

La nuova conferenza di servizi.

Giulio Vesperini

I tratti qualificanti della nuova disciplina della conferenza di servizi, dettata, in attuazione della delega disposta dalla l. n.124/2015, con il d.lvo n.127/2016 sono tre: la previsione della conferenza semplificata, da svolgersi in modalità asincrona; la previsione della conferenza simultanea, per i casi più complessi, e di rappresentanti unici di tutte le amministrazioni di un medesimo livello di governo; il meccanismo di opposizione successiva in caso di dissensi qualificati, espressi, cioè, dai titolari di interessi sensibili o dalle regioni e le province autonome.

I fallimenti del vecchio regime della conferenza di servizi

Con una circolare del 13 novembre 1990, il ministro della funzione pubblica forniva alle pubbliche amministrazioni una serie di indicazioni dettagliate sulla disciplina generale della conferenza di servizi, adottata nell'agosto dello stesso anno nel contesto della l. n.241/1990.

Oltre a ricordare il contenuto della norma, assai semplice, la circolare trattava dei precedenti, dei fini perseguiti, delle tecniche adoperate, dei problemi posti. Dei precedenti, perché già erano presenti nell'ordinamento italiano casi di discipline settoriali nei quali si regolavano conferenze di servizi, mentre quella del 1990 serviva a dare all'istituto una disciplina generale. Dei fini, essendo questi quelli di semplificazione, e ci si attendeva che la conferenza avrebbe consentito “il coordinamento tra le diverse amministrazioni interessate alla stessa vicenda”: l'utilità “di una entità organizzativa come la conferenza di servizi”, proseguiva la circolare, “assume, quindi, particolare importanza relativamente alle ipotesi di concorso di amministrazioni appartenenti a distinti apparati, insuscettibili di conformazione mediante direttive vincolanti emesse da un organo di vertice”. Delle tecniche adoperate, perché la conferenza si presentava quale “strumento utile per favorire la contestualità delle decisioni, mediante l'apporto contemporaneo delle singole amministrazioni, a distinti titoli competenti”. Dei problemi, perché, da un lato, come la circolare notava, “la conferenza postula il criterio dell'unanimità e non della collegialità. Sotto questo punto di vista, non costituisce una semplificazione, tenuto conto che le decisioni da

adottare presuppongono la coincidenza dei punti di vista”; dall’altro lato, invece, la previsione che equiparava l’assenza di una amministrazione convocata regolarmente alla conferenza all’assenso alla decisione in quella assunta, non trovava applicazione per una serie di amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili (tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini).

Facendo un salto in avanti di venticinque anni, ci può domandare quale fosse lo stato di salute della conferenza di servizi alla vigilia della riforma, e, quindi, se abbia corrisposto alle aspettative che in essa erano state riposte.

Per dare una risposta a queste domande, si può fare riferimento alle conclusioni dell’interessante indagine di REF ricerche ¹, del giugno 2015. Emerge, innanzitutto, un paradosso. Da un lato, infatti, le amministrazioni hanno fatto un ricorso molto diffuso alla conferenza, specie nel settore ambientale, non solo quando previsto dalla legge, ma anche per prassi, come è il caso di quelle amministrazioni che organizzano conferenze di servizi “interne”, per acquisire il parere di uffici diversi su una determinata decisione da prendere: da questa prospettiva, quindi, si potrebbe concludere per il successo della conferenza di servizi. Per altro verso, però, l’istituto ha fallito i suoi obiettivi. Introdotto nel 1990 per accelerare lo svolgimento dei procedimenti amministrativi; oggetto di una disciplina generale, ripetutamente modificata nel corso dei venticinque anni successivi e notevolmente cresciuta nel corso del tempo ²; oggetto anche di numerose discipline settoriali; rappresenta oggi un emblema “della dilatazione dei tempi delle autorizzazioni”. Ai lunghi tempi previsti dalle norme, specie nei casi nei quali è prevista l’acquisizione della valutazione di impatto ambientale, si aggiungono tempi ancora più lunghi nella pratica. Quindi, un istituto previsto per semplificare, in realtà ha lasciato le cose come stavano o, addirittura, le ha peggiorate.

L’indagine di REF indica cinque principali ragioni del fallimento della conferenza.

Innanzitutto, la frammentazione delle competenze, con la conseguenza di un numero molto elevato di uffici pubblici che partecipano al procedimento e, quindi, alle

¹ Il rapporto, intitolato *Iter autorizzativi e semplificazione: la Conferenza di servizi. Analisi empirica e indagine sul campo*, si può trovare al seguente indirizzo http://www.confindustria.it/wps/wcm/connect/www.confindustria.it/5266/47393dba-40a0-429b-9833-b3f30cbc60ce/Indagine+Cds.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=47393dba-40a0-429b-9833-b3f30cbc60ce.

² S. Battini, *La trasformazione della conferenza di servizi e il sogno di Chuang-Tzu*, in corso di pubblicazione, fornisce i seguenti dati. La disciplina del 1990 consisteva di 1 articolo, 4 commi, 159 parole, 1098 caratteri; la disciplina vigente fino alla riforma consisteva invece di 5 articoli, 33 commi, 2824 parole, 17.103 caratteri.

conferenze. La distribuzione parcellizzata delle funzioni si accompagna ad una “specializzazione senza integrazione” e “all’assenza di una visione sistemica” dell’amministrazione precedente, nel senso, cioè, che in essa fanno difetto la conoscenza del merito delle questioni e la capacità di mediare tra i diversi interessi introdotti nel procedimento. La frammentazione delle competenze tra diversi uffici pubblici porta con sé una altra conseguenza negativa, quella della instabilità delle posizioni espresse nel corso della conferenza e della stessa decisione finale (“non è raro il caso in cui un ente locale dopo aver rilasciato un parere favorevole in ambito del rilascio della VIA crei difficoltà nel rilascio del permesso a costruire”, fa notare un imprenditore intervistato dai ricercatori ³).

Una seconda serie di problemi riguarda le “carenze nella comunicazione e nella interazione”. La comunicazione tra l’amministrazione e l’impresa è difficile e, per lo più, avviene per vie formali, “senza che vi sia una interazione costruttiva, e cioè che si entri nel merito del progetto presentato in vista di una soluzione tempestiva” ⁴. Inoltre, prevale una accezione formale della trasparenza, che preclude all’interessato l’effettiva conoscenza della posizione delle amministrazioni. Problemi dello stesso tipo si riscontrano nel rapporto tra le amministrazioni pubbliche: anche la comunicazione tra esse è meramente formale e c’è una scarsa collaborazione delle altre amministrazioni con quella precedente.

Un terzo problema è quello della “assenza di standardizzazione”: le norme elencano i documenti richiesti, ma mancano linee guida e moduli standardizzati per la presentazione delle istanze. Questo “comporta un onere per l’impresa a monte, nell’adattarsi di volta in volta a quanto formalmente richiesto, ma anche a valle, dato che l’eterogeneità delle richieste di documentazione determina spesso la richiesta di integrazioni, che (...) è fonte di aggravio sia in termini di costi che in termini di tempi” ⁵. L’assenza di standardizzazione produce conseguenze negative anche nei rapporti tra le singole amministrazioni, dal momento che “l’assenza di uniformità dei pareri scritti implica un maggiore sforzo di lettura e comprensione da parte dell’amministrazione cui compete la decisione finale” ⁶. Inoltre, l’assenza di modalità standardizzate di

³ *Iter autorizzativi, cit.*, 39.

⁴ *Iter autorizzativi, cit.*, 40.

⁵ *Iter autorizzativi, cit.*, 44.

⁶ *Iter autorizzativi, cit.* 45.

formulazione delle prescrizioni, eventualmente impartite nel corso della conferenza, rende complesso per l'amministrazione procedente "individuare eventuali incoerenze tra le indicazioni fornite dalle diverse amministrazioni interpellate"⁷ e per l'impresa interessata ad adempiere correttamente alle prescrizioni impartite.

Un quarto problema è quello della cd. "sfasatura del ciclo procedimentale". La mancanza di una pianificazione adeguata del procedimento comporta, cioè, che "di fatto vengono posticipate alcune fasi che potrebbero procedere in parallelo o, viceversa, alcuni passaggi non sono preceduti da altri quando dovrebbero esserlo"⁸, con la conseguenza che l'impresa interessata non è posta nella condizione di pianificare in modo congruo la propria attività economica. Capita spesso, inoltre, che l'impresa sia informata delle conclusioni raggiunte dalla conferenza, senza, però, aver avuto la possibilità di partecipare alla discussione degli aspetti più importanti.

L'ultimo problema è quello del "vuoto di responsabilità". Dai verbali analizzati dai ricercatori del REF, emerge che il responsabile del procedimento è preoccupato più di adempiere obblighi burocratici e di assicurare il coordinamento organizzativo delle riunioni, che non di guidare la formazione della decisione finale e di mediare tra i diversi interessi pubblici introdotti nel procedimento. Lo stesso avviene nei rapporti con i cittadini: "l'amministrazione procedente, nel decidere di convocare un dibattito, si [fa] carico di organizzarne la forma ma non [ha] alcun ruolo nel guidarne i contenuti, facendo mancare il necessario sostegno alle attività imprenditoriali"⁹.

La delega per la riforma della disciplina della conferenza.

Nel contesto descritto nel paragrafo precedente, si inserisce la delega data al governo per una nuova disciplina della conferenza di servizi dall'art. 2, l. n. 124/2015. Ci si limita, di seguito, a qualche rapida informazione riassuntiva sui criteri della delega, per poi illustrare, nei paragrafi che seguono, i contenuti principali del d.lvo n.127/2016, con il quale la delega è stata esercitata.

Le previsioni rilevanti sono di tre tipi.

⁷ *Iter autorizzativi, cit.* 45.

⁸ *Iter autorizzativi, cit.*, 46.

⁹ *Iter autorizzativi, cit.*, 53.

Un primo blocco di esse ha per oggetto le amministrazioni preposte alla cura dei cd interessi sensibili. Si prevede, infatti, che il legislatore delegato debba definire meccanismi e termini “per la necessaria composizione degli interessi pubblici nei casi in cui la legge preveda la partecipazione al procedimento delle amministrazioni preposte alla tutela dell’ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità, in modo da pervenire in ogni caso alla conclusione del procedimento entro i termini previsti” (c. 1, lett. n); che debba essere prevista per le amministrazioni in questione la “possibilità di attivare procedure di riesame”; “che si consideri comunque acquisito l’assenso delle amministrazioni, ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute, del patrimonio storico-artistico e dell’ambiente, che, entro il termine dei lavori della conferenza, non si siano espresse nelle forme di legge” (c. 1, lett. g). Si può osservare che questa disciplina costituisce parte integrante di quell’indirizzo espresso dalla l. n. 124/2015 a favore della riduzione del regime di specialità riservato alle amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili; della previsione di tecniche che assicurano un temperamento più equilibrato tra questi stessi interessi e quello alla semplificazione; del più deciso ancoraggio della soluzione del conflitto al procedimento principale e alle sue regole ordinarie ¹⁰.

Un secondo blocco di previsioni riguarda i termini di svolgimento della conferenza e i casi di ricorso a essa. Il legislatore delegato, infatti, deve adottare misure sia per la ridefinizione e la riduzione dei casi in cui la convocazione della conferenza di servizi è obbligatoria; sia per la riduzione dei termini previsti per l’acquisizione degli atti di assenso e l’adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento.

Una terza serie di misure riguarda i meccanismi di coordinamento tra le varie amministrazioni e i poteri rispettivamente assegnati loro. Da un lato, si prevede la partecipazione alla conferenza di un solo rappresentante delle amministrazioni statali e, più in generale, il coordinamento e la rappresentanza unitaria delle amministrazioni interessate (con previsione, questa, che riguardi anche le amministrazioni differenti dallo Stato); dall’altro lato, il legislatore delegato deve precisare i poteri dell’amministrazione procedente, in particolare per i casi nei quali le amministrazioni competenti non abbiano espresso atti di assenso o di dissenso.

¹⁰ Su questo punto, si rinvia a G. Vesperini, *Le norme generali sulla semplificazione*, in questa *Rivista*, 2015, 629.

Gli obiettivi del d.lvo n.127/2016.

Il governo ha esercitato la delega prevista dall'art. 2 della l. n. 124/2015 con il d.lvo n.127/2016. L'obiettivo perseguito, come ha osservato il consiglio di Stato nel suo parere ¹¹, è “la semplificazione del meccanismo di composizione dei vari interessi pubblici che entrano in gioco in un procedimento amministrativo complesso, nel cui contesto, fino ad oggi, si rendevano necessarie diverse riunioni con i rappresentanti delle amministrazioni competenti, con un conseguente aggravio del procedimento”. Analogamente, si è osservato in letteratura ¹² che la riforma costituisce il momento culminante di un lungo percorso di trasformazione dell'istituto, sviluppatosi nell'arco dell'ultimo quarto di secolo: la conferenza di servizi, sorta come strumento di semplificazione esclusivamente procedurale, fondato sulla contestualità, è divenuta, progressivamente, strumento di semplificazione prevalentemente sostanziale, che incide, cioè, sull'assetto delle competenze, mentre contempla la riunione contestuale come ipotesi residuale.

Per illustrare il modo attraverso il quale i tratti indicati trovano riscontro nella nuova disciplina si analizzano di seguito i tre punti qualificanti del testo di riforma: la conferenza semplificata; la conferenza simultanea e i rappresentanti unici; il meccanismo di opposizione successiva in caso di dissensi qualificati. Tutti e tre riguardano la sola conferenza c.d. decisoria, dal momento che la disciplina della conferenza istruttoria (art. 14, comma 1) è rimasta pressoché inalterata.

La conferenza semplificata

Un primo elemento qualificante è rappresentato dalla c.d. conferenza semplificata. Quella semplificata è una conferenza diversa dalle altre, perché manca dell'elemento della contestualità. Essa è una conferenza asincrona, nel senso, cioè, che le varie amministrazioni ricevono il progetto di decisione e la relativa documentazione, e devono esprimersi entro un termine determinato, in modo non necessariamente

¹¹ Parere 7 aprile 2016, n.890, reso dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato. Il testo è disponibile al seguente indirizzo on line https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mday/mtk2/~edisp/n_siga_4074485.pdf.

¹² S. Battini, *La trasformazione*, cit.

simultaneo, attraverso le modalità disciplinate dall'art. 47 del d.lvo n.82/2005 per la trasmissione dei documenti con posta elettronica.

Si modificano, rispetto al passato, anche i presupposti della conferenza. Nella previgente disciplina, la convocazione della conferenza di servizi era dovuta quando si verificasse un qualche intoppo nello svolgimento ordinario della procedura a decisione pluristrutturata. La conferenza, infatti, *doveva* essere sempre indetta “quando l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi, comunque denominati, di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga entro trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta”. Inoltre, la conferenza *poteva* essere indetta anche quando, nello stesso termine di trenta giorni, una o più delle amministrazioni interpellate avessero manifestato il loro dissenso.

La riforma del 2016 prevede, invece, che la conferenza c.d. semplificata inizi subito e divenga modalità ordinaria e obbligatoria di svolgimento dei procedimenti a decisione pluristrutturata. Di conseguenza, quella fase preliminare che si svolgeva prima e fuori della conferenza è ora inglobata nella conferenza semplificata. In questo modo, tra l'altro, si anticipa l'applicazione della disciplina delle condizioni di validità del dissenso (disciplina finora applicabile solo dopo la convocazione di una conferenza sincrona e contestuale). La regola per cui quest'ultimo deve essere, di norma, espresso, motivato e costruttivo si applica, cioè, fin dall'avvio della conferenza semplificata; diversamente, si forma il silenzio assenso, che non esonera tuttavia l'amministrazione dalle relative responsabilità.

Un altro vantaggio atteso è che, tramite la conferenza semplificata, si possano rapidamente concludere i procedimenti a decisione pluristrutturata, riguardanti questioni più semplici, ed evitare, così, il ricorso a riunioni contestuali, dovute, nella precedente disciplina, anche a semplici inerzie amministrative nella fase ordinaria di svolgimento della procedura.

Qualche rapido cenno ad alcuni problemi applicativi.

Un primo problema riguarda la regola della decisione. Come è noto, nella vicenda normativa della conferenza, si sono succeduti tre diversi principi di decisione: quello dell'unanimità; quello della maggioranza; quello delle posizioni prevalenti. Il d.lvo n.127/2016 conferma questo principio per le decisioni della conferenza simultanea

(si veda *infra*), ma ne prevede uno diverso per la conferenza semplificata. Se ritiene che i dissensi eventualmente espressi dalle amministrazioni partecipanti (o le condizioni da esse poste ai fini del superamento del dissenso medesimo) siano tali da poter essere superati senza una nuova conferenza, e quindi senza modifiche rilevanti rispetto alla decisione proposta, l'amministrazione precedente adotta la determinazione conclusiva della conferenza semplificata. Se ritiene, invece, che le condizioni e le prescrizioni indicate dall'amministrazione per prestare il proprio assenso o superare il proprio dissenso, necessitino di un esame contestuale da parte di tutte le amministrazioni interessate, convoca la conferenza simultanea. Se, infine, ritiene non superabili i dissensi, adotta la determinazione di conclusione negativa della conferenza semplificata.

In definitiva, per la conferenza semplificata, si ha un meccanismo di decisione che tende all'unanimità; riserva le ponderazioni più complesse alla diversa sede della conferenza simultanea; affida all'amministrazione precedente un peso rilevante nella interpretazione delle posizioni espresse dalle altre amministrazioni partecipanti.

Un secondo problema riguarda la determinazione di conclusione negativa della conferenza nei procedimenti a iniziativa di parte. Si applica, in questo caso, la disciplina dell'art. 10 bis della l. n.241/1990: quindi, prima dell'adozione del provvedimento negativo, il responsabile del procedimento deve comunicare all'interessato i motivi che ostano all'accoglimento della domanda e dare allo stesso un termine per presentare osservazioni. Tali osservazioni, a loro volta, sono inviate alle amministrazioni partecipanti alla conferenza perché si esprimano in merito ¹³. Le regole di questa fase di consultazione sono le stesse previste dall'art. 14 bis, quanto alla convocazione della conferenza, i termini per esprimere la posizione delle singole amministrazioni, gli effetti del dissenso, ecc.

La conferenza simultanea e i rappresentanti unici.

La distinzione tra la conferenza semplificata e quella simultanea rappresenta una seconda importante novità del d.lvo n.127/2016. La *ratio* è quella di disciplinare due diversi meccanismi di composizione degli interessi pubblici: quello, del quale si è

¹³ Per una prima elencazione dei problemi posti dalla nuova disciplina e le possibili soluzioni ad essi si rinvia alla faq predisposta dal dipartimento della funzione pubblica, al seguente indirizzo <http://www.italiasemplice.gov.it/conferenza/faq/>.

appena trattato, della conferenza semplificata, riservato alle fattispecie più semplici; quello, della conferenza simultanea, operante, a seconda dei casi, in caso di fallimento del primo, oppure come modalità alternativa dello stesso, per la soluzione dei casi più complessi. I punti più importanti della disciplina della conferenza simultanea riguardano i presupposti per la sua convocazione; il rappresentante unico; le modalità della decisione.

Quanto al primo aspetto, sono tre i principali casi nei quali si può convocare la conferenza simultanea. Quando l'amministrazione procedente, dopo la conferenza semplificata, ritenga, sentiti i privati e le amministrazioni interessate, "che le condizioni e prescrizioni eventualmente indicati dalle amministrazioni ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso" necessitino di un esame contestuale da parte delle amministrazioni interessate. In questi casi, dunque, fallita la modalità semplificata, la conferenza simultanea costituisce il rimedio più adatto alla discussione tra le diverse amministrazioni coinvolte.

Una seconda ipotesi è quella disciplinata dal primo periodo del c. 7 dello stesso art. 14 bis: "ove necessario, in relazione alla particolare complessità della determinazione da assumere, l'amministrazione procedente può comunque procedere direttamente in forma simultanea e in modalità sincrona". In questo caso, quindi, la convocazione della conferenza simultanea costituisce ipotesi alternativa a quella semplificata: non dipende dal fallimento di questa, ma dal giudizio preventivo dell'amministrazione procedente circa l'inidoneità della stessa a essere sede adeguata per la composizione degli interessi in gioco. L'amministrazione procedente deve, comunque, dare una motivazione della "complessità particolare" della decisione da assumere; complessità che può dipendere dalla natura degli interessi in gioco, dal numero delle amministrazioni interessate e da coinvolgere, dal tipo di accertamenti richiesti, ecc.

Una terza ipotesi, regolata dallo stesso c. 7, ultimo periodo, è la seguente: "l'amministrazione procedente può altresì procedere in forma simultanea e in modalità sincrona su richiesta motivata delle altre amministrazioni o del privato interessato avanzata entro il termine perentorio di cui alla c. 2, lettera b) [quello, cioè, assegnato alle amministrazioni partecipanti per chiedere integrazioni documentali o chiarimenti]. In tal caso, la riunione è convocata nei successivi quarantacinque giorni". Si può

ritenere che, pur se richiesta da altre amministrazioni e da privati, l'amministrazione precedente non sia tenuta alla convocazione della simultanea, ma *possa* farlo. Si può ipotizzare, inoltre, che il parametro debba essere sempre quello della "particolare complessità" della determinazione da assumere e che, quindi, la norma abbia inteso accostare all'iniziativa di ufficio della medesima amministrazione precedente, una iniziativa, per così dire, di parte, per mezzo della quale, cioè, altri uffici pubblici e i privati interessati possono sollecitare l'amministrazione precedente affinché provveda immediatamente (e quindi senza passare per la conferenza semplificata) alla convocazione della conferenza simultanea. In questo caso, quindi, la convocazione della conferenza simultanea rappresenta una variante procedimentale dell'ipotesi precedente e tempera il monopolio dell'amministrazione precedente nella scelta della modalità di conferenza ¹⁴.

L'istituto del rappresentante unico è disciplinato dai c. 4 e 5 dell'art. 14 ter. Il primo prevede che, quando alla conferenza simultanea debbano partecipare sia amministrazioni statali che non statali, le prime siano rappresentate da un solo soggetto, abilitato ad esprimere la loro posizione. Quando siano presenti amministrazioni centrali, il rappresentante è nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri; quando siano presenti solo amministrazioni periferiche, dal prefetto. La seconda norma, quella del c. 5, dispone che le amministrazioni regionali e delle province autonome definiscano le modalità di designazione del rispettivo rappresentante unico: quindi, il principio del rappresentante unico vale anche per loro e l'autonomia della quale dispongono riguarda solo il modo attraverso il quale arrivare alla designazione del rappresentante medesimo.

L'istituto del rappresentante unico, quindi, al tempo stesso, frammenta e anticipa l'opera di composizione degli interessi. La frammenta, perché essa avviene, in parte, fuori e prima della conferenza, all'interno di ciascun livello di governo; per altra parte, dentro la conferenza fra gli esponenti dei diversi livelli di governo. L'anticipa, nel senso che il rappresentante unico deve provvedere alla ponderazione degli interessi delle

¹⁴ A quelle indicate si aggiunge una quarta e ultima ipotesi, disciplinata dall'art. 14, c. 3: la conferenza simultanea segue necessariamente la conferenza preliminare e le risultanze di questa circoscrivono le decisioni che in quella possono essere prese. Infatti, "in sede di conferenza simultanea, le determinazioni espresse in sede di conferenza preliminare possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nel successivo procedimento anche a seguito delle osservazioni degli interessati sul progetto definitivo".

amministrazioni appartenenti al suo livello di governo e provvedere alla loro sintesi in vista della conferenza simultanea.

Si pongono una serie di importanti problemi. Innanzitutto, quello del rapporto tra il rappresentante unico e le amministrazioni “rappresentate”. In termini molto generali, nel suo parere, il Consiglio di Stato ha espresso l’opinione che quella dettata sia una regolazione aperta e flessibile del rapporto in questione, tale da lasciare al rappresentante “un margine discrezionale di azione, in relazione all’andamento dei lavori della conferenza”. La disciplina di questo rapporto, tuttavia, è molto scarna ed è contenuta negli ultimi due periodi dell’art.14 ter, c. 4: “ferma restando l’attribuzione del potere di rappresentanza” al rappresentante unico, “le singole amministrazioni statali possono comunque intervenire ai lavori della conferenza in funzione di supporto”. Ancora: le amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili “prima della conclusione dei lavori della conferenza possono esprimere al suddetto rappresentante il proprio dissenso” ai fini dell’art. 14 quinquies, c. 1 (*infra*).

I punti essenziali di queste disposizioni sono essenzialmente tre. Innanzitutto le amministrazioni rappresentate possono prendere parte alla conferenza, ma la loro partecipazione non si configura come onere (non si applica loro, cioè, l’ultimo comma dell’art. 14 ter sulla equiparazione dell’assenza all’assenso). Se partecipano, esse hanno una funzione di supporto del rappresentante unico, e quindi hanno uno *status* differente rispetto alle amministrazioni partecipanti, per così dire, *pleno iure*. Infine, le amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili godono di uno status ulteriormente differenziato, sotto due profili. Rispetto alle altre amministrazioni rappresentate, perché solo ad esse è possibile manifestare il loro dissenso al rappresentante unico, in funzione dei rimedi successivi che sono loro accordati. Rispetto alle amministrazioni partecipanti *pleno iure* alla conferenza, perché neanche ad esse si applica la disposizione dell’art. 14 ter, ultimo comma, sulla “assenza-assenso”. Per converso, come per tutte le altre amministrazioni rappresentate, la partecipazione alla conferenza costituisce una mera eventualità e lo stesso dissenso che hanno la possibilità di esprimere non deve essere comunicato alla conferenza, ma al rappresentante unico prima che la conferenza stessa si chiuda.

Un altro problema che si pone è quello del computo delle posizioni prevalenti. L’art.14 ter, c. 7, prevede che “l’amministrazione procedente adotta la determinazione

motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all'art. 14 *quater*, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti”.

Per l'adozione delle determinazioni della conferenza, quindi, non è prevista una votazione, con la quale si definiscano maggioranze e minoranze. All'opposto, la norma del 2016 ribadisce il principio delle posizioni prevalenti, già statuito dal testo del precedente art. 14 ter, c. 6 bis, da interpretarsi con riferimento al peso che riveste la singola amministrazione partecipante ai lavori ¹⁵.

Un cenno, infine, all'ultimo inciso della norma. La formulazione letterale è infelice, ma il suo significato può essere ricostruito agevolmente nei termini seguenti: per l'accertamento delle posizioni prevalenti si deve tenere conto sia delle posizioni espresse dalle amministrazioni che partecipano alla conferenza tramite un proprio rappresentante, sia di quelle che partecipano in proprio. In questo modo, la norma esplicita ciò che era da ritenersi già implicito nel rapporto di rappresentanza, e cioè che per accertare la prevalenza si deve tenere conto delle posizioni delle amministrazioni rappresentate, introdotte nella conferenza per il tramite del rappresentante.

I dissensi qualificati e il meccanismo ad opposizione successiva.

Il terzo e ultimo aspetto importante della nuova disciplina riguarda il superamento dei dissensi (espresi e motivati) delle amministrazioni titolari di interessi “sensibili” (tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità), o di una particolare posizione di autonomia (regioni e province autonome).

Per casi di questo tipo, la disciplina previgente (art. 14 *quater*, l. n.241/1990) prevedeva l'interruzione della conferenza di servizi e l'intervento sostitutivo del consiglio dei ministri, con la partecipazione, variamente configurata, delle amministrazioni regionali o locali coinvolte. Ma questa soluzione ha funzionato poco:

¹⁵ Si veda al riguardo quanto previsto dalle “linee guida operative per la rimessione al consiglio dei ministri” del 10 gennaio 2013, e reperibili al seguente indirizzo on line http://presidenza.governo.it/DICA/art_14_quater_legge_241_1990/linee_guida_14_quater.pdf. In giurisprudenza, nello stesso senso, si vedano, tra le altre, Tar Marche, I, 19 gennaio 2014, n.31; Tar Abruzzo, I, 29 luglio 2015, n. 588; Consiglio di giustizia amministrativa per la regione Sicilia, 5 marzo 2015, n.220; Consiglio di Stato, IV, 27 agosto 2014, n.4374.

il potere sostitutivo è stato esercitato in poche e, spesso, poco rilevanti occasioni, forse anche per la complessità della procedura di rimessione ¹⁶.

La nuova disciplina prevede quanto segue. L'efficacia della decisione assunta in conferenza, in base alle posizioni prevalenti, ma con il dissenso di una amministrazione titolare di interesse qualificato, resta sospesa per consentire a questa stessa amministrazione, entro un termine breve, l'esperimento di un rimedio oppositivo. Alla presentazione dell'opposizione segue una fase di trattative, che, nel caso la questione interessi regioni e province autonome, devono essere "reiterate", secondo l'indirizzo consolidato della Corte costituzionale. Se si raggiunge un'intesa, l'amministrazione precedente adotta una nuova determinazione motivata di conclusione della conferenza.

All'opposto, il fallimento delle trattative comporta la rimessione della questione al Consiglio dei Ministri. Questo può accogliere l'opposizione, ma se non lo fa la determinazione motivata di conclusione del procedimento acquisisce efficacia definitiva.

L'importanza di questo meccanismo ad opposizione successiva sta in ciò, che esso inverte l'onere della mediazione fra posizioni prevalenti e posizioni dissenzienti qualificate. Se nella disciplina previgente spettava ai titolari degli interessi prevalenti, e in particolare all'amministrazione precedente, attivare una procedura aggravata per superare i dissensi qualificati, nella nuova disciplina è onere delle amministrazioni dissenzienti attivarsi per privare di efficacia la decisione assunta in conferenza. Come è stato osservato, in questo modo si spostano gli equilibri "non solo dopo la conferenza, ma anche nel corso di essa, modificando le dinamiche e i poteri negoziali degli attori". In particolare, si rafforza la posizione dell'amministrazione precedente, perchè "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" ¹⁷.

¹⁶ Si veda al riguardo M.Conticelli, M.Gnes, C. Notarmuzi, *I micro-problemi dei procedimenti, ovvero della difficoltà di decidere*, in L.Torchia (a cura di), *I nodi della pubblica amministrazione*, Napoli, 2016, 209.

¹⁷ Le citazioni si riferiscono a S. Battini, *La trasformazione*, cit.