

La nuova disciplina della conferenza di servizi

Marco Bombardelli

Il D.Lgs. n. 127/2016 sostituisce i cinque articoli della L. n. 241/90 che disciplinano la conferenza di servizi, riscrivendone le disposizioni con maggiore chiarezza e secondo uno schema più organico e preciso del precedente, che derivava dalla sedimentazione di interventi di revisione succedutisi nel tempo in maniera disordinata. Nel loro insieme le nuove disposizioni rendono più chiara e più semplice la disciplina della conferenza di servizi, anche se non arrivano a risolvere alcuni problemi che limitano l'efficacia della stessa come strumento per la valutazione contestuale degli interessi nel procedimento amministrativo.

I tratti caratteristici della conferenza di servizi

La conferenza di servizi è stata introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 14 della legge 7 agosto 1990 n. 241, come strumento a disposizione dell'amministrazione per favorire l'esame contestuale dei diversi interessi pubblici coinvolti nel procedimento amministrativo. Essa si ispira ad alcuni istituti informali che a partire ancora dagli anni '50 del secolo scorso hanno cominciato ad essere utilizzati nella prassi amministrativa, quando le amministrazioni si sono trovate di fronte al crescente pluralismo degli interessi e all'esigenza di gestire interventi per i quali la tradizionale impostazione sequenziale del procedimento amministrativo si rivelava inadeguata¹. Nei decenni seguenti l'istituto è stato disciplinato formalmente in alcune leggi di settore, fino ad arrivare appunto al suo riconoscimento come istituto generale del procedimento amministrativo nella L. n. 241/90².

Nel disegno originario i tratti distintivi della conferenza di servizi sono almeno tre. Innanzitutto, essa è uno strumento facoltativo, messo a disposizione delle amministrazioni come forma di collaborazione volontaria, basata sull'incontro, sul dialogo e sul confronto contestuale delle rispettive posizioni. La funzione di tale strumento è quella di semplificare l'attività amministrativa quando la decisione di una amministrazione dipende dall'intervento delle altre e si determina quindi un intreccio fra le rispettive competenze, che se affrontato secondo lo schema lineare della tradizionale sequenza procedimentale rischia di diventare un groviglio, creando continui attriti e conseguenti ritardi nelle decisioni. Poi, la conferenza di servizi è uno strumento legato all'istruttoria del procedimento, concepito per migliorare la capacità delle amministrazioni di considerare e confrontare nei propri procedimenti i molteplici interessi via via emergenti in una società che diventa sempre più complessa. Essa occupa una posizione di rilievo nel quadro di una impostazione centrata proprio «sulla fase istruttoria e non sugli sbocchi» del procedimento, al fine di rendere possibile una «visione dinamica, aperta e flessibile di esso» che è l'unica adeguata a seguire le trasformazioni dell'amministrazione e prima ancora della società. Infine, la conferenza di servizi è uno strumento che valorizza la dimensione organizzativa del procedimento amministrativo e consente di considerare l'organizzazione amministrativa in modo dinamico,

¹ Per gli sviluppi della conferenza di servizi antecedenti all'entrata in vigore della legge n. 241/90 cfr. D'Orsogna, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002, 55 e segg.

² Gli studi sulla conferenza di servizi nella legge n. 241/90 sono molto numerosi e per ragioni di spazio non è possibile in questa sede nemmeno tentare di proporre un elenco significativo: per una recente rassegna della bibliografia essenziale cfr. Sticchi Damiani, *Conferenza dei servizi*, in *Enciclopedia giuridica Treccani – Diritto on line*, 2015.

superando lo schema statico della distribuzione formale delle competenze e individuando un «fulcro» procedimentale di rapporti organizzativi che «nelle loro variabili ipotesi e combinazioni», consentono all'amministrazione di modificarsi, di svilupparsi e di agire in maniera flessibile, con procedimenti aperti e capaci di assumere «tutte le forme che la realtà concreta della vicenda suggerisce o impone»³.

È in riferimento a questi tre caratteri che la conferenza di servizi viene inserita tra gli strumenti di semplificazione procedimentale. Essa è concepita per dare soluzione ai due principali problemi di complicazione connessi alla connotazione sequenziale del procedimento amministrativo. Da un lato, lo scollamento che si può avere nell'azione dei diversi uffici interessati quando i loro interventi sono considerati come parti distinte e posti semplicemente uno dopo l'altro nella sequenza procedimentale. ; Dall'altro, nella particolare lentezza che si può determinare quando i tempi di intervento di ogni ufficio assumono un'efficacia condizionante su quelli degli uffici chiamati ad intervenire successivamente nel procedimento. Sono problemi che diventano tanto più rilevanti quanto maggiore è il numero degli interessi che devono essere valutati. Poiché il ruolo del procedimento è proprio quello di consentire la introduzione e il confronto fra gli interessi rilevanti, diventa importantissimo assicurare la corretta gestione della complessità che il loro intreccio determina, tenendo ferma l'esigenza di dare ad essi adeguata considerazione, ma individuando a tal fine forme organizzative più efficienti ed efficaci.

La conferenza di servizi è inserita dunque nel quadro degli strumenti di semplificazione in quanto strumento di gestione della complessità⁴. Essa non ha tanto la funzione di determinare in maniera preventiva i criteri procedurali e sostanziali in base a cui può essere stabilito un ordine di prevalenza fra gli interessi coinvolti nel procedimento, così da rendere più veloce il confronto fra di essi, individuare rapidamente quello prevalente e accelerare così i tempi della decisione. Ben diversamente, essa è uno strumento che serve a mettere le amministrazioni nella condizione di considerare gli interessi di cui ognuna è portatrice non uno per uno, come parti distinte e a sé stanti, valutabili autonomamente e confrontabili in modo lineare e sequenziale, bensì al livello del loro intreccio, con le interazioni e i condizionamenti reciproci che questo determina e la complessità insopprimibile che da esso deriva, attraverso l'incontro e il confronto contestuale delle rispettive posizioni. Nella conferenza di servizi le amministrazioni non sono chiamate tanto ad affermare individualmente gli interessi di cui sono portatrici, per capire quale di essi prevalga, ma a collocare ogni interesse in un contesto popolato da altri interessi, cercando di assicurarne la reciproca compatibilità, nel quadro della soluzione condivisa di un problema comune. In questo senso sono perfettamente coerenti nel disegno originario sia la facoltatività del ricorso alla conferenza, sia la regola dell'unanimità per l'adozione delle decisioni: la conferenza richiede che le amministrazioni coinvolte imparino a operare secondo schemi organizzativi nuovi per trovare soluzioni efficaci ai problemi complessi che la realtà pone loro. Se tali amministrazioni trovano l'intesa e la conferenza riesce, la semplificazione e l'efficacia della decisione sono assicurate, altrimenti resta aperta la strada della sequenza procedimentale ordinaria, che ovviamente deve potersi avvalere di tutto quanto sia già emerso istruttori sotto il profilo istruttorio in sede di conferenza.

³ Le espressioni citate sono di Nigro, *Il procedimento amministrativo fra inerzia amministrativa e trasformazioni dell'amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, 5 e segg.

⁴ Sul ruolo della conferenza di servizi nella gestione della complessità cfr. D'Orsogna, *Conferenza di servizi*, cit., 123 e segg.; Idem, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005, 133 e segg. In generale, sull'importanza dell'individuazione di istituti giuridici idonei alla gestione della complessità come strumenti ordinari dell'agire amministrativo sia consentito rinviare a Bombardelli, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Dir. pubb.*, 2015, 1057 e segg.

Il disegno originario rimane però in buona parte inattuato, perché non riesce a fare breccia nel modello organizzativo dominante, centrato sulla difesa da parte di ogni amministrazione delle proprie competenze formali e sull'abitudine al loro esercizio per compartimenti stagni, che porta a considerare ogni intervento in modo isolato e a ritenere che lo stesso possa semplicemente essere sommato agli altri, senza tener conto delle interazioni e dei condizionamenti reciproci⁵. Si creano così due atteggiamenti contrapposti ma alla fine coincidenti nel loro approccio alla conferenza di servizi: da un lato l'amministrazione procedente, o comunque l'amministrazione titolare dell'interesse prevalente, che vuole accelerare i tempi della propria decisione e aspira a superare rapidamente i dissensi delle altre amministrazioni, dall'altro le amministrazioni titolari di interessi potenzialmente soccombenti di fronte alla decisione, che cercano invece di ritardare o impedire l'adozione della stessa, anche con atteggiamenti inerziali. Questo modo di porsi delle amministrazioni coinvolte fa sì che nel funzionamento della conferenza di servizi la preoccupazione principale diventi non tanto quella di capire qual è il modo più rapido ed efficace per trovare un'intesa idonea a comporre nel modo migliore possibile i diversi interessi in gioco, bensì quella di accelerare le sue modalità di svolgimento, chiarendo i numerosi dubbi relativi alle rappresentanza e alla modalità di manifestazione di assensi e dissensi e introducendo altresì degli automatismi di tipo procedurale attraverso cui favorire una più rapida definizione dell'ordine di prevalenza tra gli interessi coinvolti.

Cominciano così a essere introdotte una serie di modifiche al testo originale della L. n. 241/90, volte a disciplinare profili che il legislatore non aveva considerato perché estranei alla dimensione originaria dell'istituto. Il modello originario della conferenza facoltativa e istruttoria rimane sullo sfondo e il legislatore si concentra sulla conferenza decisoria, facendola diventare obbligatoria e dedicando molta attenzione agli aspetti procedurali e formali del suo funzionamento. Questo porta gradualmente ad abbandonare la semplicità delle disposizioni originarie in materia di conferenza di servizi e determina un *feedback* positivo in base a cui le novità normative introdotte innescano con un meccanismo incrementale l'esigenza di sempre nuove disposizioni che precisino la portata delle precedenti, le integrino o le modifichino⁶. Le aggiunte e le modifiche all'articolo 14 della L. n. 241/90 si succedono frenetiche, da un articolo si passa a cinque, introdotti con tempi e con finalità diverse, talora poco chiari nel loro dettato normativo, poco coordinati tra di loro. Non solo, ma sul testo di queste disposizioni si interviene con frequenza, così da sommare al problema dell'inflazione normativa anche quello della volatilità delle norme introdotte. La conferenza dei servizi si avvia così rapidamente a diventare uno dei più fulgidi esempi di quella complicazione normativa da cui purtroppo è afflitto in maniera endemica il nostro sistema amministrativo. Si finisce per perdere di vista e addirittura per capovolgere il senso originario del ricorso ad essa, che a causa dei numerosi dettagli introdotti nella disciplina del suo funzionamento arriva ad essere percepita come un pretesto per complicare e ritardare l'attività delle amministrazioni⁷.

⁵ Nel modello tradizionale la valutazione degli interessi segue un approccio tipicamente riduzionistico, cioè prende in esame le singole parti di un fenomeno in modo isolato e poi cerca di sommarle, anziché considerare il loro assetto come un "tutto" rilevante, che è diverso dalla somma delle singole parti e più ampio di essa per via delle interazioni che avvengono tra queste. Sui problemi derivanti da questo approccio sia consentito ancora il rinvio a Bombardelli, *Semplificazione normativa*, cit., 1017 e segg.

⁶ Nella disciplina normativa della conferenza di servizi si attiva cioè quello che efficacemente è stato definito un «circolo vizioso della normazione», su cui cfr. Mattarella, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011, 28 s.

⁷ Per una rassegna dell'evoluzione delle disposizioni normative sulla conferenza di servizi e degli effetti di complicazione dell'istituto che questa ha determinato cfr. Sticchi Damiani, *Conferenza dei servizi*, cit., parr. 2 e 3.

È questo il quadro su cui di recente è intervenuto il legislatore, dapprima con l'art. 2 della legge delega 7 agosto 2015, n. 124 e poi con il decreto delegato 30 giugno 2016, n. 127. Nelle pagine che seguono – senza ovviamente pretendere, per ragioni di spazio, di impostare una disamina completa della nuova disciplina – si cercherà di individuare in che modo questa ennesima riscrittura delle disposizioni sulla conferenza dei servizi vada ad influire sui tratti caratteristici dell'istituto che si sono sopra delineati.

La semplificazione della disciplina normativa

Il D.Lgs. n. 127/2016 sostituisce i cinque articoli della L. n. 241/90 che disciplinano la conferenza di servizi, mantenendone il numero, ma riscrivendone le disposizioni con maggiore chiarezza e secondo una schema molto più organico e preciso del precedente, che come si è detto derivava dalla sedimentazione disordinata di interventi successivi⁸. Nel nuovo disegno viene puntualizzato quali sono i diversi tipi di conferenza possibili; vengono definite le diverse forme che la conferenza può assumere e le diverse modalità secondo cui può funzionare; vengono indicate le modalità di individuazione dei rappresentanti delle amministrazioni nell'ambito della conferenza; viene precisato, qualificandolo come assenso, il significato dell'eventuale silenzio dell'amministrazione regolarmente convocata; vengono elencate le modalità di decisione, chiarendo altresì il modo in cui devono essere considerati gli eventuali dissensi; vengono indicati i diversi tipi di decisione possibili ed i loro effetti; vengono infine precisati i rimedi a disposizione delle amministrazioni dissenzienti.

Non solo, ma il D.Lgs. n. 127/16 procede anche al coordinamento della disciplina generale della conferenza di servizi, da esso novellata, con le diverse discipline di settore, al fine di superare le difficoltà di interpretazione e i diversi vincoli contrastanti fra le stesse che si erano creati. Anche in questa seconda direzione l'intervento di semplificazione normativa è incisivo e, almeno rispetto al quadro normativo attualmente vigente, delinea in modo chiaro le modalità di raccordo fra la disciplina generale della conferenza di servizi dettata dalla legge sul procedimento amministrativo e le normative di settore che disciplinano la stessa in materia edilizia, ambientale, paesaggistica, nonché nel funzionamento dello sportello unico per le attività produttive⁹.

Pur introducendo l'ennesima riscrittura delle regole in materia di conferenza di servizi, dunque, e mantenendo da questo punto di vista dei rischi di complicazione normativa sotto il profilo della volatilità delle norme, nel loro insieme le disposizioni introdotte dal D.Lgs. n. 127/16 sembrano in grado di migliorare la disciplina della conferenza di servizi dal punto di vista della sua chiarezza e della semplicità della sua applicazione. Da questo punto di vista il decreto delegato rappresenta sicuramente un significativo passo avanti rispetto alla situazione precedente, anche se a frenare questo passo rimangono due aspetti importanti. Il primo è dato dall'elevato grado di dettaglio mantenuto nella disciplina del funzionamento della conferenza di servizi, che in vari punti risulta eccessivamente analitica e come tale in grado di creare problemi applicativi e operativi, con

⁸ Fra i primi commenti alle novità in materia di conferenza di servizi introdotte dal d.lgs. n. 127/2016 si vedano De Lucia, *La conferenza di servizi nello schema di decreto legislativo del gennaio 2016*, in *Giust. Amm.*, n. 5, 2016, 1 e segg.; Cuttaia, *La nuova conferenza di servizi*, in *Amministrazione in cammino*, novembre 2016, 1 e segg.; Cocconi, *La nuova Conferenza di servizi*, in *Giust. Amm.*, n. 8, 2016, 1 e segg.

⁹ Le modalità del raccordo con la disciplina ambientale hanno peraltro ricevuto alcune osservazioni negative da parte della Commissione speciale del Consiglio di Stato, nel parere 7 aprile 2016, n. 890.

conseguenti nuove possibilità di contrasto fra le amministrazioni coinvolte. Il secondo consiste nella presenza di alcune lacune della disciplina dettata dal decreto rispetto alle previsioni della legge delega. Spiccano, in particolare, l'assenza di una disciplina dell'istruttoria pubblica, troppo importante nel quadro delle modifiche previste dalla legge delega per pensare che il legislatore delegato non ci debba ritornare, nonché la mancanza di previsioni di raccordo della disciplina della conferenza di servizi con l'art. 17 bis della L. n. 241/90, a proposito della necessità del quale si è recentemente espresso anche il Consiglio di Stato¹⁰. È dunque molto probabile che la disciplina dettata dal D.Lgs. n. 127/16 debba essere integrata quanto prima e ciò conferisce allo stesso un carattere poco stabile, con i rischi che ne conseguono in termini di ri-complicazione normativa¹¹.

I diversi tipi di conferenza

Entrando nello specifico delle nuove disposizioni dettate dal D.Lgs. n. 127/16, è subito da notare come il legislatore delegato abbia provveduto a ridefinire e a riordinare in un unico articolo, il nuovo articolo 14, i diversi tipi di conferenza di servizi, prima considerati in articoli diversi e poco coordinati tra loro.

Il primo tipo di conferenza è quella istruttoria, la più vicina al modello originario di conferenza di servizi. L'art. 14, comma 1 prevede che questa possa essere indetta dall'amministrazione procedente, di propria iniziativa oppure su richiesta di altra amministrazione coinvolta nel procedimento o del privato interessato, quando sia opportuno ricorrere ad essa per effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in uno specifico procedimento amministrativo o anche in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati. Questo tipo di conferenza contiene i tre elementi caratteristici del modello originario di conferenza di servizi: è facoltativa; è legata alla fase istruttoria del procedimento e funzionale alla introduzione e alla valutazione contestuale degli interessi in esso coinvolti; rappresenta uno strumento per definire in modo flessibile il raccordo organizzativo fra le amministrazioni che devono collaborare per raggiungere un risultato comune. Queste, infatti, possono ricorrere a modalità di svolgimento, anche diverse da quelle prefissate dall'art. 14 *bis* della L. 241/90, definite dall'amministrazione procedente in base alle esigenze poste dalla realtà che concretamente deve essere affrontata.

Il secondo tipo di conferenza è quella decisoria, che ai sensi dell'art. 14, comma 2 l'amministrazione procedente è obbligata a indire quando la conclusione positiva del procedimento, o anche di procedimenti distinti da cui dipende congiuntamente l'assenso allo svolgimento di un'attività da parte del privato, sia subordinata all'acquisizione di più atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni, o da gestori di beni o servizi pubblici. Al termine di essa viene adottata una determinazione conclusiva da parte dell'amministrazione procedente, che è in grado di sostituire gli atti di assenso delle amministrazioni intervenute, le quali dunque, anche se dissenzienti, possono trovarsi esautorate dalla possibilità di incidere direttamente nella cura dell'interesse ad esse affidato. L'approccio che guida questa conferenza è dunque distinto dal precedente. In essa non sembra rilevare tanto

¹⁰ Si veda infatti il parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato, 13 luglio 2016, n. 1640.

¹¹ L'art. 2, comma 3 della legge n. 124/15 prevede che il governo possa adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, a parere di chi scrive per non diventare fattori di complicazione normativa queste però dovrebbero essere limitate ai soli profili che si renderanno necessari a seguito di idonea valutazione di impatto della regolamentazione e non per colmare lacune presenti in partenza.

l'esigenza del confronto approfondito fra interessi e della loro considerazione congiunta – al livello del tessuto che nel loro insieme vengono a comporre – nella ricerca di una soluzione condivisa. Piuttosto, a rilevare è l'esigenza di stabilire quale sia l'interesse prevalente e di definire in tempi rapidi le condizioni della sua soddisfazione, considerando gli altri interessi coinvolti nel procedimento come ostacoli da superare, più che come interlocutori con cui confrontarsi. Non pare secondario, al riguardo, che mentre nel caso della conferenza istruttoria si parla di esame contestuale di interessi, in quello della conferenza decisoria si parli in modo più formale della acquisizione di vari tipi di atti di assenso, considerando gli stessi non tanto in funzione degli interessi che attraverso di essi sono introdotti nel procedimento, ma di per sé, come momenti di una sequenza burocratica di cui occorre cercare di ridurre il più possibile le fasi e i passaggi.

La terza conferenza è quella preliminare, prevista dal comma 3 dell'art. 14, che l'amministrazione procedente può convocare su richiesta dell'interessato, per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi, al fine di indicare al richiedente, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivo, le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari atti di assenso, comunque denominati. Le amministrazioni sono vincolate alla determinazione raggiunta in sede di conferenza preliminare e possono modificarla o integrarla solo con adeguata motivazione, in presenza di significativi elementi emersi nel successivo procedimento. In un certo senso la conferenza preliminare si pone a metà tra i due modelli precedenti. Da un lato infatti essa viene prevista in relazione all'esigenza di realizzare progetti complessi o di insediamenti produttivi, quindi parte dal presupposto che ci sia già un interesse di riferimento, subordinato a un atto di assenso da parte dell'amministrazione procedente, di cui si vuole accelerare il rilascio. Dall'altro lato, però, essa ha natura facoltativa e si presenta come strumento a disposizione dell'amministrazione procedente per valutare in modo preliminare le condizioni di composizione di assetti di interesse particolarmente complessi, cercando di coniugare le esigenze di certezza e di rapidità del richiedente con quelle di una valutazione complessiva degli interessi in gioco, non preventivamente orientata in senso favorevole al rilascio dell'assenso richiesto.

Infine, viene considerato il caso della conferenza dei servizi si in materia ambientale, prevedendo che, qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale, la conferenza dei servizi deve essere una sola, quella di cui all'articolo 25, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e in essa devono essere acquisiti tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione del medesimo progetto.

Nella maggiore chiarezza che lo contraddistingue, il D.Lgs. 127/16 sembra così confermare e dare una veste definitiva all'assetto gradualmente assunto dai diversi tipi di conferenza di servizi negli anni successivi all'entrata in vigore della L. n. 241/90. Tra di essi, l'attenzione più grande viene senz'altro riservata alla conferenza obbligatoria di tipo decisorio, alla quale sono dedicate la maggior parte delle disposizioni del decreto delegato, che in alcuni punti diventano al riguardo fin troppo analitiche. Sarebbe stato opportuno, invece, considerare maggiormente la conferenza istruttoria, non tanto nell'indicare le sue modalità di funzionamento, che giustamente vengono lasciate anche alla scelta dell'amministrazione procedente, quanto piuttosto nel valorizzare la stessa come strumento fondamentale a disposizione delle pubbliche amministrazioni per adattare la propria organizzazione a quei criteri di efficacia, flessibilità e interconnessione che l'art. 2 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 pone a fondamento dell'organizzazione amministrativa, ma che ancora troppo spesso rimangono inapplicati di fronte al perdurante culto della competenza formale.

Le modalità di funzionamento della conferenza di servizi

Il D.Lgs. n. 127/16 riordina anche le modalità di funzionamento della conferenza dei servizi, chiarendo e precisando, in modo molto dettagliato, i passaggi che devono essere seguiti nello svolgimento dei suoi lavori e introducendo una differenziazione tra lo svolgimento in forma semplificata, con modalità asincrona, e lo svolgimento in forma simultanea, con modalità sincrona, che viene riservata, sulla base del principio di proporzionalità, ai soli casi di procedimenti complessi.

La c.d. conferenza semplificata

La conferenza semplificata prevede che le amministrazioni coinvolte non si riuniscano per la decisione oggetto della conferenza, ma rendano le proprie determinazioni all'amministrazione competente entro un termine perentorio fissato dalla stessa al momento dell'indizione della conferenza, comunque non superiore a quarantacinque giorni (novanta nel caso in cui siano coinvolti interessi sensibili), fermo restando l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento. Tali determinazioni, congruamente motivate, vanno formulate in termini di assenso o dissenso e indicano, ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso. La mancata comunicazione della determinazione entro il termine previsto, ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti, equivalgono ad assenso senza condizioni. Ciò vale anche per le amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili che non abbiano adottato le proprie determinazioni nei tempi e con le modalità previste¹².

Allo scadere del suddetto termine sarà poi l'amministrazione procedente ad adottare, entro cinque giorni lavorativi, la determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza, qualora abbia acquisito esclusivamente atti di assenso non condizionato, o comunque ritenga di poter accogliere le condizioni e prescrizioni eventualmente intervenute senza apportare modifiche sostanziali alla decisione. Allo stesso modo, l'amministrazione procedente adotterà una determinazione di conclusione negativa della conferenza, che produce l'effetto del rigetto della domanda, qualora abbia acquisito uno o più atti di dissenso che non ritenga superabili.

La forma semplificata è prevista di regola per la conferenza di tipo decisorio e ad essa è possibile fare ricorso anche per la conferenza istruttoria, anche se le sue modalità di svolgimento paiono davvero poco utili per quest'ultima, che mirando proprio all'esame contestuale degli interessi ha nell'incontro fra i rappresentanti delle amministrazioni uno dei suoi aspetti qualificanti.

Lo scopo della conferenza semplificata è quello di velocizzare i lavori della conferenza, eliminando i tempi che sarebbero necessari per la riunione dei rappresentanti delle amministrazioni, che nei procedimenti contraddistinti da una minore complessità può non rivelarsi necessaria perché i diversi interessi in gioco non arrivano a formare un intreccio complesso e

¹² Viene così confermato quanto già previsto dall'art. 14-ter, comma 7, della disciplina previgente, in linea peraltro con il generale, e a parere di chi scrive non condivisibile, obiettivo perseguito dalla legge n. 124/15 di ridurre il peso degli interessi sensibili di fronte alle esigenze di celerità della decisione. La riforma introdotta con la legge delega è infatti deliberatamente mirata a "correggere" l'impostazione "del passato" che riconosce una tutela rafforzata agli interessi sensibili attraverso la previsione di un regime di specialità nell'uso degli strumenti di semplificazione: cfr. Vesperini, *La riforma della pubblica amministrazione. Le norme generali sulla semplificazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 629 e segg.

dunque le amministrazioni possono guardare al quadro di insieme ognuna per proprio conto, senza un momento contestuale di confronto. L'obiettivo è condivisibile, perché se la complessità è ridotta o manca del tutto può non essere necessario attivare gli strumenti necessari per gestirla. Anche la modalità prescelta per raggiungerlo sembra praticabile con successo, perché lo schema proposto dal nuovo art. 14 *bis* della L. n. 241/90 può effettivamente rivelarsi efficace per i procedimenti più semplici. Tale schema, però, pare contraddistinto da una significativa incongruenza di fondo: ciò che viene realizzato con la forma semplificata, in particolare, non sembra configurabile in senso proprio come una conferenza di servizi¹³. Come si è visto nel primo paragrafo, infatti, questo istituto si fonda proprio sul presupposto dell'incontro – in riunioni fisiche o anche telematiche – tra i rappresentanti delle amministrazioni interessate, necessario per consentire loro di valutare la questione in gioco da punto di vista che non è semplicemente quello della competenza che ognuno di essi è chiamato a esercitare, bensì quello dell'intreccio delle diverse competenze coinvolte nel procedimento o nei procedimenti connessi, il quale può essere assunto solo attraverso un confronto diretto e contestuale. Senza un momento di incontro ogni amministrazione agisce in maniera isolata ed esprime la propria posizione basandosi unicamente sulle proprie valutazioni del caso, o addirittura rimanendo inerte e lasciando che si formi il silenzio assenso. Il confronto tra le diverse posizioni diventa dunque un momento solo eventuale e comunque successivo, riferito *ex post* a determinazioni già adottate dalle diverse amministrazioni coinvolte, quando può essere troppo tardi per trovare una soluzione condivisa.

Più che di una conferenza in senso proprio, dunque, quello disciplinato dal nuovo art. 14 *bis* della L. n. 241/90 è il disegno sequenziale di una serie di atti, cioè un modello procedimentale di tipo tradizionale. Uno schema che sicuramente può funzionare e che può evitare di ricorrere alla conferenza di servizi quando essa non serve in relazione alla ridotta complessità del procedimento, ma che sembra fuorviante denominare “conferenza” e più corretto considerare come procedura semplificata alternativa alla conferenza di servizi.

La conferenza simultanea

Se dopo la c.d. conferenza semplificata l'amministrazione procedente non è in grado di decidere in senso positivo o negativo è prevista la convocazione delle conferenza dei servizi in forma simultanea e in modalità sincrona. Lo stesso può peraltro avvenire anche senza il previo esperimento della c.d. conferenza semplificata, qualora l'amministrazione procedente rilevi una particolare complessità nella determinazione da assumere, o anche quando ci sia una richiesta motivata in tal senso da parte delle altre amministrazioni o del privato interessato.

Le previsioni del D.Lgs. n. 127/16 disciplinano lo svolgimento della conferenza di servizi simultanea ponendo grande attenzione alle esigenze di celerità della procedura, che appaiono sicuramente prevalenti rispetto a quelle di assicurare e favorire la ricerca di una soluzione concordata tra le amministrazioni interessate.

Innanzitutto, vengono fissati termini abbastanza brevi per lo svolgimento della conferenza, di quarantacinque giorni, che diventano novanta nel caso debbano essere valutati interessi sensibili, fermo restando l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento.

¹³ Correttamente, in tal senso, la conferenza asincrona è stata definita come un ossimoro: cfr. De Lucia, *La conferenza di servizi*, cit., 5 e segg.

Poi, si cerca di chiarire e di semplificare il più possibile le questioni relative al potere di rappresentanza delle amministrazioni convocate, che nell'esperienza passata hanno costituito uno dei problemi più rilevanti nel funzionamento della conferenza di servizi. Viene così confermato, opportunamente, che ci sia un rappresentante unico per ciascuna amministrazione convocata alla riunione, che deve essere abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione della stessa stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza. A questa prima indicazione, già contenuta nella disciplina previgente, ne seguono altre, più innovative ma sicuramente meno condivisibili, che arrivano a postulare l'unicità della rappresentanza non solo di una stessa amministrazione, ma anche di più amministrazioni diverse, qualora esse operino ad uno stesso livello di governo territoriale. Più precisamente, viene previsto che, ove alla conferenza partecipino anche amministrazioni non statali, le amministrazioni statali siano rappresentate da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le predette amministrazioni. Del pari, tutte le regioni e tutti gli enti locali sono tenuti a designare, sia pure con modalità da essi stessi individuate, un rappresentante unico di tutte le amministrazioni riconducibili al proprio ambito di competenza territoriale. L'introduzione della figura del rappresentante unico per livello di governo è una novità rilevante nel funzionamento della conferenza, che non sembra però particolarmente positiva. Essa è infatti in grado di ridurre fortemente la dialettica interna alla conferenza, senza peraltro eliminare il problema dei contemperamento tra le diverse competenze riconducibili ad uno stesso livello territoriale, che di fatto viene spostato al di fuori essa della conferenza di servizi, in un fase che diventerà ad essa necessariamente preliminare. In particolare, non sembra opportuno che nella conferenza la dialettica fra gli interessi venga considerata solo in senso verticale, tra livelli di governo diversi, mentre invece essa è presente e deve essere gestita contestualmente anche a livello orizzontale, tra le amministrazioni dello stesso livello territoriale che hanno in cura interessi diversi. Escludere questa dinamica con la nomina di un rappresentante unico e impedire che nella conferenza si formino coalizioni trasversali ai diversi livelli di governo, raccolte attorno alla cura di un interesse comune, impoverisce fortemente la dialettica interna alla conferenza di servizi, impedisce l'aggregazione di interessi secondo schemi non precostituiti – come invece è quello del livello di governo – e riduce di conseguenza lo spettro delle possibili soluzioni che lo svolgimento della conferenza può contribuire a individuare¹⁴.

Infine, le esigenze di accelerazione del funzionamento della conferenza simultanea sono favorite anche attraverso la valorizzazione della possibilità l'assenso venga espresso in forma implicita, considerando come acquisita, senza condizioni, la posizione favorevole di amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni, ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso correttamente la propria posizione, o addirittura, pur avendo espresso un dissenso, non lo abbia adeguatamente motivato o lo abbia riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza. Si è già avuto modo di esprimere in altra sede - a proposito dell'art. 17-bis della L. n. 241/90 - una valutazione negativa sull'estensione eccessiva che nel disegno della L. n. 124/15

¹⁴ Non sembra peraltro che la dinamica a cui si fa riferimento nel testo possa essere recuperata in virtù del fatto che ai sensi dell'art. 14 *ter*, L. n. 241/90, 4° comma, le amministrazioni interessate possono comunque prendere parte alla conferenza in funzione di supporto. Questo ruolo finisce infatti per essere meramente strumentale all'intervento del rappresentante unico e, non prevedendo la possibilità di esprimere valutazioni autonome, non è tale da consentire alle suddette amministrazioni di essere attive nella formazione di coalizioni trasversali tra i diversi livelli di governo, connesse alla tipologia degli interessi tutelati. Sull'importanza di questo ruolo di supporto per la configurazione della conferenza come luogo di collaborazione e di ricerca di soluzioni condivise cfr. invece Cocconi, *La nuova Conferenza*, cit., 2.

viene attribuita a uno strumento come quello del silenzio assenso nel caso in cui questo riguardi rapporti tra amministrazioni¹⁵. Anche riguardo alla conferenza di servizi questa valutazione va confermata, perché, quando la pluralità degli interessi rilevanti crea condizioni di complessità, la semplificazione andrebbe cercata migliorando la capacità dell'amministrazione di gestire quest'ultima e non adottando strumenti "semplificanti" che la riducono drasticamente, adottando scorciatoie procedurali che accelerano la conclusione del processo decisionale, ma non assicurano che l'amministrazione vada alla ricerca della soluzione migliore, imparando a elaborare schemi di comportamento idonei per gestire in modo efficiente ed efficace la complessità del quadro di interessi che ha di fronte¹⁶.

La decisione e il trattamento dei dissensi

Il D.Lgs. n. 127/16 riordina e precisa anche le modalità di adozione della decisione della conferenza di servizi, specificando il valore che può essere assunto dai dissensi espressi dalle amministrazioni intervenute.

Innanzitutto, l'art. 14 *quater* precisa che dopo l'ultima riunione e comunque non oltre il termine previsto per il suo svolgimento l'amministrazione procedente adotti la determinazione motivata di conclusione della conferenza. Viene previsto che la decisione venga assunta sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti. La dottrina ha già avuto modo di argomentare sulle difficoltà e sulle incertezze connesse al criterio della "prevalenza", ma esso è stato definito nella legge delega e il legislatore delegato vi si è adeguato¹⁷.

La determinazione motivata di conclusione della conferenza sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati. Nel caso in cui ci sia approvazione unanime da parte delle amministrazioni intervenute essa è immediatamente efficace.

In generale, le amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza possono sollecitare con congrua motivazione l'amministrazione procedente a procedere, previa indizione di una nuova conferenza, all'annullamento d'ufficio, o anche, qualora abbiano partecipato alla conferenza, alla revoca della determinazione adottata nella conferenza.

Nel caso in cui invece siano stati espressi dei dissensi motivati dalle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili o dalle amministrazioni regionali e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, l'efficacia della determinazione viene sospesa per il periodo utile all'esperimento dei rimedi previsti, esaurito il quale, se le opposizioni eventualmente presentate non vengono accolte, la determinazione acquista efficacia. Per le amministrazioni titolari di interessi sensibili – in linea con il non condivisibile approccio generale della L. n. 124/15 rispetto a questo tipo di

¹⁵ Sia consentito al riguardo rinviare a Bombardelli, *Il silenzio assenso tra amministrazioni e il rischio di eccesso di velocità nelle accelerazioni procedurali*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, 758 e segg.

¹⁶ Sulla necessità che la complessità venga affrontata, fra l'altro, creando in modo flessibile schemi di comportamento adeguati, come quelli che secondo l'impostazione originaria descritta nel primo paragrafo può tipicamente favorire il ricorso alla conferenza di servizi, v. ad esempio Levin, *Fragile Dominion. Complexity and the Commons*, Cambridge, 1999, 195 e segg.

¹⁷ Sui problemi connessi all'utilizzo del criterio della "prevalenza" si vedano Sticchi Damiani, *La conferenza dei servizi*, cit., par. 2; De Lucia, *La conferenza dei servizi*, cit., 14 e il dibattito ivi richiamato.

interessi – questa previsione segna una significativa riduzione del peso ad esse riconosciuto nella dinamica decisionale della conferenza di servizi, perché nella disciplina precedente il loro dissenso poteva impedire la conclusione in senso favorevole della conferenza.

Dunque, il disegno introdotto dal legislatore delegato privilegia l'assunzione della decisione in tempi rapidi, esprimendo una chiara preferenza per la decisione favorevole alla richiesta dell'interessato e ammettendo come possibile il sacrificio di tutti gli interessi che si trovano in una posizione diversa da quella prevalente, salvo però prevedere che a tutela di questi ultimi si possa intervenire *ex post*, con un procedimento di riesame. Anziché trovare strumenti adeguati per arrivare in sede di conferenza di servizi a una decisione condivisa, attraverso il miglioramento delle modalità di dialogo e di confronto fra gli interessi durante il processo decisionale, si valorizzano gli strumenti rimediali che consentono all'amministrazione precedente di rivedere gli eventuali errori compiuti.

Colpisce, al riguardo, che proprio in sede rimediale il legislatore delegato arrivi a delineare un modello decisionale che, se anticipato e adattato alle esigenze di funzionamento della conferenza di servizi, avrebbe potuto sicuramente migliorare le sue potenzialità nel senso del dialogo e della valutazione congiunta di interessi qui più volte auspicata. Ci si riferisce, in particolare, alla previsione dell'art. 14 *quinquies*, in base a cui le amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili, nonché le amministrazioni regionali, qualora siano contrarie alla determinazione assunta dalla conferenza di servizi possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri e chiedere la convocazione di una riunione in cui i partecipanti formulano proposte, in attuazione del principio di leale collaborazione, per l'individuazione di una soluzione condivisa, che sostituisca la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con i medesimi effetti. Se questa soluzione viene trovata, attraverso un'intesa tra le amministrazioni partecipanti, l'amministrazione precedente adotta una nuova determinazione motivata di conclusione della conferenza. Se la soluzione non viene trovata è possibile, almeno nel caso delle amministrazioni regionali, chiedere una seconda riunione e se ancora non si trova la soluzione è chiamato a pronunciarsi il Consiglio dei Ministri, la cui decisione può essere favorevole o negativa rispetto all'opposizione proposta, facendo assumere in quest'ultimo caso efficacia definitiva alla originaria determinazione della conferenza di servizi.

Ora, se applicata al procedimento di primo grado e all'originaria decisione della conferenza di servizi, la regola della necessaria ricerca della soluzione condivisa attraverso un'intesa, in base al principio di leale collaborazione, avrebbe potuto essere posta in termini generali come cardine del funzionamento della conferenza di servizi. Del pari, già nel procedimento di primo grado avrebbe potuto essere prevista una eventuale fase di "coordinamento rafforzato" affidata non ad un organo politico, ma ad un organismo indipendente competente sul piano tecnico per la materia trattata e capace di favorire il coordinamento tra le amministrazioni coinvolte, anche mediando in via preventiva i contrasti fra di esse¹⁸. In questo modo sarebbe stato possibile rendere la conferenza di servizi davvero efficace nella valutazione congiunta degli interessi, assicurando che questa possa avvenire in tempi rapidi senza però al contempo sacrificare in modo pregiudiziale il confronto fra di essi. Ma nel disegno di riforma si è cercata la semplificazione attraverso la sola accelerazione

¹⁸ Il ruolo che organismi di mediazione nei conflitti tra amministrazioni pubbliche potrebbero avere per migliorare il funzionamento della conferenza dei servizi è evidenziato, anche se con riferimento specifico alla fase rimediale, da De Lucia, *La conferenza dei servizi*, cit., 14.

procedimentale e forse, a causa della velocità eccessiva, si è passati davanti alla soluzione migliore senza vederla.