svolgimento della conferenza».



tesi secondo cui si tratta di una modalità procedurale, o di un «modulo procedimentale», per usare l'espressione sovente adoperata dalla giurisprudenza⁶⁹.

Del resto – va ribadito –, la conferenza di servizi (qualunque natura giuridica le si riconosca) è in ogni caso istituto che influisce tanto sull'azione quanto sulla organizzazione amministrativa, tanto sulla struttura quanto sulla funzione⁷⁰.

Se, da un canto, non si può pensare che la sequenzialità delle competenze dentro un'unica logica procedimentale sia priva di fondamento; d'altro canto, nemmeno si può immaginare che la legge possa promuovere una P.A. lenta e farraginosa.

È indubbio che il superamento della sequenzialità delle competenze sia tutt'altro che indifferente all'esercizio dei relativi poteri: quando il 'fascicolo' procedimentale passa da una P.A. ad un'altra, ad un'altra ancora, ognuna di queste può esprimersi e prendere la sua decisione autonomamente, prestando attenzione soltanto all'interesse pubblico dalla legge affidato alla sua cura. In altre parole, laddove l'esito

⁶⁹ Fra le altre, si v. ad esempio, Cons. Stato, Sez. IV, 12/11/2015, n. 5159, secondo cui «La conferenza di servizi si atteggia a *modulo procedimentale* e il suo scopo è proprio lo snellimento del procedimento a mezzo dell'acquisizione su un determinato provvedimento degli avvisi di tutte le Amministrazioni preposte alla cura degli interessi coinvolti dal provvedimento stesso»; e Cons. Stato, Sez. VI, 10/03/2014, n. 1144, secondo cui «Dal combinato disposto dei commi 6 e 7 dell'art. 14 ter della legge n. 241/1990 si desume il principio secondo cui la partecipazione personale alle sedute della conferenza di servizi rappresenta uno dei presupposti necessari per fare sì che la conferenza stessa si configuri in modo effettivo quale *modulo di partecipazione procedimentale* che consente, nella piena contestualità e in base al principio della leale collaborazione istituzionale, di procedere all'esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti dal procedimento». Nonché, fra quelle dei giudici di prime cure, T.A.R. Emilia Romagna Parma, Sez. I, 10/02/2015, n. 36, secondo cui «La conferenza di servizi, sia essa istruttoria o decisoria, *non costituisce un organo collegiale ma un modulo procedimentale* che, in ottica acceleratoria e in conformità al principio di economicità dell'azione amministrativa, prevede un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti»; T.A.R. Lombardia Milano, Sez. IV, 09/01/2014, n. 56, secondo cui «La Conferenza di servizi si configura, da un lato, come *modulo procedimentale di semplificazione ed accelerazione* dell'azione amministrativa, idoneo a superare appesantimenti burocratici, e dall'altro si pone come *luogo di coordinamento e mediazione dei differenti interessi pubblici* che vengono in rilievo nella fattispecie, al fine di individuare, mediante il contestuale confronto fra i soggetti che li rappresentano, l'interesse pubblico al quale dare prevalenza». Tutti i corsivi sono di chi scrive.

⁷⁰ V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo* cit., 2019, pp. 344-345, ricorda che «Circa la natura giuridica della conferenza di servizi la giurisprudenza ne sottolinea il carattere di strumento di semplificazione amministrativa che *“consentendo la valutazione congiunta e in unica sede di tutti gli interessi pubblici in gioco, attua i principi costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento cui deve improntarsi, ai sensi dell'art. 97 Cost., l'azione della p.a. realizzando anche i corollari di speditezza, economicità, efficacia ed efficienza”* (Cons. St., V, 17.10.2012 n. 5292; TAR Abruzzo, 25.10.2002 n. 540, Cons. St., VI, 7.10.2008 n. 4807); nella fase istruttoria (come nella fase decisoria) la conferenza di servizi, producendo una accelerazione ed una ottimizzazione dei tempi procedurali e, contestualmente, un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti costituisce un mero *“un modulo procedimentale e non anche un ufficio speciale della pubblica amministrazione, autonomo, rispetto ai soggetti che vi partecipano”* (Cons. St., V, 25.1.2003 n. 349; VI, 3.3.2010 n. 1248; VI, 23.6.2012 n. 3039; v. da ult. part. Incisiva, Corte cost. 179/2012 e 9/2019)». Anche secondo E. CASSETTA, *Manuale di Diritto Amministrativo* cit., 2019, p. 488 «La conferenza non dà luogo a un organo collegiale, atteso che ogni rappresentante delle amministrazioni *“vi partecipa nell'esercizio delle funzioni amministrative dell'ente di competenza”* e gli effetti sono imputati alle singole amministrazioni e non già alla conferenza (Greco; v. altresì Corte cost., n. 179/2012), mancando il conferimento a essa di una competenza unitaria; la sua struttura è inoltre variabile, a differenza di ciò che accade per gli organi collegiali».



del procedimento derivi dalla successione temporale degli atti (e quindi delle competenze), è chiaro che ciascuna P.A. che vi partecipi possa pensare in autonomia all'interesse pubblico specifico in astratto assegnatole dalla legge, ed occuparsi solo ed esclusivamente di esso, senza considerare quelli attribuiti agli altri soggetti pubblici coinvolti: la dimensione sequenziale, insomma, consente di evitare 'contaminazioni' tra gli interessi⁷¹.

Il giudizio su una siffatta impostazione – è naturale – dipende dall'impianto assiologico dal quale si muove. Da un lato, si può capire chi sostiene che il modo di operare tradizionale determina spesso la paralisi dell'azione amministrativa: secondo questo orientamento c'è bisogno di mettere tutti i soggetti pubblici coinvolti intorno ad un tavolo e farli uscire dalla conferenza con una mediazione concordata. Dall'altro, vi sono argomenti per condividere l'opinione opposta, secondo cui è sempre meglio procedere più lentamente, così da evitare scelte incaute ed affrettate. È ovvio che aderire all'una o all'altra opinione influisce sul modo di configurare la competenza. E non v'è dubbio che, sul piano giuridico, occorre ragionare facendo riferimento al dato normativo, restando rigorosamente dentro i confini della sua interpretazione: oltre tali confini, però, non si può andare, altrimenti dovendo avere l'onestà intellettuale di riconoscerlo.

Se la legge non prevede più l'unanimità, ciò è perché, evidentemente, la impossibilità di conseguirla è stata dimostrata dai fatti: si è visto, cioè, che non si riusciva ad ottenere alcun risultato. D'altra parte, non si può non considerare che nella conferenza il diverso avviso perde la sua identità, la decisione assorbendolo nella partecipazione ad essa da parte dell'autorità che era tenuta ad esprimerlo secondo la previsione della legge di settore. Tale avviso, insomma, non si forma più in maniera isolata, dentro la 'torre d'avorio' della sua sede, ma nel confronto con gli altri interessi compresenti nella fattispecie e rappresentati dai loro portatori nella

⁷¹ Si immagini, per esempio, che nel procedimento per la nuova pianificazione urbanistica si voglia collocare in una determinata area un importante intervento di edilizia economica e popolare, con relativo investimento di risorse finanziarie pubbliche. Il Soprintendente ai beni archeologici fa rilevare che dagli scavi recenti risulta che quell'area è di importante interesse archeologico, e dunque non vi si può insediare un complesso di edilizia economica e popolare. Ebbene, è di facile ed immediata intuizione che un conto è che il Soprintendente esprima il suo avviso senza mediazioni; altro che lo faccia sedendosi intorno ad un tavolo insieme ai rappresentanti delle altre PP.AA. coinvolte: la 'contaminazione' fra gli interessi prima che essi vengano espressi (in luogo della loro combinazione all'esito delle valutazioni conclusive compiute, sulla base del loro confronto, dall'autorità procedente) rende chiara l'alterazione della fissazione delle competenze ad opera della legge. Del resto, dall'esempio immaginario proposto si ricava una rappresentazione della realtà contemporanea assai veritiera, essendo forte in essa la tendenza alle contaminazioni culturali: archeologia ed edilizia economica e popolare ben potrebbero combinarsi determinando una 'mistura' di culture che è in grado di generare nuova cultura. Ed invero, il dibattito fra 'modernisti' e 'tradizionalisti' all'interno di discipline quali, appunto, archeologia, storia dell'arte, storia dell'architettura, ecc., sul modo di intendere gli stessi principali contenuti di tali discipline, è da tempo assai vivace; si pensi, per fare un esempio ben noto, alla Piramide costruita nel cortile del Louvre: al tempo della sua costruzione ci si è divisi fra chi considerava l'opera un tradimento del valore monumentale del museo, e chi invece una valorizzazione di questo.



conferenza: un confronto che quest'ultima rende imprescindibile, imponendo (almeno) la ricerca di una loro composizione.

Si può quindi affermare che la conferenza è un istituto con il quale si palesa nel modo più manifesto l'incrocio tra struttura e funzione, che si influenzano reciprocamente: sotto il profilo funzionale, presi in considerazione tutti gli interessi, il risultato finale sortisce alla loro mediazione, anche se sarà ottenuto sacrificando l'integrale soddisfacimento di alcuni di essi; sotto il profilo strutturale, in questo modo si altera l'ordine delle competenze fissato dalla legge di settore, così modificandosi sensibilmente il relativo impianto organizzatorio.

Rimane da risolvere un'ultima questione: se la conferenza debba considerarsi necessariamente funzionalizzata alla conclusione di un accordo, oppure possa anche non esitare in esso.

Non sembra revocabile in dubbio che il Legislatore si proponga, mediante la conferenza, di facilitare il raggiungimento di un accordo, anche se negli artt. 14 ss. non se ne faccia espressa menzione⁷². Che sia questo il fine ultimo del complessivo assetto disciplinare si ricava abbastanza agevolmente dall'*incipit* dell'art. 15, secondo cui «anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14 le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi»: come a dire che quelle di cui all'art. 14 sono comunque ipotesi di accordo.

Ciò nondimeno, a ben leggere la disciplina positiva, sembra doversi ritenere che, sebbene sia istituzionalmente vocata a ricercare un accordo, la conferenza sia stata piuttosto concepita quale strumento per rendere comunque possibile, pur in presenza di dissensi, il pervenire ad una decisione, ché altrimenti questa resterebbe 'paralizzata' da veti singolari.

In altri termini, la conferenza e l'eventuale accordo che ne potrebbe scaturire stanno ad esprimere una nuova – più efficace e rapida – modalità procedimentale finalizzata alla esplicazione della funzione amministrativa, e dunque allo svolgimento di un determinato potere così come risulta regolato da una fonte giuridica⁷³.

⁷² Diversamente dall'art. 34 del TUEL che, nel disciplinare l'accordo di programma, prevede esplicitamente che la conferenza (anche se non è denominata 'di servizio') debba essere indetta per verificare se quell'accordo sia possibile. È vero, peraltro, che – come si è visto – nei co. 5 e 6 dell'art. 14-*quinquies*, L. 241, si fa espressamente uso del lemma 'intesa' in senso sinonimico di accordo: quando «l'intesa non venga raggiunta» (co. 5), oppure quando «sia raggiunta un'intesa», e ancora quando «l'intesa non sia raggiunta», ovvero «per raggiungere l'intesa» (co. 6).

⁷³ Non dissimile è la opinione di D. D'ORSOGNA, *La conferenza di servizi* cit., in F.G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo* cit., 2019, pp. 228-229, ad avviso del quale, «Adottata la prospettiva dell'attività amministrativa, la dottrina si era prevalentemente orientata, in una prima fase, a ravvisare nella conferenza uno strumento funzionale alla conclusione di un accordo tra amministrazioni (variamente definito: "organizzativo", "speciale", "preliminare"). Tale soluzione sembrerebbe trovare conferma nell'art. 15, comma 1, legge n. 241/1990, dedicato agli "Accordi tra amministrazioni", ai sensi del quale "Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune". Tale ricostruzione ha peraltro mostrato con evidenza i suoi limiti dinanzi alla possibilità – disciplinata positivamente – dell'esito positivo della conferenza pur in presenza dei dissensi di alcune delle amministrazioni partecipanti. Si è così preso atto che se è vero che la conferenza può



In definitiva, sembra possibile concludere che la conferenza è una modalità (o modulo che dir si voglia) procedimentale, la cui funzionalizzazione, pur essa non necessariamente sfociando in un accordo, è da rinvenirsi nel facilitare il coordinamento dell'azione amministrativa, esigenza ormai non più procrastinabile in una società complessa come quella contemporanea, caratterizzata da una organizzazione amministrativa plurale, e perciò assai articolata, improntata in assoluta prevalenza (non più al modello gerarchico, bensì) alla equiordinazione⁷⁴.

(eventualmente) sfociare in accordi, è vero anche che, essendo questa una evenienza non necessaria né costante, altra dev'essere la "vera" natura essenziale della conferenza. Se la conferenza è modulo dell'attività amministrativa, inoltre, non appare corretto studiarla facendo rifluire su di essa qualificazioni relative a fattispecie (determinazioni conclusive, provvedimenti, accordi) poste "a valle" dell'attività stessa: appare corretto, invece, assumere ad oggetto di analisi giuridica l'attività in quanto tale, che nella conferenza si esprime».

⁷⁴ Analogamente sembra opinare D. D'ORSOGNA, *La conferenza di servizi* cit., in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo* cit., 2019, pp. 229-230-231, secondo cui «La conferenza è uno strumento procedimentale ed operativo: una riunione in un solo luogo o sede di discussione di uffici diversi o di diverse amministrazioni, senza modificazione di competenze e, in particolare, senza un trasferimento di competenze (o di poteri) dai singoli partecipanti alla riunione (ovvero dagli uffici che essi rappresentano) ad una (inesistente) struttura collegiale. Sul piano funzionale essa è un metodo di coordinamento dei poteri e di raccordo delle competenze che rileva ed opera sul piano della concreta dinamica procedimentale: non sostituisce i singoli procedimenti, ma li raccorda sul piano operativo per migliorare la funzionalità complessiva dell'attività decisionale dell'amministrazione pubblica. Essa rappresenta una risposta ai problemi connessi al pluralismo istituzionale e alla frammentazione delle competenze o, se si preferisce, un modulo di coerentizzazione ed armonizzazione della pluralità e pluriformità degli interessi pubblici, scomposti e frazionati in una molteplicità di centri organizzativi di imputazione, tendenzialmente equiordinati. La conferenza di servizi sancisce il passaggio dallo schema tradizionale della "decisionalità solitaria" [MARONGIU] al modello generale dell'esercizio congiunto e contestuale di tutti i poteri necessari per la soluzione di un problema amministrativo unitario o per il conseguimento di un unico risultato. Basti pensare, ad esempio – in un sistema che vede aumentare la complessità organizzativa dell'amministrazione attraverso il moltiplicarsi e allo stesso tempo il frazionarsi, anche rispetto alla stessa materia, delle competenze tra organi amministrativi diversi, spesso appartenenti a persone giuridiche pubbliche distinte – ai rischi comportati dal fatto che la valutazione dei singoli aspetti di interesse pubblico sia frammentata in procedimenti diversi e non coordinati tra loro. Rischi non solo di valutazione incompleta o non obiettiva dell'interesse pubblico, in tutte le sue varie articolazioni (dato che ciascuna amministrazione è naturalmente portata a dare maggior peso, nella valutazione comparativa ad essa affidata, all'interesse di cui è istituzionalmente portatrice), ma anche di adozione di decisioni in contrasto l'una con l'altra, pur riguardando esse la stessa attività o lo stesso tema. La conferenza di servizi apporta una significativa modifica alla tradizionale regola di esercizio dei poteri discrezionali: quella della necessaria ponderazione degli interessi secondari in ordine all'interesse primario, affidato alla cura dell'amministrazione procedente. La valutazione discrezionale, proprio perché da effettuare in modo congiunto e contestuale, da parte di più amministrazioni, ciascuna titolare di un potere decisionale, viene a caratterizzarsi per una ponderazione equilibrata ed effettivamente comparativa dei vari profili di interesse pubblico. Viene a cadere, quando più poteri discrezionali sono esercitati insieme nell'ambito della conferenza, la distinzione stessa tra interessi (pubblici) primari e interessi (pubblici) secondari: nell'ambito delle valutazioni discrezionali diviene doveroso, infatti, per ciascuna amministrazione, tener conto, oltre che del proprio, anche degli interessi pubblici in cura presso le altre amministrazioni, allo scopo di raggiungere la decisione che soddisfi nel modo migliore (algebricamente) l'insieme degli interessi pubblici [F.G. SCOCA]. La conferenza di servizi rappresenta una risposta originale al bisogno di razionalizzazione del processo di determinazione dell'interesse pubblico concreto proprio perché consente una valutazione contestuale di tutti gli interessi pubblici coinvolti in una determinata operazione amministrativa, intesa questa come l'insieme delle attività necessarie per conseguire un risultato giuridico unitario (valutabile in termini di nuovo assetto di interessi) e, in tal modo, di ricucire (non in astratto, ma) sul piano operativo (ossia dell'esercizio in concreto dei poteri) il frazionamento delle competenze e la distribuzione, tra vari centri di imputazione, (della cura) degli



interessi pubblici [F.G. SCOCA] [...]. La conferenza di servizi (che è una delle forme dell'operazione amministrativa) riveste anche una inedita rilevanza (di nuova relazione) organizzativa: è un modulo di coordinamento flessibile, uno schema di movimento e di adattamento, una fattispecie che tende ad una riorganizzazione continua dell'amministrazione in funzione del risultato da perseguire e del problema amministrativo da risolvere».