**La conferenza di servizi: strumento di composizione dei conflitti?**[[1]](#footnote-1)

La conferenza di servizi potrebbe essere davvero uno strumento idoneo a comporre i conflitti tra le pubbliche amministrazioni (l’uso del condizionale non è casuale).

Alla conferenza di servizi partecipano più amministrazioni titolari di diversi interessi; dunque è abbastanza frequente che tali enti non abbiano la stessa posizione sulla questione che deve essere decisa.

Ebbene, la conferenza di servizi dovrebbe essere la sede nella quale i diversi punti di vista trovano una composizione.

L’importanza riconosciuta a tale istituto è dimostrata dai tanti monitoraggi effettuati dallo Stato, dalle Regioni e da Confindustria[[2]](#footnote-2).

Pur essendo un modello procedimentale molto ambizioso, la conferenza di servizi ha sempre avuto dei problemi di funzionamento pratico.

Lo dimostrano i diversi interventi del legislatore volti a correggerne e modificarne la disciplina.

Anche la riforma Madia ed il collegato decreto legislativo n. 127 del 2016 hanno introdotto modifiche che sono potenzialmente idonee a migliorarne il funzionamento[[3]](#footnote-3).

Le novità più rilevanti sono:

* l’introduzione, per le fattispecie più semplici, della conferenza semplificata o asincrona prevedendo per essa “termini perentori”;
* l’introduzione, per le amministrazioni statali, della figura del rappresentante unico[[4]](#footnote-4);
* la sostituzione, nei casi di dissensi qualificati o regionali, dell’istituto della rimessione al Consiglio dei Ministri con quello della opposizione dinanzi al medesimo organo costituzionale;

Le novità introdotte dalla Riforma Madia sembrano aver contribuito al miglior funzionamento della conferenza (secondo il monitoraggio eseguito da FormezPA per conto del Dipartimento della Funzione pubblica, nel giugno del 2017, la riforma sta dando buoni risultati, in particolare in Regione Sardegna[[5]](#footnote-5)); ciò nonostante la conferenza di servizi non sembra ancora capace di esprimere pienamente le sue potenzialità.

I motivi di tale situazione sono molteplici.

In primis permangono alcuni problemi inerenti la stessa disciplina della conferenza. Ognuno di essi richiederebbe una autonoma trattazione, pertanto, in questa sede, mi limiterò ad elencarli:

* la mancata previsione di modelli di istruttoria pubblica seppur previsti dall’art. 2, comma 1, lett. b)della legge Madia[[6]](#footnote-6);
* la non chiara disciplina dei termini della conferenza**,** che spesso consente alle Amministrazioni di dilatare la durata della conferenza[[7]](#footnote-7);
* la non chiara disciplina degli interessi sensibili, che rende difficile per le Amministrazioni gestire i casi di silenzio assenso o di dissenso imperfetto – assenso;
* il non chiaro coordinamento tra la disciplina generale della conferenza e quella dettata dalle norme di settore, nonché il non chiaro raccordo con le altre norme della legge n. 241 del 1990 e, in particolare, con l’art. 17 *bis,* avente ad oggettoil silenzio assenso tra pubbliche amministrazione;
* l’imperfetta disciplina della fase successiva alla decisione del Consiglio dei Ministri sull’opposizione proposta dalle Amministrazioni che hanno espresso un “dissenso qualificato”.

Altri problemi invece attengono al come le amministrazioni partecipano alla conferenza di servizi, al come la disciplina viene applicata dall’amministrazione che gestisce la conferenza e, più in generale, all’atteggiamento che il funzionario ha di fronte alle responsabilità che ovviamente discendono dal decidere.

La conferenza di servizi come è stato osservato ha due anime[[8]](#footnote-8): è stata introdotta in via generale per velocizzare i meccanismi decisionali[[9]](#footnote-9) delle amministrazioni pubbliche quando sono coinvolti una pluralità di interessi ma la sua funzione è molto più complessa e delicata; la conferenza di servizi infatti è il luogo in cui si confrontano (o meglio, si dovrebbero confrontare) e si coordinano (o meglio, si dovrebbero coordinare) gli organi di diverse pubbliche amministrazioni e gli interessi che rappresentano[[10]](#footnote-10).

Questa seconda “anima” della conferenza emerge con chiarezza dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 5044 del 2016 secondo la quale “La conferenza di servizi non costituisce solo un “momento” di semplificazione dell’azione amministrativa…ma anche e soprattutto un momento di migliore esercizio del potere discrezionale della pubblica amministrazione, attraverso una più completa ed approfondita valutazione degli interessi pubblici (e privati) coinvolti, a tal fine giovandosi dell’esame dialogico e sincronico degli stessi”[[11]](#footnote-11).

È stato efficacemente notato che la conferenza di servizi “consente di ricucire sul piano operativo il frazionamento delle competenze e la distribuzione, tra i vari centri di imputazione, (della cura) degli interessi pubblici” e che essa “costituisce un rimedio idoneo a fronteggiare…sotto il profilo dell’efficienza, questo policentrismo imperfetto, riannodando le competenze nel momento in cui i diversi poteri vengono concretamente esercitati[[12]](#footnote-12).

Autorevole dottrina ha rilevato nella conferenza di servizi il simbolo della “modificazione dei paradigmi consueti del diritto amministrativo”[[13]](#footnote-13).

Il valore aggiunto della conferenza di servizi sta nel fatto che essa mette al centro del procedimento il problema e non più le pubbliche amministrazioni[[14]](#footnote-14).

Il risultato che dovrebbe scaturire da tale confronto non è la mera sommatoria delle singole posizioni delle amministrazioni coinvolte ma dovrebbe essere caratterizzato da quel *quid pluris* derivante dall’arricchimento reciproco che scaturisce solo dal reale e onesto confronto.

Ho usato il condizionale perché dalla mia esperienza personale ho l’impressione che le amministrazioni pubbliche invitate alle conferenze di servizi non sempre partecipino ad esse con l’autentica intenzione di confrontarsi lealmente al fine del serio contemperamento degli interessi pubblici coinvolti (evitando inutili e dispendiosi conflitti), ma che a volte vi partecipino in modo refrattario a qualunque confronto[[15]](#footnote-15).

Anche quando le amministrazioni pubbliche sono aperte al confronto, il buon esito della conferenza di servizi è tutt’altro che scontato.

Il Consiglio di Stato, nel parere n. 890 del 2016 sullo schema di riforma[[16]](#footnote-16), ha evidenziato che uno dei principali problemi della conferenza di servizi è sempre stato quello di “aver dovuto spesso supplire alla impossibilità (o talvolta, incapacità) del legislatore di definire gerarchie di finalità e di interessi”.

In assenza di indicazioni legislative in merito alla graduazione degli interessi pubblici, è stata dunque affidata alla capacità dei soggetti presenti in conferenza la composizione dei valori in gioco.

È evidente – anche tenuto conto della pluralità di interessi pubblici oggi riconosciuti dall’ordinamento giuridico e della frammentazione delle competenze amministrative[[17]](#footnote-17) - quanto sia complicato[[18]](#footnote-18) comporre tutti gli interessi pubblici coinvolti in un procedimento e, ovviamente, le difficoltà aumentano in modo direttamente proporzionale all’aumento della complessità del procedimento stesso.

Per tale ragione il Consiglio di Stato, nel parere citato, evidenziava l’opportunità che alla semplificazione procedimentale della conferenza si accompagnasse un’attività di semplificazione sostanziale che si concretizzasse in politiche pubbliche capaci di regolare e graduare i diversi interessi, allo scopo di renderne più agevole la composizione; semplificazione che ad oggi non è stata ancora attuata.

L’attività di composizione degli interessi (seppur complessa) non può che essere svolta dalla pubblica amministrazione in sede procedimentale[[19]](#footnote-19); ciò in quanto gli interessi pubblici, a seconda del caso concreto, potrebbero richiedere un diverso bilanciamento[[20]](#footnote-20).

Certo, tale attività richiede ottime capacità tecniche, giuridiche e di mediazione e, soprattutto, volontà di decidere.

Viene qui in evidenza un’ulteriore causa del non soddisfacente funzionamento della conferenza di servizi.

Il Consiglio di Stato, nel parere citato, evidenzia che il meccanismo costruito dalla legge non è sufficiente senza il fattore “umano”.

L’amministrazione procedente, come ben sottolineato dal Consiglio di Stato, deve essere capace “da un punto di vista organizzativo-procedimentale, di condurre la conferenza di servizi verso la tempestiva assunzione della decisione finale…conoscendo nel dettaglio e utilizzando tutti gli strumenti procedimentali che la legge le offre”; deve essere capace, da un punto di vista professionale, di trovare la soluzione del problema dei cittadini; deve essere capace, da un punto di vista giuridico, “di assumersi la sue responsabilità senza timori piuttosto che preferire soluzioni più prudenti, ma meno efficaci…”. Infine, deve essere capace, da un punto di vista tecnico, “di non limitarsi all’analisi del profilo giuridico-amministrativo nella valutazione dei diversi interessi pubblici ma di considerare anche gli aspetti economici delle problematiche all’esame misurando e quantificando l’impatto delle misure amministrative da adottare”[[21]](#footnote-21).

I funzionari che operano nella pubblica amministrazione, invece, non sempre conoscono o comunque applicano in modo efficiente gli strumenti di cui dispongono.

Dall’analisi della giurisprudenza emerge che la pubblica amministrazione a volte nonapplica correttamente la disciplina dell’istituto del dissenso e del silenzio assenso - soprattutto quando sono in gioco interessi sensibili[[22]](#footnote-22) e non ricorre spesso alla conferenza preliminare[[23]](#footnote-23)(anche quando la complessità del progetto lo richiederebbe).

È stato notato che l’Amministrazione a volte non applica correttamente l’istituto del rappresentante unico, omettendone addirittura la nomina[[24]](#footnote-24); inoltre, è stata registrata la tendenza delle amministrazioni a far ricorso, per la disciplina tra rappresentante e rappresentati, alle regole generali della conferenza di servizi[[25]](#footnote-25).

L’amministrazione che indice la conferenza, inoltre, non sempre è capace di contemperare gli interessi coinvolti e quindi di comporre il conflitto[[26]](#footnote-26).

A tale proposito sarebbe auspicabile l’introduzione di percorsi di formazione obbligatoria per i dipendenti pubblici che debbono gestire le conferenze di servizi, non solo in tema di procedimento amministrativo, ma anche di gestione delle dinamiche organizzative e di negoziazione pubblica*[[27]](#footnote-27)*.

Spesso poi l’Amministrazione che indice la conferenza ha paura di decidere: teme le possibili eventuali azioni giudiziarie con le connesse richieste risarcitorie, teme possibili interventi della Corte dei Conti, della Procura della Repubblica, dell’ANAC e delle altre autorità indipendenti eventualmente coinvolte.

Sullo sfondo, infine, il non soddisfacente funzionamento della conferenza di servizi trova la sua causa in un problema di ordine generale, la “crisi del processo di decisione pubblica”[[28]](#footnote-28).

Nella Relazione di inaugurazione dell’Anno Giudiziario 2018 il Presidente Alessandro Payno ha affermato che la politica non riesce a compiere in modo autorevole e significativo quel bilanciamento di valori che costituisce la missione sua propria.

La legge che dovrebbe essere l’atto politico per eccellenza diventa più incerta e sempre meno capace di regolare gli interessi in gioco e ciò determina il trasferimento del “conflitto” in sede procedimentale e se anche in questa sede non si riesce a comporre in modo effettivo il conflitto, questo si trasferisce inevitabilmente nelle aule giudiziarie.

Le controversie politiche diventano giuridiche, anzi giudiziarie “Molti conflitti politico-sociali riguardanti il bilanciamento tra le esigenze dell’ambiente e quello dello sviluppo economico si trasferiscono direttamente nelle aule dei giudici amministrativi”[[29]](#footnote-29).

Come è stato evidenziato[[30]](#footnote-30) l’espansività della giurisdizione amministrativa determina l’offuscamento dell’Amministrazione[[31]](#footnote-31), con la diffusione dell’idea che quello che non è possibile ottenere dall’amministrazione si possa ottenere dal giudice amministrativo.

La pubblica amministrazione dovrà, pertanto, cercare di recuperare il suo “insostituibile” ruolo - ruolo di cui, in altri Paesi europei, essa è molto più consapevole[[32]](#footnote-32).

In questa situazione, affinché, in generale, la pubblica amministrazione riacquisti il suo ruolo e, nello specifico, impari a sfruttare tutte le potenzialità della conferenza di servizi, ivi compresa e soprattutto quella di comporre i conflitti tra le pubbliche amministrazioni, il giudice deve verificare se è stato fatto buon uso degli strumenti procedimentali a disposizione e, in caso negativo, attraverso la sentenza, incoraggiare la pubblica amministrazione ad utilizzarli in modo corretto.

Se la disciplina della conferenza non è ancora perfetta e completa, è il giudice a dover dare all’Amministrazione degli indirizzi, interpretando le norme alla luce dell’art. 97 della Costituzione e quindi alla luce del principio di buon andamento, contribuendo così alla costruzione della regola di comportamento, ricordandosi che, come recentemente ha osservato il Consiglio di Stato[[33]](#footnote-33), il modello di correttezza e buona amministrazione si è andato evolvendo nel diritto vivente: “alla tradizionale ed imprescindibile funzione di garanzia di legalità nel perseguimento dell’interesse pubblico, la funzione amministrativa viene a rivestire anche un ruolo di preminente importanza per la creazione di un contesto idoneo a consentire l’intrapresa di iniziative private, anche al fine di accrescere la competitività del Paese nell’attuale contesto internazionale, secondo la logica del confronto e del dialogo tra P.A. e cittadino”.

Il giudice amministrativo dunque, sempre nel rigoroso rispetto delle scelte del legislatore, deve procedere per principi perché sa che, in nome dei principi, può essere resa più chiara la portata della norma e possono essere integrate le lacune della legge.

Rispondere a questa situazione di incertezza significa esercitare in modo eminente il servizio pubblico della giustizia[[34]](#footnote-34).

Flavia Risso

Magistrato Tar Piemonte

Pubblicato 21 agosto 2019

1. Relazione al Convegno nazionale di studi *Il giudice amministrativo nei conflitti tra pubbliche amministrazioni: giurisdizione, mediazione, supplenza.* - II SESSIONE - *I territori del conflitto,* tenutosi al Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia, sezione di Lecce il 21-22 settembre 2018. [↑](#footnote-ref-1)
2. Sui risultati derivanti dall’applicazione della conferenza di servizi dopo la riforma Madia si richiama il sito [*www.italiasemplice.gov.it*](http://www.italiasemplice.gov.it)*,* creato dal Dipartimento della funzione pubblica, nel quale si trovano pubblicate tutte le richieste formulate e le problematiche proposte dalle amministrazioni pubbliche tramite un apposito *help desk.* In merito G. VESPERINI, *Giornale Dir. Amm*., 2017, 6, 697. [↑](#footnote-ref-2)
3. Sul punto si richiama l’Analisi di impatto della regolazione (A.I.R.) relativa al decreto legislativo di riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi ai sensi dell’articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124 recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” (che richiama l’importante contributo della Regione Piemonte in *Osservatorio sulla riforma amministrativa* “*La Conferenza di servizi – analisi empirica ed esperienze a confronto – aprile 2009*”). [↑](#footnote-ref-3)
4. Sul rappresentante unico si richiama il parere del Consiglio di Stato del 29 marzo 2018, n. 468. [↑](#footnote-ref-4)
5. Monitoraggio e verifica dell’attuazione delle misure di semplificazione della legge n. 124 del 2015, degli interventi previsti nell’agenda per la semplificazione e dell’operatività degli sportelli. 02 – Report di monitoraggio sull’attuazione delle nuova disciplina in materia di conferenza di servizi – D.Lgs. n. 127/2016 pubblicato su *monitoraggioprogetti.formez.it/Home/ScaricaProdotto/16034RO26/717.* [↑](#footnote-ref-5)
6. M. BOMBARDELLI, *Le novità della riforma Madia – La nuova disciplina della conferenza di servizi*, in *Giur. It*., 2016, 12, 2793. L’Autore evidenzia che tale assenza è “troppo importante nel quadro delle modifiche previste dalla legge delega per pensare che il legislatore delegato non ci debba tornare”. Sull’importanza della partecipazione M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Scritti giuridici*, II, Milano, 1996 “…la sempre più diffusa consapevolezza della insufficienza “democratica” della democrazia “costituita”, “organizzata” e la avvertita necessità di contrastare l’inesorabile processo verso la centralizzazione delle grandi scelte, anzitutto di quelle economiche e la connessa progressiva burocratizzazione e tecnicizzazione degli apparati…tentando di reintrodurre, nella macchina collettiva, l’uomo nella sua singolarità o nelle aggregazioni sociali immediate”;R. CHIEPPA, *Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo*, in *Riv.trim.dir.pubb*., 2010, 667. Sulla democrazia partecipata F. PATRONI GRIFFI, *Autonomie locali e nuove forme di democrazia: ovvero, del recupero della partecipazione*, relazione al Convegno su “*Principio di sussidiarietà, servizi pubblici, procedure di democrazia partecipativa e deliberativa”,* tenutosi in occasione della IX settimana di studi sulle autonomie locali, Università del Piemonte Orientale, Alessandria 8-9 maggio 2017, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Il Presidente afferma che “Può sembrare, e in gran parte lo è, che la partecipazione al procedimento amministrativo nei suoi termini classici sia qualcosa di distante dall’idea di partecipazione come forma di una nuova democrazia…Ma se si tiene presente che la partecipazione nel procedimento è stata vista, al di là del dato garantista del contraddittorio, come “partecipazione collaborativa” finalizzata alla ponderazione degli interessi pubblici e dei privati, mi sembra che le acquisizioni teoriche, con ricadute pratiche, dei più recenti studi sul procedimento e la stessa disciplina positiva che dal 1990 ha avuto grande impulso, possano avere risvolti utili nel dibattito sul recupero di partecipazione in una visione moderna di democrazia non a caso definitiva partecipativa o deliberativa”. [↑](#footnote-ref-6)
7. G. VESPERINI, *Giornale Dir. Amm*., 2017, 6, 697 afferma che i problemi interpretativi di maggiore rilievo riguardano la disciplina dei termini previsti dalle norme per lo svolgimento delle varie fasi della conferenza. [↑](#footnote-ref-7)
8. F. BASSANINI e L. CARBONE, *La conferenza di servizi. Il modello e i principi*, in *La nuova disciplina generale dell’azione amministrativa*, a cura di V. CERULLI IRELLI, Napoli, 2006. [↑](#footnote-ref-8)
9. Sulla semplificazione amministrativa in Italia: F.PATRONI GRIFFI, *La semplificazione amministrativa*, Intervento al Convegno “*Il sistema amministrativo a dieci anni dalla riforma Bassanini*”, 31 gennaio 2008, Università di Roma 3, in *www.giustizia-amministrativa.it*. [↑](#footnote-ref-9)
10. D. D’ORSOGNA, *La Conferenza di servizi*, in F.G.SCOCA, *Diritto Amministrativo,* Torino, 2017, 253. L’Autore distingue, sotto un profilo strutturale, le conferenze procedimentali dalle conferenze operazionali. L’Autore afferma che “Alla conferenza di servizi (che sostanzia una delle forme dell’operazione amministrativa) è possibile riconoscere anche una inedita rilevanza (di nuova relazione) organizzativa”. G. SORICELLI, *Profili problematici e ricostruttivi della natura giuridica della Conferenza di servizi dopo la riforma Madia*, a pag. 3 fa riferimento a un modello di organizzazione della funzione amministrativa. [↑](#footnote-ref-10)
11. Consiglio di Stato, sez. IV, 1 dicembre 2016, n. 5044 commentata da S. BUCELLO, *Riflessioni a margine della sentenza del Consiglio di Stato n. 5044/2016 per un corretto inquadramento della conferenza di servizi semplificata*, in *Federalismi.it*, 8/2018. [↑](#footnote-ref-11)
12. F.G.SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir.Amm*., 2/1999, p.259. [↑](#footnote-ref-12)
13. S. CASSESE, *L’arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim.dir.pubbl*., 2001, pag. 601 ss. L’Autore afferma che la Conferenza di servizi “nasce per rendere contestuali decisioni parallele, e, quindi, per rendere più spedite le conclusioni di procedimenti complessi. Finalità sussidiaria è quella di permettere concessioni reciproche tra le amministrazioni portatrici di interessi pubblici equiordinati. La iniziativa e, poi, la partecipazione dei privati ne trasforma definitivamente la funzione in luogo di scambio. Da mezzo per soddisfare esigenze delle amministrazioni pubbliche, diviene strumento per realizzare finalità dei privati”. [↑](#footnote-ref-13)
14. BASSANINI e L. CARBONE, *La conferenza di servizi. Il modello e i principi*, in *La nuova disciplina generale dell’azione amministrativa*, a cura di V. CERULLI IRELLI, Napoli, 2006, p. 3. Gli Autori evidenziano che “Ad una serie di valutazioni separate di singoli interessi pubblici – in cui ciascuna amministrazione tende ad “assolutizzare” quello per la cura del quale è proposta, ponendo se stessa al centro del problema – si sostituisce, così, un “dialogo tra amministrazioni” che conduce ad una valutazione unica, globale e contestuale di tutti gli aspetti coinvolti. Poiché unico è il risultato finale cui si mira, unico è il tessuto di interessi su cui si incide, unica è, spesso, la pretesa sostanziale del privato o dell’impresa che ha richiesto l’(articolato, se non frammentato) intervento pubblico”. [↑](#footnote-ref-14)
15. Sul punto LUISA TORCHIA, *I nodi della pubblica amministrazione,* Editoriale Scientifica, 2016, pag. 22. [↑](#footnote-ref-15)
16. Parere del Consiglio di Stato, Commissione speciale, n. 890 del 7 aprile 2016 avente ad oggetto “*Schema di decreto legislativo 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, recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”, p. 33. [↑](#footnote-ref-16)
17. P. LAZZARA*, I procedimenti autorizzatori per la realizzazione degli impianti (semplificazione, “Nimby”, ostacoli pubblici e privati*, in *La disciplina della gestione dei rifiuti tra ambiente e mercato*, *Annuario di diritto dell’energia*, 2018 a cura di L. CARBONE, G. NAPOLINATO e A. ZOPPINI. [↑](#footnote-ref-17)
18. D. D’ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002. [↑](#footnote-ref-18)
19. Sul punto F. PATRONI GRIFFI, *Valori e principi tra procedimento amministrativo e responsabilizzazione dei poteri pubblici (con un’attenzione in più per invalidità non invalidante del provvedimento, efficienza e trasparenza, danno da ritardo),* Relazione al convegno “*La disciplina dell’azione amministrativa a vent’anni dalla legge n. 241 del 1990*”, Roma, Palazzo Spada, 12 gennaio 2011, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Il Presidente evidenzia che “l’interesse pubblico non può essere compiutamente definito nell’astratta previsione di legge, ma è determinato nel procedimento come risultato dell’esercizio di un potere “partecipato”, nell’accezione di Benvenuti, quando non “concordato”, nella logica degli accordi della legge 241. È da qui che nasce la tensione persistente tra principio di legalità e determinazione in concreto dell’assetto degli interessi nell’esercizio di funzione…”. Sul punto anche F. PATRONI GRIFFI, *Il procedimento amministrativo ieri oggi e domani,* Relazione al convegno “*Riflessioni sul procedimento amministrativo – a trenta anni dalla scomparsa di Aldo M. Sandulli*”, Roma 12 dicembre 2014, in *www.giustizia-amministrativa.it*. [↑](#footnote-ref-19)
20. BASSANINI e L. CARBONE, *La conferenza di servizi. Il modello e i principi, in La nuova disciplina generale dell’azione amministrativa*, a cura di V. CERULLI IRELLI, Napoli, 2006, p. 8. È stato osservato che il meccanismo delle “posizioni prevalenti” consente all’Amministrazione di superare eventuali questioni minoritarie di mera opportunità; mentre occorrerà, pur in presenza di posizioni prevalenti favorevoli, un maggior approfondimento motivazione in caso di obiezioni di legittimità. [↑](#footnote-ref-20)
21. Parere del Consiglio di Stato, Commissione speciale, n. 890 del 7 aprile 2016, avente ad oggetto “*Schema di decreto legislativo 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, recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”, p. 35. [↑](#footnote-ref-21)
22. Se viene paventato un problema sanitario, ambientale o di tutela del paesaggio o del territorio, anche se il dissenso non è motivato, pertinente e costruttivo o non è stato espresso in conferenza o la situazione in fatto non è chiara, l’Amministrazione a volte tende a ritenere prevalente questo interesse sensibile concludendo il procedimento in senso negativo senza procedere alla necessaria istruttoria. Emblematico è il caso sotteso alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV. 13 ottobre 2015, n. 4732 dove l’Amministrazione aveva concluso il procedimento amministrativo in senso negativo sulla base dei pareri della Soprintendenza e dell’ufficio parchi espressi fuori dalla conferenza di servizi. Su questa sentenza il commento di C. CARRERA, *Interessi sensibili e dissenso espresso fuori dalla conferenza di servizi – il commento*, in *Urb. e appalti*, 2016, 5, 577. [↑](#footnote-ref-22)
23. D. D’ORSOGNA, *La Conferenza di servizi*, in F.G.SCOCA, *Diritto Amministrativo*,Torino, 2017, 258. [↑](#footnote-ref-23)
24. G. VESPERINI, *Giornale Dir. Amm*., 2017, 6, 697. L’Autore evidenzia che “In questi casi, quindi, l’interlocuzione tra l’amministrazione procedente e le altre amministrazioni partecipanti alla conferenza si svolge secondo le regole della precedente disciplina, mentre svanisce la potenziale semplificazione legata alla anticipazione rispetto alla conferenza, della composizione degli interessi curati dalle amministrazioni di un medesimo livello di governo”. [↑](#footnote-ref-24)
25. G. VESPERINI, *Giornale Dir. Amm*., 2017, 6, 697. L’Autore evidenzia che “In questo modo, però, questi rapporti si strutturano nelle forme di una sorta di subconferenza in funzione della conferenza vera e propria, con la duplice conseguenza di riproporre per la prima gli stessi problemi che si pongono per la seconda”. [↑](#footnote-ref-25)
26. Su quest’ultimo punto si richiama la recente sentenza del T.A.R. Campania, sez. III, 30 agosto 2018, n. 5307 che insiste sulla necessità, anche nell’ottica del principio della leale collaborazione, che la composizione del conflitto tra le pubbliche amministrazioni avvenga in seno alla conferenza di servizi. In merito si richiama anche la recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 24 maggio 2018, n. 3109 in materia di procedimenti relativi ad impianti di produzione di energia rinnovabili. [↑](#footnote-ref-26)
27. M. SANTINI, *La nuova conferenza di servizi dopo la Riforma Madia*, Dike Giuridica Editore, Roma, 2016, p. 149. L’Autore nella premessa evidenzia la necessità di un “processo di riconversione dei modelli culturali che attualmente dominano la pubblica amministrazione del nostro paese. Riconversione che dovrà pertanto appuntarsi non più soltanto su operazioni di tipo normativo ma anche – e soprattutto – su interventi (pure di tipo formativo) che possano contribuire a sviluppare nuovi e diversi modi e capacità di decidere in capo ai pubblici funzionari”. [↑](#footnote-ref-27)
28. Relazione del Presidente Alessandro Pajno per l’Inaugurazione dell’anno giudiziario 2018, pubblicato su *www.dirittoegiustizia.it/allegati/PP\_AMM\_18InaugurazioneAnnoGiudizario\_s.pdf.* [↑](#footnote-ref-28)
29. Relazione del Presidente Alessandro Pajno per l’Inaugurazione dell’anno giudiziario 2018, pubblicato su *www.dirittoegiustizia.it/allegati/PP\_AMM\_18InaugurazioneAnnoGiudizario\_s.pdf.* [↑](#footnote-ref-29)
30. G. MONTEDORO, *Il giudice e l’economia*, Luiss University Press, Roma, 2015. [↑](#footnote-ref-30)
31. Sul punto S.FOÀ, *La perdita di credibilità dell’apparato amministrativo come valore costituzionale e riferimento per il dibattito sulle riforme istituzionali*, in *Federalismi.it*, 1/2018. [↑](#footnote-ref-31)
32. Sul punto, si richiama l’interessante contributo di G. ADAMO, *Il processo amministrativo tedesco visto da vicino,* pubblicato in [*www.giustizia-amministrativa.it*](http://www.giustizia-amministrativa.it). L’autrice evidenzia che in Germania la consapevolezza di rendere un servizio è ciò che caratterizza non solo l’atteggiamento dei giudici e degli avvocati, ma anche la stessa attività delle amministrazioni tedesche. L’affidabilità dell’apparato pubblico e il senso di responsabilità che la giustifica rendono le condizioni in cui operano le regole di diritto del tutto incomparabili con quelle italiane. “L’impressione che si trae da questa esperienza è quella di un’amministrazione che è consapevole della propria missione di servizio a favore della collettività e che agisce in vista non di un interesse pubblico così astratto da sembrare evanescente, bensì nella ben più concreta e percepibile prospettiva di perseguire quale scopo il benessere dei cittadini”. [↑](#footnote-ref-32)
33. Consiglio di Stato, sez. VI, 6 marzo 2018, n. 1457. [↑](#footnote-ref-33)
34. Relazione del Presidente Alessandro Pajno per l’Inaugurazione dell’anno giudiziario 2018, pubblicato su *www.dirittoegiustizia.it/allegati/PP\_AMM\_18InaugurazioneAnnoGiudizario\_s.pdf.* [↑](#footnote-ref-34)