



# CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica  
<https://rivista.camminodiritto.it>



## **IL RAPPRESENTANTE UNICO DELLE AMMINISTRAZIONI E IL CONTEMPERAMENTO DEGLI INTERESSI PUBBLICI NEL NUOVO MODELLO DI CONFERENZA DI SERVIZI**

---

*La nuova disciplina della conferenza di servizi e l'introduzione della figura del "rappresentante unico" delle Amministrazioni tra esigenze di semplificazione e coordinamento dell'azione amministrativa*

---

di **Antonello Fiori**  
IUS/09 - ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO  
Estratto dal n. 7/2018 - ISSN 2532-9871

Direttore responsabile  
**Alessio Giaquinto**

Pubblicato, Lunedì 16 Luglio 2018

**Sommario:** 1. Premesse introduttive e inquadramento normativo – 2. Il D. Lgs. 30 giugno 2016, n. 127: principali elementi innovativi – 3. Conferenza di servizi (simultanea) e rappresentanti unici delle Amministrazioni – 4. Composizione degli interessi pubblici e formazione della volontà del rappresentante unico – 5. I recenti indirizzi del Consiglio di Stato sul rappresentante delle Amministrazioni centrali dello Stato – 6. Considerazioni conclusive.

## 1. Premesse introduttive e inquadramento normativo

La conferenza di servizi rappresenta uno dei più importanti istituti di semplificazione dell'azione amministrativa <sup>[1]</sup>, introdotto in via generale dalla Legge 7 agosto 1990, n. 241, recante Nuove norme sul procedimento amministrativo, di cui costituisce uno dei principali pilastri <sup>[2]</sup>.

Com'è noto, la funzione primaria dell'istituto è, in sostanza, quella di coordinare l'attività delle Amministrazioni attraverso la valutazione, in unico contesto logico e temporale, dei molteplici e differenziati interessi di cui le stesse sono portatrici (rilevanti nell'ambito di un dato procedimento amministrativo) al fine di individuare l'interesse pubblico primario o prevalente <sup>[3]</sup>.

Tale strumento risponde, pertanto, all'esigenza di semplificare e accelerare i processi decisionali, in attuazione del principio di buon andamento dell'Amministrazione pubblica, di cui all'art. 97 della Costituzione e all'art. 41 della Carta di Nizza, nonché dei criteri di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, di cui all'art. 1 della legge n. 241 del 1990 <sup>[4]</sup>.

Nel corso del tempo la disciplina normativa concernente la conferenza di servizi è stata oggetto di numerose e sostanziali modifiche rese necessarie in ragione delle perduranti difficoltà riscontrate nell'applicazione pratica dell'istituto, quali, ad esempio, l'eccessiva dilatazione delle tempistiche decisionali, la scarsa collaborazione tra le Amministrazioni partecipanti ai lavori, la complessità della normativa ovvero la sovrapposizione tra le diverse fonti (legge nazionale, leggi di settore, leggi regionali) <sup>[5]</sup>.

Con il recente D. Lgs. 30 giugno 2016, n. 127, recante "Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'art. 2 della Legge 7 agosto 2015, n. 124", il Legislatore ha inciso, ancora una volta, sull'istituto conferenziale, riscrivendone "interamente" la disciplina funzionale e strutturale, secondo una schema più organico e preciso del precedente, mediante l'integrale revisione degli artt. da 14 a 14-quinquies della Legge n. 241/1990 <sup>[6]</sup>.

L'intervento legislativo si colloca nell'ambito della più ampia riforma della Pubblica Amministrazione di cui alla Legge n. 124/2015 - c.d. riforma Madia (recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche <sup>[7]</sup>) che delegava il Governo al riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi <sup>[8]</sup>, a dimostrazione del fatto che la stessa riveste ancora un'importanza cruciale nell'esplicitare la sua funzione di modulo procedimentale connesso alla modernizzazione e velocizzazione dell'azione amministrativa <sup>[9]</sup>.

## **2. D. Lgs. 30 giugno 2016, n. 127: principali elementi innovativi.**

Con la riforma del 2016 sono stati innovati, sul piano della semplificazione, i seguenti aspetti qualificanti dell'istituto che, in sintesi, riguardano:

- la riduzione dei termini (peraltro divenuti perentori), finalizzata a garantire una maggiore certezza procedimentale, con applicazione del meccanismo del silenzio-assenso qualora le Amministrazioni partecipanti non si esprimano entro i termini previsti; - l'innovazione delle regole di organizzazione e funzionamento della conferenza di servizi "decisoria", ovvero quella indetta dall'Amministrazione procedente quando per la conclusione positiva del procedimento risulta necessario acquisire pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque, denominati, da parte delle altre Amministrazioni.

In particolare, sul piano delle modalità di svolgimento dei lavori, sono state introdotte una forma "semplificata" (art. 14-bis) e una, eventuale, "simultanea" (art. 14-ter). La prima rappresenta la modalità ordinaria e obbligatoria di svolgimento della conferenza e si svolge in modalità asincrona, mediante il semplice scambio telematico di informazioni e documenti, consentendo in tal modo una valutazione contestuale degli interessi pubblici in parallelo e senza riunioni. La seconda, invece, si svolge "in presenza" e viene attivata solo in casi residuali, tassativamente previsti;

- il metodo di risoluzione dello stallo decisionale (art. 14-quinques), mediante un meccanismo ad opposizione successiva per la tutela degli interessi sensibili e la previsione di un procedimento unico di opposizione delle Amministrazioni dissenzienti qualificate. (da attivarsi presso al Presidenza del Consiglio dei Ministri - con prelieve trattative per la composizione degli interessi e una successiva, eventuale, deliberazione finale del Consiglio dei Ministri).

## **3. Conferenza di servizi (simultanea) e rappresentanti unici delle Amministrazioni.**

Tra le innovazioni maggiormente caratterizzanti l'intervento novellatore, con specifico riferimento alle modalità di formazione della volontà dell'Amministrazione all'interno della conferenza in modalità simultanea, vi è senz'altro la figura del "rappresentante unico" delle Amministrazioni statali e delle Amministrazioni regionali o locali, destinato ad operare nelle conferenze multilivello in cui sono coinvolte Amministrazioni dello Stato e di altri enti territoriali.

Secondo la nuova disciplina il rappresentante è l'unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente, in modo univoco e vincolante, la posizione delle Amministrazioni appartenenti allo stesso livello di governo all'interno della conferenza di servizi. Tale figura è funzionale alle modifiche apportate dal D. Lgs. n. 127/ 2016 alle regole decisionali della conferenza simultanea, di cui all'art. 14-ter, comma 7, della Legge n. 241/1990, laddove è previsto che la decisione sia assunta dall'Amministrazione procedente sulla base delle posizioni prevalenti espresse dai rappresentanti unici delle Amministrazioni coinvolte.

L'ambito di operatività dell'istituto riguarda, come anticipato, la sola conferenza di servizi simultanea che, più nel dettaglio, viene attivata nelle seguenti ipotesi:

- quando nel corso della conferenza semplificata sono stati acquisiti atti di assenso o dissenso che implicano condizioni o prescrizioni che richiedono modifiche sostanziali (art.14-bis, comma 6);
- nei casi di particolare complessità della decisione da assumere, qualora l'Amministrazione procedente ritenga di indire direttamente la conferenza, anche su richiesta motivata delle altre Amministrazioni coinvolte (o del privato interessato) presentata entro il termine per l'integrazione documentale, indicato nella comunicazione di indizione della conferenza semplificata (art. 14-bis, comma 7) <sup>[10]</sup>;

Il potere di nomina è diversamente attribuito a seconda che le Amministrazioni da rappresentare siano Amministrazioni statali periferiche (la cui competenza è attribuita al Prefetto) o siano anche (o solo) Amministrazioni centrali (e allora la nomina spetta al Presidente del Consiglio), anche preventivamente per determinate materie o periodi di tempo <sup>[11]</sup>.

Allo stesso modo, ciascuna regione ed ente locale definisce autonomamente le modalità di designazione del rappresentante unico di tutte le Amministrazioni (o uffici) riconducibili alla stessa regione o ente locale <sup>[12]</sup>, nonché l'eventuale partecipazione delle medesime ai lavori della conferenza <sup>[13]</sup>.

Da un punto di vista pratico, il compito del rappresentante unico è quello di ponderare gli interessi delle Amministrazioni appartenenti al suo medesimo livello di governo e di provvedere, al contempo, alla loro sintesi in vista della riunione della conferenza simultanea.

Tale istituto ha introdotto, pertanto, una modifica di non poco conto nel paradigma tradizionale della conferenza di servizi <sup>[14]</sup>. Difatti, come noto, in passato la conferenza di servizi era strumentale a consentire, attraverso il confronto procedurale, la convergenza degli interessi pubblici attribuiti alle diverse autorità partecipanti. A seguito della riforma, invece, il contemperamento di interessi pubblici affidato al procedimento a decisione pluristrutturata si manifesta solo in parte all'interno della conferenza, mentre, per altra parte, avviene a monte del suo svolgersi, attraverso la nomina del rappresentante unico <sup>[15]</sup>.

#### **4. Composizione degli interessi pubblici e formazione della volontà del rappresentante unico.**

Una delle problematiche applicative emerse con riferimento alla figura de qua concerne l'individuazione delle regole che presiedono alla formazione della posizione che il rappresentante unico dovrà esprimere in seno alla conferenza nonché l'ampiezza dei rispettivi poteri, specie quando è necessario gestire il conflitto e le divergenze delle Amministrazioni rappresentate, non essendo stata prevista al riguardo un'apposita e dettagliata disciplina.

La questione è particolarmente delicata in quanto comporta l'individuazione di idonee modalità per la *reductio ad unum* delle posizioni espresse dalle Amministrazioni rappresentate nella conferenza di servizi (simultanea). Si tratta infatti di gestire, al di fuori della stessa, un momento di confronto tra le Amministrazioni che intervengono nel procedimento (e appartengono allo stesso livello di governo) per consentire al rappresentante unico di maturare una posizione unitaria e vincolante, da rendere successivamente nell'ambito della conferenza <sup>[16]</sup>.

Sulla base delle interpretazioni emerse in dottrina a tale ultimo riguardo, sarebbero in linea di principio ipotizzabili due soluzioni: a) il rappresentante unico è un mero *nuncius* delle Amministrazioni ed è quindi vincolato dalle determinazioni della relativa maggioranza e, in tal caso, dovrebbe svolgere essenzialmente una funzione di coordinamento e mediazione <sup>[17]</sup>; b) il rappresentante unico, acquisiti ex ante gli elementi conoscitivi necessari ed eventualmente esperiti tentativi di mediazione, dispone di un ampio margine di autonomia decisionale rispetto a quanto indicato dalle singole Amministrazioni <sup>[18]</sup>.

Il Legislatore delegato avrebbe optato per la seconda alternativa, assegnando al rappresentante unico un margine discrezionale di azione in relazione all'andamento dei lavori della conferenza e in funzione di una conclusione positiva del procedimento, con esclusione, quindi, di qualunque assoggettamento dello stesso a "vincoli di mandato imperativo" da parte delle altre Amministrazioni <sup>[19]</sup>.

Tale opzione interpretativa - nonostante i dubbi di compatibilità con l'art. 97, comma 2, Cost. - è stata ritenuta la più coerente con la logica complessiva della riforma e con la ratio della conferenza di servizi simultanea <sup>[20]</sup>, finalizzata alla ricerca, tramite il momento collegiale e il confronto, dell'interesse pubblico concreto da perseguire <sup>[21]</sup>.

Nel dettaglio, il tipo di ruolo svolto dal rappresentante unico lungi dal rispondere a un modello unitario, ma varia a seconda delle circostanze concrete del singolo procedimento in cui opera. Al riguardo, si potrebbero distinguere almeno tre situazioni <sup>[22]</sup>:

- 1) qualora nella conferenza semplificata siano stati espressi - dalle Amministrazioni da esso rappresentate - dissensi tali da rendere necessaria l'indizione di una conferenza simultanea, compito del rappresentante unico è quello di mediare il conflitto e trovare un punto di equilibrio tra le Amministrazioni rappresentate, da sostenere in seno alla conferenza simultanea;
- 2) nel caso in cui durante la conferenza semplificata siano state espresse - dalle Amministrazioni diverse da quelle rappresentate - condizioni e prescrizioni tali da rendere necessaria l'indizione di una conferenza simultanea, il rappresentante unico dovrà valutare i margini entro i quali le Amministrazione rappresentate sono disponibili a modificare la posizione già espressa nel corso della prima per facilitare una conclusione positiva della seconda;
- 3) infine, nell'ipotesi di conferenza indetta in modalità simultanea ab initio, il ruolo del rappresentante unico è quello di acquisire il punto di vista delle Amministrazioni rappresentate, valutare la natura dei dissensi, superabili con eventuali prescrizioni o condizioni, o insuperabili.

A seconda delle situazioni, pertanto, la posizione del rappresentante unico è in funzione di una opera, più o meno complicata, di composizione e mediazione della posizione delle Amministrazioni coinvolte nella conferenza medesima, da svolgersi, come già detto, anche attivando una fase istruttoria preliminare alla riunione della conferenza di servizi <sup>[23]</sup>. Tuttavia, laddove la mediazione risulti insufficiente, il rappresentante unico potrà, in ultima istanza, seguire, quale criterio per la formazione della volontà, quello qualitativo

delle posizioni prevalenti espresse dalle Amministrazioni rappresentate in funzione della conferenza, dovendo dar conto nella stessa, però, anche delle espressioni dissenzienti, ancorché non qualificate <sup>[24]</sup>.

In tale contesto, **infine**, è necessario evidenziare che l'assorbimento nell'ambito organizzativo del confronto tra i diversi soggetti coinvolti impone il rigoroso rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza dei lavori preliminari, in modo che siano facilmente accessibili i percorsi logici e giuridici seguiti da ciascun partecipante per assumere le proprie determinazioni, così come quella che sarà portata in conferenza dal rappresentante unico <sup>[25]</sup>.

### **5. I recenti indirizzi del Consiglio di Stato sul rappresentante unico delle Amministrazioni centrali dello Stato.**

Con il recente parere n. 1127 del 27 aprile 2018, la Commissione Speciale del Consiglio di Stato ha fornito degli indirizzi applicativi in merito al rappresentante unico delle Amministrazioni statali in seno alla conferenza di servizi simultanea, in risposta ad alcuni quesiti specifici formulati dal Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri <sup>[26]</sup>.

Prendendo spunto dai dubbi interpretativi sollevati anche da parte di altre Amministrazioni statali sulle modalità di prima applicazione dell'istituto in oggetto, la P.C.D.M. ha fatto riferimento a tematiche essenziali che, tra le altre, riguardano: l'ambito di applicazione dell'espressione "Amministrazioni statali" contenuta nell'art. 14, comma 4, della Legge n. 241/1990, con riguardo agli enti pubblici non economici; la possibilità che nella conferenza di servizi indetta da un'Amministrazione statale il rappresentante unico rappresenti anche l'Amministrazione procedente o solamente le Amministrazioni statali diverse da quella procedente; infine, il potere di modifica del parere già reso da parte del rappresentante unico dello Stato.

Nelle considerazioni di carattere generale, il Consiglio di Stato ha evidenziato, in primis, che la possibilità di interfacciarsi con un unico interlocutore per l'insieme degli interessi pubblici di matrice statale costituisce, indubbiamente, un'importante novità, sia sotto l'aspetto della funzionalità dell'istituto, sia non da ultimo sotto l'aspetto dell'immagine stessa che lo Stato dà di sé, atteso che la presenza di più Amministrazioni riconducibili alla stessa persona giuridica pubblica Stato che si trovino a rappresentare in maniera contraddittoria l'interesse pubblico dello Stato stesso appare ipotesi (non lontana dal vero, purtroppo) del tutto contrastante con il più basilare canone costituzionale del buon andamento dell'Amministrazione pubblica.

Entrando nel merito della prima questione il Collegio, nel richiamare l'interpretazione testuale dell'art. 1, comma 2, del D. Lgs. 30 marzo 2001, n.165 e sulla base di argomenti di ordine teleologico, ha chiarito che le "Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo" rappresentano soggetti distinti dalle "Amministrazioni dello Stato" in senso stretto <sup>[27]</sup>. Ne consegue, pertanto, che gli enti pubblici non economici nazionali devono godere di rappresentanza autonoma nell'ambito della conferenza di servizi, poiché sono preposti alla cura di un determinato e specifico interesse che non necessariamente coincide, anzi di norma differisce, da quello espresso dall'Amministrazione statale incaricata della vigilanza sull'ente stesso.

In ordine al secondo profilo, il Consiglio di Stato dopo aver specificato il ruolo svolto dall'Amministrazione procedente (a cui spetta, nello specifico, non solo organizzare ma anche concludere la conferenza, facendo sintesi delle posizioni prevalenti espresse), ha affermato che per evitare confusioni occorre tenere distinti i ruoli del rappresentante unico delle Amministrazioni statali e dell'Amministrazione statale procedente, anche quando quest'ultima sia chiamata a esprimere atti di assenso, pena uno sdoppiamento delle funzioni in capo allo stesso soggetto difficilmente comprensibile <sup>[28]</sup>.

Tuttavia, mancando una norma che lo vieti espressamente, non verrebbe esclusa a priori l'evenienza in cui, nella stessa persona fisica, possano coincidere le funzioni di autorità procedente e quelle di rappresentante unico delle Amministrazioni statali, fatta salva la sussistenza di un'ipotesi di conflitto di interessi fra le due posizioni.

Infine, il Collegio ha risposto positivamente alla possibilità che il rappresentante unico dello Stato, dopo aver reso il proprio parere, possa successivamente modificarlo.

Difatti, premesso che il rappresentante unico è tenuto a sentire le Amministrazioni che rappresenta prima che la conferenza si svolga, anche al fine di stabilire i margini operativi del suo agire, è però possibile che nel corso della stessa altre Amministrazioni presenti rendano noti elementi nuovi, che richiedano una valutazione ulteriore. In tal caso, pertanto, il rappresentante dovrà comunicare quanto emerso alle Amministrazioni interessate, consultandole velocemente, e tener conto dei rilievi ulteriori che esse dovessero formulare. Non si avrebbe, tuttavia, un "nuovo parere", ma semplicemente una modalità ulteriore di giungere all'unico atto di assenso rilevante, ovvero quello che risulta dal verbale conclusivo della conferenza di servizi, che in ipotesi si chiuderebbe solo dopo aver dato al rappresentante unico la possibilità di consultarsi ulteriormente con le amministrazioni rappresentate, da valutarsi, conclude il Collegio, caso per caso.

## 6. Considerazioni conclusive.

L'introduzione del nuovo modello di conferenza di servizi rappresenta senza dubbio un significativo avanzamento sul piano della semplificazione e razionalizzazione dell'agire pubblico. Difatti, l'istituto riveste ancora una notevole importanza nell'esplicare la sua funzione di modulo organizzativo e procedimentale che consente una maggiore efficienza dell'azione amministrativa.

In tale contesto, la nuova figura del c.d. rappresentante unico costituisce uno strumento significativo di semplificazione procedurale e, soprattutto, di concertazione, per mezzo del quale è possibile eliminare, almeno formalmente, il conflitto e la disaggregazione tra le diverse Amministrazioni coinvolte nel procedimento, il cui contrasto può attualmente registrarsi solo tra livelli di governo diversi <sup>[29]</sup>.

E' evidente, tuttavia, che le potenzialità delle innovazioni introdotte e i numerosi cambiamenti degli aspetti organizzativi ad esse collegate richiedono una maggiore "responsabilizzazione" delle singole Amministrazioni, nonché un concreto cambio di approccio del "fattore umano", che consenta l'effettiva attuazione, mediante una continua attività di sostegno formativo e di monitoraggio <sup>[30]</sup>, del nuovo modello di conferenza <sup>[31]</sup>.

### Note e riferimenti bibliografici:

<sup>[1]</sup> Tra i tanti contributi dottrinali sull'istituto si rimanda, tra gli altri, a: Montefusco R., La Conferenza di servizi in AA.VV. Istituzioni di diritto amministrativo, Torino, 2017; D'Orsogna D., La conferenza di servizi, in SCOCA F.G. (a cura di), Diritto amministrativo, V ed., Torino, 2017, 240 ss.; Scialoja G., La Conferenza di servizi come meccanismo di decisione, in Giorn. dir. amm., 2011, 1138 ss.; Bassanini F. - Carbone L., La conferenza di servizi. Il modello e i principi, in Cerulli Irelli V. (a cura di) La nuova disciplina generale dell'azione amministrativa, Napoli, 2006; Forte, P., La conferenza di servizi, Padova, 2000; Scoca F.G., L'Analisi giuridica della conferenza di servizi, in Dir. amm., 1999, 255 ss.; Cartei, G., Servizi (conferenza di), in Dig. pubbl., XIV, Torino, 1999, 65 ss.; Bertini P., La conferenza di servizi, in Dir. amm., 1997, 271 ss.; Sticchi Damiani E., La conferenza di servizi, in Scritti in onore di Pietro Virga, II, Milano, 1994, 1755 ss.

<sup>[2]</sup> Al riguardo, è stato evidenziato che le disposizioni generali sulla Legge n. 241 del 1990 costituirebbero "la pietra angolare" per la costruzione della conferenza di servizi come l'istituto fondamentale della semplificazione amministrativa (in tal senso, Soricelli G., Profili problematici e ricostruttivi della natura giuridica della Conferenza di Servizi dopo la riforma Madia, in Federalismi.it, 2017, 3).

[3] D'Orsogna D., Conferenza di servizi e amministrazione della complessità, Torino, 2002, 123 ss.

[4] Conte G.B., De Paolis S., La conferenza di servizi, in M.A. Sandulli, (a cura di) Principi e regole dell'azione amministrativa, Milano, 2017, 285 ss

[5] Senza pretese di esaustività, può riferirsi che hanno inciso sulla disciplina della conferenza di servizi: la Legge 24 dicembre 1993, n. 537; il D.L. 12 maggio 1995, n. 163, convertito dalla Legge 11 luglio 1995, n. 273; la Legge 15 maggio 1997, n. 127; la Legge 16 giugno 1998, n. 191; la Legge 24 novembre 2000, n. 340; la Legge 11 febbraio 2005, n. 15. Più di recente, la Legge 18 giugno 2009, n. 69, modificata dal D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122; il D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito dalla Legge 12 luglio 2011, n. 106; il D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla Legge 7 agosto 2012, n. 134; il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla Legge 17 dicembre 2012, n. 221; il D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito dalla Legge 11 novembre 2014, n. 164.

[6] Sulla nuova conferenza di servizi, si rinvia, tra i vari contributi a: Benedetti M., L'attuazione della nuova conferenza di servizi, in Giornale di diritto amministrativo, 2017, fasc. 3, 297 ss.; Figliolia C., I contorni della nuova conferenza di servizi, in L'Amministrativista, AA.VV., Giuffrè, Milano, 2016; Carbonara L., La nuova conferenza di servizi: la complessa ricerca della semplificazione, tra composizione degli interessi e celerità decisionale, in GiustAmm.it, 2016, fasc. 10; De Lucia L., La conferenza di servizi nel d. lgs. 30 giugno 2016, n. 127, in Riv. giur. urb., n. 1/2016; Cocconi M., La nuova Conferenza di servizi, in GiustAmm.it, 2016, fasc. 8; De Lucia L., La conferenza di servizi nel d. lgs. 30 giugno 2016, n. 127, in Riv. giur. urb., n. 1/2016.

[7] Sulla tematica più generale della riforma della Pubblica Amministrazione - c.d. riforma Madia, Freni F. - Nunziata M., Il nuovo procedimento amministrativo dopo la riforma della P.A. Tutte le novità della cd. riforma Madia (a cura di) Milano, 2016.

[8] Sul punto, De Lucia L., La conferenza di servizi nello schema di decreto legislativo del gennaio 2016, in Relazione al convegno Le nuove semplificazioni dell'attività amministrativa, Padova, 20 maggio 2016.

[9] In tal senso, De Benedetti M. - Zenca A., La riforma della conferenza di servizi alla luce delle recenti disposizioni del d.lgs. n. 127 del 2016, in Amministrazioneincammino.it, 2017.

[10] Un'ulteriore ipotesi è prevista nel caso di progetto sottoposto a valutazione di impatto ambientale (VIA) regionale. In tale evenienza, tutti gli atti di assenso necessari alla realizzazione del progetto vengono acquisiti in una conferenza di servizi che è convocata direttamente in modalità simultanea (art. 14, comma 4, Legge n. 241/1990).

[11] Ferma restando l'attribuzione del "potere di rappresentanza" al rappresentante unico, le singole Amministrazioni statali possono comunque intervenire ai lavori della conferenza, ma esclusivamente in funzione di supporto. In tal modo esse hanno la possibilità di rappresentare direttamente agli altri partecipanti i propri elementi di valutazione, oppure di formalizzare al rappresentante unico il proprio dissenso ai fini dell'opposizione di cui all'art. 14-quinquies, della legge n. 241/1990.

[12] Sebbene, l'art. 14-ter, comma 5, si riferisca testualmente alla rappresentanza unica di Amministrazioni "riconducibili" alla stessa regione o allo stesso ente locale, sulla base di un'interpretazione estensiva potrebbero essere ricompresi anche tutti quei soggetti sottoposti alla vigilanza e al controllo degli enti territoriali (quali, ASL, ARPA, Enti parco), ovvero che sono costituiti o partecipati dagli stessi (in tal senso, Benedetti M., L'attuazione della nuova conferenza di servizi, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2017, 299).

[13] La Regione Lazio è stata la prima che ha modificato, con deliberazione della Giunta regionale 5 luglio 2016, n. 386, il proprio Regolamento di organizzazione, disciplinando l'individuazione del rappresentante unico regionale nelle conferenze di servizi simultanee (art. 86) e la conferenza di servizi interna finalizzata ad acquisire gli avvisi da rendere in conferenza simultanea (art. 87), con applicazione dell'art. 17-bis della Legge n. 241/1990 per l'acquisizione tacita degli stessi (art. 87, comma 4).

[14] In tal senso, Vesperini G., *Superare la frammentazione: la conferenza simultanea e il ruolo del rappresentante unico*, in Battini S. (a cura di) *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, Nel Diritto Editore, 2016, 49-50.

[15] Cocconi M., *La nuova Conferenza di servizi*, cit., § 4.

[16] In tal senso, Benedetti M., *L'attuazione della nuova conferenza di servizi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, cit., 300, in cui si evidenzia che "la composizione di tale posizione risulta maggiormente complessa quando è necessario gestire il conflitto e le divergenze delle Amministrazioni rappresentate. È in questa situazione, infatti, che il rappresentante unico, come richiesto dalla nuova disciplina, deve saper esprimere al meglio le capacità di valutazione, di mediazione e di sintesi dei diversi interessi in gioco

al fine di individuare la posizione finale da adottare nella conferenza stessa. Inoltre il dissenso espresso, in modo inequivoco e motivato, dalle Amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili al rappresentante le legittima ad esperire i rimedi oppositivi previsti dall'art. 14-quinquies”.

[17] Conte G.B., De Paolis S., *La conferenza di servizi*, cit., 285 ss.

[18] In tal senso, De Lucia L., *La conferenza di servizi nel d. lgs. 30 giugno 2016, n. 127*, cit., 25.

[19] Cfr. Cons. Stato, comm. speciale, 7 aprile 2016, parere n. 890 sullo schema di decreto di riforma della disciplina in materia di conferenza di servizi.

[20] Tuttavia, nella prassi applicativa, all'opposto, si è registrata la tendenza delle Amministrazioni a fare ricorso, per la disciplina dei rapporti tra rappresentante e rappresentati, alle regole generali della conferenza di servizi (Vesperini G., *La prima applicazione della nuova conferenza di servizi*, in *Giornale dir. Amm.*, 2017, n. 6, 698).

[21] Scalia F., *Prospettive e profili problematici della nuova conferenza*, cit., 639. Al contempo, è valorizzata la possibilità da parte delle singole Amministrazioni rappresentate di partecipare alla conferenza “in funzione di supporto”, facendo presente, pur senza diritto di voto, elementi e ragioni che non ritengano sufficientemente rappresentate (v. art. 14-ter, comma 4, della Legge n. 241/1990).

[22] Sul punto, si veda circolare 5 settembre 2017 del Ministero dell'interno - Dipartimento per le politiche del personale e dell'Amministrazione civile e per le risorse finanziarie e strumentali.

[23] Vesperini G., *Superare la frammentazione*, cit., 51. L'Autore suggerisce “che l'Amministrazione precedente comunichi l'indizione della conferenza semplificata anche ai titolari del potere di nomina del rappresentante unico (...). In questo modo, anche nei casi nei quali non abbiano provveduto alla nomina preventiva consentita dall'art. 14 ter, essi hanno la possibilità di anticipare, sia pure con un provvedimento condizionato nella sua efficacia all'effettiva riunione della conferenza simultanea, la scelta del rappresentante unico”.

[24] Sul punto, Lopilato V., *La composizione del dissenso di amministrazioni titolari di interessi sensibili*, in Battini S. (a cura di), *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, cit., 94. L'Autore afferma., diversamente, che il dissenso manifestato dalle

Amministrazioni al rappresentante unico ha “mera rilevanza ‘interna’ nel procedimento di formazione della volontà finale del rappresentante unico”.

<sup>[25]</sup> In tal senso, De Lucia L., La conferenza di servizi nel d. lgs. 30 giugno 2016, n. 127, cit., 26.

<sup>[26]</sup> Con riferimento alle Amministrazioni statali periferiche e agli aspetti operativi delle nuove competenze prefettizie, si rimanda a Fiori A., La nuova conferenza di servizi tra esigenze di coordinamento e semplificazione dell’azione amministrativa: composizione degli interessi pubblici e valorizzazione del ruolo delle Prefetture, in [culturaprofessionale.interno.gov.it](http://culturaprofessionale.interno.gov.it), 2018.

<sup>[27]</sup> Ai sensi dell’art. 1, comma 2, del D. Lgs. n. 165/2001 (c.d. Testo unico sul pubblico impiego) «Per Amministrazioni pubbliche si intendono tutte le Amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti i del Servizio sanitario nazionale, l’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300».

<sup>[28]</sup> Su tale profilo problematico si v. Vesperini G., Superare la frammentazione; la conferenza simultanea, cit. 48

<sup>[29]</sup> Cfr. Carbonara L., La nuova conferenza di servizi: la complessa ricerca della semplificazione, tra composizione degli interessi e celerità decisionale, in [GiustAmm.it](http://GiustAmm.it), n. 10/2016.

<sup>[30]</sup> Cfr. Cons. Stato, comm. speciale, parere n. 890/2016, cit., § 5.2. All’indomani dell’entrata in vigore del D. Lgs. n. 127/2016, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha implementato, tra le diverse misure di sostegno della riforma, la predisposizione di apposite “linee guida”, quale strumento di conoscenza e illustrazione delle nuove disposizioni, nonché l’attivazione di un help-desk dedicato, organizzato in collaborazione con le Regioni, l’ANCI e le organizzazioni imprenditoriali, al fine di raccogliere segnalazioni e fornire supporto al personale delle Amministrazioni, ai cittadini, alle imprese e loro associazioni sulla corretta attuazione della novellata disciplina.

[31] All'esito degli ultimi monitoraggi sull'implementazione dell'istituto svolta da Formez P.A. (novembre 2017) è emerso un quadro variegato, in cui le "nuove regole" sembrano funzionare efficacemente nelle realtà di eccellenza e nei contesti più orientati a gestire l'innovazione organizzativa e procedurale. Allo stesso tempo sembrano persistere realtà che non hanno applicato, ovvero solo parzialmente, la nuova disciplina.

---