GIUSTIZIA INSIEME

Diritto e Processo Amministrativo

Condizioni e limiti del dissenso nella conferenza di servizi: la corsa alla semplificazione non si può arrestare

Nota a Tar Campania, Napoli, Sez. I, 11 aprile 2024, n. 2407

di **Roberto Leonardi**

25 settembre 2024

---

1. Il fatto

Il Comune ricorrente ha impugnato la nota del Commissario straordinario del "Governo della ZES Campania" con la quale è stata rilasciata ad una società, a seguito dell'espletamento della conferenza di servizi decisoria asincrona", disciplinata dall'art. 14 *bis*, l. n. 241/1990, l'autorizzazione unica relativa alla realizzazione di un insediamento produttivo destinato alla logistica. Il Comune ha impugnato il provvedimento, ritenendolo illegittimo. Di contro, la società controinteressata ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, perché proposto al di fuori del perimetro legislativo delineato dalla l. n. 241/1990 e che la sentenza in commento, in via preliminare, ricostruisce nei termini che seguono.

2. La conferenza di servizi come strumento di coordinamento e di semplificazione

La conferenza di servizi[1] è diventata nel tempo il principale strumento di semplificazione e di coordinamento tra pubbliche amministrazioni[2], e non un ufficio speciale della pubblica amministrazione[3], in una visione dinamica del procedimento amministrativo[4], nel tentativo di superare le criticità derivanti dalla frammentazione delle competenze, incentivando, nell'unicità temporale e spaziale, il bilanciamento degli interessi coinvolti per far emergere, nell'ambito della conferenza, l'interesse pubblico meritevole di tutela[5].

Solo in un secondo momento, la conferenza di servizi è diventata uno strumento di decisione semplificata, opacizzando l'obbligatorietà della ponderazione degli interessi, sostituendo il criterio della maggioranza, con il rispetto delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti (art. 14, c. 7, l. n. 241/1990) a quello dell'unanimità, introducendo meccanismi per superare i dissensi qualificati, per lo più delle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili[6], considerando assenso l'assenza di un'amministrazione e qualificando in modo sempre più stringente il dissenso espresso in conferenza, soprattutto se espresso da amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili. Tant'è che si è messo in dubbio la configurazione della conferenza di servizi come strumento di semplificazione, di contro avvertita, soprattutto dagli operatori economici, come uno strumento di complessità, sede di veti burocratici e momento di deresponsabilizzazione[7].

Nella prassi, quindi, pur in mancanza di dati ufficiali e con il rischio di non inquadrare i problemi effettivi della conferenza[8], l'istituto non ha favorito la semplificazione[9] e non ha ovviato alla frammentazione delle competenze[10], rappresentandone invece solo lo specchio, sia per il ruolo di mero coordinatore formale spesso svolto dal responsabile del procedimento dell'amministrazione procedente, sia per l'atteggiamento autoreferenziale e chiuso alla mediazione e al confronto in generale assunto dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza, atteggiamento che ha la sua plastica espressione nell'invio prima della riunione di determinazioni scritte, ma che normalmente non muta anche nei casi non frequenti di presenza fisica alla stessa[11]. E ancor più critica, si ritiene, è stata la collocazione della conferenza di servizi, dal 1990 in poi, sia per prassi, sia per una continua evoluzione legislativa che ne ha progressivamente mutato la fisionomia, in un difficile equilibrio tra *coordinamento* e *semplificazione*, tra *autorità* e *consenso*, tra *pluralismo* e *unitarietà*, che, come sottolineato in dottrina, dovrebbe poter trasformare la conferenza da strumento di coordinamento in

strumento di decisione**[12]**, nel rispetto del principio di leale collaborazione istituzionale**[13]**, espressamente richiamato dall'art. 14 *quinquies*, c. 4, LPA.

Pertanto, da una parte si è riscontrato che non può esistere un reale coordinamento senza una semplificazione, la cui assenza produce uno stallo nella conclusione della conferenza di servizi. Dall'altra, però, la semplificazione applicata alla conferenza di servizi produce dei *rischi***[14]**, in parte simili a quelli prodotti dall'art. 17 *bis*, LPA**[15]**, e soprattutto nella tutela degli interessi sensibili, perché si ritiene che alla compressione di quanto sia necessario prima (una *giustizia procedimentale***[16]**), corrisponda spesso 'l'esplosione di un dopo' (una opposizione o un processo)**[17]**.

Così, la conferenza di servizi, dopo la Riforma Madia**[18]**, ha introdotto il silenzio assenso per sanzionare l'inerzia ovvero l'assenza delle amministrazioni convocate, con l'evidente rischio di far diventare il tempo un valore assoluto e guida principale dell'azione amministrativa e la celerità dell'azione amministrativa, un generico e astratto interesse, a giudizio di chi scrive in violazione dell'art. 97 Cost. e dell'art. 41 della Carta di Nizza, per perseguire il quale si è persino omessa qualunque forma di partecipazione del privato alla conferenza di servizi**[19]**.

Così, il silenzio assenso entra con tutta la sua problematicità proprio in uno strumento di coordinamento tipico ad esempio della materia ambientale, la quale, almeno fino alla riforma del 2015, aveva relegato ai margini forme di silenzio accoglimento, almeno come istituto tipico e generalizzato, facendo salve, invece, specifiche e ben ponderate previsioni**[20]**.

Si può, così, affermare, in una prima riflessione generale, che anche la conferenza di servizi ha voluto superare il ruolo privilegiato in cui per anni si sono trovati i cd. interessi sensibili, in un loro progressivo indebolimento valoriale**[21]**, parificandoli ad altri interessi nei meccanismi decisionali, e anzi, per certi versi, ritenendoli persino d'intralcio per la celerità delle procedure ritenuta erroneamente unica garanzia per lo sviluppo economico.

Inoltre, sempre in questo approccio di semplificazione, nella 'nuova' conferenza di servizi è stata prevista la partecipazione del rappresentante unico per ogni livello di governo, costringendo all'unità il fisiologico pluralismo di alcune materie, tra cui l'ambiente o l'urbanistica per fare solo due esempi. Sono stati ancora affidati ampi poteri all'amministrazione procedente**[22]**, la quale potrà superare i dissensi anche di amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili, la cui tutela può passare, con procedure caratterizzate da tempi molto brevi e con un non condivisibile ruolo di un organo politico.

Difatti, il Consiglio dei ministri è chiamato a decidere, ad esempio, su questioni inerenti alla protezione dell'ambiente, notoriamente fatta di soglie e di standard di protezione e di valutazioni per lo più tecniche e, quindi, esercitando funzioni che non trovano un fondamento costituzionale e, forse, proprio in palese violazione del principio della separazione della politica dall'amministrazione. Su questo, si ritiene, bisognerebbe riflettere, sostenendo che, in materia ambientale, non si possa surrogare con un organo politico puro una struttura tecnica preposta ad accertamenti e valutazioni, la cui attività sia sottoposta a un sindacato giurisdizionale, mentre la deliberazione del Consiglio dei ministri, definita *atto di alta amministrazione* (art. 25, c. 1, lett. *b*), l. n. 164/2014), è dotata di un'ampia discrezionalità e può essere oggetto di sindacato solo nei limiti del riscontro dell'esistenza dei presupposti e della congruità della motivazione, nonché dell'esistenza del nesso logico di consequenzialità fra presupposti e conclusioni**[23]**.

Quanto detto fin qui è parte del percorso evolutivo dell'istituto voluto da d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127, *Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'art. 2 della l. 7 agosto 2015, n. 124***[24]**, il quale contiene una completa riformulazione della disciplina della conferenza di servizi, artt. 14-14 *quinquies*, LPA. Molti dubbi permangono nei riguardi di scelte legislative forse non compatibili con i princìpi di legalità, d'imparzialità e del buon andamento, ovvero con il principio di leale collaborazione e della competenza, o ancora con i princìpi europei in materia ambientale di cui si è parlato fin qui**[25]**, se ci riferiamo all'applicazione del silenzio assenso anche nell'ambito della conferenza di servizi che allo stato attuale non sembra costituire il punto di equilibrio tra interessi costituzionalmente rilevanti**[26]**. Probabilmente, la nuova impostazione della conferenza di servizi, come il silenzio assenso tra amministrazioni, sono gli strumenti meno adeguati, in termini di effettività, per risolvere il reale problema della complessità di procedure pluristrutturate in relazione a una volontà dell'incremento del tasso di *performance* dell'attività amministrativa. Si vorrebbe imporre una unitarietà decisionale dove tale unitarietà non può esistere per il fisiologico pluralismo funzionale democratico, per la complessità degli interessi coinvolti che faticano a coniugarsi con procedure che seguono misurazioni quantitative**[27]** e per la necessaria autonomia che deve mantenere ogni amministrazione coinvolta**[28]**, escludendo, invece, perché più complessa nella realizzazione, anche politica, una preliminare unitarietà o quantomeno una semplificazione strutturale e delle relative competenze**[29]**, oltre a una diversa formazione culturale di chi opera in tali strutture**[30]**, da cui forse bisognerebbe partire**[31]**.

3. La conferenza di servizi e la disciplina del silenzio assenso ‘orizzontale’

L’art. 14 *bis*, LPA, dispone che la conferenza di servizi decisoria, art. 14, c. 2, LPA, si svolge in forma semplificata e in modalità asincrona, *secondo le modalità previste dall’art. 47 del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82*[32]. La conferenza semplificata è considerata in dottrina[33] un *ossimoro* o una *contraddizione in termini*, mancando l’esame contestuale degli interessi coinvolti, vero tratto caratterizzante della conferenza di servizi, oltre alla certezza della decisione finale, superando il dissenso, che ha contraddistinto la conferenza di servizi fin dalla l. 24 novembre 2000, n. 340, con la quale il principio dell’unanimità del consenso è stato sostituito con il principio maggioritario.

A conferma di quanto appena detto potremmo considerare quanto disposto dalla legge delega e dal successivo decreto delegato, per poter affermare che anche il legislatore non consideri la conferenza simultanea come la vera conferenza di servizi decisoria. Infatti, l’art. 2, c. 1, lett. *a*), della legge delega, tra i criteri direttivi, fa riferimento alla *ridefinizione e riduzione dei casi in cui la convocazione della conferenza dei servizi è obbligatoria, anche in base alla complessità del procedimento*. L’art. 14 *bis*, c. 2, LPA, dispone che la conferenza simultanea *è indetta dall’amministrazione procedente entro cinque giorni lavorativi dall’inizio del procedimento d’ufficio o dal ricevimento della domanda se il procedimento è ad iniziativa di parte*. Al contempo, il previgente art. 14, c. 2, LPA, prevedeva che la conferenza di servizi fosse sempre indetta qualora l’amministrazione procedente dovesse acquisire atti di assenso da parte di altre amministrazioni e non li avesse ottenuti nel termine di 30 giorni dalla richiesta. Pertanto, una volta ricevuti gli atti di assenso, la conferenza di servizi non era più necessaria. Secondo il dettato attuale, la conferenza semplificata è obbligatoria, ma non è la vera conferenza di servizi, mentre quella simultanea, la vera conferenza di servizi, nel rispetto del criterio di riduzione della legge delega, è diventata residuale e, quindi, limitata ai casi in cui l’amministrazione procedente debba superare il dissenso espresso da un’altra amministrazione nel corso della conferenza semplificata, ovvero, qualora sia necessaria per la complessità del provvedimento da adottare.

Sembra di poter dire, pertanto, che la nuova conferenza di servizi abbia perso il tratto caratterizzante di essere la sede per l’ordinaria composizione degli interessi[34], sostituito dalla necessità di una sua convocazione per superare i dissensi o in caso di una complessità procedurale tale da richiedere un istituto di mediazione contestuale degli interessi[35].

Un primo profilo critico è il rapporto tra la conferenza di servizi semplificata e il silenzio assenso tra amministrazioni e tra un'amministrazione e un gestore di beni o servizi, art. 17 *bis*, LPA. La legge delega prevede, tra i criteri guida, il coordinamento delle norme inerenti ai due istituti, mentre la relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo ha sintetizzato il tema osservando che "la formulazione della disposizione, art. 14 *bis*, LPA, che fa riferimento a più atti di assenso, chiarisce che ove sia necessario un solo atto di assenso, si applica l'art. 17 *bis* della stessa l. n. 241/1990"**[36]**. In realtà, il Cons. Stato, Comm. Spec., n. 1640/2016, nel parere reso in riferimento ad alcuni profili critici dell'art. 17 *bis*, LPA, ha osservato che "la tesi secondo cui l'art. 17 *bis*, LPA, trova applicazione nel caso in cui l'amministrazione procedente debba acquisire l'assenso di una sola amministrazione, mentre nel caso di assensi di più amministrazioni opera la conferenza di servizi, rappresenta, in effetti, quella che fornisce il criterio più semplice per la risoluzione dell'apparente sovrapposizione normativa [...]. In alternativa, per estendere l'ambito applicativo dell'art. 17 *bis*, LPA, in modo che appaia, comunque, compatibile con il suo tenore letterale, si potrebbe sostenere che il silenzio assenso di cui all'art. 17 *bis*, LPA, opera sempre, anche nel caso in cui siano previsti assensi di più amministrazioni e, se si forma, previene la necessità di convocare la conferenza di servizi. Quest'ultima andrebbe convocata, quindi, nei casi in cui il silenzio assenso non si è formato a causa del dissenso espresso dalle amministrazioni interpellate e avrebbe lo scopo di superare quel dissenso nell'ambito della conferenza appositamente convocata".

Il Consiglio di Stato sembra, così, voler superare la conferenza semplificata, la quale, invece, viene confermata nel testo definitivo e applicata qualora gli atti di assenso siano più di uno, escludendo in questo caso l'applicazione dell'art. 17 *bis*, LPA. Infatti, l'art. 14, c. 2, LPA, dispone che "la conferenza di servizi decisoria è sempre indetta dall'amministrazione procedente 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".

In definitiva, come osservato in dottrina, seguendo un mero criterio quantitativo che pare comunque non soddisfare, gli istituti della conferenza di servizi semplificata e quello dell'art. 17 *bis* non verrebbero a sovrapporsi, seguendo una modulazione della procedura in relazione alle questioni sostanziali da affrontare: per gli affari più semplici, il silenzio assenso *ex* art. 17 *bis*; per quelli leggermente più complessi, la conferenza semplificata; per quelli di una certa complessità, la conferenza simultanea**[37]**. Tuttavia, il criterio quantitativo non pare essere l'unico alla base di una netta distinzione tra i due istituti. Si pensi, ad esempio, al differente ambito oggettivo di applicazione. L'art. 17 *bis*, LPA, si applica anche all'adozione di provvedimenti amministrativi e

provvedimenti normativi, mentre la conferenza di servizi ai soli provvedimenti amministrativi. Inoltre, l'art. 14, c. 2, LPA, tra gli assensi da acquisire, menziona i pareri e le intese, esclusi dall'art. 17 *bis***[38]**. Come si dirà più diffusamente in seguito, la conferenza di servizi e il silenzio assenso tra amministrazioni troveranno spazio nell'acquisizione di pareri vincolanti per la loro natura decisoria. Al contempo non si applica l'art. 17 *bis* ai pareri non vincolanti, per i quali, come del resto per le valutazioni tecniche, continuano ad applicarsi le procedure di cui agli artt. 16 e 17, LPA.

L'art. 17 *bis*, LPA, opera, quindi, solo nella fase decisoria, nella fase in cui l'amministrazione procedente, completata l'istruttoria e nella quale operano anche gli artt. 16 e 17, LPA, propone uno *schema di provvedimento* a un'altra amministrazione, anche preposta alla cura degli interessi sensibili, alla cui inerzia, nei termini di 30 o 90 giorni, segue il silenzio assenso. Invece, la conferenza simultanea, essendo obbligatoria per l'acquisizione di più atti di assenso e dovendo essere convocata nel termine di cinque giorni lavorativi dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal deposito dell'istanza di parte, deve effettuare un'istruttoria completa e in questa devono essere acquisiti anche i pareri meramente consultivi e non vincolanti, oltre alle valutazioni tecniche. Un altro tratto distintivo della conferenza di servizi semplificata (art. 14 *bis*, LPA) e del silenzio assenso (art. 17 *bis*, LPA) è dato dalla disciplina della qualificazione dell'assenso implicito e dalla modalità di superamento del dissenso. Nel primo caso, l'art. 14 *bis*, c. 3, LPA, introduce i requisiti necessari per far valere il dissenso e in assenza dei quali si ha un assenso implicito**[39]**, mentre l'art. 17 *bis*, LPA, non menziona qualità specifiche del dissenso, operando così in caso d'inerzia dell'amministrazione. Inoltre, in riferimento al superamento del dissenso, l'art. 17 *bis*, c. 2, LPA, stando alla lettera della norma, ritiene superabile solo il dissenso tra amministrazioni statali, nel quale caso, il Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, decide sulle eventuali modifiche da apportare allo schema di provvedimento presentato dall'amministrazione procedente. Non pare, così, condivisibile che non venga fatta menzione dei possibili e frequenti dissensi tra amministrazioni non statali ovvero tra un'amministrazione statale e una non statale, facendo diventare così uno strumento di semplificazione in uno di veto burocratico.

Un ulteriore tratto distintivo dei due istituti è dato dal profilo soggettivo della conferenza di servizi simultanea e del silenzio assenso tra amministrazioni. Difatti, l'art. 14 fa riferimento a tutte le amministrazioni pubbliche, compresi i gestori dei beni e dei servizi pubblici, mentre l'art. 17 *bis*, LPA, individuerebbe, come amministrazioni procedenti, le sole amministrazioni

pubbliche, mentre le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi sarebbero i soggetti a cui chiedere gli atti di assenso comunque denominati.

4. La conferenza di servizi e la disciplina del dissenso qualificato

L'art. 14 *quinquies*, LPA, disciplina l'opposizione alla determinazione motivata di conclusione della conferenza da parte di amministrazioni che abbiano espresso un dissenso qualificato e motivato prima della sua conclusione**[40]**, dissenso che non può essere annullato in autotutela **[41]**, a meno che non si convochi un'altra conferenza**[42]**.

È qualificato il dissenso proveniente dalle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili, quali la tutela dell'ambiente, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, della salute e della pubblica incolumità dei cittadini, oltre ai dissensi espressi dalle regioni e province autonome nelle proprie materie di competenza**[43]**.

La conferma del silenzio assenso nell'ambito della conferenza di servizi è da ricondursi anche alla nuova disciplina del cd. dissenso *imperfetto*, che si configura equiparandolo alla mancata partecipazione alla conferenza se il dissenso non è motivato o non è costruttivo nella conferenza asincrona (art. 14 *bis*, c. 3 e 4, LPA), ovvero se non è motivato o non pertinente e chiaro nella conferenza simultanea (art. 14 *ter*, c. 3, LPA). Il dissenso imperfetto, quindi, è equiparato a un assenso e viene considerato alla stessa stregua di un'amministrazione che non abbia espresso la propria posizione. Sul punto, si concorda con la dottrina che ha sollevato dubbi su tale previsione, considerando che anche in caso di motivazione non chiara e univoca, l'amministrazione ha comunque manifestato una volontà contraria rispetto a quella condivisa dalla maggioranza dei partecipanti alla conferenza di servizi. Considerare tale manifestazione *tamquam non esset* e disporne l'equiparazione a un assenso senza condizioni denota la priorità attribuita alla decisione positiva e rapida della conferenza rispetto alla cura degli interessi sottesi al dissenso imperfetto. Quelli che sarebbero vizi d'illegittimità dell'atto espressivo del dissenso, lo rendono invero nella conferenza irrilevante (anche come materiale istruttorio), con conseguente assimilazione, in chiave evidentemente sanzionatoria, all'ipotesi dell'inerzia**[44]**.

In presenza del dissenso *perfetto*, ossia chiaro e univoco, modificando con il d.lgs. n. 127/2016, la precedente disciplina che si presentava a maggiore tutela per gli interessi sensibili**[45]**, l'amministrazione procedente assume comunque la determinazione conclusiva sulla base delle

posizioni prevalenti[46], rafforzando così il ruolo dell'amministrazione procedente e del responsabile del procedimento[47], ma, a seguito del dissenso, vengono sospesi, per un termine breve di 10 giorni, gli effetti della determinazione, la quale potrà assumere definitivamente efficacia, qualora non venga proposta opposizione, ipotesi improbabile[48], nel termine breve citato da parte dell'amministrazione dissenziente[49]. Che l'opposizione, poi, per le amministrazioni statali venga proposta dal Ministro competente pone dubbi di legittimità costituzionale, artt. 95 e 97 Cost., introducendo una figura politica a far valere un dissenso di un'amministrazione, per di più in materie sensibili connotate, come si è detto, da un alto tasso di discrezionalità tecnica[50]. Scelta che pare ancor più grave dell'altrettanto non condivisibile previsione di rimettere la decisione della conferenza di servizi all'intero Consiglio dei Ministri, scelta non infrequente già, ad esempio, nell'ambito del Codice dell'ambiente[51], anche se da considerare una *extrema ratio*, dopo un tentativo di mediazione e di condivisione che ancora non produce uno spostamento del livello di decisione.

Infatti, in entrambi in casi, l'art. 14 *quinquies*, c. 1, LPA, non pare compatibile con il principio della separazione dei poteri, separazione, quindi, tra la funzione di indirizzo politico-amministrativo e la funzione gestionale, ben distinte dall'art. 4, d.lgs. n. 165/2001, ma nel caso della presentazione dell'opposizione, il Ministro diventa portavoce e quindi fa proprio il dissenso qualificato, condividendone le valutazioni politiche e amministrative e rivendicando una potenziale lesione dell'interesse sensibile, che pare esorbitare dai limiti delle funzioni costituzionali dei ministri di cui all'art. 95 Cost.[52].

Questo almeno in linea teorica, perché, poi, di fatto il termine breve per l'opposizione, di soli 10 giorni, e l'obbligatorietà del ministro per la proposizione dell'opposizione costituiscono un forte deterrente per la stessa proposizione dell'opposizione con una ulteriore riduzione della tutela degli interessi sensibili, tra cui la materia ambientale di cui in modo specifico ci stiamo occupando. Allo stesso tempo, in caso di ricorso, il Consiglio dei ministri, come sostenuto in giurisprudenza, "per il superamento dei dissensi insorti in conferenza di servizi e per il raggiungimento delle intese, non può che rifarsi (ove si constati il permanere di un dissenso) alle valutazioni tecniche in precedenza emerse (salve ipotesi riposanti nella emergenza di un fatto-dato nuovo e prima non preso in esame o di radicale carenza di istruttoria), senza per questo doversi pretendere la reiterazione di argomentazioni già esplorate, ben potendo la motivazione essere espressa *per relationem*"[53].

In definitiva, il meccanismo così delineato non pare assicurare agli interessi primari quella garanzia minima richiesta anche dalla Corte costituzionale di salvaguardia del nucleo essenziale

dell'interesse sensibile, la cui essenza va individuata caso per caso[54]. È stato osservato[55] che tale sistema muove nella direzione del *proceduralismo avalutativo (contro l'assunzione di impegni etico-valoriali nella legge amministrativa)* e del ridimensionamento dell'intangibilità delle valutazioni, spesso di natura tecnico-scientifica, delle amministrazioni statali preposte alla tutela di interessi primari. I diversi interessi coinvolti nel singolo affare amministrativo si confrontano tutti, senza distinzioni, senza *pesi ponderali prestabiliti e assegnati dalla legge*, nel bilanciamento demandato all'amministrazione procedente, ed espressione di discrezionalità amministrativa. Gli esiti della valutazione dell'amministrazione preposta alla tutela di interessi sensibili diventano, nella nuova disciplina della conferenza, elementi di conoscenza istruttoria, di valutazioni e di decisione, mentre il potere decisionale sostanziale spetta, anche solo per un profilo formale, quale la convocazione della conferenza, all'amministrazione procedente, indipendentemente dal tipo di interesse tutelato[56].

Dubbi di costituzionalità vengono, inoltre, sollevati in riferimento alla procedura del dissenso espresso dalle regioni e province autonome di Trento e Bolzano, art. 14 *quinquies*, c. 5, LPA.

Sul tema, in riferimento alla previgente disciplina, era intervenuta la Corte costituzionale, con la sentenza n. 179/2012[57], la quale aveva sottolineato la necessità di un'intesa tra organi statali e organi regionali, qualora una disciplina statale incida su materie di competenza regionale. La Corte, pertanto, affermava che "la previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una 'drastica previsione' della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano necessarie 'idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze'. Solo nell'ipotesi di ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all'accordo, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale".

Il d.lgs. n. 127/2016, in tema di conferenza di servizi, in realtà non pare seguire le indicazioni della Corte costituzionale. Infatti, l'art. 14 *quinquies*, c. 5, LPA, afferma che "qualora alla conferenza di servizi abbiano partecipato amministrazioni delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, e l'intesa non venga raggiunta nella riunione di cui al comma 4, può essere indetta, entro i successivi quindici giorni, una seconda riunione, che si svolge con le medesime modalità e allo stesso fine". Se, poi, all'esito di tali riunioni l'intesa non viene raggiunta, la questione è rimessa al Consiglio dei Ministri, alla cui riunione possono partecipare i Presidenti delle regioni e delle province autonome interessate. Tale previsione non pare, quindi, conforme con la più recente giurisprudenza costituzionale, la quale non ritiene sufficiente un generico richiamo al principio di leale collaborazione, ma indica la necessità di "procedure di

reiterazione delle trattative, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione"[58].

L'attuale disciplina, invece, non contempla la previsione di reiterate trattative e la questione è rinviata al Consiglio dei ministri in un termine di 30 giorni, ritenuto inadeguato dalla Corte cost. n. 179/2012[59]. La decisione del Consiglio dei ministri, calendarizzata alla prima riunione del Consiglio dei ministri successiva alla scadenza del termine per raggiungere l'intesa, è un atto di alta amministrazione, il quale, in caso di contrasto con il dissenso qualificato proposto dall'amministrazione preposta alla tutela di un interesse sensibile, dovrà fondarsi su una motivazione che dia conto della necessità di superare le valutazioni effettuate dall'amministrazione dissenziente. Si tratta di una valutazione che non può disapplicare i parametri del giudizio tecnico, che non può prescindere dalla medesima natura tecnica di quella di base confutata, ma che nemmeno si esaurisce in un giudizio tecnico com'è per l'atto di base, perché comporta l'adozione, in deroga a quel dissenso, di un apprezzamento che è di alta amministrazione[60].

Inoltre, dal dettato letterale dell'art. 14 *quinquies*, c. 6, LPA, non pare si possa applicare, proprio per la primarietà degli interessi coinvolti e per la natura stessa della conferenza di servizi, come strumento di coordinamento in una nuova auspicata cultura dell'amministrazione pubblica[61], una qualunque forma di silenzio da parte del Consiglio dei ministri: sia che non accolga il dissenso delle amministrazioni, acquisendo definitivamente efficacia la determinazione conclusiva della conferenza di servizi, sia, a maggior ragione, in caso di accoglimento del dissenso a cui segue la modifica anche parziale del contenuto della determinazione, dovendo dare espressamente conto degli esiti delle riunioni preliminari di cui ai c. 4 e 5 dell'art. 14 *quinquies*, LPA.

5. La sentenza del Tar Campania

La sentenza del Tar Campania, Napoli, Sez. I, n. 2007/2024, è il risultato di tale quadro normativo di riferimento. La ricostruzione dell'istituto della conferenza di servizi, in modo particolare in riferimento al tema del dissenso e a quello dell'autotutela, fa emergere che le amministrazioni coinvolte nella conferenza di servizi, al di fuori dai casi del dissenso riguardanti i cd. interessi sensibili, possono contestare la conclusione di tale istituto, esercitando solamente un potere sollecitatorio nei confronti dell'amministrazione procedente, la quale potrà esercitare un potere di autotutela, ai sensi dell'art. 21 *nonies*, l. n. 241/1990, nell'ambito della sua discrezionalità. Andrebbe contro la *ratio* semplificatoria di tale istituto, e il costrutto organizzativo ad essa

sotteso, il potere di impugnare la decisione finale della conferenza di servizi, rendendo, altresì, superfluo l'art. 14 *quater*, l. n. 241/1990, che ha introdotto un modello semplificato per giungere nel minor tempo possibile alla decisione finale. In definitiva, a seguito della Riforma Madia, sulla base del principio, enunciato nella legge delega, di garantire la possibilità per le pubbliche amministrazioni di chiedere all'amministrazione procedente di assumere determinazioni in via di autotutela, purché abbiano partecipato alla conferenza di servizi o si siano espresse nei termini, l'art. 14 *quater*, c. 2, l. n. 241/1990, consente alle amministrazioni, i cui atti siano stati sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza, la possibilità di sollecitare, con congrua motivazione, l'amministrazione procedente ad assumere determinazioni in autotutela, ai sensi dell'art. 21 *nonies*, l. n. 241/1990, previa convocazione di una nuova conferenza di servizi. Allo stesso modo, le stesse amministrazioni possono sollecitare l'amministrazione procedente ad assumere determinazioni in autotutela, ai sensi dell'art. 21 *quinquies*, l. n. 241/1990, purché abbiano partecipato alla conferenza di servizi o si siano espresse nei termini. Sul punto, il Consiglio di Stato, pronunciandosi sullo schema di decreto legislativo per il riordino della disciplina della conferenza di servizi (parere n. 860/2019), ha rimarcato la necessità della distinzione tra le ipotesi di revoca, nella quale si presuppone una diversa valutazione dell'interesse pubblico, e quella dell'annullamento d'ufficio per motivi di legittimità, considerando che in questo secondo caso l'interesse pubblico alla rimozione dell'atto illegittimo deve prevalere sul consolidamento delle posizioni giuridiche, nei limiti in cui l'annullamento d'ufficio è consentito, ai sensi dell'art. 21 *nonies*, l. n. 241/1990**[62]**.

Ancora, sempre secondo il giudice campano, riconoscere il potere di impugnazione della determinazione di finale a favore di chi ha deciso di non partecipare alla conferenza stessa, contrasterebbe con i principi di buona fede e di leale collaborazione, previsti dall'art. 1, c. 2 *bis*, l. n. 241/1990. Difatti, chi non partecipa accetta consapevolmente la formazione del silenzio assenso, come previsto dall'art. 14 *bis*, c. 4, l. n. 241/1990. Tale istituto, per quanto controverso e non esente da profili di criticità, è stato oggetto del parere n. 1640/2016 della commissione speciale del Consiglio di Stato che ha fortemente criticato l'inerzia della pubblica amministrazione, vedendo nella formazione del silenzio assenso e, quindi, nella perdita del potere di dissentire e di impedire la conclusione del procedimento la più grave delle sanzioni e il più efficace dei rimedi e questo con ancora di più se il dissenso proviene da un ente locale non a tutela di interessi sensibili come argomentato nel parere del Consiglio di Stato n. 2534/2019**[63]**.

Da quanto detto, dunque, il ricorso proposto dal comune avverso la determinazione conclusiva della conferenza di servizi è giudicato, nella sentenza in esame, inammissibile, per l'attuale quadro normativo nella materia *de qua*. Infatti, il Comune non ha partecipato alla conferenza di

servizi, restando inerte, e per queste ragioni non gli è consentito impugnare in sede giurisdizionale il provvedimento conclusivo della conferenza di servizi.

[1] Nell'ampia bibliografia sul tema, si rinvia a S. Tranquilli, G.B. Conte, *La conferenza di servizi*, in M.A. Sandulli, a cura di, *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2023, 511 ss., e dottrina e giurisprudenza *ivi* citata. Con riferimento specifico ai poteri di autotutela esercitabili nella conferenza di servizi si veda M. Sinisi, *Il potere di autotutela caducatoria (artt. 21 quinquies e 21 nonies l. n. 241 del 1990 s.m.i.)*, *ivi*, 574.

Inoltre, *ex multis*, v. E. Sticchi Damiani, *Conferenza di servizi*, in *Diritto online* 2015, ***www.treccani.it***; G. Pagliari, *La conferenza di servizi*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 705 ss., e dottrina e giurisprudenza *ivi* citata; G.B. Conte, *I lavori della conferenza di servizi*, *ivi*, 758 ss.; E. Scotti, *La conferenza di servizi*, in Alb. Romano (a cura di), *L'azione amministrativa*, cit., 457 ss.; Id., *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo*, in ***www.federalismi.it***, 2016; G. Vesperini, *La nuova conferenza di servizi*, in *Gior. dir. amm.*, 2016, 5, 578 ss.; M. Cocconi, *La nuova conferenza di servizi*, in ***www.giustamm.it***, 2016; L. De Lucia, *La conferenza di servizi nel d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 1, 12 ss.; R. Dipace, *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, in ***www.federalismi.it***, 2016; Id., *Procedure di approvazione dei progetti e conferenza di servizi*, in *Fonti e principi ambito programmazione e progettazione*, in M.A. Sandulli, R. De Nictolis (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, cit., I, 1353 ss.; F. Scalia, *Prospettive e profili problematici della nuova conferenza di servizi*, in *Riv. giur. edil.*, 2016, 6, II, 625 ss.; G.B. Conte, S. De Paolis, *La conferenza di servizi*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Princìpi e regole dell'azione amministrativa*, cit., 285, e dottrina e giurisprudenza *ivi* citata; M.P. Vipiana Perpetua, *Il procedimento amministrativo nella legge n. 241 del 1990 riformata dalla legge n. 69 del 2009*,

Padova, 2010, 143 ss.; F. Bassanini, L. Carbone, *La conferenza di servizi. Il modello e i princìpi*, in V. Cerulli Irelli (a cura di), *La nuova disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006; D. D'Orsogna, *La Conferenza di servizi*, in F.G. Scoca (a cura di), *Diritto Amministrativo,* Torino, 2017, 253; G. Soricelli, *Profili problematici e ricostruttivi della natura giuridica della Conferenza di servizi dopo la riforma Madia*, cit., *passim*.

[2] F. Fracchia, *Recensione a G. Soricelli. Contributo in tema di conferenza di servizi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, 252, rileva che "l'obiettivo primario della conferenza di servizi più che nella semplificazione o nello snellimento del procedimento, è nel coordinamento dei poteri, nel momento del loro esercizio, strumentale alla composizione dei vari interessi pubblici, ottenuta attraverso la loro valutazione complessiva e contestuale".

[3] In questi termini, v. Cons. Stato, Sez. VI, 23 giugno 2012, n 3039, in ***www.giustizia-amministrativa.it***; Corte cost, n. 9/2019; TAR Puglia, Bari, Sez. III, 22 luglio 2019, n. 1057, in *Foro amm.*, 2019, 7-8, 1361, in cui si afferma che "in merito alla questione della partecipazione fisica alle sedute della conferenza di servizi, deve ammettersi la possibilità di esprimere valutazioni anche attraverso la trasmissione di note scritte. Ciò, in quanto la conferenza di servizi non è un organo collegiale, bensì un modello di semplificazione amministrativa".

[4] In questi termini, v. Cons. Stato, Comm. Spec., 17 aprile 2016, n. 890, cit., osserva che "la logica della conferenza di servizi è quella di valorizzare la valenza dinamica del procedimento rispetto a quella statica dei singoli provvedimenti in successione tra loro, di sostituire ad una serie di valutazioni separate di singoli interessi pubblici – in cui ciascuna amministrazione tende ad 'assolutizzare' quella per il quale è preposta, ponendo se stessa al centro del problema – un 'dialogo tra amministrazioni' che conduce ad una valutazione unica, globale e contestuale di tutti gli aspetti coinvolti. Poiché unico è il risultato finale cui si mira, unico è il tessuto di interessi su cui si incide, unica è, spesso, la pretesa sostanziale del privato o dell'impresa che ha richiesto l'articolato, se non frammentato, intervento pubblico".

Cons. Stato, Sez. IV, 1° dicembre 2016, n. 5044, nota di S. Bucello, *Riflessioni a margine della sentenza del Consiglio di Stato n. 5044/2016 per un corretto inquadramento della conferenza di servizi semplificata*, in *www.federalismi.it*, 2018, 8.

[5] F.G. Scoca, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1999, 259, osserva che la "la conferenza di servizi costituisce un rimedio idoneo a fronteggiare e rendere meno dannoso sotto il profilo dell'efficienza, questo policentrismo imperfetto, riannodando le competenze nel momento in cui i diversi poteri vengono concretamente esercitati".

S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 601 ss., rileva che la finalità della conferenza di servizi è quella di "coniugare l'unità della decisione con il policentrismo dell'organizzazione".

Sulla necessità del coordinamento tra amministrazioni, v. F. Cortese, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012, *passim*.

Cfr., altresì, Cons. Stato, Comm. Spec., 17 aprile 2016, n. 890, cit., osserva che "il meccanismo di valutazione contestuale degli interessi pubblici coinvolti nel medesimo procedimento avrebbe dovuto indurre il titolare di ciascun interesse pubblico settoriale a farsi carico, nel momento in cui esprime il suo punto di vista, degli ulteriori interessi pubblici che vengono contestualmente in rilievo ai fini dell'emanazione dell'atto finale".

Sul tema si veda, anche, Corte cost. 11 luglio 2002, n. 179, in ***www.giurcost.org***, in cui si osserva che "questa Corte ha già avuto occasione di confermare che tale istituto – introdotto dalla legge non tanto per eliminare uno o più atti del procedimento, quanto per rendere contestuale quell'esame da parte di amministrazioni diverse che, nella procedura ordinaria sarebbe destinato a svolgersi secondo una sequenza temporale scomposta in fasi distinte – è orientato alla realizzazione del principio del buon andamento, *ex* art. 97 Cost., in quanto assume, nell'intento della semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa, la funzione di coordinamento e mediazione degli interessi in gioco al fine di individuare, mediante il

contestuale confronto degli interessi dei soggetti che li rappresentano, l'interesse pubblico primario e prevalente. Esso realizza, quindi, un giusto contemperamento fra la necessità della concentrazione delle funzioni in un'istanza unitaria e le esigenze connesse alla distribuzione delle competenze fra gli enti che paritariamente vi partecipano con propri rappresentanti, senza che ciò implichi un'attenuazione delle rispettive attribuzioni".

[6] Sul tema, si rinvia all'approfondita analisi di R. Dipace, *La resistenza degli interessi sensibili*, cit., 226 ss.; G. Pagliari, *La conferenza di servizi*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 608 ss.; E. Scotti, *La conferenza di servizi*, in Alb. Romano (a cura di), *L'azione amministrativa*, cit., 458; Id., *Il coordinamento degli interessi nella nuova disciplina della VIA: il procedimento unico*, in R. Dipace, A. Rallo, A. Scognamiglio (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento degli interessi*, cit., 83 ss.; M. Santini, *La conferenza di servizi dopo la riforma Madia: questioni di (ulteriori) nome o di cultura?*, in *Urb. app.*, 2016, 126; M. Calabrò, *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, in *Riv. giur. edil.*, 2010, 5, II, 255 ss.; D. D'Orsogna, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002, *passim*.

[7] M. Clarich, *Tempi degli uffici*, cit., 20, osserva che "la l. n. 69 ha introdotto aggiustamenti utili per acquisire uno spettro più ampio di punti di vista, ma che non risolvono la questione principale: come rendere celere nei fatti la conclusione dei lavori e come superare i possibili veti incrociati. In effetti il criterio secondo il quale la decisione finale tiene conto delle posizioni prevalenti introdotto nel 2005 è assai ambiguo"; S. Paparo, *Le nuove soluzioni alla luce dell'esperienza applicativa*, in S. Battini (a cura di), *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, cit., 159, rileva che "uno degli aspetti più rilevanti emerso dalla ricognizione svolta dal Dipartimento della funzione pubblica è rappresentato dalla scarsa applicazione della disposizione di cui al previgente art. 14 *ter*, c. 7, che prevedeva si considerasse acquisito l'assenso delle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili, il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza, non avesse espresso la volontà dell'amministrazione rappresentata.

Alla base di questa criticità vi è la difficoltà, da parte del responsabile del procedimento, ad assumere la responsabilità di decidere in caso d'inerzia delle amministrazioni competenti e in particolare di quelle preposte alla tutela degli interessi sensibili".

[8] In questi termini, L. De Lucia, *La conferenza di servizi*, cit., il quale "mette in guardia nei confronti di 'narrative' semplificanti sull'amministrazione". Anche il parere del Cons. Stato, Comm. Spec., n. 890/2016, cit., ha sottolineato la mancanza di dati ufficiali sulla conferenza di servizi.

[9] R. Ferrara, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., 186, osserva che la disciplina caotica e complessa della conferenza di servizi sembra entrare in rotta di collisione con il dichiarato fine della semplificazione.

[10] M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 262, osserva che "molte difficoltà che ha incontrato in questi anni la conferenza di servizi decisoria dipendono dall'indisponibilità di tante amministrazioni a cogestire con altre amministrazioni le proprie competenze".

Diversi sono gli studi in tema di conferenza di servizi. Da ultimo, v. i casi di studio esaminati in L. Torchia (a cura di), *I nodi della pubblica amministrazione*, Napoli, 2016, 209 ss., nonché la ricerca di Aspen Institute, *I maggiori vincoli amministrativi alle attività d'impresa. Dai casi specifici alle soluzioni*, Roma, 11 febbraio 2016. Si v. anche l'indagine svolta da Confindustria-Ref, *Iterautorizzativi e semplificazione: la conferenza di servizi. Analisi empirica e indagine sul campo*, Roma, giugno 2015; Italiadecide, *Rapporto 2015. Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare pace con le imprese*, Bologna, 2015; M. Conticelli, *La conferenza dei servizi*, in SNA – IRPA, *Il procedimento amministrativo a venti anni dalla legge n. 241 del 1990*, ottobre 2013, 112 ss.; L. Bobbio, D. Barella, M. Sartoni, *La Conferenza di servizi: analisi empirica ed esperienze a confronto*, aprile 2009; L. Torchia (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009, 275.

[11] In questi termini, si esprime, F. Scalia, *Prospettive e profili problematici della nuova conferenza di servizi*, cit., 628 s.; L. De Lucia, *La conferenza di servizi nel d.lgs. 30 giugno 2016 n. 127*, cit., parla di *pluralismo distruttivo*; L. Torchia, *Il sistema amministrativo e le attività produttive: le barriere, gli ostacoli, i nodi. Studi di caso per uscire dal labirinto*, in L. Torchia (a cura di), *I nodi della pubblica amministrazione*, cit., 16, rileva che "la conferenza di servizi è più spesso il luogo nel quale i nodi emergono e si aggrovigliano, che non quelli che si risolvono".

Anche il Cons. Stato, Comm. Spec., 7 aprile 2016, n. 890, cit., ha sollecitato "l'adozione di misure non normative di sostegno alla riforma, tra le quali uno specifico piano di formazione sulla conferenza che ben potrebbe essere affidato alla supervisione della riformata Scuola nazionale dell'amministrazione nel suo ruolo di ente unico di eccellenza preposto alla formazione dei dipendenti pubblici".

[12] In questi termini, v. L. Torchia, *Introduzione*, in L. Torchia (a cura di), *I nodi della pubblica amministrazione*, cit., 24, la quale osserva che "la riforma dovrebbe poter trasformare la conferenza da strumento di coordinamento in strumento di decisione, attraverso una drastica semplificazione e un rafforzamento dell'unilateralismo dell'amministrazione procedente; mentre dovrebbe del tutto sfumare ogni proposito di raccordo e di mediazione degli interessi e, con essa, ogni dimensione pluralista dell'istituto".

[13] Per un'approfondita analisi del rapporto tra la 'nuova' conferenza di servizi e il principio di leale collaborazione, v. P. Marzaro, *Leale collaborazione e raccordo tra amministrazioni*, cit., *passim*; M. Cafagno, *Princìpi e strumenti di tutela dell'ambiente*, cit., 303.

In giurisprudenza, v. Cons. Stato, Sez. VI, 5 marzo 2014, n. 1059, in ***www.giustizia-amministrativa.it***, in cui si afferma che "la partecipazione effettiva alla conferenza si basa sul principio della leale collaborazione istituzionale, di cui costituisce un'espressione per ben procedere all'esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti e le amministrazioni preposte alla cura di valori e interessi sensibili hanno l'onere di ritualmente esprimere all'interno della conferenza di servizi, proprio per il valore aggiunto del confronto

dialettico".

[14] Si condivide l'analisi di E. Scotti, *Semplificazioni ambientali tra politica e caos*, cit., 372, la quale afferma che "la conferenza di servizi come tale e nel suo insieme è divenuta oggi un'arena pubblica esposta alle logiche del caos. Non riesce più in altri termini a garantire un'adeguata considerazione e un corretto bilanciamento degli interessi coinvolti, e *in primis* di quelli ambientali, particolarmente depotenziati nelle ultime riforme. Né riesce ad assicurare razionalità degli esiti decisionali, che risultano indeboliti, nella loro autorevolezza, nella loro legalità (penale oltre che amministrativa) e nella loro stabilità, con un esito di dubbia compatibilità con le stesse indicazioni della direttiva 2014/52/UE. È questo un profilo che appare discutibile non solo avendo riguardo alla tutela dell'ambiente, ma anche nella diversa prospettiva del mercato, cui tendenzialmente si rivolge il legislatore laddove sacrifica le ragioni della legalità e dell'ambiente in nome dell'efficienza e della crescita economica. Il modello di coordinamento prescelto non appare infatti adeguato all'importanza degli interessi (anche economici) in gioco nei procedimenti di VIA: i quali non tollerano il *rischio semplificazione* e la relativa precarietà che in tal modo si genera, e che tendenzialmente induce l'operatore a prediligere i più sicuri modelli ordinari. Non è un caso se il legislatore ha lasciato aperta l'alternativa del procedimento separato proprio per i progetti più importanti, quelli sottoposti a VIA statale: sembra questo un chiaro segnale della consapevolezza della criticità di fondo insite nel modello di autorizzazione unica prescelto. È una via di fuga per una decisione dotata di maggiore stabilità".

[15] Sul tema sia consentito rinviare a R. Leonardi, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Torino, 2020, *passim*; G. Mari, *L'obbligo di provvedere e i rimedi preventivi e successivi ai silenzi provvedimentali e procedimentali della P.A.*, in M.A. Sandulli, a cura di, *Principi e regole dell'azione amministrativa*, 2023, 283.

[16] Espressione utilizzata da E. Scotti, *La semplificazione della conferenza di servizi*, cit., 226.

[17] Si condivide quanto affermato da L. Torchia, *Introduzione*, cit., 26, secondo la quale "l'eccessiva compressione di questioni complesse, che non spariscono, ma riemergono in forma di contenzioso o di successivi ripensamenti, o di pura e semplice opposizione da parte dei soggetti ai quali è stato negato lo spazio di espressione e di partecipazione. È più utile, allora, disegnare attentamente questo spazio, consentendo e strutturando la partecipazione prima che questa si traduca in opposizione".

M.R. Spasiano, *La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività dell'esercizio del potere pubblico*, in *Riv. giur. urb.*, 2012, 38, afferma, in riferimento alla legittima aspettativa di semplificazione, che "va coniugata con l'imprescindibile presa in considerazione di tutti gli interessi coinvolti nell'azione dei poteri pubblici, giammai potendosi risolvere in forme di elusione della cura di taluni di quegli interessi, magari a seguito della mancata attivazione procedimentale dei soggetti istituzionali preposti alla loro cura [...]. Il processo di semplificazione, laddove, incida sulla cura degli interessi pubblici, non può legittimare forme di 'decadenza' della tutela di taluni interessi, in ragione della riduzione dei tempi; semmai esso impone il ricorso a modelli sanzionatori e/o di commissariamento a carico di soggetti istituzionali eventualmente inadempienti o ritardatari".

[18] Per un inquadramento generale della cd. Riforma Madia, v. B.G. Mattarella, *Il contesto e gli obiettivi della riforma. La riforma della Pubblica Amministrazione (legge 7 agosto 2015, n. 124)*, in *Gior. dir. amm.*, 2015, 5, 621 ss.; E. Follieri, *La riforma della pubblica amministrazione nella L. 7 agosto 2015, n. 124 ed il ruolo della dottrina*, in ***www.giustamm.it***, 2015, 11; M. Savino, *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 2, 641; M.A. Sandulli, *Gli effetti diretti della legge 7 agosto 2015, n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela*, in ***www.federalismi.it***, 2015, 17; D.U. Galetta, *La trasparenza per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-evolutiva in una prospettiva di diritto comparato ed europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, 1019 ss.; F. de Leonardis, *I principi generali dell'azione*

amministrativa, in Alb. Romano (a cura di), *L'azione amministrativa*, cit., 2 ss.; S. Foà, *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2017, 65.

Sui risultati derivanti dall'applicazione della conferenza di servizi dopo la riforma Madia si richiama il sito ***www.italiasemplice.gov.it***, creato dal Dipartimento della funzione pubblica, nel quale si trovano pubblicate tutte le richieste formulate e le problematiche proposte dalle amministrazioni pubbliche tramite un apposito *help desk*. In merito G. Vesperini, in *Gior. dir. amm*., 2017, 6, 697. Sul punto si richiama l'Analisi di impatto della regolazione (A.I.R.) relativa al decreto legislativo di riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi ai sensi dell'art. 2 della l. 7 agosto 2015, n. 124 recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" (che richiama l'importante contributo della Regione Piemonte in *Osservatorio sulla riforma amministrativa "La Conferenza di servizi – analisi empirica ed esperienze a confronto – aprile 2009"*).

[19] La legge delega n. 124/2015 si era espressa a favore della partecipazione, indicando tra i princìpi e i criteri direttivi "modelli di istruttoria pubblica per garantire la partecipazione anche telematica degli interessati al procedimento, limitatamente alle ipotesi di adozione di provvedimenti di interesse generale, in alternativa a quanto previsto dall'art. 10, l. n. 241/1990".

Sull'importanza della partecipazione nella conferenza di servizi, v. M. Conticelli, M. Gnes, C. Notarmuzzi, *I micro-problemi dei procedimenti ovvero della difficoltà di decidere*, in *I nodi della pubblica amministrazione*, cit., 229 ss.; M. Bombardelli, *Le novità della riforma Madia – La nuova disciplina della conferenza di servizi*, in *Giur. it*., 2016, 12, 2793. L'A. evidenzia che tale assenza è "troppo importante nel quadro delle modifiche previste dalla legge delega per pensare che il legislatore delegato non ci debba tornare".

Sull'importanza della partecipazione, v. M. Nigro, *Il nodo della partecipazione*, in *Scritti giuridici*, II, Milano, 1996, rileva "la sempre più diffusa consapevolezza della insufficienza "democratica" della democrazia "costituita", "organizzata" e la avvertita necessità di contrastare l'inesorabile processo verso la centralizzazione delle grandi scelte, anzitutto di quelle economiche e la

connessa progressiva burocratizzazione e tecnicizzazione degli apparati [...] tentando di reintrodurre, nella macchina collettiva, l'uomo nella sua singolarità o nelle aggregazioni sociali immediate"; R. Chieppa, *Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubb*., 2010, 667. Sulla democrazia partecipata F. Patroni Griffi, *Autonomie locali e nuove forme di democrazia: ovvero, del recupero della partecipazione*, relazione al Convegno su " *Principio di sussidiarietà, servizi pubblici, procedure di democrazia partecipativa e deliberativa",* tenutosi in occasione della IX settimana di studi sulle autonomie locali, Università del Piemonte Orientale, Alessandria 8-9 maggio 2017, in *www.giustizia-amministrativa.it*. L'A. rileva che "può sembrare, e in gran parte lo è, che la partecipazione al procedimento amministrativo nei suoi termini classici sia qualcosa di distante dall'idea di partecipazione come forma di una nuova democrazia [...]. Ma se si tiene presente che la partecipazione nel procedimento è stata vista, al di là del dato garantista del contraddittorio, come "partecipazione collaborativa" finalizzata alla ponderazione degli interessi pubblici e dei privati, mi sembra che le acquisizioni teoriche, con ricadute pratiche, dei più recenti studi sul procedimento e la stessa disciplina positiva che dal 1990 ha avuto grande impulso, possano avere risvolti utili nel dibattito sul recupero di partecipazione in una visione moderna di democrazia non a caso definitiva partecipativa o deliberativa".

R. Dipace, *La resistenza degli interessi sensibili*, cit., 229, rileva che "i continui innesti normativi, nel creare una disciplina sovrabbondante dell'istituto, stanno trasformando quello che doveva essere il paradigma di un nuovo modo di concepire i rapporti tra i pubblici poteri in chiave di semplificazione e di coordinamento tra interessi e non di 'complicazione'; la conferenza doveva servire a rispondere alle sfide della complessità, ma la sua attuale disciplina dimostra che a tale sfida si stenta a dare una risposta adeguata".

[20] F. de Leonardis F., *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art 17 bis introdotto dalla cd. riforma Madia*, in ***www.federalismi.it***, 2015.

[21] R. Ferrara, *Introduzione*, in R. Ferrara (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale*, cit., 28.

[22] Sulla centralità dell'amministrazione procedente, v. S. Civitarese Matteucci, *Conferenza di servizi*, in *Enc. dir.*, Annali, II, Agg., Milano, 2009, 271.

[23] M. Brocca, *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche*, Torino, 2018, 296, il quale rileva che "la devoluzione al Consiglio dei ministri è configurata come *extrema ratio* e, peraltro, anche in questa sede l'organo non è chiamato a una valutazione risolutiva netta, incentrata sulla mera alternativa di accoglimento o meno dell'opposizione, perché sono possibili soluzioni intermedie, come l'accoglimento parziale dell'opposizione con modifica diretta del contenuto della determinazione di conclusione della conferenza".

[24] S. De Paolis, *Il d.lgs. n. 127/2016. La nuova disciplina generale della conferenza di servizi*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Le nuove regole della semplificazione amministrativa*, Milano, 2016, 56.

[25] Sui dubbi di una semplificazione in materia ambientale, V. Parisio, *Tutela dei valori ambientali, paesaggistico territoriali e semplificazione dell'azione amministrativa alla luce della l. 7 agosto 1990 n. 241, 1991*, 26; G. Cugurra, *La semplificazione del procedimento amministrativo nell'art. 17 della l. 15 maggio 1997 n. 127*, in *Dir. amm.*, 1998, 479; F. Merusi, V. Giomi, *Silenzio della pubblica amministrazione*, in V. Italia (a cura di), *L'azione amministrativa*, Milano, 2005, 716; G. Sciullo, *'Interessi differenziati' e procedimento amministrativo*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 58.

Diverso è stato, invece, l'orientamento della prevalente dottrina per la quale si v. G. Vesperini, *Celerità dell'azione amministrativa, tutela di interessi ambientali e regole di utilizzazione del silenzio assenso: alcune osservazioni in margine ad una recente decisione della corte di giustizia delle comunità europee*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, 909; G. Morbidelli, *Il silenzio assenso*, in V. Cerulli Irelli (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Napoli, 267; Id., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, II, Milano, 1996, 1122; M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente.*

Come sistema complesso, adattativo, comune, cit., 252; F. Fonderico, voce *Ambiente (tutela dell')*, in *Enc. Giur. Treccani*, Agg. Vol. XVI, Roma, 2007, 8; F. de Leonardis, *Semplificazioni e ambiente*, in Aa.Vv., *Rapporto 2015 di Italia decide. Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare pace con le imprese*, Bologna, 2015, 432.

[26] Si condivide quanto affermato da E. Scotti, *La semplificazione della conferenza di servizi*, cit., 213, la quale osserva che "è comunque evidente che le regole del procedimento divengono fondamentali; ed esse dovrebbero assicurare non solo la rapidità delle decisioni, ma anche una corretta definizione del concreto assetto degli interessi. Dovrebbero, cioè, garantire un ambiente adeguato al bilanciamento tra opposti interessi. È qui che si manifesta il lato più debole della conferenza: il meccanismo è nel tempo diventato assai complesso, volto a comprimere l'autonomia dell'amministrazione e la razionalità del procedimento attraverso misure di semplificazione fatte di automatismi, quali il silenzio assenso, decadenze, inammissibilità, requisiti formali per l'espressione di dissensi rilevanti, pesi non specificati di maggioranze e minoranze, non chiare posizioni di primazia dell'amministrazione procedente, selezionata sulla base di un criterio puramente formale e non di una posizione di legittimazione sostanziale".

In giurisprudenza, sul necessario bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, v. Corte cost. 9 maggio 2013, n. 85, in *Giur. cost.*, 2013, 1494, nota di V. Onida, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente*.

[27] Per una riflessione su questo tema, v. R. Ferrara, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., 149.

[28] Sulle funzioni della conferenza di servizi, v. L. De Lucia, F. Luciani, *Contributo allo studio della conferenza di servizi decisoria*, in *Studi in onore di G. Guarino*, Padova, 1998, II, 61 ss.; F.G. Scoca, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1999, 255.

[29] R. Ferrara, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., 185, osserva che "ogni problema relativo alla semplificazione amministrativa, in vista dell'incremento del tasso delle *performance* dell'attività amministrativa, è intimamente implicato e connesso con il più generale problema della revisione della forma di Stato, al punto che la riforma della pubblica amministrazione in senso proprio ne costituisce un profilo peculiare, e comunque fondamentale: non solo a una certa data fissa, ma, per così dire, dinamicamente e continuativamente, nel senso che ogni intervento sulla forma dello Stato si riflette sull'organizzazione – e dunque sulla struttura e sulle funzioni degli apparati amministrativi – così come, le riforme puramente amministrative possono postulare, per il loro compimento, ritocchi e/o aggiustamenti della forma costituzionale dello Stato".

[30] F. Risso, *La conferenza di servizi: strumento di composizione dei conflitti?*, in ***www.giustizia-amministrativa.it***, osserva, in modo condivisibile, che l'amministrazione che indice la conferenza, inoltre, non sempre è capace di contemperare gli interessi coinvolti e quindi di comporre il conflitto. A tale proposito sarebbe auspicabile l'introduzione di percorsi di formazione obbligatoria per i dipendenti pubblici che debbono gestire le conferenze di servizi, non solo in tema di procedimento amministrativo, ma anche di gestione delle dinamiche organizzative e di negoziazione pubblica. Spesso poi l'Amministrazione che indice la conferenza ha paura di decidere: teme le possibili eventuali azioni giudiziarie con le connesse richieste risarcitorie, teme possibili interventi della Corte dei Conti, della Procura della Repubblica, dell'ANAC e delle altre autorità indipendenti eventualmente coinvolte. Sullo sfondo, infine, il non soddisfacente funzionamento della conferenza di servizi trova la sua causa in un problema di ordine generale, la *crisi del processo di decisione pubblica*".

M. Santini, *La nuova conferenza di servizi dopo la Riforma Madia*, Roma, 2016, 149. L'A. nella premessa evidenzia la necessità di un "processo di riconversione dei modelli culturali che attualmente dominano la pubblica amministrazione del nostro paese. Riconversione che dovrà pertanto appuntarsi non più soltanto su operazioni di tipo normativo ma anche – e soprattutto –

su interventi (pure di tipo formativo) che possano contribuire a sviluppare nuovi e diversi modi e capacità di decidere in capo ai pubblici funzionari".

Sul punto S. Foà, *La perdita di credibilità dell'apparato amministrativo come valore costituzionale e riferimento per il dibattito sulle riforme istituzionali*, in *www.federalismi.it*, 2018, 1.

[31] Emblematica pare la pronuncia del Cons. Stato, Sez. V, 6 novembre 2018, n. 6273, in ***www.giustizia-amministrativa.iti***, in cui si afferma che"l'ARPA, non essendo un soggetto pubblico con competenze proprie da esprimere nella conferenza di servizi decisoria, convocata dalla Regione, non è titolare di una posizione qualificata nel procedimento finalizzato al rilascio dell'autorizzazione unica, prevista dall'**art. 12, d.lgs. n. 387/2003**, per la realizzazione di impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili".

Allo stesso tempo, v. Cons. Stato, Comm. Spec., 27 aprile 2018, n. 1127, in *Foro amm.*, 2018, 4, 653, in cui si afferma che "per quanto riguarda l'ambito di applicazione dell'istituto della conferenza di servizi e più in particolare del rappresentante unico nel caso previsto dall'**art. 29 *quater*, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152**, ed in relazione al quesito se l'ISPRA debba partecipare alla conferenza di servizi ovvero se la 'proposta'di tale istituto debba essere, invece, considerata come preesistente e costituire dunque l'oggetto della conferenza stessa, deve ritenersi che oggetto della conferenza di servizi è l'originaria domanda dell'interessato al rilascio dell'AIA, mentre la 'proposta' dell'ISPRA rappresenta uno degli apporti istruttori necessari per decidere, e non come tale l'oggetto della conferenza stessa. Il termine 'proposta', riferito ad un atto di avviso qualificato e contrapposto a quello di 'parere', utilizzato per l'apporto dell'Agenzia regionale ovvero provinciale, può trovare giustificazione in base alla diversa natura dei soggetti coinvolti, dato che l'ISPRA è un ente non economico statale, mentre le agenzie sono articolazioni degli enti locali di rispettivo riferimento. Ne consegue che l'ISPRA ha pieno titolo per partecipare alla conferenza con un proprio rappresentante, distinto dal rappresentante unico delle amministrazioni statali". La medesima Comm. Spec. osserva che "con riguardo all'ambito di applicazione dell'espressione 'amministrazioni statali' contenuta nel c. 4 dell'**art. 14 *ter* della l. 7**

agosto 1990, n. 241 ed in riferimento a quale sia, nel caso in cui siano coinvolti enti pubblici non economici nazionali, che sono vigilati da amministrazioni dello Stato, l'ambito di rappresentatività da attribuire al rappresentante unico delle amministrazioni dello Stato, risulta coerente con la logica del sistema che l'ente in questione e l'amministrazione vigilante siano rappresentati da soggetti diversi: l'obiettivo di semplificazione perseguito dalle norme sulla conferenza di servizi non può essere perseguito in modo tale da confondere interessi distinti".

In dottrina, si condivide quanto osservato da M. Bombardelli, *Il silenzio assenso tra amministrazioni e il rischio di eccesso di velocità nelle accelerazioni procedimentali*, cit., 10, il quale rileva che "la riorganizzazione deve derivare da un intervento complessivo rivolto in modo specifico a modificare sia le relazioni tra amministrazioni diverse, sia quelle tra amministrazione e privati. Nei rapporti fra amministrazioni, in particolare, occorre superare le difficoltà del dialogo e annullare in radice quella sorta di 'potere di veto' che sulla base della distribuzione formale delle competenze ogni amministrazione è in grado di esercitare rispetto al flusso complessivo dell'attività, introducendo in essa rilevanti fenomeni di complicazione. Per questo, ad esempio, occorre cominciare a prendere finalmente sul serio i criteri organizzativi già previsti dall'art. 2, d.lgs. n. 165/2001 – vale a dire il dovere di comunicazione interna ed esterna, l'interconnessione, l'ampia flessibilità e la funzionalità rispetto ai compiti – imponendo all'amministrazione di metterli in pratica anche quando questo richiede di superare la distinzione verticale delle competenze. Dall'altro lato, invece, occorre operare per migliorare la capacità del privato di interagire con la P.A., favorendo un percorso di 'capacitazione' dei cittadini e delle imprese, rivolto a renderli consapevoli di come è articolata e come si svolge l'attività dell'amministrazione e di porsi quindi di fronte ad essa su un piano maggiormente paritario, con capacità propositiva e con un atteggiamento collaborativo, idoneo come tale a ridurre la complicazione".

Sul punto v. ancora F. de Leonardis, *Il silenzio-assenso in materia ambientale*, cit., 9 ss., secondo il quale si deve considerare, in particolare che sel'amministrazione non viene dotata di strutture,

personale e mezzi effettivamente idonei a svolgere i propri compiti entro i termini fissati dallalegge, questa di fatto si trova ad essere una legge "che chiede l'impossibile" e che dunque risulta criticabile nella sua stessa natura di fonte del diritto. Sull'esigenza di fondare il rapporto fra privato e amministrazione puntando anche sulla 'capacitazione' del primo, v. G. Arena, *Valori costituzionali e ruolo dell'amministrazione*, in *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, 1993, I, 3 ss.; U. Allegretti, *Valori costituzionali e pubblica amministrazione: un nuovo inizio*, in U. Allegretti (a cura di), *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, 1996, 218 ss.; Id.,*L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2009, 324.

[32] Ai sensi dell'art. 47, d.lgs. n. 85/2005, *Trasmissione dei documenti tra le pubbliche amministrazioni***.** 1. Le comunicazioni di documenti tra le pubbliche amministrazioni avvengono mediante l'utilizzo della posta elettronica o in cooperazione applicativa; esse sono valide ai fini del procedimento amministrativo una volta che ne sia verificata la provenienza. Il documento può essere, altresì, reso disponibile previa comunicazione delle modalità di accesso telematico allo stesso. 1 *bis*. L'inosservanza della disposizione di cui al comma 1, ferma restando l'eventuale responsabilità per danno erariale, comporta responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare. 2. Ai fini della verifica della provenienza le comunicazioni sono valide se: *a*) sono sottoscritte con firma digitale o altro tipo di firma elettronica qualificata; *b*) ovvero sono dotate di segnatura di protocollo di cui all'art. 55 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445; *c*) ovvero è comunque possibile accertarne altrimenti la provenienza, secondo quanto previsto dalla normativa vigente o dalle Linee guida. È in ogni caso esclusa la trasmissione di documenti a mezzo fax; d) ovvero trasmesse attraverso sistemi di posta elettronica certificata di cui al d.P.R. 11 febbraio 2005, n. 68. 3. I soggetti di cui all'art. 2, c. 2, lett. *a*) e *b*), provvedono ad istituire e pubblicare nell'Indice dei domicili digitali delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi almeno una casella di posta elettronica certificata per ciascun registro di protocollo. Le pubbliche amministrazioni utilizzano per le comunicazioni tra l'amministrazione ed i propri dipendenti la posta elettronica o altri strumenti informatici di comunicazione nel rispetto delle norme in materia di protezione dei dati personali e previa informativa agli interessati in merito al grado di

riservatezza degli strumenti utilizzati.

[33] In questi termini, L. De Lucia, *La conferenza di servizi nel d.lgs. 30 giugno 2016 n. 127*, cit., 21. *Contra*, S. Battini, *La trasformazione della conferenza di servizi e il sogno di Chuange-Tzu*, in S. Battini (a cura di), *La nuova conferenza di servizi*, cit., rileva che "la conferenza semplificata risponde allo scopo di distinguere, secondo il principio di adeguatezza, tipi di conferenze diversi per categorie di decisioni differenti. Per le decisioni più semplici, la conferenza con riunione può rappresentare perfino una soluzione di complicazione, mentre può risultare utile come strumento che della conferenza di servizi tradizionale presenta alcuni tratti, come le istruttorie parallele e il dialogo telematico, ma non la riunione contestuale".

[34] S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, cit., 601, osserva che "la conferenza di servizi non è solo il luogo nel quale si giustappongono volontà che si manifesterebbero, altrimenti, in sequenza, con la conseguenza, quindi, soltanto di rendere più rapida l'azione amministrativa. La conferenza è molto di più: è il luogo dello scambio, dove, con concessioni reciproche, si può raggiungere una conclusione".

[35] P. Marzaro, *Leale collaborazione e raccordo tra amministrazioni*, cit., 926, osserva che "visto sotto il profilo della leale collaborazione tra amministrazioni, peraltro, questo meccanismo non può dirsi a priori confliggente: ma a patto che, nel rispetto dei canoni tipici di questo principio, i termini fissati appaiano adeguati, e a questo proposito si devono rilevare alcune zone d'ombra nella disciplina dettata dall'art. 14 *bis*, LPA, che si muove tra spazi di discrezionalità e limiti normativamente previsti".

[36] Il criterio strettamente quantitativo è stato sostenuto da P. Marzaro, *Il coordinamento orizzontale tra amministrazioni*, cit., 25. *Contra*, L. De Lucia, *La conferenza di servizi nel d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127*, 21, il quale considera tale distinzione fondarsi "su un labilissimo dato testuale". Si veda, altresì, il parere del Cons. Stato, Comm. Spec., n. 890/2016, cit., con il quale s'invita il governo a chiarire il rapporto tra la conferenza di servizi e l'art. 17 *bis*, LPA, "il quale risulta a propria volta finalizzato ad acquisire secondo una particolare modalità ulteriormente

semplificata *per silentium* i medesimi atti di assenso".

[37] In questi termini, L. De Lucia, *La conferenza di servizi*, cit., 22. Cfr., altresì, P. Marzaro, *Silenzio assenso tra amministrazioni*, cit., 28, in cui si afferma che "il coordinamento orizzontale tra amministrazioni si muoverà, dunque, lungo una linea che va dalla decisione pluristrutturata più semplice a quella più complessa; dall'art. 17 *bis*, quando il provvedimento richiede l'acquisizione di un solo atto di consenso, e dunque vi sia una sola amministrazione co-decidente, all'art. 14, quando sia coinvolta una pluralità di amministrazioni, accanto a quella procedente". S. Battini, *La trasformazione della conferenza di servizi*, cit., 21, osserva che "la disciplina della conferenza semplificata assorbe e persino sopravanza quella del silenzio assenso fra amministrazioni, introdotto dall'art. 3 della stessa l. n. 124/2015: i due istituti sono sovrapponibili e si coordinano nel senso che l'uno si applica in casi di decisione pluristrutturata con due amministrazioni, l'altro nei casi di decisioni pluristrutturate complesse, che coinvolgono un numero più elevato di amministrazioni".

[38] Sulla necessità di considerare anche le *intese* tra gli atti di *assenso comunque denominati* e acquisibili sia con la conferenza di servizi, sia con il silenzio assenso, v. F. Scalia, *Prospettive e profili problematici della nuova conferenza di servizi*, cit., 634, il quale osserva che "non si vedono difficoltà nel comprendere anche le intese tra gli *assensi comunque denominati* acquisibili con entrambi gli strumenti. Se il silenzio amministrativo è, al pari della conferenza di servizi, uno strumento di coordinamento orizzontale tra amministrazioni codecidenti, esso deve poter operare anche nei rapporti tra Stato e regione e anche quando la norma imponga l'acquisizione dell'intesa di quest'ultima. Ciò salvo che la norma stessa preveda l'unanimità dei consensi (è il caso, ad esempio, dell'accordo di programma disciplinato dall'art. 34 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), ipotesi in cui l'intesa non è acquisibile tacitamente neanche in sede di conferenza di servizi". *Contra*, L. De Lucia, *La conferenza di servizi*, cit., 21, il quale rileva che *per evidenti ragioni costituzionali*, l'art. 17 *bis* non menzioni le intese. Ancora, F. Scalia, *Prospettive e profili problematici della nuova conferenza di servizi*, cit., 634, rileva che "non paiono condivisibili i

rilievi di una possibile illegittimità costituzionale della norma per la sua applicabilità anche a materie di competenza regionale. Invero, a tacer del fatto che tale profilo non è stato colto dalle stesse Regioni, che non hanno impugnato la norma dinanzi alla Corte costituzionale, la legittimità dell'estensione del suo ambito di applicazione alle Regioni ed enti locali è garantita dall'art. 117, c. 2, lett. *m*), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. L'art. 29, c. 2 *ter*, della l. n. 241/1990 riferisce ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, c. 2, lett. *m*) Cost. le disposizioni della legge *concernenti la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso*. Il generico richiamo al silenzio assenso non è da ritenersi riferito al solo istituto operante su istanza del privato e disciplinato dall'art. 20 della legge, quanto anche al nuovo istituto operante tra amministrazioni, e ciò sia per il dato letterale (la norma non distingue le due ipotesi oggi disciplinate, sia per il profilo logico-sistematico, essendo entrambi gli istituti informati ai medesimi obiettivi di semplificazione ed accelerazione". Di avviso diverso, E. Scotti, *Il silenzio assenso tra amministrazioni,* cit., 570, la quale rileva "nell'estensione dell'applicazione del nuovo istituto alle amministrazioni regionali e locali un profilo di illegittimità costituzionale, in quanto si determinerebbe così una disciplina generale delle decisioni complesse che supera lo stesso autolimite posto dall'art. 29, c. 1, all'ambito della disciplina della l. n. 241/1990 e che vorrebbe applicarsi universalmente, a prescindere dall'amministrazione coinvolta e a prescindere dalla materia (e dunque, dalla competenza legislativa, statale o regionale coinvolta)". P. Marzaro, *Silenzio assenso tra amministrazioni*, cit., 13, individua il fondamento costituzionale dell'art. 17 *bis* non tanto nell'art. 117, c. 2, lett. *m*) Cost., tramite l'art. 29, c. 2 *ter*, ma piuttosto "direttamente nella giurisprudenza costituzionale in materia di semplificazione, da cui si possono trarre innumerevoli segni circa l'applicabilità dei regimi di semplificazione alla generalità delle amministrazioni pubbliche in quanto attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui alla lett. *m*) dell'art. 117, c. 2, Cost.".

[39] Ai sensi dell'art. 14 *bis*, c. 3, LPA, "entro il termine di cui al c. 2, lett. *c*), le amministrazioni coinvolte rendono le proprie determinazioni, relative alla decisione oggetto della conferenza.

Tali determinazioni, congruamente motivate, sono formulate in termini di assenso o dissenso e indicano, ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso. Le prescrizioni o condizioni eventualmente indicate ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso sono espresse in modo chiaro e analitico e specificano se sono relative a un vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto amministrativo generale ovvero discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico".

Cfr. TAR Sardegna, Sez. II, 22 gennaio 2019, n. 38, in *Foro amm.*, 2019, 1, 186, in cui si afferma che "l'espressione — attraverso la relazione dell''autorità (regionale o, in subdelega, comunale) chiamata ***ex* art. 146, c. 5, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42** alla cogestione della tutela paesaggistica delle aree soggetta a tutela — di un motivato parere negativo, in ordine alla possibilità del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, implica l'impossibilità di qualificare come silenzio assenso la mancata partecipazione del Ministero alla conferenza di servizi convocata per definire la domanda autorizzatoria".

[40] In dottrina, P. Marzaro, *Leale collaborazione e raccordo tra amministrazioni*, cit., 929, rileva che "si può certo affermare che la disciplina del dissenso costruttivo, ulteriormente affinata dal d.lgs. n. 126/2016, faccia di questo istituto il principale segno dell'applicazione dei canoni di leale collaborazione e gli istituti di raccordo tra amministrazioni disciplinati dalla l. n. 241/1990".

Sui dissensi espressi all'esterno della conferenza di servizi, v. Cons. Stato, Sez. V, 18 dicembre 2015, n. 5749, in ***www.giustizia-amministrativa.it***, in cui si afferma che "ritiene legittimo un dissenso manifestato in modo chiaro e motivato, anche a mezzo di note scritte, in ragione del carattere imprescindibile dell'apporto istruttorio di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili di rilievo costituzionale nei confronti di provvedimenti autorizzatori di opere aventi un impatto sulla collettività, nonché, laddove queste siano sovraordinate rispetto all'amministrazione procedente, dell'effetto impeditivo della decisione finale [...] e conseguente devoluzione dell'affare al vertice dell'organizzazione amministrativa nazionale".

Sul dissenso postumo, v. C. Carrera, *Interessi sensibili e dissenso espresso fuori dalla conferenza di servizi*, in *Urb. app.*, 2016, 577.

In giurisprudenza, v. TAR Lazio, Roma, Sez. I, 22 ottobre 2019, n. 12125, in ***www.giustizia-amministrativa.it***, in cui si afferma che "la mancata partecipazione alla Conferenza di Servizi di un ente fa sì che il parere espresso dopo la definizione del procedimento sia tardivo e che si sia formato il silenzio assenso"; Cons. Stato, Sez. V, 9 maggio 2018, n. 2790, *ivi*, afferma che "in sede di conferenza di servizi le amministrazioni convocate sono obbligate ad esprimere il proprio motivato dissenso rispetto all'oggetto dell'iniziativa procedimentale; nel caso in cui il dissenso è espresso da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico -territoriale, del patrimonio storico-artistico (da convocare a pena di invalidità del procedimento, ove si faccia comunque questione di interessi da loro istituzionalmente curati), l'eventuale superamento del dissenso deve seguire le specifiche norme procedimentali appositamente stabilite dallo stesso art. 14 *quater*".

Cfr. TAR Umbria, Sez. I, 20 febbraio 2019, n. 79, in *Riv. giur. edil.*, 2019, 3, I, 741, afferma che "il dissenso espresso da una amministrazione in sede di conferenza di servizi ***ex* art. 14 *quater*, l. n. 241/1990**, deve rispondere ai princìpi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, predicati dall'**art. 97 Cost.**, non potendo limitarsi ad una mera sterile opposizione al progetto in esame, ma dovendo essere 'costruttivo'; in altri termini, esso deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso".

Cfr., altresì, Cons. Stato, Comm. Spec., 27 aprile 2018, n. 1127, in *Foro amm.*, 2018, 4, 653, in cui si afferma che "per quanto riguarda la possibilità che il rappresentante unico dello Stato, dopo aver reso il proprio parere, lo modifichi, all'interrogativo se il rappresentante unico possa, sino a chiusura della conferenza, rivedere la propria posizione si deve rispondere senz'altro affermativamente. È, però, del tutto possibile che si verifichi l'ulteriore caso in cui nel corso della

conferenza stessa altre amministrazioni presenti rendano noti elementi nuovi, che rendono necessaria una valutazione ulteriore. In tal caso, il rappresentante dovrà, eventualmente richiedendo a tal fine un breve rinvio della discussione, comunicare quanto emerso alle amministrazioni interessate, consultandole velocemente, e tener conto dei rilievi ulteriori che esse dovessero formulare. In questo caso, però, non si avrebbe un «nuovo parere», ma semplicemente una modalità ulteriore di giungere all'unico atto di assenso rilevante, ovvero quello che risulta dal verbale conclusivo della conferenza, che in ipotesi si chiuderebbe solo dopo aver dato al rappresentante unico la possibilità di consultarsi ulteriormente con le amministrazioni rappresentate. Tuttavia, nel caso in cui queste modalità non fossero rispettate, ovvero nel caso in cui il rappresentante unico si esprimesse nella conferenza senza alcun previo raccordo con le amministrazioni rappresentate, fatta salva la eventuale responsabilità personale, amministrativa o disciplinare, del rappresentante stesso, non si addiverrebbe per ciò solo all'invalidità della determinazione conclusiva della conferenza, essendo i rapporti interni fra rappresentato e rappresentante inopponibili a chi entra in relazione giuridica con questi".

[41] TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 5 giugno 2019, n. 1502, in *Foro amm.*, 2019, 6, 1120, in cui si afferma che "le amministrazioni che hanno adottato atti endoprocedimentali in seno alla conferenza non possono operare in autotutela per far venire meno l'assenso espresso, in quanto la conferenza di servizi rappresenta un modulo procedimentale che conduce all'adozione di un provvedimento che assorbe gli atti riconducibili alle amministrazioni che hanno partecipato alla conferenza o che, regolarmente invitate, avrebbero dovuto prendervi parte. Diversamente opinando del resto si porrebbe nel nulla la disciplina dettata in tema di dissenso o di mancata partecipazione all'interno della conferenza di servizi. Spetta, quindi, all'amministrazione procedente valutare se indire una nuova conferenza di servizi avente ad oggetto il riesame dell'atto adottato secondo le modalità già seguite in occasione dell'adozione del provvedimento di primo grado".

[42] TAR Umbria, Sez. I, 14 febbraio 2018, n. 106, in ***www.giustizia-amministrativa.it***, in cui si osserva che "ove un provvedimento amministrativo sia stato emanato a seguito di conferenza di servizi, l'eventuale esercizio del potere di riesame in autotutela deve seguire il medesimo procedimento di emanazione degli atti che si intende rimuovere o modificare, dovendosi pertanto convocare nuovamente la conferenza, alla quale dovranno partecipare tutte le Amministrazioni precedentemente intervenute, in base al principio del *contrarius actus*".

[43] Cass., Sez. Un., 16 aprile 2018, n. 9338, in *Riv. giur. edil.*, 2018, 4, I, 958, afferma che "l'espressione — in seno alla conferenza di servizi — di un dissenso motivato da parte di un'amministrazione preposta alla tutela di un interesse sensibile, quale quello paesaggistico, impedisce alla conferenza di servizi di procedere ulteriormente e rende doverosa, ai fini del superamento del dissenso espresso, la rimessione della decisione al Consiglio dei ministri, pena il difetto assoluto di attribuzione dell'amministrazione procedente ai fini dell'esercizio del potere provvedimentale".

Cfr., altresì, TAR Molise, Sez. I, 7 ottobre 2019, n. 316, in *Foro amm.*, 2019, 10, 1731, in cui si afferma che "nell'ipotesi in cui un'amministrazione titolare della tutela di interessi qualificati esprima il proprio dissenso in linea con un orientamento prevalente dello stesso tenore (cioè, come nella specie, negativo), la conferenza di servizi si conclude con l'adozione da parte dell'autorità procedente della determinazione motivata di conclusione del procedimento come previsto dal citato articolo 14 *ter*, c. 6 *bis*, senza attivare la rimessione al Consiglio dei Ministri. La *ratio* della norma speciale posta dall'art. 14 *quater*, c. 3, è, in altri termini, di rimettere la questione al Consiglio dei Ministri al fine di evitare che la conferenza di servizi, in presenza di interessi particolarmente rilevanti, si concluda in base al criterio della prevalenza con possibile pregiudizio di valori quali l'ambiente, il paesaggio, il patrimonio storico-artistico, la salute e la pubblica incolumità".

[44] Si esprime in questi termini, G. Mari, *Primarietà' degli interessi sensibili e relativa garanzia nel silenzio assenso tra PP.AA. e nella conferenza di servizi*, cit., 306 ss., la quale, in modo

condivisibile, considerandolo un elemento chiave nell'analisi dell'art. 17 *bis*, LPA, afferma che "la disciplina del '*dissenso imperfetto/assenso*' applicata alle amministrazioni preposte alla tutela ambientale e del patrimonio culturale risulta incoerente con quanto prescritto dall'art. 3 *quater*, c. 2, del Codice, principio dello sviluppo sostenibile, ai sensi del quale 'anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scolta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità degli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione'. La disposizione sancisce che in qualsiasi procedimento amministrativo, che comporti il bilanciamento di istanze e interessi pubblici e privati contrapposti, l'interesse alla tutela ambientale e del patrimonio culturale (comprensivo come noto di beni culturali e beni paesaggistici) deve essere tenuto in prioritaria considerazione nella ponderazione e comparazione degli interessi in gioco".

[45] Nella disciplina precedente al d.lgs. n. 127/2016, il dissenso qualificato, proprio perché ricondotto a interessi sensibili, poteva essere superato, demandando la decisione al Consiglio dei Ministri. In questo caso, il dissenso dell'amministrazione potatrice di un interesse sensibile, se pur minoritaria, faceva sostituire, ai sensi dell'art. 120 Cost., l'amministrazione procedente con il Consiglio dei Ministri, cui era attribuito il potere di valutare gli interessi confliggenti, risolvendo la questione con un *atto di alta amministrazione*, dotato della più ampia discrezionalità. Un atto che da una parte non poteva non applicare le valutazioni tecniche, ma dall'altra non poteva la decisione esaurirsi nel giudizio tecnico stesso.

[46] Cfr., sul tema, le *Linee guida operative* del 10 gennaio 2013 del Consiglio dei Ministri.

[47] Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 27 agosto 2014, n. 4374, in ***www.giustizia-amministrativa.it***, in cui si afferma che "spetta al responsabile del procedimento esercitare un potere discrezionale bilanciando le ragioni manifestate in seno alla conferenza, verificando in che termini si delinei la prevalenza del soddisfacimento degli interessi in gioco. Pertanto, il ruolo assunto dall'amministrazione procedente non è meramente notarile, ma di sintesi delle ragioni emerse,

dovendone ponderare l'effettiva rilevanza per come sono state in concreto prospettate, al fine di esprimere un giudizio di prevalenza".

[48] R. Dipace, *La resistenza degli interessi sensibili*, cit., 14, considera l'opposizione un atto dovuto, anche ai fini di responsabilità individuali, anche se "ciò sconfesserebbe, però, la *ratio* della soluzione adottata che si fonda sulla semplificazione e sulla celerità del provvedimento".

[49] Secondo S. Battini, *La trasformazione della conferenza di servizi*, cit., 25, tale meccanismo introdotto dall'art. 14 *quinquies*, c. 1, LPA, "sposta gli equilibri non solo dopo la conferenza, ma anche nel corso di essa, modificando le dinamiche e i poteri negoziali degli attori. Ne esce rafforzata la posizione dell'amministrazione procedente: quanto più i potenziali dissenzienti sanno che l'eventuale 'decisione' adottata senza il loro consenso può essere ribaltata solo con l'esperimento vittorioso del rimedio oppositivo, tanto più essi saranno indotti ad accettare il compromesso per raggiungere una decisione unanime in sede di conferenza di servizi".

G. Rossi, *Funzioni e procedimenti*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 99, osserva che "la conferenza di servizi ha subìto rilevanti modifiche, che, nell'ottica di realizzare una semplificazione dell'azione amministrativa, hanno avuto l'effetto di rendere meno pervasiva la tutela dell'interesse ambientale. Il d.lgs. n. 127/2016, riformulando per intero la disciplina dell'istituto in esame, ha modificato il funzionamento dei meccanismi di superamento del dissenso".

[50] R. Dipace, *La logica della prevenzione nella disciplina della programmazione e progettazione di lavori pubblici*, in *Impatto ambientale e bilanciamento di interessi*, cit., 302, il quale osserva che "per quanto la decisione di opposizione possa essere rimessa all'organo politico si ritiene che il dissenso qualificato, prima di essere espresso, debba essere frutto di un'attenta valutazione non solo tecnica in sede ministeriale e che, una volta espresso porterà nella maggior parte dei casi alla proposizione di un atto di opposizione. Sarebbe, infatti, ben difficile anche per il Ministro sconfessare l'indirizzo tecnico amministrativo dichiarato in seno alla conferenza di servizi. Inoltre, il Ministro nel decidere se proporre opposizione pone in essere valutazioni che

riguardano esclusivamente il dissenso proposto dalla sua amministrazione e non pone in essere alcun filtro politico relativo a ulteriori interessi coinvolti. Il luogo deputato per operare valutazioni sia tecniche sia politiche in relazione alla risoluzione delle controversie rimane sempre il Consiglio dei ministri; si ritiene, pertanto, che tali valutazioni non possono essere anticipate alla fase di decisione in ordine alla proposizione della opposizione. Un eventuale nuovo indirizzo radicalmente difforme da quanto espresso in seno alla conferenza di servizi dovrebbe essere adeguatamente motivato dal Ministro 'dissenziente del dissenso', così come accade tutte le volte in cui l'organo della pubblica amministrazione competente ad adottare il provvedimento finale ritiene di non dover seguire le risultanze istruttorie raggiunte da responsabile del procedimento amministrativo. Ciò, peraltro, comporta che il diniego di proporre opposizione potrebbe essere oggetto di impugnazione dinanzi al giudice amministrativo per palese contraddittorietà con il provvedimento di dissenso espresso solo dieci giorni prima. Al di là di queste considerazioni, la soluzione legislativa sembra aver individuato un buon punto di equilibrio. Infatti, una volta proposta opposizione viene, come in passato, garantita un'adeguata e accurata valutazione delle ragioni del dissenso evidenziate da amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili e al tempo stesso rappresenta una soluzione che potrebbe comportare una semplificazione delle decisioni. Infatti, il rimedio oppositivo, eventuale e successivo, consente da un lato di semplificare la procedura, poiché interviene a deliberazione già acquisita e dall'altro, comunque, di valutare in sede 'politica' le ragioni degli interessi delle amministrazioni dissenzienti se l'intesa con le amministrazioni dissenzienti non viene trovata".

[51] Si pensi, a titolo esemplificativo, all'art. 26, c. 2, il quale, in materia di valutazione di impatto ambientale, prevede l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Consiglio dei ministri, in caso di ritardo dell'Autorità competente alla conclusione del procedimento di VIA. Si pensi ai poteri sostitutivi che può esercitare il Presidente del Consiglio dei ministri o il Consiglio dei Ministri, in tema di piani di bacino e di tutela delle acque e del suolo (artt. 66, c. 4, art. 67, c. 2, art. 75, c. 2, d.lgs. n. 152/2006). Si pensi all'art. 132 e art. 158, c. 2, d.lgs. n. 152/2006, sui poteri sostitutivi del Ministero dell'ambiente in tema di controlli degli scarichi e delle opere per il trasferimento di

acqua.

Sul rapporto tra valutazioni politiche e valutazioni tecniche, v. Corte conti, Sez. controllo, 22 giugno 2010, n. 13, in *Riv. corte conti*, 2010, 3, 12, in cui si afferma che "non risponde ai dettami normativi, e quindi va ricusato il visto nell'ipotesi in cui – dati i compiti di coordinamento e vigilanza sull'attività del Ministero che l'art. 6, d.lgs. n. 300/1999 attribuisce al Segretario generale e che definiscono una dinamica di raccordo tra l'Autorità di vertice politico e l'organizzazione attiva, cui è attribuita l'azione amministrativa – non sia osservata la intrinseca diversità della natura delle competenze del Segretario generale rispetto ai compiti di gestione amministrativa attribuiti ai Direttori generali; non è consentito quindi lo svolgimento di compiti di direzione, sia pure ad interim, da parte del Segretario generale, attuata tramite il conferimento di un incarico di tale tipologia, avente funzione secondaria e latamente strumental-accessiva rispetto alle precipue funzioni di cui questi è titolare, non potendosi allora obliterare la procedura fissata dal d.lgs. n. 165/2001 e recepita dal d.m. n. 115/2009".

TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 9 ottobre 2009, n. 1738, in *Ragiusan*, 2009, 307, in cui si afferma che "gli atti del procedimento di bonifica dei siti d'interesse nazionale, compresi quelli conclusivi, rientrano nella competenza tecnico-gestionale degli organi esecutivi (dirigenti) poiché non contengono elementi di indirizzo politico-amministrativo che possono attrarre detta competenza nella sfera riservata agli organi di governo (i quali ultimi definiscono solo gli obiettivi e programmi da attuare, verificandone i risultati, il cui raggiungimento è riservato alla responsabilità dirigenziale). Ciò in forza del generale principio di distinzione tra attività di governo e attività di gestione che presiede l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni. L'applicazione di tale principio va del resto coordinata con quanto dispone l'art. 4, c. 3, d.lgs. n. 165/2001, secondo cui "le attribuzioni dei dirigenti possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative". Detta conclusione è valida sia con riguardo allo schema procedimentale di cui all'art. 15 d.m. n. 471/1999 (precedente al richiamato d.lgs. n. 165/2001 e non avente natura legislativa), ancorché stabilisca che il

progetto definitivo della bonifica venga approvato dal Ministro dell'ambiente (di concerto con i ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e della sanità), sia nello schema procedimentale di cui all'art. 252, d.lgs. n. 152/2006, che attribuisce genericamente la competenza per la procedura di bonifica al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (sentito il Ministero delle attività produttive)".

[52] Sul punto, nella giurisprudenza costituzionale, v. Corte cost. 3 maggio 2013, n. 81, in ***www.giurcost.org***, la quale ritiene non irragionevole, e compatibile con l'art. 97 Cost., l'attribuzione alla Giunta regionale, da parte della legge regionale sarda, del potere di decidere sulla VIA di interesse provinciale o regionale, considerato che tale potere, per espressa previsione legislativa, deve tenero conto dell'istruttoria compiuta dagli organi di gestione. Ciò risulta coerente, ad avviso della Consulta, con la particolare complessità della procedura, nella quale a verifiche di natura tecnica possono affiancarsi e intrecciarsi complesse valutazioni che, nel bilanciare fra loro una pluralità di interessi quali la tutela dell'ambiente, il governo del territorio e lo sviluppo economico, assumono indubbiamente un particolare rilievo politico".

In dottrina, v. P. Marzaro, *Leale collaborazione e raccordo tra amministrazioni*, cit., osserva che "l'attribuzione al Ministro del potere di proporre opposizione, potere che, stando alla giurisprudenza della Consulta in materia di separazione tra politica e amministrazione, nel caso di specie dovrebbe collocarsi su quella "esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa", la cui individuazione spetta al legislatore nel rispetto dei princìpi di cui all'art. 97 Cost., va ad affondare le proprie radici in quel 'superprincipio' di semplificazione, inteso come principio che ispira, e soprattutto conforma trasversalmente tutti i procedimenti (e a maggior ragione tutti quelli che reggono le decisioni complesse), sulla scia di un percorso argomentativo che il giudice costituzionale va ormai da tempo tracciando in modo sempre più netto nel corso degli ultimi anni e alla cui stregua la soluzione adottata con la riforma della conferenza di servizi potrebbe superare lo scrutinio di ragionevolezza richiesto dalla Corte, quando, appunto, si ponesse la

questione della violazione del sopraricordato principio di separazione".

A tal proposito, in modo condivisibile, L. De Lucia, *La conferenza di servizi*, cit., parla di *potenziale rottura del sistema*; P. Marzaro, *Leale collaborazione e raccordo tra amministrazioni*, cit., 944, in modo condivisibile, osserva che "questa scelta non può che sollevare molti dubbi, perché si presenta come incrinatura del principio costituzionale della separazione dei poteri, tra funzione di indirizzo politico e funzione di gestione, per di più aggravato, per un particolare settore dell'amministrazione, dall'esistenza di un dovere di neutralità dell'organo di indirizzo politico rispetto alla tutela del patrimonio culturale che la dottrina più attenta ricava dall'art. 9 Cost., riservando la funzione di gestione all'amministrazione, intesa come corpo tecnico e autonomo rispetto al governo". Così, G. Vesperini, *La tutela costituzionale del paesaggio (art 9 Cost.)*, in S. Battini, L. Casini, Gasperini, Vitale (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica. I codici commentati*, Milano, 2013, 8, secondo il quale l'art. 9 Cost., collocato all'interno dei princìpi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, comporta la sottrazione della materia, per l'importanza e per la caratterizzazione essenziale alla Nazione e alla convivenza civile, alla disponibilità della contingente maggioranza politica e alla sua espressione legislativa. L'opzione per una salvaguardia che prescinda dagli indirizzi politici costituisce la base per il primato, nella valutazione pratica e concreta, delle valutazioni tecnico-professionali su quelle comparative di interessi. Su questo tema, v., inoltre, P. Marzaro, *Epistemologie del paesaggio: natura e limiti del potere di valutazione delle amministrazioni*, in *Dir. pub.*, 2014, 843.

In giurisprudenza, v. Cons. Stato, Sez. VI, 23 luglio 2015, n. 3652, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[53] In questi termini, v. Cons. Stato, Sez. IV, 27 marzo 2017, n. 1392, in ***www.giustizia-amministrativa.it***.

In dottrina, si ritiene di condividere l'analisi sul ruolo della politica in materia ambientale di G.L. Conti, *La tutela dell'ambiente: prospettive di diritto pubblico della transizione*, cit., il quale ha osservato che "la rappresentanza politica in campo ambientale si trova a dover dialogare con

questioni che hanno bisogno di un sapere specialistico per essere oggetto di decisioni consapevoli e corrette, ma che sono nello stesso tempo anche oggetto di forti tensioni sociali, di grandi emozioni e di diffuse paure da parte della collettività. La ricerca di un valore su cui fondare la decisione pubblica e con il quale condividere la decisione in modo che essa stessa sia accettabile da parte dei cittadini sfugge al metodo parlamentare e sembra essere orientata verso diversi modelli di informazione, partecipazione e democrazia. [...]. Nel diritto dell'ambiente ciò che essenzialmente si manifesta è la crisi della rappresentanza politica e dei partiti come strumento di legittimazione di scelte la cui razionalità non può dipendere esclusivamente dal principio di maggioranza e l'emergere di nuovi modelli di partecipazione dei cittadini allo Stato. Alla base dei problemi ambientali, spesso, molto spesso, vi sono dei timori non chiaramente percepiti e non esattamente comprensibili da parte dei cittadini, timori che hanno la consistenza di paure collettive e spingono i cittadini ad affidarsi a persone competenti e, per questo, in grado di gestire queste emergenze: lo scenario del principio di precauzione. Questi timori rappresentano il bisogno di normazione che il diritto dell'ambiente è chiamato a risolvere e si tratta di un bisogno per il quale la rappresentanza politica espressa dal Parlamento e dalle sue procedure o dal governo appare inadeguata e sta cedendo il passo a un insieme di soggetti accomunati da competenze tecniche e da saperi specialistici, i quali operano – nella coscienza della collettività – non troppo diversamente da antichi sciamani o moderni dentisti. Sono chiamati a risolvere problemi avvertiti come particolarmente gravi e si accetta tutto quello che ritengono corretto fare sulla base della fiducia nella loro capacità e non della comprensione delle loro spiegazioni. Dinanzi a questi autocrati, la funzione della rappresentanza politica cessa di essere quella di elaborare norme in base a un dialogo fra maggioranza e minoranze e con l'ausilio delle diverse informazioni che le procedure parlamentari possono acquisire ma diventa il controllo su chi effettivamente esercita il potere al di fuori di una diretta legittimazione democratica".

[54] Così, G. Mari, *Primarietà' degli interessi sensibili e relativa garanzia nel silenzio assenso tra PP.AA. e nella conferenza di servizi*, cit., 329.

[55] P. Carpentieri, *La tutela dei beni culturali*, cit., 14.

[56] Orientamento confermato in giurisprudenza. Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 23 luglio 2015, n. 3652, in ***www.aedon.it***, 2016, nota di F. Cortese, *Le amministrazioni e il paesaggio, tra discorso di verità e discorso di volontà*; G. Sigismondi, *Valutazione paesaggistica e discrezionalità tecnica: il Consiglio di Stato pone alcuni punti fermi*, in ***www.aedon.it***, 2016; G. Severini, *Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità*, in ***www.aedon.it***, 2016.

[57] Corte cost. 11 luglio 2012, n. 179, in *Riv. giur. edil.*, 2012, 3, 576 ss., in cui si afferma che "è costituzionalmente illegittimo l'art. 49, c. 3, lett. *b*) d.l. 31 maggio 2010 n. 78, conv., con modif., in l. 30 luglio 2010 n. 122, nella parte in cui prevede 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 trenta 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'. Premesso che l'esistenza di un'esigenza unitaria che legittima l'intervento del legislatore statale anche in ordine alla disciplina di procedimenti complessi estranei alle sfere di competenza esclusiva statale affidati alla conferenza di servizi, in vista dell'obiettivo della accelerazione e semplificazione dell'azione amministrativa, non comporta che l'intera disciplina della conferenza di servizi, e dunque anche la disciplina del superamento del dissenso all'interno di essa, sia riconducibile ad una materia di competenza statale esclusiva, tenuto conto della varietà dei settori coinvolti, molti dei quali sono innegabilmente relativi anche a competenze regionali, dovendosi avere riguardo, al fine della individuazione delle materie, non alla qualificazione che di esse abbia dato il legislatore, ma all'oggetto ed alla disciplina delle medesime, la previsione dell'intervento unilaterale dello Stato, come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa, costituisce una violazione del principio di leale collaborazione con conseguente sacrificio delle sfere di competenza regionale, tanto più che la previsione di un termine così esiguo rende oltremodo

complesso e difficoltoso lo svolgimento di una qualsivoglia trattativa, attribuendo automaticamente al Governo il potere di deliberare, senza che siano previste le necessarie idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze (sentt. n. 62, 348 del 1993, 339, 383 del 2005, 24 del 2007, 121, 313 del 2010, 33, 165, 248 del 2011)".

[58] *Ex multis*, v. Corte cost. 14 gennaio 2016, n. 1, in *Riv. giur. edil., 2016, 1-2, I, 26*, in cui si afferma che "secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, gli strumenti di cooperazione di diversi enti debbono prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o di specifici strumenti di mediazione. Se, da un lato, il superamento del dissenso deve essere reso possibile, anche con il prevalere della volontà di uno dei soggetti coinvolti, per evitare che l'inerzia di una delle parti determini un blocco procedimentale, impedendo ogni deliberazione, dall'altro, il principio di leale collaborazione non consente che l'assunzione unilaterale dell'atto da parte dell'autorità centrale sia mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa entro un determinato periodo di tempo, specie quando il termine previsto è, come nel caso, alquanto breve, o dell'urgenza del provvedere. Il principio di leale collaborazione esige che le procedure volte a raggiungere l'intesa siano configurate in modo da consentire l'adeguato sviluppo delle trattative al fine di superare le divergenze".

Cfr., altresì, Corte cost. 4 maggio 2016, n. 142, in *www.giurcost.org*, in riferimento al previgente art. 14 *quater*, LPA, e alle sue fasi di trattative preliminari per concordare interventi di mediazione per risolvere gli elementi del dissenso, afferma che "il meccanismo così descritto individua 'idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze', come questa Corte ha in più occasioni richiesto. Esso, infatti, impegna le parti secondo il modulo della leale collaborazione nella conduzione delle trattative, esigendo un motivato confronto sulle ragioni del reciproco dissenso, e, alla luce di questo, una progressiva contrazione della distanza che le separa. L'obbligo di formulare specifiche proposte di mediazione corrisponde all'obbligo dell'altra parte di prenderle in considerazione e di indicare le ragioni che ostano a un loro

accoglimento. Nella progressione delle trattative la leale collaborazione, precludendo un ostinato rifiuto di soluzione di compromesso, è diretta a definire il contenuto della decisione in termini maggiormente condivisi. Risultato cui in qualche misura dovrebbe pervenirsi anche nell'ipotesi ultima che l'intesa non sia raggiunta e lo Stato debba perciò assumere la determinazione finale, che può basarsi sugli eventuali punti di contatto emersi nel corso delle trattative e sui quali un parziale consenso può reputarsi conseguito".

[59] G. D'Amico, *La composizione del dissenso di amministrazioni ad autonomia qualificata*, cit., 129, ritiene l'attuale disciplina della conferenza di servizi conforme a Costituzione, dal momento che "nonostante l'evidente e significativa riduzione dei termini, il complessivo meccanismo delineato non fa venir meno la qualità del confronto. Da questo punto di vista, l'aver condizionato la proposizione dell'opposizione alla previa manifestazione di un dissenso motivato in seno alla conferenza contribuisce, non poco, a chiarire i termini della questione da definire e le diverse posizioni in campo, consentendo per questa via di annullare i potenziali effetti lesivi di un termine assai breve (dieci giorni) per lo svolgimento delle riunioni".

[60] In questi termini si esprime F. Scalia, *Prospettive e profili problematici della nuova conferenza di servizi*, cit., 658; G. Sciullo, *Interessi differenziati e procedimento amministrativo*, cit., 20, rileva che "gli esiti della ponderazione non possono mai comportare il completo sacrificio dei 'valori primari'. Il loro 'nucleo essenziale' richiede di essere in ogni caso salvaguardato. In questo senso la 'primarietà' si atteggia come 'clausola di salvaguardia' di tali valori nel confronto dialettico con altri interessi, pubblici o privati, confliggenti".

In giurisprudenza, sul 'sindacato debole' sugli atti di alta amministrazione, v. Cons. Stato, Sez. VI, 4 febbraio 2014, n. 505, in *Foro amm.*, 2014, 2, 441, in cui si afferma che "con tale suggestivo concetto di 'sindacato debole', come ben noto, si intende il giudizio espresso dal giudice amministrativo su provvedimenti che esprimono una discrezionalità tecnica riconosciuta in determinate materie della pubblica amministrazione, ponendo, in tal modo un limite alla statuizione finale resa dal giudice medesimo, il quale, dopo aver accertato in modo pieno i fatti

ed aver verificato il processo logico valutativo svolto dall'autorità in base a regole tecniche o del buon agire amministrativo, anch'esse sindacabili, se ritiene le valutazioni dell'autorità corrette, ragionevoli, proporzionate e attendibili, non deve spingersi oltre fino ad esprimere proprie autonome scelte, perché, altrimenti, assumerebbe egli la titolarità del potere; ossia, in sostanza, il giudice non può sostituirsi ad un potere già esercitato, ma deve soltanto stabilire se la valutazione complessa operata nell'esercizio del potere debba essere ritenuta corretta sia sotto il profilo delle regole tecniche applicate, sia nella fase di contestualizzazione della norma posta a tutela della conformità a parametri tecnici che nella fase di raffronto tra i fatti accertati ed il parametro contestualizzato".

In dottrina, v. V. Cerulli Irelli, *Sugli atti di 'alta amministrazione'*, in *Giur. cost.*, 2013, 3, 1377.

[61] Sul punto, da tempo, M.R. Spasiano, *La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività dell'esercizio del potere pubblico*, cit., 44, rileva "che gli strumenti di raccordo devono accompagnarsi ad una nuova cultura dell'amministrazione pubblica, soprattutto un nuovo senso della relativa responsabilità, con una chiara percezione delle conseguenze dei comportamenti".

Interessante anche la riflessione del Cons. Stato, Comm. Spec., n. 1640/2016, cit., in riferimento alla conferenza di servizi, il quale rileva che "il meccanismo costruito dalla legge non è sufficiente senza il 'fattore umano'. L'amministrazione (*rectius*, l'amministratore) procedente deve infatti anche essere 'capace', da un punto di vista organizzativo-procedimentale, di condurre la conferenza di servizi verso la tempestiva assunzione della decisione finale – positiva o negativa che sia – conoscendo nel dettaglio e utilizzando tutti gli strumenti procedimentali che la legge gli offre (e che meglio gli offrirà in futuro). Deve essere 'capace', da un punto di vista professionale, di preferire, alla ricerca del compromesso tra amministrazioni, la soluzione, positiva o negativa che sia, del problema dei cittadini (soluzione che passa attraverso un efficace sintesi degli interessi pubblici in ciascuna fattispecie). Deve essere 'capace', da un punto di vista giuridico, di assumersi le sue responsabilità senza timori piuttosto che preferire soluzioni più prudenti, ma meno efficaci o addirittura inutili. Deve essere 'capace', da un punto di vista

tecnico, di non limitarsi all'analisi dei profili giuridico-amministrativi nella valutazione dei diversi interessi pubblici, ma di considerare anche gli aspetti economici delle problematiche all'esame, misurando e quantificando l'impatto delle misure amministrative da adottare".

[62] Sul tema, v. G. Pagliari, *La decisione della conferenza di servizi*, in M.A. Sandulli, a cura di, *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, 772.

[63] Il tema è sviluppato da S. Tranquilli, cit., 532.