

La conferenza di servizi tra semplificazione amministrativa e partecipazione procedimentale

di Pierluigi Mascaro*

18 ottobre 2021

Sommario: 1. Premessa: l'istituto della conferenza di servizi. – 2. I tipi di conferenze. – 3. I moduli procedimentali: la conferenza semplificata. – 3.1. (segue) la conferenza simultanea. – 4. La fase decisoria. – 5. L'opposizione delle amministrazioni dissenzienti qualificate. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Premessa: l'istituto della conferenza di servizi

La conferenza di servizi rappresenta uno dei pilastri fondamentali della legge n. 241/1990, introdotto nell'ordinamento come strumento di semplificazione dell'azione amministrativa. Le finalità principali cui risponde l'istituto sono l'esigenza di contemperamento tra differenti interessi e la concentrazione delle funzioni, in uno scenario caratterizzato da un'elevatissima frammentazione delle funzioni amministrative, distribuite tra i diversi soggetti pubblici in assenza di una matrice unitaria¹. Difatti, la conferenza mira a semplificare e velocizzare le dinamiche decisionali di diverse amministrazioni pubbliche portatrici di una pluralità di interessi, di cui appare opportuna una valutazione comparativa in un unico contesto decisionale. A tal fine, sono convocate apposite riunioni aperte alla partecipazione delle

* Cultore della materia in Diritto dell'ambiente, Dipartimento di Giurisprudenza della LUISS Guido Carli.

¹ In tal senso Cons. Stato, sez. VI, sent. 1 agosto 2012, n. 4400; L. TORCHIA, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, 7, pp. 675 ss.

amministrazioni competenti (da qui la denominazione di “conferenza”), in cui possa avvenire un confronto dialogico sugli interessi pubblici da esse rappresentati².

L'applicazione pratica dell'istituto nell'ambito dell'attività procedimentale delle amministrazioni non ha tuttavia portato i benefici auspicati: nell'arco di oltre un trentennio dal 1990 ad oggi, si sono registrati almeno dieci interventi riformatori principali di pressoché tutti gli aspetti della conferenza, il più incisivo tra i quali può essere considerato quello di cui al d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127, in attuazione della delega di cui all'art. 2, legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. legge Madia) in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, che specificamente si riferisce al riordino della disciplina della conferenza di servizi.

Le difficoltà riscontrate nella prassi possono essere ricondotte a molteplici cause e fattori, spesso tra loro coesistenti, tra cui possono essere ricordate la complessità della normativa e la sovrapposizione tra fonti di rango differente, la tendenza degli amministratori a considerare predominante ed assorbente l'interesse di cui sono rappresentanti (a pena della visione d'insieme del “mosaico procedimentale” unitariamente considerato), lo scarso grado di responsabilizzazione dell'amministrazione procedente, il difetto di collaborazione tra amministrazioni, la complessità procedurale, la tempistiche dilatate e l'instabilità delle decisioni assunte³. A tal riguardo, la legge delega n. 124/2015 ha previsto la ridefinizione della disciplina della conferenza di servizi mediante la riduzione dei tempi e dei casi in cui essa è obbligatoria, lo snellimento dei lavori, da conseguire anche mediante l'utilizzo di strumenti informatici, la semplificazione del modello decisionale attraverso la partecipazione alla conferenza di un rappresentante unico per tutte le amministrazioni

² Si consideri, sul punto, Corte cost., sent. n. 62/1993, ove si afferma che l'istituto mira “*non tanto ad eliminare uno o più atti del procedimento, quanto a rendere contestuale quell'esame da parte di amministrazioni diverse che, nella procedura ordinaria, sarebbe destinato, invece, a svolgersi secondo una sequenza temporale scomposta in fasi distinte*”.

³ Cfr. L. TORCHIA (a cura di), *I nodi della pubblica amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 209 ss; nonché si v. la ricerca di Aspen Institute, *I maggiori vincoli amministrativi alle attività d'impresa. Dai casi specifici alle soluzioni*, Roma, 11 febbraio 2016; l'indagine svolta da Confindustria-Ref, *Iter autorizzativi 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, Il Mulino, 2015; M. CONTICELLI, *La conferenza dei servizi*, in SNA-IRPA, *Il procedimento amministrativo a venti anni dalla legge n. 241/1990*, ottobre 2013, pp. 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, Il Mulino, 2009, pp. 275-278.

statali, l'espressa introduzione del potere di autotutela, le nuove modalità di superamento del dissenso (nella forma di un'opposizione dinanzi alla Presidenza del Consiglio dei ministri), la differenziazione delle modalità di svolgimento dei lavori sulla base del principio di proporzionalità. In ossequio a tale criterio, la conferenza si svolge ordinariamente in modalità semplificata (o asincrona), attraverso lo scambio telematico di documenti, dati ed informazioni, e solo eccezionalmente o eventualmente in modalità simultanea (o sincrona), ovvero attraverso la convocazione di riunioni.

Così come brevemente delineata, la riforma del 2016 ambiva ad accrescere l'efficacia e l'operatività dell'istituto, sulla base del principio costituzionale del buon andamento di cui all'art. 97, comma 2, della Carta fondamentale.

2. I tipi di conferenze

All'articolo 14 della legge n. 241/1990, sono elencate le tre tipologie di conferenza di servizi da essa previste: istruttoria, decisoria e preliminare⁴.

La conferenza *istruttoria* è facoltativa; può essere indetta dall'amministrazione procedente, anche su richiesta di altra amministrazione coinvolta nel procedimento o del privato interessato, nei casi in cui lo ritenga opportuno al fine di effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento, ovvero in più procedimenti connessi, riguardanti medesime attività o risultati (art. 14, comma 1).

La conferenza *decisoria* ha invece carattere obbligatorio, dovendo sempre essere indetta dall'amministrazione procedente quando la conclusione positiva del procedimento, ovvero lo svolgimento di un'attività privata, è subordinata all'acquisizione di più atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici (art. 14, comma 2). Per contro, qualora sia invece necessario un solo atto di assenso, trova invece applicazione l'articolo 17-*bis* della legge n. 241/1990 in materia di silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche⁵ (introdotto dall'art. 3, legge delega n. 124/2015).

⁴ R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, Nel diritto Editore, 2016.

⁵ In tal senso Cons. Stato, Comm. spec., 13 luglio 2016, n. 1640, p. 35.

Infine, la conferenza *preliminare* è facoltativa, potendo essere indetta dall'amministrazione precedente, per progetti di particolare complessità e d'insediamenti produttivi di beni e servizi, entro 5 giorni lavorativi dalla richiesta motivata dell'interessato, corredata da uno studio di fattibilità. La richiesta si effettua prima della presentazione di un'istanza o di un progetto definitivo, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, al momento della presentazione, i necessari atti di assenso⁶ (art. 14, comma 3).

Per quanto concerne invece i casi di conferenza di servizi relativa a progetti sottoposti a valutazione d'impatto ambientale (VIA), è prevista l'integrazione tra il procedimento finalizzato al rilascio del provvedimento autorizzatorio per l'esercizio di un'attività o la realizzazione di un impianto e quello relativo al giudizio di compatibilità ambientale sul relativo progetto (art. 14, comma 4): in questi casi è infatti prevista l'indizione, da parte dell'amministrazione competente al rilascio della VIA, di un'unica conferenza di servizi decisoria, la cui risultanza definitiva andrà a sostituire tutti gli atti di assenso necessari per la realizzazione del progetto, e non solo quelli di rilievo ambientale *ex art. 26, d.lgs. n. 152/2006*⁷; restano però esclusi i procedimenti relativi a progetti sottoposti a VIA di competenza statale, quando questi ultimi ben avrebbero potuto essere ricompresi dal legislatore nell'alveo della disciplina sopra descritta⁸, facendo giovare dello strumento di indubbia semplificazione e celerità, qual è la concentrazione di tutti i procedimenti connessi, non soltanto alle ipotesi di progetti sottoposti a VIA regionale, ma anche a quelli sottoposti a VIA statale.

3. I moduli procedurali: la conferenza semplificata

La conferenza *semplificata* ha carattere ordinario e necessario e si svolge in modalità asincrona, ovvero senza la partecipazione fisica dei rappresentanti delle

⁶ Si v., a tal riguardo, F. CARINGELLA, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Roma, Dike giuridica editrice, 2016, p. 358.

⁷ Cfr. F. BOTTEON, *La (complicata) conferenza di servizi "semplificata"*, in Lexitalia.it, 26 luglio 2016.

⁸ In tal senso si era espresso il Consiglio di Stato, Comm. spec., parere 7 aprile 2016, n. 890, p. 43.

amministrazioni, mediante il semplice scambio telematico di documenti⁹, anche via posta elettronica ordinaria (art. 14-*bis*).

E' previsto un termine di 5 giorni per l'indizione della conferenza, di 15 giorni per la richiesta di integrazioni documentali e chiarimenti, di 45 giorni per le determinazioni delle singole amministrazioni coinvolte e di 5 giorni per l'adozione della determinazione motivata di conclusione della conferenza da parte dell'amministrazione procedente. Nel caso di amministrazioni preposte alla tutela d'interessi "sensibili" – ambientali, paesaggistici, dei beni culturali ed inerenti alla salute dei cittadini – il termine di 45 giorni, ove non previsto diversamente, è elevato al doppio. I termini sono espressamente qualificati come perentori: la loro scadenza, infatti, fa venir meno sia la sussistenza del potere di provvedere in capo all'amministrazione procedente, sia la legittimità del provvedimento conclusivo eventualmente adottato¹⁰. Tale assunto è corroborato dall'introduzione, tramite l'art. 12, comma 1, legge n. 120/2020, del comma 8-*bis* all'art. 2, legge n. 241/1990, che prevede l'inefficacia delle determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati adottate oltre la scadenza del termine di cui all'art. 14-*bis*, comma 2, lettera c), legge n. 241/1990, ovvero successivamente all'ultima riunione di cui all'art. 14-*ter*, comma 7, della medesima legge, fermo restando quanto previsto all'art. 21-*nonies*, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni.

Le determinazioni delle amministrazioni coinvolte nella conferenza devono essere congruamente motivate, e formulate in termini di assenso o dissenso. In quest'ultimo caso, ove sia possibile, è necessario circoscrivere analiticamente il dissenso, indicando in maniera chiara le prescrizioni e/o condizioni che lo muterebbero in assenso, specificando anche se siano relative ad un vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto amministrativo generale ovvero siano esercizio di un potere discrezionale al fine di una miglior tutela dell'interesse pubblico.

Eccetto i casi in cui disposizioni del diritto unionale richiedano l'adozione di provvedimenti espressi, la mancata comunicazione della determinazione entro il

⁹ F. G. CUTTAIA, *La nuova conferenza di servizi*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 17 novembre 2016, pp. 2 ss.

¹⁰ M. SANTINI, *La nuova conferenza di servizi dopo la riforma Madia*, Roma, Dike, 2016.

termine, ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei sopraelencati requisiti, equivalgono ad assenso incondizionato.

Scaduti i termini, l'amministrazione procedente adotta la determinazione conclusiva del procedimento, in senso positivo oppure negativo, qualora la risultante della conferenza sia chiara ed inequivoca nell'uno o nell'altro senso.

La determinazione sarà positiva quando l'amministrazione procedente abbia acquisito esclusivamente atti di assenso – anche implicito – oppure quando ritenga che eventuali condizioni o prescrizioni possano essere accolte senza apportare modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza; essa sarà invece negativa in presenza di uno o più atti di dissenso che non si ritengano superabili, con l'effetto di rigetto della domanda. Qualora ricorra questa ipotesi, nei procedimenti su istanza di parte, alla determinazione di conclusione negativa della conferenza sono attribuiti gli effetti della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza *ex art. 10-bis*, legge n. 241/1990: l'amministrazione dovrà dunque trasmettere alle altre PP.AA. coinvolte le eventuali osservazioni presentate dall'interessato e motivare l'eventuale mancato accoglimento nell'ulteriore determinazione di conclusione della conferenza.

Da ultimo, all'art. 13, legge n. 120/2020, è previsto che, fino al 30 giugno 2023, in tutti i casi in cui debba essere indetta una conferenza di servizi decisoria di cui all'art. 14, comma 2, legge n. 241/1990, le amministrazioni procedenti possono adottare lo strumento della conferenza semplificata *ex art. 14-bis* della medesima legge: tutte le amministrazioni coinvolte debbono rilasciare le determinazioni di propria competenza entro il termine perentorio di sessanta giorni; è prevista la convocazione di un'unica riunione telematica, da parte dell'amministrazione procedente, di tutte le amministrazioni coinvolte entro trenta giorni decorrenti dalla scadenza del termine per il rilascio delle determinazioni delle singole amministrazioni, cui segue la stesura della determinazione motivata conclusiva della conferenza di servizi avverso la quale può essere proposta opposizione da parte delle amministrazioni dissenzienti di cui all'art. 14-*quinquies*, legge n. 241/1990. Si considera acquisito l'assenso incondizionato delle amministrazioni che non abbiano partecipato alla riunione, che, pur partecipandovi, non abbiano espresso la propria posizione o che abbiano espresso un dissenso non motivato ovvero riferito a questioni non costituenti oggetto della conferenza.

Ex art. 13, comma 2, legge n. 120/2020, qualora sia necessario riconvocare la conferenza di servizi sul livello successivo di progettazione, tutti i termini sono ridotti della metà e tutti gli atti di autorizzazione, assenso, e i pareri comunque denominati, che siano eventualmente necessari in fase di esecuzione, sono rilasciati nel termine di sessanta giorni dalla richiesta.

3.1. (segue) la conferenza simultanea

La conferenza *simultanea* rappresenta il classico modello di conferenza di servizi: essa si svolge difatti in modalità sincrona, con la partecipazione contestuale, ove possibile anche in via telematica, dei rappresentanti delle amministrazioni competenti (art. 14-ter).

Indubbiamente, la presenza fisica di tutti i rappresentanti delle amministrazioni convocate costituisce un requisito indefettibile affinché possa svolgersi un reale confronto tra i diversi interessi da ponderare. Prima della riforma del 2016, tale assunto era sostenuto soltanto da una parte minoritaria della giurisprudenza¹¹, mentre l'orientamento maggioritario, in ossequio al principio di strumentalità delle forme, riteneva all'uopo valida anche la trasmissione di note scritte prima della riunione della conferenza¹², o addirittura dopo la riunione finale¹³.

La conferenza simultanea ha carattere eventuale ed eccezionale: da un lato rappresenta lo sviluppo della conferenza semplificata, dall'altro può essere attivata direttamente nelle ipotesi più complesse. Nel primo caso, lo strumento è infatti attivabile in caso di fallimento della conferenza semplificata¹⁴; nel secondo si tratta

¹¹ Cons. Stato, sez. VI, sent. 30 gennaio 2004, n. 316.

¹² Cons. Stato, sez. V, sent. 18 dicembre 2015, n. 5748.

¹³ TAR Puglia, Lecce, sez. I, sent. 21 luglio 2015, n. 2482.

¹⁴ Nella specie, si tratta di casi di dissensi che l'amministrazione precedente ritiene possibile superare nel corso di una riunione in presenza (art. 14-bis, comma 6), oppure su richiesta motivata delle altre amministrazioni o del privato interessato (art. 14-bis, comma 7, secondo periodo). Nella prima ipotesi, la riunione si svolgerà nella data fissata, in via preventiva ed eventuale, già all'atto dell'indizione della conferenza semplificata, ovvero entro 10 giorni dalla scadenza del termine assegnato alle amministrazioni per rendere le proprie determinazioni, dunque tra il quarantacinquesimo ed il cinquantesimo giorno dall'indizione della conferenza; nella seconda ipotesi, la richiesta delle altre amministrazioni o del privato interessato deve essere avanzata entro il termine per richiedere integrazioni documentali o chiarimenti, e la riunione è convocata nei successivi 45 giorni.

invece di una valutazione discrezionale dell'amministrazione precedente che, per la particolare complessità della determinazione da assumere, può decidere di attivare direttamente una conferenza simultanea (art. 14-*bis*, comma 7, primo periodo), bypassando – per così dire – quella asincrona, utilizzata, come si è detto, in via ordinaria. In tale ipotesi, la riunione dovrà essere convocata entro 45 giorni dall'indizione della conferenza.

I lavori della conferenza devono concludersi non oltre 45 giorni dalla data della prima riunione (elevati a 90 in caso di amministrazioni preposte alla tutela d'interessi "sensibili") e ad essi possono essere invitati gli interessati, inclusi i soggetti proponenti il progetto eventualmente dedotto in conferenza (art. 14-*ter*, comma 6).

Inoltre, l'articolo 14, al comma 5, prevede che l'indizione della conferenza sia comunicata a tutti i soggetti di cui all'art. 7, legge n. 241/1990, al fine di consentire loro l'esercizio dei propri diritti partecipativi.

Ciascun ente è rappresentato da un unico soggetto abilitato ad esprimere, in maniera definitiva, univoca e vincolante, la posizione della propria amministrazione su tutte le decisioni di competenza della conferenza, anche indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso. Nei casi in cui alla conferenza partecipino anche soggetti non statali, le amministrazioni statali sono rappresentate da un unico soggetto, abilitato ad esprimere la posizione di tutti i suddetti enti. Tale soggetto è nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, qualora si tratti di sole amministrazioni periferiche, dal prefetto. Una simile scelta del legislatore ci sembra alquanto sbilanciata nel senso dell'accentramento, dal momento che le diverse amministrazioni possono senza dubbio essere foriere di interessi molto diversificati tra loro, considerato che il rappresentante unico è chiamato ad interpretare ed esprimere anche le posizioni delle amministrazioni portatrici dei c.d. "interessi sensibili"¹⁵; insufficiente a controbilanciare questa prescrizione ci sembra la possibilità d'intervento in supporto al rappresentante unico, senza diritto di voto, per le altre amministrazioni da esso rappresentate.

Allo stesso modo, le Regioni e gli enti locali designano in autonomia i rappresentanti unici di tutte le amministrazioni ad essi riconducibili, nonché l'eventuale

¹⁵ Si consideri, sul punto, R. DIPACE, *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2016.

propria partecipazione ai lavori della conferenza. E' dunque evidente che, nelle conferenze in cui partecipano anche amministrazioni non statali, risulta notevolmente ridotto il numero degli interlocutori abilitati ad esprimere il dissenso, ed il contrasto può avvenire soltanto tra livelli di governo diversi.

All'esito dell'ultima riunione, e comunque non oltre il termine finale di conclusione del procedimento, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, sulla base delle *posizioni prevalenti* espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza. Il metodo di calcolo delle maggioranze impone di ponderare i voti in ragione del "livello d'importanza" delle amministrazioni coinvolte: si tratta di una regola flessibile, che consente di valutare in concreto l'importanza dell'apporto della singola autorità e la tipologia dell'eventuale dissenso¹⁶. Il criterio delle posizioni rilevanti acuisce il nodo problematico del rappresentante unico per livello di governo, si renderà difatti necessario prevedere forme di ponderazione della posizione costui espressa, tenendo adeguatamente in conto la pluralità di amministrazioni rappresentate.

Si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero qualora, pur avendovi preso parte, non abbia espresso la propria posizione in modo univoco o abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza.

Per quanto concerne l'istituto della conferenza di servizi nell'ambito della Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) di competenza regionale, l'art. 24, legge n. 108/2021 sostituisce i commi da 7 a 7-ter dell'art. 27-bis, d.lgs. n. 152/2006, prevedendo, al comma 7, la convocazione di una conferenza di servizi sincrona ai sensi dell'art. 14-ter, legge n. 241/1990 da parte dell'Autorità competente, alla quale partecipano il proponente e tutte le amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate al rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto richiesti dal proponente. Il termine di conclusione della conferenza è di novanta giorni decorrenti dalla data della prima riunione.

¹⁶ Cons. Stato, sez. VI, sent. 21 ottobre 2013, n. 5084.

La determinazione motivata di conclusione della conferenza costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende, recandone l'indicazione esplicita, il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto. Nel caso in cui il rilascio di titoli abilitativi settoriali sia compreso nell'ambito di un'autorizzazione unica, le amministrazioni competenti per i singoli atti di assenso partecipano alla conferenza e l'autorizzazione unica confluisce nel provvedimento autorizzatorio unico regionale.

Al comma 7-bis è previsto che, qualora in base alla normativa di settore per il rilascio di uno o più titoli abilitativi sia richiesto un livello progettuale esecutivo, oppure nei casi in cui la messa in esercizio dell'impianto o l'avvio dell'attività necessitino di verifiche, riesami o nulla osta successivi alla realizzazione dell'opera, l'amministrazione competente indica in sede di conferenza le condizioni da verificare, secondo un cronoprogramma stabilito nella conferenza stessa, per il rilascio del titolo definitivo. Le condizioni indicate dalla conferenza possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nel corso del successivo procedimento per il rilascio del titolo definitivo.

Infine, al comma 7-ter è stabilito che laddove uno o più titoli compresi nella determinazione motivata di conclusione della conferenza di cui al comma 7 attribuiscono carattere di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza, costituiscano variante agli strumenti urbanistici e vincolo preordinato all'esproprio, la determinazione conclusiva della conferenza ne dà atto.

4. La fase decisoria

La decisione conclusiva della conferenza è disciplinata dall'art. 14-*quater* della legge n. 241/1990: essa consiste in una determinazione motivata, adottata dall'amministrazione precedente, che *"sostituisce ad ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati"*.

Qualora si raggiunga l'unanimità, la decisione è immediatamente efficace; mentre, in caso di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti, l'efficacia è

invece sospesa per il periodo utile all'eventuale esperimento, da parte delle amministrazioni dissenzienti "qualificate", del rimedio oppositivo ex art. 14-*quinquies*.

I termini di efficacia degli atti di assenso acquisiti nell'ambito della conferenza decorrono dalla data di comunicazione della determinazione motivata di conclusione della medesima.

La disciplina giuridica del potere di autotutela è ispirata al principio del *contrarius actus*, nel senso che le amministrazioni diverse da quella procedente, che hanno adottato atti endoprocedimentali in seno alla conferenza, non possono agire autonomamente in autotutela per far venir meno l'assenso espresso; altrimenti, sarebbe vanificata la disciplina in tema di dissenso o di mancata partecipazione alla conferenza. Spetta dunque alla sola amministrazione procedente, eventualmente dietro apposita richiesta di altro partecipante, valutare l'opportunità d'indire una nuova conferenza avente ad oggetto il riesame dell'atto adottato¹⁷ secondo la disciplina dell'annullamento d'ufficio di cui all'art. 21-*nonies* della legge sul procedimento amministrativo, ovvero di revoca ai sensi dell'art. 21-*quinquies*, ma in quest'ultima ipotesi soltanto a condizione che l'amministrazione richiedente abbia partecipato alla conferenza di servizi o si sia espressa nei termini con atto motivato; nel primo caso, il potere di sollecitare l'annullamento d'ufficio è riconosciuto anche all'amministrazione inerte, essendovi alla base un superiore interesse al ripristino della legalità.

5. L'opposizione delle amministrazioni dissenzienti "qualificate"

La riforma del 2016 demanda direttamente alle amministrazioni dissenzienti l'opposizione, mentre in precedenza l'onere di rimessione al Consiglio dei ministri spettava all'amministrazione procedente. Risulta dunque invertito l'onere della mediazione tra posizioni prevalenti e posizioni dissenzienti qualificate, introducendosi un modello ibrido, composto da elementi propri del ricorso amministrativo

¹⁷ Cons. Stato, sez. V, sent. 27 agosto 2014, n. 4374; id., sent. 18 dicembre 2012, n. 6505.

(l'opposizione) e dell'amministrazione per accordi (ricerca dell'intesa presso la Presidenza del Consiglio al fine di superare i dissensi)¹⁸.

L'opposizione deve essere proposta entro 10 giorni dalla comunicazione della determinazione conclusiva: decorso inutilmente tale termine, la decisione della conferenza assume definitivamente efficacia.

Per le amministrazioni statali, legittimato all'opposizione è il ministro competente, mentre prima della riforma del 2016 l'onere di rimessione alla Presidenza del Consiglio spettava al singolo ufficio interessato: in tal modo, è evidente che la discrezionalità sull'esperimento della procedura di opposizione è traslata all'organo politico, facendo sorgere un problema di compatibilità con il principio di separazione tra politica e amministrazione¹⁹.

Le amministrazioni qualificate sono individuate sulla base della natura dell'interesse sensibile curato (ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, incolumità pubblica dei cittadini) ovvero del peculiare carattere di autonomia (regioni e province autonome, nelle materie di propria competenza).

In ogni caso, è indispensabile aver espresso in modo inequivoco il proprio dissenso motivato prima della conclusione della conferenza²⁰.

L'opposizione si propone sempre al Presidente del Consiglio dei ministri, anche qualora siano coinvolte soltanto amministrazioni territoriali, ma sarebbe auspicabile, come tra l'altro suggerito dal Consiglio di Stato²¹, l'istituzione di un meccanismo di componimento su base regionale, salva la possibilità di un successivo riesame a livello centrale.

La procedura si articola in due fasi: nella prima, la Presidenza del Consiglio indice, entro 15 giorni dalla ricezione dell'opposizione, una riunione con la partecipazione di tutte le amministrazioni che hanno partecipato alla conferenza, nella quale i partecipanti formulano proposte sulla base del principio di leale collaborazione,

¹⁸ In tal senso M. SANTINI, *La conferenza di servizi dopo la riforma madia: questioni di (ulteriori) norme o di cultura?*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, 2, pp. 129 ss.

¹⁹ Cfr. L. DE LUCIA, *La conferenza di servizi nel decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 1, 2016, p. 27.

²⁰ A tal proposito, vedasi S. AMOROSINO, *Il potere amministrativo di accertamento della "inammissibilità" del dissenso qualificato espresso nella conferenza dei servizi*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 1, 2016, pp. 126 ss.

²¹ Cons. Stato, Comm. spec., 7 aprile 2016, n. 890, p. 57.

per l'individuazione di una soluzione condivisa, destinata a sostituire la determinazione di conclusione della conferenza. Solo se alla conferenza abbiano partecipato amministrazioni regionale o provinciali e non si sia raggiunta un'intesa, può essere indetta, entro i successivi 15 giorni, una seconda riunione, da svolgersi con le medesime modalità e finalità della prima.

Qualora suddette riunioni portino ad un'intesa, l'amministrazione procedente adotta una nuova determinazione motivata di conclusione della conferenza; in caso contrario, la questione è rimessa al Consiglio dei ministri, cui possono prender parte i presidenti delle regioni o delle province autonome interessate.

Se il Consiglio dei ministri non accoglie l'opposizione, la determinazione motivata di conclusione della conferenza acquisisce definitivamente efficacia. Il Consiglio dei ministri può accogliere parzialmente l'opposizione e, anche sulla base degli esiti delle precedenti riunioni, modificare il contenuto della determinazione di conclusione della conferenza.

6. Considerazioni conclusive

La riforma del 2016, in attuazione della legge Madia, ha semplificato le modalità procedurali di svolgimento della conferenza, ha fissato termini perentori per la conclusione delle singole fasi procedimentali ed ha ridotto le ipotesi di conferenza simultanea.

Per quanto concerne la semplificazione, riveste un ruolo cruciale l'istituzione del rappresentante unico, che ha consentito di eliminare il conflitto e la disaggregazione tra le diverse amministrazioni di pari livello di governo; tuttavia, come anticipato, siffatta soluzione rischia di comprimere troppo la pluralità d'interessi rappresentati dalle diverse amministrazioni, aprendo la via ad una riemersione del conflitto in sede *extra* procedimentale.

E' stata poi prevista dal legislatore del 2016 la modalità diacronica, mediante semplice scambio documentale, come regola, mentre a livello di eccezione la riunione in presenza delle diverse amministrazioni, circostanza storicamente determinante nel denominare l'istituto "conferenza": tale previsione si pone in controtendenza con la

ratio ispiratrice del 1990, che mirava a superare il modello delle determinazioni parallele di più amministrazioni; sembra infatti che sia stato “ripescato” il modello precedente, se non fosse per l’eventuale utilizzo degli strumenti informatici per lo scambio dei pareri, per l’applicazione del silenzio-assenso e per il possibile sviluppo in conferenza simultanea. Questo modello può ben funzionare per gestire le situazioni di minore rilevanza, con effettiva produzione di importanti effetti semplificatori; ma per quanto concerne invece le questioni più complesse, soprattutto se coinvolgenti interessi sensibili, molto spesso la conferenza semplificata è destinata a svilupparsi in conferenza simultanea, con conseguente duplicazione dei termini procedurali²².

In definitiva, l’istituto è destinato a produrre gli effetti sperati dal legislatore che lo ha spesso riformato – in particolar modo nel 2016 – e a non perdere centralità solo se l’impianto normativo sia accompagnato dalla predisposizione di un efficiente strumentario²³ che preveda un’adeguata informatizzazione delle procedure con adeguati percorsi di formazione del personale sul punto, un’accurata comunicazione istituzionale che instauri una rafforzata consapevolezza delle potenzialità degli strumenti di cooperazione, disincentivando comportamenti poco collaborativi o addirittura ostruzionistici degli amministratori e degli operatori pubblici.

²² A tal riguardo, cfr. F. BOTTEON, *op. cit.*, p. 3.

²³ Così L. TORCHIA, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 2009.