

20 DICEMBRE 2017

Profili problematici e ricostruttivi della  
natura giuridica della Conferenza di  
Servizi dopo la riforma Madia

di Gerardo Soricelli

Professore aggregato di Diritto amministrativo  
Unicusano-Università Telematica di Roma



# Profili problematici e ricostruttivi della natura giuridica della Conferenza di Servizi dopo la riforma Madia \*

**di Gerardo Soricelli**

Professore aggregato di Diritto amministrativo  
Unicusano-Università Telematica di Roma

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. La semplificazione amministrativa come “obiettivo” necessario del legislatore per la cd. “amministrazione di risultato”? 3. La questione aperta della natura giuridica della conferenza di servizi: un nuovo procedimento amministrativo? 4. Considerazioni conclusive.

## 1. Introduzione

Il presente saggio è volto ad indagare, con approccio critico, la complessa tematica della natura giuridica della Conferenza di servizi, sviluppando gli aspetti più direttamente connessi al rapporto tra semplificazione e procedimento amministrativo. Come è noto, la semplificazione dei procedimenti amministrativi è un obiettivo spesso invocato di fronte alle cd. “complicazioni burocratiche” che investono ancora le nostre amministrazioni pubbliche e che si è cercato di realizzare con produzioni normative spesso confuse, come i testi unici o i codici (tra cui, da ultimo, il recente codice dei contratti pubblici, riformulato con il D.lgs n. 50 del 2016), difettosi proprio nel fissare la completezza e la coerenza della materia disciplinata. Ciò è forse l’effetto di un mancato “meccanismo di coordinamento” tra legge e attività amministrative, nel senso della difficoltà della normazione di formulare concetti e principi normativi chiari e concisi, capaci di incidere in maniera efficace sulla semplificazione amministrativa.<sup>1</sup> La sintesi e la formulazione delle leggi amministrative costituiscono le premesse per delineare un “nucleo essenziale” di concetti, principi e disposizioni il più possibile intellegibile, capace di orientare e “introdurre”, in modo efficace, l’azione delle pubbliche amministrazioni nelle dinamiche della cittadinanza e veicolare la democrazia partecipativa alla realizzazione degli interessi generali. In sintesi, la questione della semplificazione amministrativa è, di fatto, un problema di semplificazione legislativa e, in particolare, di “procedure” di legislazione amministrativa che, in quanto informate al principio di “buona

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Così M.BERTOLISSI-V.ITALIA, *La semplificazione delle leggi e dei procedimenti amministrativi*, Napoli, 2015, pp. V e ss. Di recente, sulla semplificazione amministrativa, si suggerisce il saggio di R.DE NICTOLIS, *La semplificazione che verrà* in *Riv. It. di Dir. Pubbl. Com.*, fasc.5, 2016, pp.1107 e ss

amministrazione”, devono potersi “trasformare” in norme e disposizioni chiare ed intelleggibili, capaci di interferire sui meccanismi dell’organizzazione amministrativa in termini di trasparenza e semplicità. Per questa elementare ragione è necessario sapere che la semplificazione dell’azione amministrativa diventa argomento fondativo del diritto amministrativo, la cui ragion d’essere risiede nella cd. “semplicità” che la pubblica amministrazione deve sempre mostrare nel capire le esigenze del cittadino. Il presente saggio, dopo una parte introduttiva dedicata all’ “obiettivo” della semplificazione amministrativa, come aspetto significativo ed indispensabile all’attuazione del principio di buona amministrazione di cui all’art. 97 della Costituzione, reinterpreta alla luce dei Trattati europei, affronta quell’istituto che, forse più di ogni altro, costituisce l’emblema giuridico della semplificazione: la Conferenza di servizi. Si tratta di un modello di organizzazione della funzione amministrativa incentrato sulla “concentrazione” contestuale delle competenze e delle decisioni amministrative, al fine di evitare dispersioni dell’agire amministrativo in diversi luoghi e tempi.<sup>2</sup> Più volte fatta oggetto di modifiche normative negli ultimi anni, per essere adeguata al “divenire” della semplificazione e della certezza dei rapporti tra amministrazioni e cittadini, la conferenza di servizi costituisce l’istituto che spiega meglio il modo in cui la rapidità e l’efficienza dell’agire amministrativo prevalgono sulla completezza anche dettagliata dei percorsi del procedimento amministrativo stesso.<sup>3</sup> Le disposizioni generali sulla legge n. 241 del 1990, meglio conosciuta come Legge sul procedimento amministrativo, costituiscono “la pietra angolare” per la costruzione della conferenza di servizi come l’istituto fondamentale della semplificazione amministrativa. A riguardo, tra le tante problematiche sul tappeto e per cogliere il quadro complesso delle regole di operatività di siffatto istituto, si è reputato necessario fermare l’attenzione sulla natura giuridica della conferenza, ancora oggi dibattuta, in dottrina e in giurisprudenza, a quasi trent’anni dalla citata legge sul procedimento, tra organo collegiale e modulo “semplificato e concertato” di organizzazione procedimentale. Quest’indagine si presenta necessaria proprio nell’ottica di comprendere la centralità dell’ istituto, al crocevia tra legge generale di semplificazione (legge n. 241 del 1990) e procedimento amministrativo semplificato; congegni, quest’ultimi, di un sillogismo giuridico idoneo a porsi quale snodo di equilibrio tra la buona amministrazione e quella certezza dei rapporti tra amministrazione e cittadino che costituisce la *species* della certezza del diritto.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> M.BERTOLISSI, V.ITALIA, *La semplificazione, op. cit.*, p.107

<sup>3</sup> M.BERTOLISSI, V.ITALIA, *op.ult.cit.*, p. 107

<sup>4</sup> M.BERTOLISSI, V.ITALIA, *cit.* 118, dove si afferma che “la semplificazione normativa ed amministrativa è un’esigenza del nostro tempo e la legislazione di principio e la semplificazione dei procedimenti amministrativi costituiscono il mezzo più adatto per raggiungere la certezza.”

## 2. La semplificazione amministrativa come “*obiettivo*” necessario del legislatore per la cd. “*amministrazione di risultato*”? Un approccio critico per le possibili linee evolutive

Il problema della semplificazione amministrativa richiede una breve premessa sul concetto di “semplificazione”. Tale concetto si ricollega, nel linguaggio comune, ad una cosa non composta da parti, “semplice”, non complessa per la mancanza di ulteriori elementi.<sup>5</sup> Nel diritto, la semplificazione amministrativa assume il significato di una “riduzione della complessità dell’agire amministrativo”, “di una “eliminazione di passaggi giuridici inutili” che si traducono, oggi, nell’adozione di strumenti e misure amministrative di varia tipologia ed efficacia.<sup>6</sup> Appare, quindi, essenziale allo studio della semplificazione amministrativa non solo un approccio sistematico e dogmatico di alcuni istituti ivi pacificamente riconducibili (come ad es. la conferenza di servizi), ma una preliminare lettura “funzionale” del concetto stesso di semplificazione, fatta alla luce del dinamico rapporto intercorrente tra l’amministrazione e i diritti di libertà del cittadino. Vengono considerate misure di semplificazione discipline assai diverse, alcune finalizzate alla delegificazione, altre alla riduzione dei tempi e delle fasi procedurali, altre alla diminuzione degli oneri burocratici posti a carico dei cittadini, e delle imprese, nei rapporti con l’amministrazione; altre, ancora, ai rapporti tra le pubbliche amministrazioni.<sup>7</sup> È soprattutto a quest’ultima accezione di “semplificazione” che ci si vuole riferire nel proseguo del discorso e, cioè, ad una nuova concezione di amministrazione efficiente ed efficace verso il cittadino e che fa della legittimità della sua azione uno strumento di perseguimento del buon andamento.<sup>8</sup> La stessa legittimità dell’atto

---

<sup>5</sup> M.BERTOLISSI- V.ITALIA, *La semplificazione, op.ult.cit.*, 118 e ss, secondo cui la semplicità delle “cose” si desume nel riferimento alla formula di Euclide (elementi) dove il punto è una sostanza semplice, che non è composta da parti.

<sup>6</sup> Sulla nozione di “efficacia” di mera natura aziendalistica” applicata alla pubblica amministrazione e improntata all’accertamento della qualità dei servizi pubblici e delle prestazioni amministrative in genere, R.D’AMICO, *Manuale di scienza dell’amministrazione*, Roma, 1992, passim

<sup>7</sup> F. SATTA, *Liberalizzare e semplificare* in *Dir. Amm.* 2012, p. 178. Sulla semplificazione come principio v. P. LAZZARA, *Il principio di semplificazione procedimentale*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, pp.533 ss. E. CASETTA, *La difficoltà di “semplificare”* in *Dir. amm.*, 1998, pp.335 ss., M. A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005. Tra i contributi più recenti, P.LAZZARA, *Principio di semplificazione, cit.*, p.679. Per una ricostruzione puntuale della nozione di semplificazione amministrativa, R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2014, pp.149 ss; ID., *Le “Complicazioni” della semplificazione amministrativa: verso un’amministrazione senza qualità?* In *Dir.Proc. amm.*, 2/199, pp.323 e ss; F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell’attività amministrativa*, Napoli, 2000; P. LAZZARA, *I procedimenti amministrativi ad istanza di parte. Dalla disciplina generale sul procedimento (l. 241/90) alla direttiva « servizi » (2006/123/ce)*, Napoli, 2008

<sup>8</sup> V.CERULLI IRELLI-F.LUCIANI, *La semplificazione dell’azione amministrativa* in *Dir. amm.*, fasc.3-4, 2000, p. 617 dove si afferma che “*La stessa legittimità amministrativa, tradizionalmente retta sui due precetti della conformità alla legge e della ragionevolezza dell’agire, finisce per acquisire come termine di riferimento, anche quello della conformità dell’azione ai valori e ai precetti dell’efficacia; in altri termini, l’esigenza di produrre risultati in asse con gli obiettivi individuati, diventa ulteriore e più ricca articolazione del principio di ragionevolezza.*”

amministrativo “è strumento, a sua volta, del positivo risultato pratico dell'intera operazione amministrativa nella quale l'atto si inserisce.”<sup>9</sup>

La semplificazione amministrativa costituisce, dunque, un obiettivo necessario al sistema dell'amministrazione di risultato, dove le azioni pubbliche come «azioni in risposta a problemi cui devono trovare soluzione» vanno adeguate al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita.<sup>10</sup> In questo scenario, il principio di semplificazione amministrativa, « autentico assillo per la cultura delle riforme amministrative » è stato condizionato da politiche pubbliche degli ultimi trent'anni incentrate sulle crescenti tensioni verso l'efficacia, l'efficienza, il perseguimento del “risultato” dell'azione amministrativa.<sup>11</sup> Sotto il profilo dei principi, la semplificazione rappresenta uno dei pilastri del dovere di agire della pubblica amministrazione secondo la cd. “buona amministrazione” (art. 41 Carta di Nizza e art. 97 Cost.). In una tale ottica, si è affermato il generale principio di semplificazione come collegato all'esigenza di delegificazione, ossia all'esigenza di trasferire alla potestà regolamentare i procedimenti già disciplinati dalla legge, al fine di agevolare la semplificazione, che a quella di ridurre i tempi dei procedimenti con moduli a base consensuale e finalizzati a realizzare utilità concrete ai cittadini.<sup>12</sup> Va da sé che in tale nuovo assetto le regole della semplificazione amministrativa hanno finito per assumere un rilievo fondamentale nel fissare i modi delle interazioni fra amministrazioni e fra amministrazioni e privati. In tal senso, ed entro questi limiti, si sono mosse importanti linee esegetiche del legislatore amministrativo in materia: da chi ragiona nell'ottica della semplificazione del rapporto bilaterale tra amministrazione e cittadini (es. le autocertificazioni), a chi opera una sintesi tra semplificazione e liberalizzazione nell'ambito dell'avvio di determinate attività. <sup>13</sup>Vi è chi, invece, si sforza di definire la semplificazione in un rapporto giuridico multipolare”, caratterizzato dalla centralità della semplificazione “strutturale” (come ad es. la Conferenza di servizi) <sup>14</sup>. Date queste premesse, e volendo proporre uno schema di sintesi, si impongono alcune

<sup>9</sup> ID, *op. cit.*, pp.617 e ss

<sup>10</sup> M.D'ORSOGNA, *I Controlli di efficienza in Diritto amministrativo (a cura di Franco Gaetano Scoca)*. Terza edizione. Torino, 2014, pp. 551 e ss. Sull' “efficacia giuridica” anche come sinonimo di “efficienza”, derivante anche dai provvedimenti amministrativi, A.FALZEA, *Efficacia giuridica*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, 1965, pp.488 e ss ; ID., *Teoria dell'efficacia giuridica*, Milano, 1951, passim

<sup>11</sup> G. TROPEA, *La discrezionalità amministrativa tra semplificazioni e liberalizzazioni, anche alla luce della legge n.124/2015* in *Dir. Amm.*, fasc 01-02, 2015, pp.107 e ss; M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003; A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula “amministrazione per risultati”*, in *Scritti in onore di E. Casetta*, II, Napoli, 2001, 813 ss.; L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. Amm.*, 1999, pp. 57 ss;

<sup>12</sup> M.A.SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la semplificazione. Report annuale 2013-Italia*, in [www.Jus-publicum.com](http://www.Jus-publicum.com), p. 3; S.CASSESE, *La semplificazione e l'orologio di Taylor*, in *Riv. Trim.dir. pubbl.*, 1998, p. 703. V.CERULLI IRELLI-F.LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, cit., pp. 633 e ss;

<sup>13</sup> G.MARSICANO, *La nuova autorizzazione unica ambientale* in *Riv. Di dir. Amm.vo*, n 1-2 del 2016,p. 3

<sup>14</sup> R. FERRARA, *Il procedimento amministrativo visto dal « terzo »*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, pp.1024 ss.

precisazioni di rilievo storico. L'esigenza di semplificazione nasce, nel sistema giuridico amministrativo, già agli inizi del secolo scorso per effetto di due fattori peculiari. Il primo fattore si riferisce all'incremento progressivo degli interessi meritevoli di tutela.<sup>15</sup> Questi interessi, non essendo ordinati in valori di gerarchia dalla legge, necessitano di una loro composizione funzionale e traduzione in moduli strutturati, orizzontali e consensuali, per essere "acquisiti" e "imputati" a modelli di organizzazione amministrativa in grado di tutelarli adeguatamente. Il secondo fattore, tipico purtroppo della struttura burocratica italiana, è l'altissimo tasso di dispersione delle funzioni amministrative, che, decentrate e "imputate" ad apparati territoriali hanno finito per distribuirsi in maniera frammentata e disordinata tra gli organi degli stessi. Distribuzione che, in quanto rispondente a logiche eterogenee, ha innescato un anomalo processo di stratificazione delle competenze, in base al quale una stessa funzione amministrativa è stata allocata per frammenti e dettagli fra le diverse amministrazioni<sup>16</sup>. In particolare, le politiche della semplificazione, assai datate nel tempo e frutto di misure settoriali, trovano origine nel regolamento del 25 maggio del 1895; testo "unico" avente ad oggetto disposizioni normative e circolari sulla semplificazione del collaudo dei lavori dello Stato di competenza del Ministero dei lavori pubblici. Le logiche di semplificazione amministrativa, però, vanno inquadrare nei diversi contesti delle riforme della pubblica amministrazione, dove semplificare significa programmare e razionalizzare gli aspetti organizzativi e procedurali degli apparati pubblici<sup>17</sup>. Per evidenziare meglio tali politiche, sembra necessario ripercorrere le principali tappe di riforma che hanno interessato le pubbliche amministrazioni soprattutto intorno agli anni novanta. La prima svolta "normativa" in tal senso è costituita dalla l. n. 241 del 1990, in ragione della fondamentale importanza attribuita al tema della "semplificazione", con la dedica di un intero Capo, il IV, rubricato "Semplificazione dell'attività amministrativa". Qui la previsione della semplificazione quale principio generale dell'agire amministrativo contiene specifici istituti a ciò dedicati come la conferenza di servizi, appunto, l'autocertificazione, la denuncia di inizio di attività ed il silenzio assenso. Sul versante

---

F. TRIMARCHI BANFI, *Il "terzo" nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, pp.25-26. Ma, in una simile prospettiva, fortemente contraria alla sottovalutazione delle ragioni del terzo.

<sup>15</sup> L.TORCHIA, *La Conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione* in *Giorn. di dir. amm.vo*, 1997, 7, pp.675 e ss

<sup>16</sup> ID, *op. cit.*, 675 e ss. il problema della "complicazione amministrativa" inteso come legame intercorrente tra la complicazione dei processi decisionali e i tratti genetici dell'amministrazione italiana "serve a spiegare...perché il problema della complicazione sia stato avvertito fin dai primi anni successivi all'unificazione e, perché, conseguentemente, la semplificazione amministrativa abbia costantemente rappresentato uno degli obiettivi fondamentali del riformismo amministrativo italiano" Così G.VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi* in *Riv. Trim.dir.pubbl.*, n. 3/1998, p.659; L.TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento* in *Le Regioni*, 1997, pp.330 e ss. Sulla "burocratizzazione storica" degli uffici pubblici, sulla loro farragginosa operatività G.MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna 1996, pp.75 e ss.

<sup>17</sup> G.SPINA, *La semplificazione amministrativa come principio dell'essere e dell'agire. Studio sull'evoluzione delle logiche di semplificazione amministrativa in Italia dal 1990 ad oggi* in *Diritto e processo amministrativo, Quaderni 16*, Napoli, 2013, p.312.

procedimentale, la riforma della pubblica amministrazione immediatamente successiva alla legge n. 241 del 1990 disegna un ampio programma di delegificazione. La legge n. 537 del 1993 impone la riduzione di alcune fasi dei procedimenti amministrativi e dei termini procedurali, nonché l'accorpamento dei procedimenti amministrativi e la riforma della conferenza di servizi. Nell'ottica del forte nesso tra la semplificazione amministrativa e le riforme della pubblica amministrazione si pongono due normative importanti: la legge n. 94 del 1997 e la legge delega n. 59 del 1997. In ambedue le leggi, la semplificazione viene eretta a principio generale dell'ordinamento giuridico e, quindi, specificato come parametro di riferimento per sindacare la legittimità e l'efficienza dell'azione amministrativa<sup>18</sup>. La semplificazione dell'azione amministrativa, in questo senso, non può essere più considerata l'astratto principio della "Buona amministrazione", inteso come concetto indefinito perché ispirato alla giustizia sociale e all'equità ma va inteso come principio di sviluppo trasparente e certo eretto dell'organizzazione amministrativa. Esso designa una serie di istituti che sono applicazione del principio di efficacia, inteso nel senso sopra descritto.<sup>19</sup> Il legislatore ha proseguito nella «politica» di delegificazione della materia amministrativa attraverso due successivi provvedimenti: la legge n. 191 del 1998, dedicata alla soppressione dei procedimenti non più conformi a finalità ed obiettivi definiti di razionalizzazione dalla legislazione di settore e il D.lgs n. 112 del 1998, che ha portato alla concretizzazione della semplificazione come "decentramento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni e agli enti locali". Agli inizi di questo secolo, il processo di delegificazione delle norme e la semplificazione dei procedimenti amministrativi subisce una profonda revisione nel senso dell'omogeneizzazione, meglio intesa quale "regolamentazione uniforme dei procedimenti dello stesso tipo che si svolgono presso le diverse amministrazioni o presso diversi uffici della stessa Amministrazione"<sup>20</sup> Le leggi n. 50 del 1999 e n. 340 del 2000 si ispirano alla logica delle cd. "misure organiche di semplificazione", di misure, cioè, che prevedono una maggiore interazione tra semplificazione e delegificazione, dove i regolamenti amministrativi sono autorizzati a ridefinire interi settori dell'azione amministrativa.<sup>21</sup> Dalle misure "strette" e settoriali di intervento dei processi di semplificazione all'interno di riforme amministrative di più ampio respiro, si passa a strategie di semplificazione amministrativa tese a favorire sia modelli consensuali di azione amministrativa che processi di esternalizzazione di funzioni amministrative a soggetti privati. In un siffatto quadro, anche l'intervenuta riforma costituzionale del 2001 (Legge costituzionale n. 3 del 2001) sembra confluire in maniera decisiva verso nuove strategie di semplificazione

<sup>18</sup> G.SPINA, *La semplificazione amministrativa come principio dell'essere e dell'agire. Studio sull'evoluzione delle logiche di semplificazione amministrativa in Italia dal 1990*, cit., p.79

<sup>19</sup> V.CERULLI IRELLI-F.LUCIANI, *La semplificazione amministrativa*, cit., pp.617 e ss

<sup>20</sup> V.CERULLI IRELLI-F.LUCIANI, *La semplificazione...cit.*, p.623

<sup>21</sup> G.SPINA, *La semplificazione amministrativa*, op.ult. cit., pp. 132-133

amministrativa, che hanno ad oggetto forme di collaborazione e di cooperazione paritaria in rilevanti funzioni pubbliche tra istituzioni locali ed apparati centrali. La terza legge di semplificazione (Legge n. 229 del 2003) sembra voler propendere verso logiche semplificatorie attestate sulle cd. “liberalizzazioni”, eliminando ex ante il controllo pubblico per trasferirlo successivamente, ad attività economica intrapresa, in capo all’apparato pubblico. (cd. eliminazione dei limiti all’accesso e all’esercizio delle attività economiche e lavorative.). La quarta legge di semplificazione (Legge n. 246 del 2005) attua le politiche di semplificazione che mirano a rafforzare l’utilizzo, da parte delle amministrazioni pubbliche, di strumenti negoziali, comprensivi di concertazioni e condivisioni di intenti. Si accentua, nel frattempo, la commistione tra delegificazione e semplificazione nell’ottica di rafforzare e razionalizzare, ancora di più, l’organizzazione amministrativa con l’informatizzazione “generalizzata”.<sup>22</sup> Una tale ottica di “privatizzazione” e di liberalizzazione” del sistema amministrativo viene confermata da due rilevanti interventi normativi, sempre nel 2005: la legge n. 15 del 2005 ed il d.l. n. 35 del 2005, convertito in legge n. 80 del 2005.

All’interno delle riforme amministrative, tali interventi normativi coordinati tra loro costituiscono un completamento organico e sistematico della legge n. 241 del 1990, proprio alla luce di una possibile codificazione del diritto amministrativo sostanziale.<sup>23</sup> L’impianto sistematico generale della legge del 1990 viene “assestato” dalla disciplina speciale del 2005 che amplia, in ossequio al diritto ad una buona amministrazione di ispirazione comunitaria, la formulazione originaria dell’art. 1 della legge n. 241 del 1990, specificando il principio di legalità dell’azione amministrativa come principio generale omnicomprensivo dei criteri di economicità, di trasparenza, di pubblicità degli apparati organizzativi. Le leggi del 2005 prendono atto, tra l’altro, del progressivo avvicinamento tra pubblico e privato e della contemporanea necessità dell’importanza della certezza del tempo nella gestione dei procedimenti amministrativi (la cd. indizione della conferenza di servizi nel caso in cui l’amministrazione procedente non ottenga gli atti di consenso dovuti entro trenta giorni dalla ricezione da parte dell’amministrazione competente della relativa richiesta).<sup>24</sup> Con l’emanazione della legge generale sul procedimento amministrativo del 7 agosto 1990 n. 241, e con le riforme del 2005 il legislatore ha perso l’occasione per dettare un riordino organico della disciplina sulla semplificazione dell’attività amministrativa. Occasione che non si è avuta neanche con le ulteriori riforme degli anni 2006, 2007 e 2008 con interventi mirati sulla burocrazia al fine di razionalizzare i compiti e l’azione della pubblica amministrazione. Il D.L. 10 gennaio

<sup>22</sup> G.SPINA, *La semplificazione*, op.ult. cit., pp. 165 e ss;

<sup>23</sup> F.BASILICA-F.BARAZZONI, *Diritto amministrativo e politiche di semplificazione con prefazione di Vincenzo Cerulli Irelli. II edizione aggiornata*. Rimini, 2014, pp.262 e ss

<sup>24</sup> G.SPINA, *La semplificazione...*, cit., p. 171



2006, n. 4, convertito in l. 9 marzo 2006, n. 80 conia un nuovo strumento di pianificazione delle politiche della semplificazione con il cd. piano di azione che il Consiglio dei ministri è chiamato ogni anno a varare e a trasmettere al Parlamento. Programma d'azione che sarà poi ampliato nei contenuti dal piano per la semplificazione e la qualità della regolazione nel 2007 con un programma di razionalizzazione generale dell'azione amministrativa che comprende, in particolare, il miglioramento della qualità dei rapporti amministrazione-cittadini. L'obiettivo perseguito dal piano d'azione è soprattutto finalizzato ad agevolare le attività economiche di tipo innovativo e di investimento delle imprese, sotto il profilo del contenimento dei costi di produzione e sul miglioramento della produttività generale e della concorrenza.<sup>25</sup> Un importante intervento in tal senso è stata la legge 2 aprile 2007 n. 40 che ha disciplinato telematicamente la comunicazione unica per la nascita dell'impresa. Il collegamento sempre più stretto ed effettivo tra semplificazione normativa-amministrativa e crescita della produttività, degli investimenti, della competitività delle imprese fa sentire la sua impronta nei successivi anni, 2008<sup>26</sup>, 2009<sup>27</sup>, 2010<sup>28</sup>, 2011<sup>29</sup>, 2012<sup>30</sup>, dove la semplificazione si trasforma in strumento di crescita economica e competitività, in armonia e coordinamento con la buona amministrazione. La semplificazione diventa, così, in questa visione prospettica, un corollario della "buona amministrazione" e, quindi, finalizzato a soddisfare tutti i diritti che sono, di volta in volta, intercettati dall'attività della pubblica amministrazione (si pensi al diritto alla salute, al diritto alla correttezza comportamentale della pubblica amministrazione, ai diritti ed alle libertà fondamentali). Tali scelte di semplificazione di medio e lungo termine proseguono settore per settore ma sempre, purtroppo, in una logica "occasionale" e di frammentarietà, che mette da parte quella visione d'insieme delle procedure di semplificazione che avrebbero dovuto interessarsi della razionalizzazione dei procedimenti amministrativi. Con il D.L. 21 giugno 2013 n. 69, convertito in legge 9 agosto n. 98 la semplificazione amministrativa occupa solo il Titolo II l'approccio del legislatore è quello di abbandonare la legislazione di emergenza e settoriale per "semplificare" altri settori di intervento come l'ambiente, i beni culturali, l'edilizia, i trasporti.<sup>31</sup> Ciò premesso, quale che sia l'inquadramento sistematico

<sup>25</sup> G.SPINA, *La semplificazione*, cit., pp.188 e ss

<sup>26</sup> L. 6 agosto 2008, n. 113, recante "conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 25 giugno 2008, n.112, recante "disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione"

<sup>27</sup> L. 18 giugno 2009, n. 69, recante "disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile"

<sup>28</sup> L. 30 luglio 2010, n. 122, recante Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".

<sup>29</sup> Decreto legge 13 agosto 2011 n. 138 recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo (cd. Manovra bis), convertito, con modificazioni, in l. n. 148 del 2011"

<sup>30</sup> D.L. 9 febbraio 2012 n. 5 del 2012 "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo (cd. decreto semplificazioni)", convertito, con modificazioni, in l. 4 aprile 2012 n. 35

<sup>31</sup> G.SPINA, *La semplificazione*, cit., pp.264 e ss

della semplificazione, occorre imprimere una accelerazione ai processi di semplificazione e razionalizzazione attraverso un maggiore coinvolgimento dialogico di tutti i livelli di governo, centrali e locali. E ciò per tradurre in concreta operatività le linee programmatiche inserite nei piani di semplificazione, ormai obsolete e astratte. L'occasione è data dalla recente "Riforma Madia" (legge delega n. 124 del 2015), così denominata, per effetto del Ministro proponente, che ridisegnò molti istituti rilevanti della legge sul procedimento amministrativo, primo tra tutti la conferenza di servizi con l'obiettivo dichiarato di snellire il complesso meccanismo dell'intera attività amministrativa, proponendo una gamma di soluzioni idonee a porre un equilibrio tra certezza dell'azione amministrativa e tutela dei diritti dei cittadini.<sup>32</sup> Una riforma generale che consenta all'amministrazione di non perdersi tra gli innumerevoli rinvii delle leggi oscure e dei mille adempimenti burocratici, ma che sia sempre finalizzata al raggiungimento del risultato.<sup>33</sup> Le linee programmatiche mirano a conseguire lo sviluppo delle attività contrattuali della pubblica amministrazione, livelli massimi di semplificazione degli adempimenti connessi allo svolgimento dell'attività di impresa su tutto il territorio nazionale, miglioramento delle forme di collaborazione e di integrazione tra amministrazioni per la realizzazione sostanziale ed effettiva dei rapporti tra amministrazioni pubbliche ed anche al loro interno.<sup>34</sup> Come si è visto, la semplificazione si traduce in quel principio di agire della pubblica amministrazione che "appare anche riconducibile ad efficienza, ma ad un'efficienza per così dire imparziale che, per il fatto di dover passare attraverso la ponderazione degli interessi meritevoli di tutela, finisce per dar vita a qualcosa di diverso da un astratto criterio, scaturendo al contrario da una considerazione dell'uomo e dei suoi problemi concreti".<sup>35</sup> Da ciò deriva che "l'amministrazione (come soggetto, come funzione, come complesso di mezzi e di beni o come persone alla luce dell'art. 97 e dei principi fondamentali della Costituzione), deve essere organizzata in modo che possa raggiungere l'obiettivo del pieno sviluppo della persona umana e per esso gli obiettivi-

---

<sup>32</sup> F.FRENI, *Il procedimento amministrativo al giro di boa in Il nuovo procedimento amministrativo dopo la riforma della P.A. Tutte le novità della cd. riforma Madia* a cura di F.FRENI e M.NUNZIATA, Milano, 2015, pp. 5 e ss

<sup>33</sup> F.FRENI, *Il procedimento amministrativo al giro di boa...*, cit., pp. 5 e ss

<sup>34</sup> G. SPINA, *La semplificazione*, op. cit., p.160

<sup>35</sup> R. MARRAMA, *I principi regolatori della funzione di organizzazione pubblica*, in *Diritto amministrativo* (a cura di L. Mazza, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca), 3<sup>a</sup> ediz., Bologna 2001, pp. 409 ss. Sul buon andamento, di recente, si ricordano gli importanti saggi di S. STAMMATI, *Il buon andamento dell'amministrazione: una rilettura e principi per un ripensamento (riattraversando gli articoli 95, 3° comma e 97, 1° comma, della Costituzione)*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. III, Milano 1988, pp. 795 ss.; G. D'Alessio, *Il buon andamento dei pubblici uffici*, Ancona 1993; M. R. SPASIANO, *Organizzazione comunale - Paradigmi di efficienza pubblica e buona amministrazione*, Napoli 1995; A. ZITO, *Il « diritto ad una buona amministrazione » nella carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comun.*, 2002, pp. 432; M.P. CHITI, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari?*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2005 fasc. 149-150, pp. 27-44; F.G.SCOCA, *Amministrazione pubblica e diritto amministrativo nella giurisprudenza della corte costituzionale* in *Dir. amm.*, fasc.1-2, 2012,p.21

mezzo della piena attuazione dell'eguaglianza, della libertà, della solidarietà e della salvaguardia e sviluppo dell'interesse generale".<sup>36</sup> Pertanto, la valenza "costituzionale" del principio di semplificazione, come attuazione e specificazione del superiore di buon andamento, si coglie nella "attenzione al risultato": l'azione amministrativa non si esaurisce nell'adozione di decisioni finali ma deve raggiungere risultati concreti di soddisfazione del cittadino e dell'utenza in generale. In questo quadro rileva appunto la cd. "semplificazione strutturale", relativa ai meccanismi sostitutivi di procedimenti e ispirati al coordinamento e alla composizione degli interessi pubblici e privati. Tali meccanismi sono qualificati dal legislatore come strumenti giuridici elastici di semplificazione amministrativa a disposizione delle amministrazioni per realizzare la miglior cura in concreto degli interessi pubblici (le cd. Conferenze di servizi).<sup>37</sup> Esistono, quindi, strumenti come la Conferenza di servizi, che avviano un processo di coordinamento e di sintesi delle competenze che, ispirati al metodo di un'azione amministrativa per risultati, finiscono per spostare l'impianto acceleratorio dal fenomeno istruttorio all'attività decisionale.<sup>38</sup>

### **3. La questione aperta della natura giuridica della conferenza di servizi: un nuovo procedimento amministrativo?**

La conferenza di servizi costituisce un modello procedimentale basato sul coordinamento e sulla semplificazione amministrativa, che è entrato formalmente nel diritto amministrativo intorno agli anni '80, dopo che era stato utilizzato nelle prassi dell'urbanistica degli anni '50 e nel settore delle opere pubbliche.<sup>39</sup> L'istituto è stato poi generalizzato con la legge n. 241 del 1990 recante "Nuove norme sul procedimento amministrativo", ma è stato più volte modificato e ampliato nella sua disciplina strutturale e funzionale da leggi successive (Legge n. 537 del 1993; Legge n. 127 del 1997, Legge n. 24 del 2000; Legge n. 340 del 2000; Legge n. 15 del 2005; legge n. 122 del 2010; decreto "Sblocca Italia" di cui all'art. 25 del D.L. n.133 del 2014 convertito con modificazione dalla legge n. 16 del 2014; disposizioni normative

---

<sup>36</sup> R.MARRAMA, *cit.*, p.426; F.G.SCOCA, *Amministrazione pubblica, cit.*, pp.21 e ss. Per una panoramica generale della Corte Costituzionale sul buon andamento della pubblica amministrazione, si vedano *Corte Cost. Sent. 28 ottobre 2010 n. 304* in *Foro.It.*, 2011,3,I, p.704 con nota di D'AURIA; *Corte Cost. 5 febbraio 2010 n. 34*, D'AURIA, in *Foro It.*, 2010, 9,I, p.2266 ; *Corte Cost.le 11 luglio 2000 n. 300*, SALVAGO, in *Foro It.*, 2001,I, p.797.

<sup>37</sup> Così, G.SCIULLO, *Gli istituti generali di semplificazione: la Conferenza dei servizi e le sue trasformazioni* in G.VESPERINI (a cura di), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Milano, 2006, pp. 1 e ss; E.CASETTA, *La difficoltà di "semplificare"*, *cit.*, pp.335 e ss. Per una forma di collegamento "istintivo" tra semplicità, efficienza, buon andamento come necessari corollari di un'amministrazione di risultato, R.MORZENTI PELLEGRINI, *Strumenti di semplificazione amministrativa: lo Sportello Unico per le attività produttive*, Bergamo, 2002.

<sup>38</sup> Sulla "semplificazione amministrativa" come criterio di tendenza nel contesto dell'amministrazione per risultati che connota la Conferenza di servizi come fenomeno acceleratorio delle attività decisionali dell'amministrazione procedente, E.M.MARENGHI, *Procedimenti e processualprocedimento*, Padova, 2009, pp. 138 e ss

<sup>39</sup> F.G.SCOCA, *L'analisi giuridica della conferenza di servizi* in *Dir.amm.*, n.2/199, pp.255 e ss; G.COMPORTI, *Voce "Conferenza di servizi"* in Sabino Cassese (diretto da) *Dizionario di Diritto Pubblico. Vol.II*. Canc.Cri. Milano, 2006, pp.1220 e ss



ormai superate dalla nuova riformulazione dell'istituto avvenuta con la recente riforma "Madia" del D.lgs n. 127 del 2016 recante "Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'[articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124](#)"). La denominazione volutamente generica della Conferenza è stata prevista dal legislatore del '90 per creare un modello flessibile, a struttura aperta, in grado di costituire un punto di equilibrio tra le esigenze di semplificazione amministrativa e la completa ponderazione degli interessi pubblici e privati coinvolti dall'azione amministrativa. Il termine "Conferenza" richiama l'idea di un incontro tra soggetti diversi per discutere e decidere su questioni di interesse comune, mentre il termine "servizi" non indica il tipico servizio pubblico ma un insieme di strutture pubbliche o un'articolazione di uffici destinati a realizzare finalità di interesse pubblico.<sup>40</sup> La Conferenza di servizi ha così introdotto un'autentica rivoluzione culturale, prima ancora che giuridica, nel modo di gestire il potere discrezionale "contestuale e coordinato" delle pubbliche amministrazioni, tentando di coniugare buona amministrazione e semplificazione dei procedimenti attraverso la concretizzazione dell'azione amministrativa contestuale nel provvedimento finale.<sup>41</sup> Tali peculiarità funzionali e strutturali hanno rappresentato la ragione del travagliato iter normativo che l'istituto della conferenza ha dovuto subire prima della sua codificazione generale del 1990. Come accennato, la conferenza di servizi è nata sulla scorta dell'informalità delle prassi amministrative con il dichiarato proposito di snellire l'acquisizione, da parte dell'autorità procedente, dei punti di vista e delle decisioni delle amministrazioni partecipanti. In tal modo, lo strumento della conferenza serve a favorire un meccanismo di confronto e di armonizzazione tra le amministrazioni interessate, all'insegna della concentrazione di tempo, di luogo e di azione.<sup>42</sup> La disciplina dell'istituto si è infatti sviluppata attraverso più "tappe normative", a partire dagli anni '80, per effetto di leggi speciali e in occasione di esigenze di celerità e di semplificazione di importanti opere pubbliche (come ad es. la legge n. 441 del 1987 sull'approvazione, da parte delle Regioni, degli impianti di smaltimento dei rifiuti e la legge n. 205 del 1989 sugli interventi infrastrutturali sulle aree interessate dai campionati di calcio di "Italia 90"). Per effetto della legge n. 241 del 1990, la conferenza si è imposta come modello procedimentale di coordinamento e di collaborazione tra amministrazioni incentrato su un approccio amministrativo dinamico e semplificato.<sup>43</sup> Fino alla recente riforma "Madia" (D.lgs n. 127 del 2016), le normative citate, che hanno più volte riformulato, strutturalmente e funzionalmente, l'istituto, avrebbero dovuto

---

<sup>40</sup> F.G. SCOCA, *op.ult.cit.*, 255; D.D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002, passim

<sup>41</sup> R.DIPACE, *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi* in [www.federalismi.it](#) n. 16/2016, pp. 1-16

<sup>42</sup> G.SCIULLO, *Gli istituti generali della semplificazione*, cit., pp.1 e ss;

<sup>43</sup> E.SCOTTI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo*, in [www.federalismi.it](#) n. 16/2016, p. 3 e ss.

trasformare, pian piano, la conferenza da semplice strumento di raccordo e composizione di interessi in strumento sostanzialmente decisivo pluristrutturato e semplificato, con riflessi sostanziali, in funzione garantistica degli interessi e i diritti della cittadinanza, sul modello di azione amministrativa, sul procedimento amministrativo e sull'esercizio della funzione discrezionale.<sup>44</sup> Così non è stato per vari motivi, soprattutto per il fatto che le conferenze determinavano più complicazioni che semplificazioni, con la ripetizione di infinite riunioni con esiti incerti delle decisioni e, sotto questo profilo, la riforma sulla conferenza di servizi, rafforzando i poteri predeterminati dalla legge dell'amministrazione precedente, sembra incidere in modo considerevole in termini di riduzione della discrezionalità amministrativa. Infatti, in questo senso, "la discrezionalità che residua sorge e si dipana nel bilanciamento effettuato dal potere politico, a sua volta sempre più limitato dagli imperativi comunitari, e si riduce progressivamente in capo all'amministrazione. Si può dire, così, che mentre in principio la riduzione ha riguardato la mera discrezionalità nel quando, negli ultimi anni si assiste a una più generale rimodulazione/riduzione della discrezionalità amministrativa tutta (a iniziare dall'an, e con progressiva estensione anche ai poteri di autotutela, in relazione ai quali si va ad incidere anche sul quomodo), a fronte di uno stravolgimento che vede come "punto logico di partenza" la libertà e l'autoresponsabilità del privato con evidente incidenza sulla riconfigurazione anche delle situazioni giuridiche del cittadino, sempre più inquadrabili come diritti soggettivi."<sup>45</sup> Il recente decreto 30 giugno 2016 n. 127, che si inserisce in una ennesima nuova stagione di riforma della pubblica amministrazione, riscrive il compendio normativo dell'istituto conferenziale, sotto il profilo del ruolo, della disciplina funzionale e strutturale. E ciò nel tentativo di "conciliare l'assetto frammentato delle competenze amministrative con l'esigenza di maggiore celerità e tempestività dei processi decisionali che quelle competenze coinvolgono"<sup>46</sup>. Più precisamente, le innovazioni normative più rilevanti e qualificanti della riforma riguardano la necessità di assicurare un coordinamento tra le

---

<sup>44</sup> M.A.SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la semplificazione*, cit., pp.21 e ss E.SCOTTI, *Op. ult.cit.*, pp.4 e ss; ID, *Silenziò-assenso e e discrezionalità tra legalità e autonomia. La lezione istituzionale* in *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli 2011, II, pp.944 e ss; L.TORCHIA, *Introduzione* in L. TORCHIA (a cura di ) *I nodi della pubblica amministrazione*, Napoli 2016, pp.16 e ss; Corte Cost.le 11 luglio 2012, 179 in *Foro amm.* CDS 2012, 10, 2476 S.BATTINI, *La trasformazione della conferenza di servizi e il sogno di Chuang-Tzu* in S.BATTINI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, Roma, 2016, pp.3 e ss, dove giustamente si afferma che la "Conferenza di servizi" è entrata in fibrillazione " per aver conosciuto continue rivisitazioni legislative, apportate dalle leggi n. 537/1993, l. n. 273/95, L. 127/97, L. 340/2010; legge n. 15 /2005, L. n. 69 del 2009, Legge n. 122/2010; L. n. 106/2011, L. n134/2012; l. n. 164/2014; C.CUGURRA, *La concentrazione dei procedimenti, relazione al Convegno su procedimenti e accordi nell'amministrazione locale (Tremezzo, 19-21 settembre 1996)*, in *Atti del Convegno*, Milano, 1997, pp.86 e ss

<sup>45</sup> G.TROPEA, *La discrezionalità amministrativa tra semplificazioni e liberalizzazioni*, cit., pp. 107 e ss

<sup>46</sup> S.BATTINI, *Op. ult.cit.*, p.V. Secondo tale dottrina, "La conferenza di servizi avrebbe dovuto essere accompagnata, però , da una politica di revisione analitica delle discipline di settore che disegnano la struttura dei procedimenti...Si è dunque fatto troppo affidamento sugli istituti di semplificazione previsti dalla disciplina generale, sui quali è riposto un carico di aspettative troppo eccessive... Alla conferenza di servizi si è probabilmente chiesto più di quello che avrebbe potuto dare..."

amministrazioni, mirando, contestualmente, all'armonizzazione tra la riduzione dei tempi della decisione e la tutela sostanziale ed effettiva del cittadino; cittadino che ha avuto spesso a che fare con i vari ostruzionismi, le omissioni, le negligenze degli uffici amministrativi nel gestire l'organizzazione delle conferenze di servizi<sup>47</sup>.

Sulla base delle questioni dianzi riportate, è da rilevare come le molteplici rivisitazioni abbiano inciso profondamente non solo sulle modalità dei meccanismi decisionali della conferenza ma anche, e soprattutto, sulla sua natura giuridica, che appare ancora oggi un punto dolente in ragione di elementi ambigui e contraddittori. Ed è proprio su tale tema che ci si vuole soffermare, sottolineando nuovi spunti e profili critici. Uno dei profili da sempre controverso, in dottrina e giurisprudenza, ha riguardato l'esatta qualificazione giuridica della conferenza di servizi. Il problema si è posto non solo a livello di teoria generale bensì, anche al fine di comprendere quali fossero le reali potenzialità applicative dell'istituto nell'ambito del procedimento amministrativo. Ciò appare una diretta conseguenza anche della scelta del nostro legislatore di disegnare la Conferenza di servizi come una struttura atipica, flessibile, basata sull'ipotesi di una semplice "riunione" intorno ad un tavolo allo scopo di sviluppare una discussione su temi generali di diritto amministrativo.<sup>48</sup> Nel corso degli anni si sono avvicinate alcune tesi, più o meno valide, (la tesi dell'organo collegiale, quella del modulo procedimentale e quella dell'accordo tra amministrazioni) ma tutte "condizionate" dai continui mutamenti legislativi che l'istituto ha subito e a cui si è accennato. Da chiari dati di diritto positivo (artt. 14 e ss della legge n. 241 del 1990), sostenuti da precisi riscontri giurisprudenziali, si basa la tesi secondo la quale la conferenza costituirebbe "una struttura dicotomica, articolata in una fase che si conclude con la determinazione della conferenza (anche se di tipo c.d. decisorio), che ha valenza endoprocedimentale, e in una successiva fase che si conclude con l'adozione del provvedimento finale, che ha valenza esoprocedimentale ed esterna, effettivamente determinativa della fattispecie e incidente sulle situazioni degli interessati"<sup>49</sup>. Ne consegue che "sussiste ancora un iato sistematico fra la determinazione conclusiva della conferenza di tipo decisorio (nonché - a fortiori - fra le posizioni espresse in sede di conferenza dalla singola amministrazione) e il successivo provvedimento finale", il che conferma che "solo al secondo di tali atti possa essere riconosciuta una valenza effettivamente determinativa della fattispecie (con conseguente sorgere dell'onere di immediata

---

<sup>47</sup> G.CORSO, *Manuale di diritto amministrativo. Ottava edizione*. Milano, 2017, 239; F.MERUSI, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Dir.amm.*, n. 1/1993, pp.28 e ss

<sup>48</sup> R.MONTEFUSCO, *La Conferenza di servizi* in AA.VV. *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, 2017, p.242; F.G.SCOCA, *Analisi giuridica...cit.*, pp.225 e ss

<sup>49</sup> *Cons. Stato*, sez. VI, 21 ottobre 2013 n. 5084, MEZZACAPO, in *Guida al diritto*, 2013, 45, 73; *Cons. Stato*, VI, 11 dicembre 2008, n. 5620 in *Guida al diritto* 2011, Dossier 3, P.100 in ; *Cons. st.*, sez., VI, 9 novembre 2010, n. 7981 in *Guida al diritto* 2011, Dossier 3, 100

impugnativa), mentre alla determinazione conclusiva deve essere riconosciuto un carattere meramente endoprocedimentale<sup>49</sup>. Emerge, quindi, secondo questi orientamenti giurisprudenziali, da un lato, la natura endoprocedimentale della conferenza (la contestuale valutazione delle diverse posizioni “amministrative” prima dell’adozione del provvedimento finale) in quanto strumento preparatorio della decisione finale e, dall’altro, il suo valore provvedimentale (nei casi in cui quanto concordato in sede di conferenza sostituisce a tutti gli effetti gli atti richiesti)<sup>50</sup>. Si afferma, in sostanza, la rilevanza meramente procedimentale dell’istituto, strumento di coordinamento delle competenze e di raccordo funzionale in vista del risultato dell’azione amministrativa.<sup>51</sup> La logica che deriva da tale dibattito dottrinale e giurisprudenziale è la conseguenza naturale della negazione in radice sia della natura organica della conferenza che della sua valenza “consensuale”, cioè di accordo tra le pubbliche amministrazioni.<sup>52</sup>

La natura di organo collegiale della conferenza si basava sulla considerazione della possibile applicazione delle regole di funzionamento del collegio e, specificamente, del principio maggioritario tipico di questo.<sup>53</sup> Tale tesi, sostenuta da alcuni primi studiosi della legge n. 241 del 1990, qualificava la conferenza come collegio istituzionale, anomalo e straordinario, sottolineando la compatibilità possibile tra principio maggioritario del collegio e produzione di provvedimenti unitari, “risultanti dalla fusione delle valutazioni delle diverse amministrazioni in un’unitaria deliberazione collegiale e, in caso di impugnazione di questa, l’esclusiva legittimazione passiva della conferenza e non delle singole amministrazioni partecipanti...”<sup>54</sup>

L’idea della natura organica della conferenza fu ripresa a seguito della novella di cui alla legge n. 340 del 2000, in previsione della facoltà per l’amministrazione procedente di emanare la determinazione conclusiva positiva del procedimento anche in presenza di dissensi, purché in virtù della maggioranza delle posizioni espresse.<sup>55</sup> In tal modo, nell’intento di semplificare e velocizzare la conferenza, questa si sarebbe trasformata in un organo straordinario collegiale idoneo ad incidere, mutandolo, sull’ordine delle

<sup>49</sup> *Cons. St., sez. VI, 31 gennaio 2011, n. 712* in *Foro amm. CDS* 2011, 1, P.275; *Cons. St., 18 aprile 2011, n. 2378* in *Foro amm. CDS* 2011, 4, p. 1306 (s.m); *Cons. St., Sez. VI, 6 maggio 2013, n. 2417* in *Foro amm. CDS* 2013, 5, p.1364.

<sup>50</sup> G.SPINA, *La semplificazione amministrativa come principio dell’essere e dell’agire dell’amministrazione...cit.*, p.82, nota 22.

<sup>51</sup> E.SCOTTI, *La Conferenza di servizi*, in Alberto Romano (a cura di), *L’azione amministrativa*, Torino, 2016, pp.481 e ss

<sup>52</sup> R.MONTEFUSCO, *La Conferenza di servizi, cit.*, p.242;

<sup>53</sup> *Cons. Stato, sez. IV, 13 luglio 1998, n. 1088* in *Riv. giur. edilizia* 1998, I, p.1391 ha escluso la natura di collegio perfetto della conferenza di servizi, con la conseguenza che non è necessaria la presenza di tutti i componenti, perché possa operare legittimamente (nella fattispecie, La conferenza dei servizi prevista in materia di smaltimento dei rifiuti dall’art. 3 bis l. n. 441 del 1987 non costituisce un collegio perfetto, sicché la mancata presenza di qualche componente alla predetta conferenza è ininfluenza ai fini della validità del provvedimento di approvazione di un progetto di discarica). Sul punto M. SANTINI, *La nuova conferenza di servizi dopo la Riforma Madia. Dalla L.7 agosto 1990, n. 241 al D.lgs 30 giugno 2015, n. 127*, Roma, 2016, pp. 8 e ss.

<sup>54</sup> G.CORSO-F.TERESI, *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti amministrativi*, Rimini 1991, pp.105 e ss; E.SCOTTI, *La conferenza di servizi... cit.*, p.482

<sup>55</sup> E.SCOTTI, *op. ult. cit.*, p.481

competenze.<sup>56</sup> Tali considerazioni furono ben presto avversate da chi riteneva che sul piano organizzativo non si potesse ammettere uno spostamento delle competenze in capo ad un centro unitario di imputazione quale il collegio, pena la palese violazione dei canoni dell'imparzialità e della buona amministrazione.<sup>57</sup> Mancano poi nella conferenza di servizi regole rigide di funzionamento tipiche del collegio come il quorum strutturale, dove può essere sempre richiesta la verifica ai fini dell'adunanza, e l'esistenza di uno statuto o di una serie di norme che andassero a disciplinare stabilmente l'andamento e la funzionalità dell'istituto conferenziale. La natura collegiale era di fatto inconciliabile con la composizione ad effetto variabile della conferenza, con l'imputabilità diretta alle singole amministrazioni partecipanti delle risultanze dei lavori e del provvedimento conclusivo, atteso il venir meno del principio della maggioranza delle posizioni espresse in conferenza, sostituito sul meccanismo decisorio fondato sulla considerazione da parte dell'amministrazione procedente delle risultanze della conferenza stessa e delle posizioni prevalenti ivi espresse.<sup>58</sup> Un'altra tesi propugnata per spiegare l'inquadramento della Conferenza nella "consensualità" dell'agire delle amministrazioni partecipanti fu quella di riconoscere alla

---

<sup>56</sup> *Tar Marche Ancora 5 agosto 2004 n. 976* in *Foro amm.* TAR 2004, p.2102 nel quale si legge "in ipotesi di sostituzione di moduli procedurali già preesistenti, nella conferenza dei servizi, che non costituisce organo amministrativo straordinario, ciascun rappresentante imputa gli effetti giuridici degli atti che compie all'Amministrazione rappresentata, competente in forza alla normativa di settore; di conseguenza, la legittimazione passiva in sede giurisdizionale non compete alla Conferenza, priva di soggettività autonoma, ma alle singole amministrazioni che per il tramite del loro rappresentante abbiano adottato statuizioni di natura esoprocedimentale già rientranti nella sfera di competenza di ogni singola amministrazione". Contra G. CIAGLIA, *La nuova disciplina della conferenza di servizi* in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), secondo cui "la conferenza di servizi appare assai più simile ad un organismo collegiale che si esprime a maggioranza dei votanti, talché la decisione finale non consiste in un accordo ma nell'approvazione di una proposta di provvedimento".

<sup>57</sup> Sul punto le considerazioni di E.SCOTTI, *La conferenza di servizi...*, p.482, E. STICCHI DAMIANI, *La conferenza di servizi*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, II, Milano, 1994, pp.1755 ss; ID., *Conferenza dei servizi* in *Diritto on line* (2015) in [www.treccani.it](http://www.treccani.it); G. COCOZZA, *Il provvedimento finale nella conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, n. 3/2012, pp. 503-529; G.COCOZZA, *La decisione plurale in conferenza di servizi*, Napoli, 2012. Mi si consenta di rinviare a G.SORICELLI, *Contributo in tema di conferenza di servizi*, Napoli, 2000.

<sup>58</sup> In maniera più approfondita sulla natura giuridica di organo collegiale della conferenza di servizi, M.CAMMELLI, *Intervento*, in G.PALMA (a cura di), *Conferenza di servizi e accordi di programma. Tematica e metodologia seminariati*. Napoli 1994, p.89. Vengono criticate anche le prese di posizioni della Corte costituzionale (*Corte Cost.le 31 gennaio 1991, n. 37* in *Foro it.*, I, p.2330; *Corte Cost.le 28 luglio 1993 n. 248* in *Foro It.*, 1994, I, p. 2064 del 1993 secondo le quali l'organo misto è un centro di imputazione unitaria in cui sono rappresentati i soggetti dei vari interessi coinvolti, al fine di un idoneo contemperamento di diverse esigenze, risponde al criterio di leale collaborazione, al fine del conseguimento di fini di pubblico generale interesse. In realtà, la conferenza è stata concepita quale soluzione alternativa all'organo collegiale e preferita ad esso perché più flessibile e responsabilizzante, al punto da essere maggiormente coerente con l'assetto pluralista dell'amministrazione. Così F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, cit., pp.255 e ss ;F.CARINGELLA, *Il Procedimento amministrativo*, Napoli, 2005; pp.157 e ss; G.F.CARTEI, *Servizi (conferenza di)*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche.*, Vol. XIV, Torino, 1999, ad vocem, p.274; P.FORTE, *La conferenza di servizi*, Padova, 2000; D.D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, cit, passim.; G.COMPORTI, *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie*, Milano, 1996, p.222; D.D'ORSOGNA-F.DEGNI, *Conferenza di servizi* in N.PAOLANTONIO, A.POLICE, A.ZITO (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione*, Torino, 2005,pp. 333 e ss; G.COMPORTI, *Conferenze di servizi e ordinamento delle autonomie* in *Dir. Amm.* 1998, 203-205



stessa natura di accordo amministrativo. L'istituto sarebbe stato il frutto di un "modello procedimentale negoziato", dove si sviluppa e si consolida "una dialettica autenticamente negoziale tra le amministrazioni partecipanti"<sup>59</sup>. Più precisamente, alcuni tesi favorevoli erano incentrate sulla disciplina positiva di cui all'art. 15 della legge n. 241 del 1990 dove si specifica che "Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'[articolo 14](#), le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune." Secondo una interpretazione letterale della disposizione, la conferenza di servizi darebbe vita ad un'attività di tipo negoziale o consensuale "al termine della quale i partecipanti danno vita ad un "accordo"<sup>60</sup>; un accordo preliminare che si va a sostituire al contenuto della determinazione concordata finale. (art. 11 della legge 241 del 1990).<sup>60</sup> Altra dottrina meno recente, facendo un parallelismo tra conferenza di servizi ed accordi di programma, qualificava la prima come il luogo in cui si raggiunge un accordo tra amministrazioni, con tutto quello che ne consegue in termini di regime giuridico.<sup>61</sup> La conferenza di servizi, nella teorizzazioni di alcuni tra i primi commentatori della legge 241 del 1990, avrebbe dato così vita ad un accordo che, "si può definire sostitutivo di un intero subprocedimento e riassuntivo in sé dell'atto finale stesso; allo stesso non può essere attribuito un valore giuridico superiore a quello dell'atto che sostituisce e la sua funzione si conferma servente il procedimento, nel senso di garantire una accelerata chiusura della fase istruttoria di esso"<sup>62</sup>. Al riguardo, non si possono nascondere i dubbi sulla correttezza "sostanziale" di tali tesi e sulla loro armonizzazioni con le altre precedentemente accennate. La conferenza di servizi, e il dato positivo è formalmente esplicito al riguardo, non è finalizzata alla conclusione di un negozio giuridico e le determinazioni concordate non hanno natura di accordi. Per aversi accordo giuridicamente vincolante e rilevante, non è sufficiente una "decisione comune, frutto di determinazioni convergenti (la cd. sostanza oggettiva dell'accordo), ma deve sussistere un vincolo giuridico tra le amministrazioni partecipanti che impedisca la modificazione unilaterale di quanto concordato"<sup>63</sup>. L'argomento principe che nega in radice

---

<sup>59</sup> F.G.SCOCA, *Analisi giuridica..cit.*, p.269

<sup>60</sup> P.BERTINI, *La conferenza di servizi*, in *Dir. Amm.*, n. 2/1997, pp.273 e ss.

<sup>61</sup> G.PASTORI, *Conferenza di servizi e pluralismo autonomistico* in *Le Regioni*, 1993, pp.1564 e ss; G.MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L.MAZZAROLLI-G.PERICU-A.ROMANO-F.A.ROVERSI MONACO-F.G.SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, 1998, pp.1129 e ss; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1989, p.610; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1989; E.STICCHI DAMIANI, *La conferenza di servizi* in *Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano, 1994, pp.1755 e ss; E.CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo. Diciottesima edizione completamente riveduta, aggiornata e corredata di schemi grafici sul processo*, a cura di Fabrizio Fracchia, Milano, 2016, pp. 508-509, il quale, più correttamente, osserva come convivano nella conferenza due momenti fondamentali tra loro connessi: il primo momento in cui le amministrazioni partecipanti tendono ad un accordo e poi, in mancanza di unanimità dei consensi, il momento della volontà di pervenire alla determinazione concordata e, quindi, all'esito positivo conclusivo dei lavori e della complessa fase endoprocedimentale.

<sup>62</sup> G.COMPORTI, *Il coordinamento infrastrutturale.. cit.*, pp.200 e ss

<sup>63</sup> F.G. SCOCA, *Analisi giuridica.., cit.*, pp.277 e ss.

la natura negoziale della conferenza è costituito dal fatto che, per il principio di semplificazione, la conferenza può concludersi positivamente anche in assenza della partecipazione delle amministrazioni ritualmente convocate, ovvero in presenza di uno o più dissensi manifestati da quelle partecipanti.<sup>64</sup> Sulla base di questi apporti dottrinali, che tendono a rivalutare (in modi e forme diverse) la conferenza di servizi come una fattispecie a struttura consensuale, si può impostare una tesi più generale: ripensare il tema della natura giuridica della conferenza, rovesciando il processo logico della indagine: non si deve porre al centro del dibattito la natura (eventualmente) consensuale della determinazione concordata finale ma l'attività funzionalizzata che si riflette sulla natura dell'atto terminale. La Conferenza di servizi è, innanzitutto, un'attività amministrativa e cioè un complesso di atti puntuali e di comportamenti che assurge a (autonoma) fattispecie, allorché viene globalmente o unitariamente presa in considerazione dal diritto.<sup>65</sup> Pare corretto affermare, quindi, la rilevanza esclusivamente procedimentale della conferenza, intesa quale figura organizzativa di raccordo tra amministrazioni e di coordinamento-collaborazione tra le stesse per il raggiungimento di un risultato concreto unitario.<sup>66</sup> Tanto che in coerenza con tale affermazione, l'art. 14-quater della legge n. 241 del 1990 precisa che "La determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione precedente all'esito della stessa, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati". La definizione accolta dal diritto positivo e dalla giurisprudenza e che fa riferimento alla conferenza come uno strumento di concertazione-collaborazione tra amministrazioni, sembra segnare il superamento delle concezioni che ravvisano nell'istituto solo una figura che determina lo snellimento dell'attività amministrativa. È realistico ritenere, invece, la conferenza come un modello procedimentale pluristrutturato e plurifunzionale, che sintetizza in via ottimale il

<sup>64</sup>R.MONTEFUSCO, *La Conferenza di servizi* in AA.VV. *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit, 243;

<sup>65</sup>F.G. SCOCA, *L'attività amministrativa e la sua disciplina* in FRANCO GAETANO SCOCA (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo*, Terza edizione. Torino, 2014, p.185.

<sup>66</sup> Secondo D.D'ORSOGNA, *La breve carriera dell'operazione amministrativa nella dottrina italiana: dall'operazione al procedimento amministrativo* in *Diritto e Storia* n. 4/2005, pp. 1 e ss la conferenza di servizi rientrerebbe negli "istituti giuridici di diritto positivo con i quali l'attenzione del legislatore sembra essersi spostata (estesa) dal singolo procedimento, e relativo provvedimento, alla complessiva attività amministrativa necessaria per conseguire un risultato unitario. È proprio con riguardo a tali nuovi istituti, tesi a coordinare e raccordare insieme (volta per volta) diversi di poteri e procedimenti, tutti quelli necessariamente coinvolti nel perseguimento funzionalmente adeguato di un "risultato amministrativo unitario", che la dottrina cui si devono i preziosi spunti ispiratori della presente indagine ha proposto l'utilizzazione della nozione di "operazione amministrativa", proprio per sottolineare, anche sul piano terminologico, la fuoriuscita dall'orizzonte teorico tracciato dalla teoria del procedimento amministrativo." Sul punto, ancora, D.D'ORSOGNA, *Una terapia sistemico-relazionale per la pubblica amministrazione: l'operazione amministrativa*, in A.POLICE-M.IMMORDINO, *Principio di legalità e amministrazione di risultati, atti del convegno palermo 27-28 febbraio 2003*, Torino, 2004, pp.287 ss; ID., *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa* Napoli, 2005; F.G.SCOCA, *Il coordinamento e la comparazione degli interessi nel procedimento amministrativo*, in *Studi in onore di G. Abbamonte*, Napoli, vol. II, 1999, p.1261

momento “semplificativo” e il momento del cd. “raccordo funzionale” tra le amministrazioni partecipanti nell’ambito della cura dell’interesse pubblico concreto, in conformità dei principi autonomistici e di leale collaborazione tra istituzioni.<sup>67</sup> È nel quadro di questo ordinamento così unitario e generale, che si deve prospettare il rapporto tra conferenza di servizi e procedimento amministrativo. Guardando alle sue finalità semplificative, la Conferenza costituirebbe un modello sostitutivo del procedimento che ne modifica l’iter e il rigido percorso sequenziale con la sintesi dei passaggi e dei tempi della decisione in un’unica istanza<sup>68</sup>. Muovendo, viceversa, dall’opinione secondo la quale la conferenza tenderebbe a razionalizzare e contestualizzare la valutazione e ponderazione degli interessi pubblici nella fase decisoria del procedimento, si escluderebbe categoricamente una sostituzione completa e globale del procedimento<sup>69</sup>. La questione però non è del tutto pacifica: invero, soprattutto dopo l’entrata in vigore della Riforma “Madia”, la conferenza sembra assumere tutte le sembianze di un autonomo procedimento amministrativo, con i suoi istituti partecipativi, i termini di convocazione e di conclusione, la disciplina della fase istruttoria, gli strumenti di semplificazione, nonché la nuova fase decisoria con i poteri sostitutivi potenziati attribuiti all’organo politico in caso di dissensi qualificati. Se si guarda alla nuova disciplina introdotta dalla Riforma Madia (D.lgs n. 127/2016) vengono meno i tratti genetici che identificavano l’istituto: la contestualità e l’accordo<sup>70</sup>. La necessità, oltre che l’opportunità, di un intervento organico sulla semplificazione amministrativa è stata fortemente dovuta all’efficienza amministrativa che si è trasformata, per merito della riforma, in effettività dei diritti dei cittadini nel loro rapporto con la pubblica amministrazione. L’amministrazione opera nella società e la semplificazione delle sue attività non deve costituire fattore di negazione dei diritti dei cittadini. Pertanto, il rapporto tra buon andamento e il principio di semplificazione ha deposto per l’introduzione di una nuova conferenza di servizi, denominata “semplificata” (artt.14 bis della legge n. 241 del 1990 e s.m.i. “Conferenza semplificata”), la quale *“è indetta dall’amministrazione procedente entro cinque giorni lavorativi dall’inizio del procedimento d’ufficio o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte. A tal fine l’amministrazione procedente comunica alle altre amministrazioni interessate:*

<sup>67</sup> La dottrina attribuisce alle conferenze in generale una natura concertativa che può stabilizzarsi in un centro unitario di imputazione giuridica (ad es. un collegio misto, atecnico o altro) o in uno strumento concertativo ma sempre finalizzato ad un risultato politico-amministrativo fondamentale. La Conferenza è del resto un organo indispensabile per l’attuazione del più volte menzionato principio cooperativo, essendo il «luogo di espressione e insieme di sintesi degli interessi regionali e statali coinvolti». Così, Corte cost. 11 febbraio 2016 n. 21 in *Diritto & Giustizia* 2016, 18 febbraio e A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita* in *Giur. Cost.*, fasc.1, 2016, p. 0015

<sup>68</sup> E.CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pp.508-509 in ELISA SCOTTI, *La conferenza di servizi*, cit., p.487

<sup>69</sup> F.G.SCOCA, *Analisi giuridica...* cit., pp.265 e ss; G.CUGURRA, *La concentrazione...* cit., pp.97 e ss.

<sup>70</sup> S.BATTINI, *La trasformazione della conferenza di servizi ...*, cit., pp. 3 e ss

a) l'oggetto della determinazione da assumere, l'istanza e la relativa documentazione ovvero le credenziali per l'accesso telematico alle informazioni e ai documenti utili ai fini dello svolgimento dell'istruttoria;

b) il termine perentorio, non superiore a quindici giorni, entro il quale le amministrazioni coinvolte possono richiedere, ai sensi dell'[articolo 2, comma 7](#), integrazioni documentali o chiarimenti relativi a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni;

c) il termine perentorio, comunque non superiore a quarantacinque giorni, entro il quale le amministrazioni coinvolte devono rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della conferenza, fermo restando l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento. Se tra le suddette amministrazioni vi sono amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, o alla tutela della salute dei cittadini, ove disposizioni di legge o i provvedimenti di cui all'articolo 2 non prevedano un termine diverso, il suddetto termine è fissato in novanta giorni;

d) la data della eventuale riunione in modalità sincrona di cui all'articolo 14-ter, da tenersi entro dieci giorni dalla scadenza del termine di cui alla lettera c), fermo restando l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento. Entro il termine di cui al comma 2, lettera c), le amministrazioni coinvolte rendono le proprie determinazioni, relative alla decisione oggetto della conferenza. Tali determinazioni, congruamente motivate, sono formulate in termini di assenso o dissenso e indicano, ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso. Le prescrizioni o condizioni eventualmente indicate ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso sono espresse in modo chiaro e analitico e specificano se sono relative a un vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto amministrativo generale ovvero discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico.

4. Fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi, la mancata comunicazione della determinazione entro il termine di cui al comma 2, lettera c), ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti previsti dal comma 3, equivalgono ad assenso senza condizioni. Restano ferme le responsabilità dell'amministrazione, nonché quelle dei singoli dipendenti nei confronti dell'amministrazione, per l'assenso reso, allorché implicito.

5. Scaduto il termine di cui al comma 2, lettera c), l'amministrazione procedente adotta, entro cinque giorni lavorativi, la determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14-quater, qualora abbia acquisito esclusivamente atti di assenso non condizionato, anche implicito, ovvero qualora ritenga, sentiti i privati e le altre amministrazioni interessate, che le condizioni e prescrizioni eventualmente indicate dalle amministrazioni ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso possano essere accolte senza necessità di apportare modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza. Qualora abbia acquisito uno o più atti di dissenso che non ritenga superabili, l'amministrazione procedente adotta, entro il medesimo termine, la determinazione di conclusione negativa della conferenza che produce l'effetto del rigetto della domanda. Nei procedimenti a istanza di parte la suddetta determinazione produce gli effetti della comunicazione di cui all'[articolo 10-bis](#). L'amministrazione procedente trasmette alle altre amministrazioni coinvolte le eventuali

osservazioni presentate nel termine di cui al suddetto articolo e procede ai sensi del comma 2. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nell'ulteriore determinazione di conclusione della conferenza.

6. Fuori dei casi di cui al comma 5, l'amministrazione procedente, ai fini dell'esame contestuale degli interessi coinvolti, svolge, nella data fissata ai sensi del comma 2, lettera d), la riunione della conferenza in modalità sincrona, ai sensi dell'articolo 14-ter.

7. 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, ai sensi dell'articolo 14-ter. In tal caso indice la conferenza comunicando alle altre amministrazioni le informazioni di cui alle lettere a) e b) del comma 2 e convocando la riunione entro i successivi quarantacinque giorni. 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 al comma 2, lettera b). In tal caso la riunione è convocata nei successivi quarantacinque giorni 2. “

L'altra conferenza, quella simultanea, diventa eccezionale, in presenza di specifici requisiti e presupposti che sono ravvisabili: 1-nella complessità del progetto tecnico presentato alla Conferenza per l'approvazione; 2-nei dissensi ritenuti insuperabili; 3- nelle richieste di modifica che si rivelino essenziali; 4- nelle richieste delle parti private e delle amministrazioni partecipanti. La conferenza “semplificata”, come modello ordinario di conferenza, interrompe il rapporto di necessaria presenza fra la conferenza di servizi e la riunione: l'esistenza della prima non dipende necessariamente dalla riunione e dalla presenza fisica contestuale dei rappresentanti unici delle amministrazioni partecipanti. Con l'apertura della conferenza semplificata si dà avvio a nuove forme di comunicazione digitale che rivisitano lo stesso concetto di contestualità e creano uno spazio virtuale per i soggetti pubblici partecipanti attraverso la comunicazione di pareri, documenti in un'unica piattaforma digitale.<sup>71</sup> In tal modo, sul piano della teoria generale e considerando il contenuto dell'art. 14 bis, la conferenza viene delineata come un istituto tipicamente vocato all'esame di una combinazione di atti, istanze, termini di conclusione per le determinazioni concordate collegati tra loro in vista della produzione di un effetto giuridico unitario, che danno luogo ad un'autonoma successione temporale, caratterizzata dalla prefissione dei momenti in cui gli atti e le attività debbono essere compiuti.<sup>72</sup> Tutto questo viene ricondotto alla conferenza che assorbe così l'intero procedimento, senza esserne solo una parte essenziale di semplificazione. L'altro elemento e cioè l'accordo tra tutte le amministrazioni intervenute nella Conferenza come momento essenziale di stabilità e vincolo tra le stesse perde definitivamente oggi con la Riforma la sua ragion d'essere. Esso scaturiva dalla valutazione contestuale degli interessi pubblici coinvolti nella conferenza e serviva ad

<sup>71</sup> S.BATTINI, *Op ult. cit.*, p.21

<sup>72</sup> V.DENTI, *Voce "Processo"* in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, Volume VII, Roma, 1997, pp. 22 e ss

individuare la soluzione che unanimemente era ritenuta meglio delle altre a contemperare gli interessi in gioco.<sup>73</sup> In particolare, l'accordo avrebbe costituito la fattispecie finalizzata al superamento della molteplicità di atti, di competenza di diversi soggetti. L'attuale riforma fa cadere completamente tale aspetto, potenziando la disciplina semplificata del superamento dei dissensi, anche espressi e qualificati, (anche con il procedimento parallelo instaurato presso l'organo politico dopo l'opposizione alla esecutività della determinazione conferenziale da parte delle amministrazioni titolari di interessi qualificati), che mette in crisi la nozione stessa di accordo. Con ciò si qualifica la conferenza, innanzitutto, come istituto di teoria generale; come un sistema orientato alla realizzazione dei principi di "buona amministrazione" e di buon andamento della pubblica amministrazione. La conferenza, quindi, assume la valenza generale di un concetto elastico la cui applicazione all'interesse pubblico concreto necessita di regole e parametri attuativi dei principi di semplificazione e di buon andamento. Tali principi costituiscono momenti attuali di mutazione della tesi tradizionale della conferenza come modalità di azione amministrativa alternativa al procedimento, deponendo, viceversa, per l'elaborazione e lo sviluppo di una natura giuridica di tipo "procedurale" dell'istituto, più consona a realizzare i nuovi e complessi equilibri tra semplificazione amministrativa, buon andamento e buona amministrazione. Da questa precisazione si coglie, d'altronde, la centralità e l'importanza dell'antica nozione del procedimento, quella di Nigro, per il quale "il procedimento appartiene al modo dell'organizzazione, in quanto cuce dinamicamente soggetti e interessi, in una trama che è anzitutto organizzativa"<sup>74</sup>. Dubbi a parte, è del resto innegabile come da questa Riforma emerga veramente una nuova conferenza di servizi, più procedura che procedimento, dove rileva maggiormente il modo di comportarsi degli agenti tenuti ad osservare un complesso di formalità dettate dalla legge che si debbono osservare per raggiungere un determinato risultato concreto nel sistema dell'organizzazione amministrativa<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> S.BATTINI, *op.ult. cit.*, p. 3

<sup>74</sup> M.NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Riv. Dir.proc.*, 1980, p.252; ID., *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione a proposito di un recente disegno di legge*, in F.TRIMARCHI, a cura di, *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione in Atti del Convegno, Messina-Taormina, 25-26 febbraio, Milano, 1990*, pp.14 e ss in S.BATTINI, *op.cit.*, p.2.

<sup>75</sup> Cfr. S.BATTINI, *cit.* Sul punto, G.BERTI, *Diritto e Stato: Riflessioni sul cambiamento*, Padova, 1986, p.344

Secondo il quale la procedura era intesa come recupero del concetto di parte all'interno del procedimento stesso, con conseguente "processualizzazione" dell'azione amministrativa; concetti, procedimento e procedura, trattati autonomamente dalla dottrina successiva con il potenziamento del ruolo della procedura come sequenza materiale di funzioni, compiti amministrativi preordinati ad un risultato finale, e perciò considerata in un'ottica più operativa che teorica. Il concetto di procedimento amministrativo, invece, ha comunque conservato una sua valenza formale come sintesi logica di atti, fatti e comportamenti ma ha assunto una dimensione sostanzialistica con il recupero del rapporto amministrazione - cittadino e l'insieme dei diritti e dei doveri caratteristici di una tale relazione giuridica. Per un inquadramento dottrinale del procedimento amministrativo, si vedano i lavori di M.S.GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*. Milano, 1939, pp.79 e ss; A.M. SANDULLI, *IL*

#### 4- Considerazioni conclusive

È tempo di raccogliere le fila della ricerca, anche se essa meriterebbe un migliore approfondimento. La riforma Madia in tema di Conferenza di servizi sembra voler ridurre “la complessità inutile e patologica nel nostro sistema amministrativo, intervenendo nella disciplina sostanziale delle singole funzioni amministrative, riducendone la frammentazione e dispersione.”<sup>76</sup>. In questo contesto, l'intento della riforma è stato quello di potenziare gli strumenti di raccordo “occasionale”, già esistenti tra amministrazioni, per renderli più funzionali e conformi alle rinnovate esigenze dei cittadini. Oggi vi sono diverse tipologie di conferenze di servizi, ognuna strutturata e disciplinata per differenti esigenze funzionali. Tutte però costituiscono una procedura a sé stante, con proprie fasi, proprie regole costitutive, disciplina e svolgimento dei lavori. In un tale contesto, la ratio che ha spinto il legislatore nel differenziarle sta nell'esigenza di creare un nuovo sistema amministrativo teso a potenziare il leale coordinamento delle amministrazioni e la loro reciproca collaborazione in funzione di una maggiore semplificazione delle attività amministrative. L'evoluzione normativa ha così creato un ampio sistema di conferenze, ricollegabili, in ultima analisi, sia al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., che all'art. 5, nella parte in cui fa obbligo alla Repubblica di “adeguare i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”. La “Riforma Madia” ha poi messo in crisi gli unici elementi comuni di tutte le conferenze e cioè la sincronia e la contestualità dell'operare. L'istituto della Conferenza ha così assorbito il procedimento e lo ha sostituito ma divenendo essa stessa un procedimento <sup>77</sup>. Per queste ragioni, sotto il profilo teorico e dogmatico, il problema della sua natura giuridica è tutt'altro che risolto, data la certa e rinnovata attenzione dei giuristi, intenti sia nel conferire concretezza al modus operandi dell'istituto che, nello stesso tempo, a rivisitare forme atipiche di coordinamento e di collaborazione tra istituzioni nel sistema amministrativo. Sul punto, la natura giuridica non dipenderà solo dalle innovazioni introdotte ma, soprattutto, dal percorso di applicazione pratica della conferenza. Più che attendersi, nell'immediato, risposte risolutive definitive alla frammentazione delle competenze e alla semplificazione, occorre guardare ancora alla conferenza di servizi come ad un utile

---

procedimento amministrativo, Milano, 1940; F.BENEVNUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo in Riv. Trim.dir pubbl.* 1952, pp.118 e ss; E.M.MARENGHI, *Procedimenti e processualprocedimento, cit.*, pp. 138 e ss; A. VALORZI, *Procedure amministrative e modelli di responsabilità, «Jus»*, 2003/1, pp. 53-67; U.ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir.amm.*, 2007, pp.779 e ss.

<sup>76</sup> F.SCALIA, *Prospettive e profili problematici della nuova conferenza di servizi* in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc.6, 2016, pp. 625 e ss. Il quale afferma che “ E necessaria, infine, da parte del Governo un'attenta valutazione della prassi applicativa dei nuovi strumenti — e tra questi, della rinnovata conferenza di servizi — e dei relativi effetti. Ciò sia per selezionare le *best practices* da diffondere tra le varie amministrazioni, al fine di elevare e rendere omogeneo il livello delle loro prestazioni, sia per predisporre mirati interventi normativi correttivi”.

<sup>77</sup> S.BATTINI, *La trasformazione della conferenza di servizi... cit.*, p.15.



strumento di raccordo e di razionalizzazione amministrativa per l'effettività sostanziale dei rapporti tra l'amministrazione e i cittadini.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> S:BATTINI, *La trasformazione della conferenza di servizi*, op. ult. cit., p.15