

LA CONFERENZA DI SERVIZI: SPUNTI DI RIFLESSIONE

del dott. Andrea Scalzo

La conferenza di servizi: è ancora uno strumento di semplificazione?

Oggi, a seguito della Legge n. 15/2005 e, successivamente, del D.L. n. 35/2005, così come convertito dalla Legge n. 80/2005, la conferenza di servizi è disciplinata dagli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241. Queste leggi di riforma hanno avuto lo scopo di rimodellare, a distanza di 15 anni dalla legge 241/90, alcuni dei più importanti aspetti dell'istituto, ed apportando, tra l'altro, diverse modifiche dirette sostanzialmente alla semplificazione ed accelerazione dei relativi lavori. Ma è veramente ciò che accade? Si è giunti ad un reale miglioramento delle *performances* della pubblica amministrazione in termini di celerità ed efficienza??

1. Definizione ed inquadramento storico

Il termine "conferenza" di servizi deriva dal latino *conferre*, che letteralmente ha il significato di "**portare insieme, riunire**". Infatti, con la conferenza di servizi si concentrano in un unico contesto logistico e temporale le valutazioni e le posizioni delle singole amministrazioni portatrici degli interessi pubblici coinvolti in un medesimo procedimento, al fine di consentire il coordinamento tra le amministrazioni coinvolte e di favorire l'intervento di accordi tra le stesse¹. La figura in esame si affaccia sul panorama giuridico italiano, in termini generali, con la **legge n. 241/1990**; tuttavia già anteriormente all'entrata in vigore di questa legge, meglio nota come legge sul procedimento amministrativo, la figura della conferenza di servizi veniva spesso utilizzata, quale strumento di semplificazione, sia in specifiche discipline di settore che nella prassi amministrativa. Infatti, le sue prime sperimentazioni, risalenti agli anni cinquanta, si registrano nel settore urbanistico: si trattava in particolare di procedimenti di pianificazione territoriale, urbanistica e di realizzazione delle opere pubbliche caratterizzati da particolare complessità e riguardanti numerosi interessi pubblici: ad esempio, la conferenza di cui alla legge 441/87

¹ F. CARINGELLA, *Corso di Diritto Amministrativo*, Tomo II, Giuffrè, Milano, 2003, pag. 1466 e ss.).

“smaltimento rifiuti”, la conferenza di cui alla legge l. 205/89 “In materia di interventi urgenti infrastrutturali in vista dei mondiali di calcio”, la conferenza di cui alla legge l. 135/1990 “lotta all’aids” ed infine, la conferenza consultiva, nella legge 6 dicembre 1962 istitutiva dell’Ente Nazionale Energia Elettrica.

2. Natura giuridica della conferenza di servizi

Sulla natura giuridica della conferenza di servizi si è a lungo discusso, ma tra le differenti posizioni dottrinali emergono sostanzialmente due tesi². La prima considera la conferenza di servizi **quale organo amministrativo collegiale** di carattere straordinario, ragion per cui il provvedimento finale sarebbe imputabile **non** alla P.A. procedente che convoca la conferenza istruttoria – o alle Amministrazioni che esprimono i loro assensi in quella decisoria - bensì alla conferenza stessa quale centro autonomo d'imputazione (Conferenza come **ORGANO COLLEGIALE**³). In merito alla seconda tesi sulla natura giuridica della conferenza di servizi, essa la delinea come **mero modulo organizzatorio**, una forma di accordo tra più organi di separate amministrazioni, privo di una propria individualità (Conferenza come **MODULO PROCEDIMENTALE**)⁴. L’affermazione della natura della Conferenza di servizi in un senso o nell’altro ha peraltro notevoli riflessi pratici, in particolare ai fini di eventuali impugnative avverso gli atti della conferenza che si atteggiino in modo diverso nell’un caso (se la conferenza è organo, essa ha una propria legittimazione processuale) o

² Cfr.: **C. BIONDI, M. MOSCARA, A. RICCIARDI**, *La riforma del procedimento amministrativo – Come cambia la Legge 241/90 dopo la Legge di modifica 11 febbraio 2005, n. 15*, Maggioli, Dogana, 2005, pag. 61 e ss.

³ I limiti di queste concezioni sarebbero dovuti, come osserva **F. D’ORSOGNA**, in *Conferenza di servizi, op. cit.*, p. 106, a diverse idee del coordinamento come, rispettivamente, potere organizzativo e risultato dell’azione coordinata di più uffici o strutture organizzative. Il diverso significato assegnato al coordinamento discenderebbe dal fatto che parte della dottrina come **S. VALENTINI**, *Figure, rapporti, modelli organizzatori, in Trattato di diritto amministrativo diretto da G. SANTANIELLO*, vol. IV, Padova, 1996, p. 14 e ss., ritiene che l’equiordinazione tra due amministrazioni non crea tra le stesse rapporti giuridici aventi quella coesistenza di potestà-interesse, protetto proprio delle relazioni organizzative, per cui le due identità al di fuori di tale rapporto si troverebbero in una posizione di reciproca indifferenza con conseguente necessità, secondo la prospettiva in discorso, della ricerca di moduli di armonizzazione dello svolgimento delle diverse attività di pertinenza delle amministrazioni equiordinate medesime. Altri esponenti della dottrina come **F. PIGA**, *Coordinamento*, 1994, p. 3 e ss. aderendo alla tesi del coordinamento come potestà, sottolineano che nel concetto del coordinamento è insita l’idea di un’azione coerente volta a realizzare obiettivi specifici tenendo conto di esigenze generali e che non essendo la relativa funzione riconducibile a fattispecie omogenee può essere considerata come espressione di una necessità comune ad ogni sistema normativo.

⁴ A fronte di queste tesi, peraltro, non sono mancati Autori⁴ i quali hanno cercato di evidenziare come la conferenza di servizi **sia in realtà, al contempo, modulo procedimentale ed organizzatorio**.

nell'altro (la conferenza non è organo e non ha alcuna legittimazione processuale Cons. Stato, 3169/2001, 349/2003). Sebbene inizialmente maggiormente condivisa era proprio la tesi inquadrante la conferenza come organo collegiale, tuttavia, nel corso degli anni si è assistito ad un superamento della prospettiva organicistica, o come sottolineato da alcuni, al "superamento della stagione della collegialità".⁵ Il progressivo abbandono del modello organicistico e i successivi approfondimenti⁶ dei tratti essenziali della conferenza di servizi portano a una configurazione di quest'ultima diversa da quella dell'organo collegiale. La diffusa critica del suddetto modello muove dai seguenti rilievi: In primo luogo **la figura della conferenza di servizi non si inserisce in alcuna delle possibili tipologie di organo:** al di là della distinzione, di ordine funzionale, tra organi attivi (procedimentale, deliberativi ed esecutivi), consultivi e di controllo, vale richiamare la distinzione, di ordine strutturale, tra organi permanenti e temporanei, ovvero tra organi ordinari e straordinari. In effetti la dottrina più avanzata esclude che la conferenza di servizi possa essere considerata un organo permanente (mancando in essa il carattere della stabilità), o temporaneo (poiché le funzioni in essa esercitate non sono temporanee); non organo ordinario (perché la sua costituzione dipende dall'attivazione dei singoli procedimenti amministrativi), né straordinario⁷ (dato che la sua convocazione non costituisce un modo per supplire a situazioni di scarsa funzionalità delle amministrazioni che vi partecipano). In secondo luogo un organo collegiale necessita, in generale, di una rigida predeterminazione dei componenti: il collegio può, bensì, avere una presenza necessaria ed una presenza eventuale, ma mai una presenza non

⁵ Così **D. D'ORSOGNA** e **F. DEGNI**, in **AA. VV.**, *La pubblica amministrazione e la sua azione*, Giappichelli, Torino, 2005.

⁶ Si fa riferimento in particolare alle critiche di **G. PALMA**, *Conferenza di servizi*, 1996, p. 27, secondo il quale configurando la conferenza di servizi come organo collegiale al quale vengono imputati gli atti concordati, si finisce per ritenere irrilevanti le eventuali ipotesi di incompetenza o di carenza di rappresentanza del soggetto che manifesta la volontà dell'amministrazione partecipante; e, più recentemente, di **F. G. SCOCA**, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, 1999, p. 261 e ss., il quale sostiene che si tratta di "uno strumento procedimentale ed operativo consistente nella riunione in un solo luogo di diverse amministrazioni, senza modificazioni o trasferimenti di competenza o di poteri dai singoli partecipanti ad una struttura collegiale che non esiste. La conferenza consente valutazioni dialettiche comuni, ma non dà luogo a provvedimenti unitari, come tali imputabili ad un solo organo di ordine collegiale. Le decisioni assunte in conferenza sono concordate tra le varie amministrazioni partecipanti, ma non si fondono in una deliberazione unitaria".

⁷ In tal senso **F. G. SCOCA**, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. Amm.*, 2000, p. 113, il quale sottolinea che "straordinari" sono quegli organi che operano in sostituzione di altri ordinari, quando questi per una determinata ragione non possono funzionare.

definita. Anche per tale motivo la dottrina si è orientata verso la soluzione procedimentale piuttosto che verso quella collegiale. Infine, tipico del funzionamento del collegio è il principio maggioritario: in effetti, a seguito delle modifiche legislative apportate dalla legge n. 340 del 2000, che aveva sostituito il previgente obbligo di decisione unanime con il principio maggioritario, aveva recuperato forza la tesi dottrinarina che configura la conferenza di servizi come un organo collegiale, autonomo centro di imputazione, di carattere straordinario. Tuttavia tale natura giuridica dell'istituto non appare confermata dall'art. 10, comma 1, della nuova legge n. 15 del 2005, di modifica della legge n. 241 del 1990, la quale prevede che l'amministrazione procedente, nell'assumere la determinazione, motivata, conclusiva della conferenza di servizi, deve valutare le specifiche risultanze della conferenza e tenere conto **"delle posizioni prevalenti espresse in quella sede"**, ma non contiene più il riferimento alla maggioranza. In sostanza la norma più che rinviare ad una decisione collegiale sembrerebbe optare per un **bilanciamento degli interessi**. La tesi sopra esposta ha trovato ulteriore ed ampia conferma anche nella giurisprudenza amministrativa (**T.A.R. Lombardia, sez. III, con decisione del 28 febbraio 2002, n. 888⁸**, ove è stato affermato che, nonostante le innovazioni introdotte dalla legge n. 340/2000, la conferenza di servizi non costituisce un organo amministrativo collegiale straordinario, ma soltanto un modulo procedimentale, pertanto il provvedimento finale deve essere imputato alle singole amministrazioni che formano la conferenza e adottano l'atto finale; **-Cons. Stato, sez. V, 25 gennaio 2003, n. 349**; la conferenza costituisce uno strumento procedimentale di emersione e comparazione di interessi pubblici, destinati a sintetizzarsi nel provvedimento finale, e non un vero e proprio organo collegiale ove le singole manifestazioni di volontà si fondono in una; contestualmente la conferenza non è il luogo giuridico in cui si assumono le decisioni finali, ma solo la sede ove tutti gli interessi pubblici rilevanti vengono confrontati e ciascun apporto mantiene la propria autonomia ; **-T.A.R. Umbria, 12-05-2003, n. 332 a mente della quale Lo strumento della**

⁸ In *Foro amm.*, 2002, 839, con commento di G. TACCOGNA, *Questioni in tema di conferenza di servizi*.

conferenza dei servizi rappresenta solo un modulo procedimentale di razionalizzazione e snellimento della'azione amministrativa, e non costituisce anche un ufficio speciale ed autonomo della Pubblica Amministrazione; ne deriva che il ricorso avverso l'atto conclusivo del procedimento conferenziale va notificato alle amministrazioni partecipanti, secondo le ordinarie regole che presiedono all'imputazione del provvedimento, e non anche alla conferenza stessa; **-T.A.R. Toscana - Firenze - sezione III - Sentenza 16 aprile 2004 n. 1162** La conferenza di servizi non assurge a soggettività giuridica autonoma, ma è uno strumento procedimentale di coordinamento di amministrazioni che mantengono la propria autonomia soggettiva; il ricorso con il quale si impugna una determinazione della Conferenza deve pertanto essere **notificato solo alle autorità amministrative che, mediante lo strumento della conferenza, abbiano adottato un atto con rilevanza esoprocedimentale;** **-Consiglio di Stato - Sezione IV - Sentenza 9 luglio 1999 n. 1193,** La conferenza dei servizi è solo un modulo procedimentale e non costituisce anche un ufficio speciale della pubblica amministrazione autonomo rispetto ai soggetti che vi partecipano).

3.Chi la può indire e secondo quali modalità viene condotta?

L'art 14 della legge 241/1990 prevede che "qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente, tramite **il responsabile del procedimento** ex art. 6 legg 241/1990, indice una conferenza di servizi". Dal dettato normativo si evince, espressamente come poteri d impulso della procedura sono posti in capo all'amministrazione procedente "laddove deve acquisire intese, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche" necessari per l'esame dei vari interessi coinvolti nel procedimento o in più procedimenti connessi. Ai fini della valida ed efficace articolazione della conferenza è necessario procedere preliminarmente alla individuazione degli interessi coinvolti in via immediata e diretta nel procedimento e perciò dei soggetti che, in quanto portatori degli interessi individuati, hanno titolo per partecipare alla conferenza. In particolare, al fine

di soddisfare esigenze di certezza dei tempi della procedura, il legislatore ha previsto che “la prima riunione della conferenza è convocata entro 15 giorni ovvero, in caso di particolare complessità istruttoria, entro trenta giorni dalla data di indizione” (art. 14 ter comma 1 legge 241/1990, mod legge 15/2005). “La convocazione della prima riunione della conferenza di servizi deve pervenire alle amministrazioni interessate, **anche per via telematica o informatica**, almeno dieci giorni prima della relativa data. Entro i successivi cinque giorni, le amministrazioni convocate possono richiedere, qualora impossibilitate a partecipare, l'effettuazione della riunione in una diversa data; in tale caso, l'amministrazione precedente concorda una nuova data, comunque entro i dieci giorni successivi alla prima” 2 comma. Nella prima riunione, o in quella immediatamente successiva alla trasmissione dell'istanza, le amministrazioni che vi partecipano determinano il termine per l'adozione della decisione conclusiva. Nella fissazione del termine si dovrà tener conto che i lavori della conferenza non possono superare i novanta giorni, salvo nei casi in cui sia richiesta la **VIA valutazione di impatto ambientale**), dal momento che, in tali ipotesi, la conferenza di servizi si esprime dopo aver acquisito la valutazione medesima. Tuttavia, a richiesta della maggioranza dei soggetti partecipanti alla conferenza di servizi, il termine i trenta giorni sono prorogati di altri trenta giorni nel caso che si appalesi la necessità di approfondimenti istruttori. Anche le **modalità di partecipazione alla conferenza** sono state precisate in modo da eliminare ogni incertezza, infatti, l'amministrazione convocata partecipa alla conferenza di servizi attraverso uno ed uno solo rappresentante che deve essere legittimato dall'organo competente, ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione su tutte le decisioni di competenza della stessa. Non solo, “..ma si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata e non abbia notificato all'amministrazione precedente, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione della determinazione di conclusione del procedimento, il proprio motivato dissenso, ovvero nello stesso termine non abbia impugnato la determinazione conclusiva della conferenza di servizi”.

4. Diverse tipologie di conferenze di servizi

La Legge n. 241 del 1990, distingue tre forme di conferenza di servizi:

- a) la **conferenza istruttoria** ;
- b) la **conferenza predecisoria** ;
- c) la **conferenza decisoria** .

4.1 La conferenza istruttoria : «*Qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente indice di regola una conferenza di servizi* ». L'art. 14, ai commi 1 contiene una disciplina piuttosto scarna della conferenza di servizi istruttoria, la cui disciplina non è stata significativamente incisa dalla legge n. 340/2000, né dalla legge n. 15/2005. La conferenza istruttoria è un istituto al quale si ricorre nel caso in cui sia opportuno acquisire fatti ed interessi pubblici per mezzo di una partecipazione delle Pubbliche amministrazioni cui è affidata la cura di questi ultimi⁹. In questo tipo di conferenza la competenza è rimessa **all'amministrazione procedente, unica deputata all'adozione del provvedimento finale**. Si tratta della conferenza interna, tra uffici, attraverso la quale l'amministrazione competente a decidere acquisisce l'avviso delle altre amministrazioni, portatrici di interessi coinvolti in un procedimento. La conferenza in parola semplifica le successive fasi del procedimento acquisendo l'intesa con le altre Amministrazioni attraverso una "negoziazione informale". La caratteristica principale della conferenza istruttoria, sta nel fatto che **le sue risultanze non producono effetti giuridici sulla decisione finale. Ciò significa che l'amministrazione che deve adottare l'atto finale del procedimento non è tenuta ad attenersi a quanto emerso in sede di conferenza**. Essa infatti svolge una funzione strumentale di coordinamento e di informazione, da cui non scaturisce alcun atto formale con rilevanza esterna.

⁹ Tra gli esempi più ricorrenti di conferenza istruttoria, la giurisprudenza è solita ricomprendere quella prevista dall'art. 27 del d. lgs. N. 22 del 1997 (c.d. *Decreto Ronchi*), in tema di localizzazione di impianti di smaltimento dei rifiuti.

Si è ritenuto, infatti, che le finalità perseguite attraverso la conferenza istruttoria sono limitate e circoscritte, in quanto essa mirerebbe esclusivamente ad una analisi coordinata dei vari interessi, che non incidono sugli ordinari meccanismi procedimentali, diversamente dalla conferenza decisoria dove si giunge alla conclusione della formazione di un provvedimento ad opera dell'amministrazione procedente¹⁰ (un esempio paradigmatico di tale tipo di conferenza lo rinveniamo all'art. 34 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L.), che al comma 3 stabilisce: « *Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco convoca **una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate*** ») . La dottrina si è posta il problema se l'indizione della conferenza istruttoria debba considerarsi obbligatoria o facoltativa. L'analisi del problema va condotta tenendo conto del fatto che, mentre originariamente l'istituto in esame era configurato in termini puramente facoltativi, con l'emanazione della legge n. 127/97 è stato introdotto l'inciso "**di regola**"¹¹, che tende a ridimensionare il margine di discrezionalità dell'amministrazione circa il modo di procedere per raggiungere un certo risultato, fino a rendere praticamente il ricorso alla conferenza di servizi istruttoria uno strumento ordinario di esercizio della funzione

¹⁰ L'istituto de quo può riguardare anche una pluralità di procedimenti amministrativi connessi. La norma di riferimento è l'art. 14 della Legge n. 241 del 1990 (come modificato dall'art. 8, comma 1, lett. b), della Legge n. 15 del 2005) che all'art. 14, comma 3 dispone: « **La conferenza di servizi può essere convocata anche per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati** . In tal caso, la conferenza è indetta dall'amministrazione o, previa informale intesa, da una delle amministrazioni che curano l'interesse pubblico prevalente. L'indizione della conferenza può essere richiesta da qualsiasi altra amministrazione coinvolta ». I procedimenti connessi devono riferirsi alle medesime attività o risultati e rimangono distinti lungo tutta la sequenza procedimentale, tranne che per il segmento dell'istruttoria che attiene alla valutazione comparativa degli interessi pubblici coinvolti . In questo caso la conferenza viene indetta da una delle amministrazioni coinvolte, in sostanza quella che prende l'iniziativa, tuttavia occorre rilevare che il compito di indire la conferenza spetta in primo luogo all'amministrazione cui è imputata la cura dell'interesse prevalente, da definire caso per caso . L'indizione della conferenza prevista dal 1° comma dell'art. 14 spetta alla Pubblica Amministrazione procedente deputata all'adozione del provvedimento finale.

¹¹ Inciso che ritroviamo all'art. 14, 1° comma della l. 241/90, il quale recita: "Qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente indice, di regola, una conferenza di servizi".

amministrativa.¹² In base a tale impostazione, l'amministrazione procedente utilizzerà "di regola" tale strumento procedurale, salva la possibilità di non attivarlo, con conseguente obbligo di esplicitarne le motivazioni contrarie. La deroga, oltre a necessitare di specifica motivazione, dovrebbe essere limitata ad ipotesi particolari, quali l'urgenza che qualifichi la situazione (secondo la filosofia dell'art. 7 della legge 24/90) o l'ipotesi in cui la conferenza abbia lo stesso oggetto di un'altra già instaurata e, quindi, per ragioni di economia procedimentale.¹³ Rispetto a tale tema in giurisprudenza e in dottrina non si registrano posizioni univoche. In particolare, la giurisprudenza che si è pronunciata al riguardo¹⁴, pur sottolineando il largo margine di discrezionalità spettante alla Pubblica Amministrazione, ha evidenziato la necessità che "la Pubblica Amministrazione si prospetti il problema del coinvolgimento di una pluralità di interessi pubblici e di ricercarne la composizione attraverso lo strumento della conferenza di servizi". La dottrina, mettendo a confronto la vecchia disciplina, nella quale la conferenza decisoria si configurava come facoltativa, con la nuova che la rende, invece, obbligatoria, giunge alla tesi secondo cui anche la conferenza istruttoria presenta i caratteri dell'obbligatorietà.¹⁵ Infine, secondo altri, l'amministrazione competente avrebbe totale discrezionalità circa la valutazione dell'opportunità di indire la conferenza, valutazione assolutamente incensurabile in quanto attinente al merito amministrativo. A conforto della tesi della facoltatività si segnala, in particolare, **la decisione n. 5249, del 2004, della Sez. VI del Consiglio di Stato**, nella quale si è ribadito che "l'indizione della conferenza di servizi resta pur sempre una facoltà dell'amministrazione, non rinvenendosi l'ipotesi dell'indizione obbligatoria prevista dal comma 2 del medesimo art. 14, il quale

¹² In particolare **F. CARINGELLA, L. TARANTINO**, *Commento organico alla legge 241/90*, 2000, p. 369, i quali sottolineano che l'inciso ha originato una nuova caratterizzazione dell'istituto, superandone l'originaria configurazione in termini meramente facoltativi.

¹³ **ID**, op. ult. cit., p. 369. Gli AA. ricordano che parte della dottrina, sulla base della comparazione dell'attuale dato normativo con la vecchia disciplina, nonché della espressa qualificazione di obbligatorietà delle altre ipotesi di conferenza, ha concluso nel senso della obbligatorietà piena del ricorso a tale forma di conferenza.

¹⁴ Così **Trib. Sup. Acque Pubbliche**, 26 maggio 2000, in *Cons. St.*, 2000, II, p. 1022, dichiarando illegittimo un provvedimento di imposizione di vincolo archeologico adottato omettendo di considerare l'opportunità di vagliare gli altri interessi pubblici coinvolti dalla misura, relativi alla realizzazione di opere idrauliche.

¹⁵ Cfr. **F. CARINGELLA e M. SANTINI**, *Il nuovo volto della conferenza di servizi*, in **AA. VV.**, *Le nuove regole dell'azione amministrativa*, 2005, p. 505.

verte nell'ambito di un procedimento amministrativo in cui devono intervenire atti o provvedimenti da parte di altre Amministrazioni Pubbliche".¹⁶

4.2 La conferenza predecisoria (preliminare) : Un'altra tipologia di conferenza di servizi è quella cd. predecisoria, regolamentata dall' **art. 14 -bis** della Legge n. 241 del 1990, (come modificato dalla novella del 2005), il quale prevede al comma 1 che: « *La conferenza di servizi può essere convocata per **progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi** , su motivata richiesta dell'interessato, documentata, in assenza di un progetto preliminare, da uno studio di fattibilità, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivi, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari atti di consenso. In tale caso la conferenza si pronuncia entro trenta giorni dalla data della richiesta e i relativi costi sono a carico del richiedente* ». Questa è un ipotesi di conferenza preliminare ma **facoltativa**, avente ad oggetto progetti ad elevata complessità o insediamenti produttivi di beni o servizi in ordine ai quali, prima di presentare il progetto definitivo, si reputa opportuno verificare quali siano le condizioni per ottenere i necessari atti di consenso. Le amministrazioni coinvolte devono esprimere in linea di massima le condizioni dell'assenso, allo scopo di verificare anticipatamente, la ottenibilità dei necessari atti del consenso, sin dalla fase prodromica. Un'altra ipotesi è quella disciplinata al successivo comma 2 : « *Nelle **procedure di realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico** , la conferenza di servizi si esprime sul progetto preliminare al fine di indicare quali siano le condizioni per ottenere, sul progetto definitivo, le intese, i pareri, le concessioni, le autorizzazioni, le licenze, i nullaosta e gli assensi, comunque denominati, richiesti dalla normativa vigente. In tale sede, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, si pronunciano, per quanto riguarda l'interesse da ciascuna tutelato, sulle soluzioni progettuali prescelte. Qualora non emergano, sulla base della documentazione disponibile, elementi*

¹⁶ In www.giustizia-amministrativa.it

comunque preclusivi della realizzazione del progetto, le suddette amministrazioni indicano, entro quarantacinque giorni, le condizioni e gli elementi necessari per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, gli atti di consenso ». In detta ipotesi **risulta obbligatorio** l'utilizzo dello strumento della conferenza in oggetto, ove il progetto preliminare viene esaminato al fine di individuare quali sono le condizioni per ottenere, sul progetto definitivo, le intese, i pareri, le concessioni, le autorizzazioni, i nulla-osta, ecc. La conferenza preliminare può essere convocata, quindi, per progetti di particolare complessità, ma anche di insediamenti di beni accompagnati da uno studio di fattibilità; in ogni caso, le indicazioni fornite in tale sede possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento. Così facendo, la conferenza di servizi diviene una "stanza di compensazione"¹⁷, ossia, trattasi di una conferenza in cui viene ad esprimersi un avviso anticipato sulla possibilità di prestare l'assenso finale, con un ruolo di mediazione.

4.3 La conferenza decisoria : La disciplina generale della conferenza decisoria è dettata dall'art. 14, comma 2, e dagli artt. 14-ter e 14-quater della legge n. 241/90, completamente riscritti dalla legge n. 340/2000 e, da ultimo, dalla legge n. 15/2005. A differenza della conferenza disciplinata dal comma 1, interna ad un unico procedimento, il modello procedurale delineato dal secondo comma dell'art. 14 si inserisce in un insieme di procedimenti funzionalmente collegati. L'istituto in questione si prefigge lo scopo di velocizzare e semplificare l'attività amministrativa, mediante la concentrazione in un unico contesto dei procedimenti e delle competenze decisionali di una pluralità di amministrazioni, il cui assenso è necessario ai fini dell'adozione di un determinato provvedimento (**decisione pluristrutturata**). Si tratta di una conferenza di servizi utilizzata nell'ambito della fase decisoria di ogni procedimento e si differenzia da quella istruttoria per il raggiungimento di un **atto finale con effetti vincolanti per le parti**, ovvero che si perfeziona con

¹⁷ L'espressione è di **F. CARINGELLA**, *op. cit.*, pag. 1484.

una determinazione motivata e conclusiva del procedimento, salvo gli effetti del dissenso, e rappresenta la vera funzione dell'istituto, che è quella di acquisire intese, concerti, nullaosta, assensi o atti di consenso comunque denominati¹⁸. Per quanto attiene all'iniziativa dell'indizione, questa è normalmente rimessa, salvo diversa espressa previsione di legge, in capo all'amministrazione competente all'adozione del provvedimento finale che deve definire il procedimento. Salvo diversa disposizione, il potere di convocare la conferenza spetta (come per la conferenza istruttoria) al responsabile del procedimento, se competente per l'adozione del provvedimento finale, altrimenti il responsabile si limita a proporre al dirigente competente l'indizione della conferenza (art. 6, comma 1, lett. C, della l. n. 241/90). Bisogna ricordare che, nella normativa precedente alla l. n. 340/2000, l'indizione della conferenza decisoria, a differenza di quella istruttoria, non aveva carattere obbligatorio. Infatti, nel testo della norma compariva l'inciso "...la conferenza di servizi può essere indetta...", con la conseguenza che l'indizione era assoggettata ad una valutazione di opportunità da parte dell'amministrazione procedente. L'articolo 9 della legge n. 340 del 2000 ha poi modificato il comma 2 dell'art. 14 della legge n. 241, **rendendo la conferenza obbligatoria**. Ciò è facilmente desumibile dal testo stesso della norma, la quale dispone che ogni qual volta sia necessario acquisire assensi da parte di altre amministrazioni, la Pubblica Amministrazione procedente "deve" indire la conferenza. Sul punto, inoltre, è intervenuto l'art. 8 della legge di riforma n. 15/2005 che ha opportunamente chiarito l'esatto momento a partire dal quale comincia a decorrere il termine previsto per l'obbligatoria indizione della conferenza di servizi, precisando che i trenta giorni (e non più quindici) decorrono (anziché genericamente dall'inizio del procedimento) dalla ricezione della richiesta di indizione da parte dell'amministrazione competente.

5. Conferenza di servizi e partecipazione dei privati

¹⁸ Pronunciandosi con riguardo a fattispecie antecedente alla l. n. 340/2000, **CONS. ST. SEZ. V**, 1 marzo 2000, n. 3830, in *Cons. St.*, 2000, I, 1681, ha chiarito che "l'art. 14, comma 2 della l. n. 241/90 va interpretato nel senso che tale disposizione non comporta ipotesi di deroga rispetto agli <atti amministrativi generali vigenti, né di variante agli strumenti urbanistici".

La conferenza di servizi ammette al suo interno la partecipazione dei soli soggetti pubblici o anche dei soggetti privati? Sul tema l'orientamento dottrinario non è univoco. La terminologia utilizzata dal legislatore sembra preclusiva di tale possibilità: "qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici".¹⁹ Tuttavia si ritiene che, sulla base di una verifica caso per caso, il privato portatore di un interesse pubblico possa partecipare alla conferenza istruttoria, poiché il vincolo non concerne la necessaria rappresentazione dell'interesse da parte di un soggetto formalmente pubblico.²⁰ In particolare, l'esclusione dei privati **dalla conferenza istruttoria** sarebbe in contrasto con la sua stessa natura procedimentale e, quindi, partecipativa, in quanto diretta a garantire il coinvolgimento dei privati interessati. Mentre, i soggetti portatori di interessi privati, coerentemente con l'essenziale funzione **decisoria della conferenza di servizi**, devono, comunque, poter rappresentare e sostenere i loro interessi, magari limitandosi a documentarli, prima che la conferenza sia indetta o prima della riunione finale. Questo fa salva l'esigenza di garanzia della partecipazione dei portatori di interessi privati al procedimento, "esigenza rispettata se effettivamente a costoro è offerta la possibilità di interloquire con le amministrazioni chiamate ad adottare la decisione finale".²¹ Un'apertura di questo genere rappresenterebbe, senza dubbio, una "democratizzazione" dell'Amministrazione Pubblica.²² **Lo stesso giudice amministrativo ha affermato che in sede di conferenza "è ammissibile l'intervento chiarificatore o collaborativo di una molteplicità di soggetti, pubblici o privati, il cui apporto non acquista rilevanza forale ai fini del perfezionamento del consenso, pur contribuendo ad una più**

¹⁹ La tesi che sembra escludere tale possibilità (**SCOCA**) poggia sulla considerazione che, dovendosi escludere che la conferenza sostituisca globalmente il procedimento, essa si collochi nel procedimento stesso dopo l'esaurimento della fase partecipativa.

²⁰ Si pensi alle associazioni di protezione ambientale riconosciute dall'art. 18 della l. n. 349/1986: queste pur non essendo enti pubblici sono portatrici, sulla base di un riconoscimento legislativo, di un interesse pubblico, quindi nessuna preclusione dovrebbe poterci essere.

²¹ Così **G. COMPORTI**, *Conferenze*, 2001, p. 223.

²² **I. M. G. IMPASTATO**, *La conferenza di servizi "aperta" nel D.P.R. n. 447 del 1998 ovvero della "semplificazione partecipata"*, in *Dir. Amm.*, 2001, 487. L'autore evidenzia, inoltre, come alcune pronunce della giurisprudenza amministrativa abbiano, per un verso, negato l'accesso del privato alla conferenza di servizi (cfr. Tar Veneto, 10 luglio 1997, n. 1083) e, per altro verso, riconosciuto la possibilità di un apporto chiarificatore o collaborativo di soggetti portatori di interessi privati nella fase di elaborazione e definizione delle scelte spettanti alle amministrazioni *ex lege* competenti.

consapevole formazione di quest'ultimo".²³ Tuttavia, in dottrina si è sostenuto che, in realtà, sebbene non vi sia un obbligo generalizzato da parte della Pubblica Amministrazione di convocare il privato di sua iniziativa, ciò non esclude che sia lo stesso soggetto privato a chiedere formalmente la propria presenza nella conferenza, con la conseguenza che, in questo caso, la Pubblica Amministrazione avrebbe il dovere di consentire tale partecipazione, nel rispetto delle garanzie procedurali.²⁴ Questa apertura risponde ai principi generali, sanciti dalla legge n. 241/90, della partecipazione alla fase istruttoria del procedimento di tutti i soggetti, pubblici ma anche privati, che sono destinatari del provvedimento o che, non essendo diretti destinatari, possono comunque subire un pregiudizio dagli esiti del procedimento, o che sono titolari di diritti che devono necessariamente essere azionati per poter raggiungere gli scopi prefissi. Si può dire che in questo modo il principio costituzionale di imparzialità e buon andamento è pienamente rispettato, in quanto la decisione finale viene bilanciata attraverso l'apporto collaborativo di tutti i soggetti coinvolti, pubblici e privati, apporto che è in grado di influire sul contenuto del provvedimento. Il quarto comma dell'art. 14 prevede che *"quando l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di competenza di più Amministrazioni Pubbliche, la conferenza di servizi è convocata, anche su richiesta dell'interessato, dall'amministrazione competente per l'adozione del provvedimento finale"*. Ciò sta a significare che, nel caso in cui sussistano, in capo a diverse Amministrazioni Pubbliche, distinti provvedimenti afferenti l'istanza di un privato, a quest'ultimo viene riconosciuta dalla legge la facoltà di richiedere l'indizione della conferenza di servizi. Anche se di recente si è sostenuto che si tratterebbe di un'ipotesi particolare di conferenza decisoria, secondo l'opinione più accreditata essa non

²³ Cfr. Tar Lazio, sez. I, 20 gennaio 1995, n. 62. Di contrario avviso rispetto alla partecipazione dei privati, o meglio all'obbligatorietà di tale previsione, si segnala Tar Puglia, n. 2100/2002, in cui si afferma che il D.P.R. n. 509/1977 (che prevede appunto l'indizione di una conferenza di servizi ai fini del rilascio della concessione demaniale marittima) non prevede i privati (concessionari) tra i soggetti tassativamente indicati tra quelli chiamati a partecipare, e che la loro partecipazione al procedimento si realizza solo per mezzo delle osservazioni da formulare sull'istanza di concessione e che, una volta presentate, devono formare oggetto di valutazione da parte della conferenza di servizi.

²⁴ Così **F. CARINGELLA, M. SANTINI**, in **AA.VV.**, *Le nuove regole*, op. cit., p. 511 e ss.

costituisce un autonomo modello di conferenza²⁵, bensì integra una disciplina particolare di una fattispecie che deve essere annoverata nell'ambito delle figure generali previste e precisamente nell'ambito della conferenza di servizi relativa a procedimenti teleologicamente connessi.

6. Come viene regolamentato il dissenso all'interno della conferenza?

L'art. 14-quater della legge in esame reca la disciplina dei motivati dissensi, resi in conferenza di servizi. L'istituto del dissenso è stato quello che ha subito più ampie riforme nel corso degli ultimi anni. La ratio dell'intera disciplina è, innanzitutto, quella di evitare atteggiamenti ostruzionistici, obbligando le amministrazioni ad esprimere i propri dissensi, in maniera tale che vi sia la possibilità di superarli attraverso l'individuazione delle condizioni necessarie per giungere ad un eventuale assenso. La regola fondamentale della disciplina **del dissenso** è quella secondo cui il dissenso deve essere manifestato nell'ambito della conferenza, a pena di inammissibilità. Deve trattarsi, inoltre, di un ***dissenso propositivo***, ossia **corredato dalle proposte per il suo superamento; deve essere *pertinente all'oggetto della conferenza*** e deve essere ***congruamente motivato***. Vi sono, peraltro, dei dissensi che la stessa legge provvede a qualificare e a distinguere da tutti gli altri, riservando **loro un trattamento differenziato**. Si tratta in primo luogo dei dissensi espressi dalle amministrazioni competenti in materia di tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, di patrimonio storico-artistico o della tutela della salute e della pubblica incolumità. Laddove l'esito della valutazione di impatto ambientale sia negativo, la determinazione conclusiva della conferenza di servizi può essere comunque adottata e, per il superamento di tali dissensi si richiede l'attivazione di un particolare sub-procedimento, che determina un trasferimento di competenze dalle amministrazioni riunite in conferenza agli organi politici di vertice dello Stato, o agli organismi misti di rappresentanza degli interessi nazionali, regionali o locali. In particolare, se il dissenso

²⁵ In tal senso si vedano: **R. TOMEI**, *Conferenza di servizi*, 2002, p. 335 e ss.; **F. D'ORSOGNA**, *Conferenza*, *op. cit.*, p. 169 e ss. Di avviso contrario si segnalano: **F. CARINGELLA e M. SANTINI**, *Il nuovo volto*, *op. cit.*, 2005, p. 516, nota 33; **N. BASSI**, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in **AA. VV.**, *Le nuove leggi amministrative*, 2005, p. 458.

intercorre **tra Amministrazioni Statali**, la decisione finale è rimessa **al Consiglio dei Ministri**; qualora si tratti di dissenso insorto tra Amministrazioni Statali e regionali o tra più amministrazioni regionali, la decisione è demandata alla **Conferenza Stato-Regioni**²⁶. Infine, nel caso in cui il dissenso riguardi un'Amministrazione Statale o regionale e un ente locale, o si tratti di dissenso tra più enti locali, la decisione è affidata alla **Conferenza Unificata**, di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Bisogna infine ricordare che l'attuazione di questo meccanismo richiede due presupposti. Il primo consiste nella presenza di uno o più dissensi espressi da amministrazioni portatrici di interessi sensibili (ambiente, salute e così via); il secondo è che in conferenza di servizi vi sia una prevalenza di consensi rispetto ai dissensi, tra i quali sono inclusi anche quelli espressi dalle amministrazioni portatrici di interessi sensibili. Quindi, la riforma intende tutelare maggiormente le nuove competenze attribuite alle amministrazioni regionali e locali dopo la riforma costituzionale del titolo V della Costituzione, nonché gli interessi che l'ordinamento considera prevalenti da un punto di vista valoriale (cd sensibili). Da tempo, infatti, dottrina e giurisprudenza segnalano i rischi di una lesione delle competenze riservate, in alcuni casi costituzionalmente garantite, che si collegano ad un'eccessiva enfasi posta sull'esigenza di semplificare il funzionamento della conferenza. Così, a tutela delle competenze riservate a Regioni, enti locali ed amministrazioni esponenziali di interessi "sensibili", l'art. 11 della legge n.15/2005 introduce un meccanismo basato sulla ricerca del consenso mediante gli strumenti di concertazione presenti nel nostro ordinamento.

6. Possiamo parlare ancora di semplificazione e celerità?

La riforma del 2005 ha dovuto tener conto dei radicali cambiamenti avvenuti nella forma dello Stato e della conseguente necessità di rivedere i meccanismi di composizione degli interessi in gioco, di fronte ad un nuovo assetto istituzionale profondamente mutato. La nuova disciplina introdotta dalla legge

²⁶ Si tratta della conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

n. 15/2005, tuttavia, non è stata esente da critiche. Si è sostenuto, innanzitutto, che essa appare un po' macchinosa, perché di fronte ad una complessa articolazione dell'assetto istituzionale, comporta una maggiore complicazione dei meccanismi decisionali. Si è sostenuto, altresì, che l'introduzione delle Conferenze Stato-Regioni e Unificata nel modello delle conferenze di servizi genererebbe incertezza, poiché in questo modo vengono chiamati ad esprimersi su decisioni tecniche **e strettamente connesse al territorio organi titolari di una rappresentanza non territoriale, ma di corpo** (il Governo, il sistema regionale nel suo complesso, l'insieme delle autonomie locali). Infatti la critica più netta da muovere al nuovo modello di conferenza di servizi, è data dal fatto che, quest'ultime sono chiamate ad esprimersi anche nel caso in cui il dissenso non coinvolga amministrazioni statali, ma solo amministrazioni regionali e locali. Questo meccanismo ha l'effetto di riportare verso il centro delle decisioni che, per propria natura, dovrebbero essere invece mantenute il più possibile vicine al livello di governo in cui è localizzato l'interesse oggetto del procedimento. In altre parole, attraverso tali meccanismi, il potere decisionale è sottratto ai livelli territoriali tra cui il dissenso si è manifestato e si determina uno spostamento del potere decisionale a livello nazionale, con possibilità di rimettere la decisione all'organo esecutivo regionale solo in via subordinata, in casi di fallimento del metodo concertativo. Possiamo desumere come, a seguito di queste modifiche forse ad essere pregiudicato è proprio la celerità e la semplificazione del procedimento stesso, cosa che potrebbe apparire agli occhi del lettore alquanto contraddittorio, in quanto sono proprio questi requisiti ad aver spinto la predisposizione di uno strumento ad hoc quale la conferenza di servizi. Così facendo, la conferenza ha perso l'originario carattere di sede di coordinamento, registrandosi un'operazione che va ben oltre la semplice "manutenzione" legislativa, quasi definibile come un'innovazione ontologica dell'istituto.

Pubblicato il 16 aprile 2008 su www.contabilita-pubblica.it