

6 DICEMBRE 2017

Leale collaborazione e raccordo tra
Amministrazioni; su un principio del
sistema a margine delle ‘riforme Madia’

di Patrizia Marzaro

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Padova

Leale collaborazione e raccordo tra Amministrazioni; su un principio del sistema a margine delle ‘riforme Madia’*

di Patrizia Marzaro

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Padova

Sommario: 1. ‘Concentrazione di procedimenti’ e collaborazione tra amministrazioni: raccordo tra interessi vs semplificazione – 2. Il principio di leale collaborazione nell’ordinamento amministrativo – 3. Segue. La lealtà della collaborazione, da canone metodologico a principio di portata sostanziale – 4. Il raccordo progressivo tra Amministrazioni nelle riforme cd. Madia: linee generali – 5. Silenzio assenso tra Amministrazioni: il ‘freno’ alla cooperazione – 6. La conferenza semplificata e asincrona e la perdita della natura dialogica. Frammenti di leale collaborazione: dissenso costruttivo ‘rinforzato’ e problema dell’adeguatezza dei termini – 7. Segue. Amministrazione procedente e spazi di raccordo. – 8. La conferenza simultanea in modalità sincrona. Partecipazione ‘in presenza’ e ‘fattore tempo’: i parametri della leale collaborazione – 9. Segue. Il ‘problema’ del rappresentante unico e le ‘strettezze’ procedurali a scopo di semplificazione: i meccanismi di superamento del raccordo, i ‘luoghi’ della mediazione e il ruolo della leale collaborazione – 10. Segue. La devoluzione della decisione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e la cooperazione affievolita – 11. Conclusioni. Coordinamento vs semplificazione: il ruolo di un principio immanente al sistema.

Abstract: Il lavoro si prefigge di esaminare gli istituti del raccordo tra Amministrazioni disciplinati dalle ‘riforme Madia’ alla luce di un principio dell’ordinamento che ha trovato importanti teorizzazioni sul versante costituzionalistico – il principio di leale collaborazione tra soggetti pubblici – ma non altrettanto dal punto di vista amministrativistico.

Studiare il silenzio assenso tra amministrazioni e le conferenze di servizi nella prospettiva del rispetto di un principio che lo stesso giudice amministrativo definisce come ‘immanente al sistema’, ma utilizza al più come clausola residuale in sede di sindacato sul coordinamento tra enti pubblici, offre l’occasione per una riflessione sulla portata della leale collaborazione, a partire dalle relazioni codificate tra Amministrazioni, finora assente nella dottrina amministrativistica. Ciò permette di evidenziare l’autonomia e il peso che può assumere siffatto principio, specialmente a fronte di una politica legislativa di semplificazione sempre più incisiva, nella quale la garanzia degli interessi cd. sensibili nelle decisioni pluristrutturate viene sempre più sacrificata, e a fronte della quale è la capacità espansiva che i principi presentano a contatto col caso concreto a poter (cercare di) assicurare un bilanciamento degli interessi in gioco.

All’esito di questo lavoro risulteranno in modo più chiaro le potenzialità del principio di leale collaborazione, valorizzato nelle sue due componenti, lealtà e cooperazione, e la sua capacità di porsi come autonomo canone di legittimità delle relazioni tra Amministrazioni, non soltanto da un punto di vista formale ma anche sostanziale.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. ‘Concentrazione di procedimenti’ e collaborazione tra amministrazioni: raccordo tra interessi vs semplificazione

In un ordinamento amministrativo caratterizzato da un pluralismo istituzionale estremamente accentuato – il Consiglio di Stato non esita ormai a parlare di “alto tasso di dispersione delle funzioni amministrative”¹ –, ma anche tendenzialmente sempre più equiordinato, paritario, nel quale, cioè, il legislatore affida in via ordinaria alla discrezionalità delle amministrazioni (in quanto parti di una decisione complessa) il compito di individuare l’interesse da curare in via prioritaria, la necessità di assicurare un esercizio integrato e coordinato delle funzioni, in vista del fine comune da raggiungere, porta sicuramente con sé l’esigenza di individuare strumenti organizzativi e procedurali in grado di assicurare la (efficace) partecipazione/cooperazione delle varie amministrazioni coinvolte nel procedimento decisionale pluristrutturato.

A tali strumenti è affidato il compito di veicolare la migliore valutazione e ponderazione degli interessi in gioco, con il mandato, al contempo, di assicurare il raggiungimento di questo risultato (o di un risultato) in tempi certi e adeguati rispetto alle aspettative del cittadino (e del mercato).

Un ordinamento policentrico e sempre più orientato verso un modello di amministrazione portatrice di interessi ‘normalizzati’² – a basso, se non assente, tasso di differenziazione³ –, l’esigenza di unitarietà dell’azione amministrativa, le garanzie doverose nei confronti delle aspettative, sostanziali e procedurali, del privato, uno sfondo nel quale sta mutando la cornice valoriale dell’azione della pubblica Amministrazione, che sembra trovare in modo sempre più nitido il proprio interlocutore nel “primato dei diritti...dell’impresa e dell’operatore economico”, come ha affermato ancora il Consiglio di Stato⁴,

*Professore Ordinario di Diritto amministrativo nella Scuola di Giurisprudenza dell’Università di Padova

¹ Così Cons. Stato, Comm. Spec., 7 aprile 2016, n. 890, parere reso sullo schema di decreto legislativo sulla conferenza di servizi, in www.giustizia-amministrativa.it

² Cfr. sul punto in particolare DE LUCIA, *La conferenza di servizi nel decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127*, in *Riv.giur.urb.*, 2016, 28; BOMBARDELLI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni e il rischio di eccesso di velocità nelle accelerazioni procedurali*, in *Urb. App.*, 2016, 765; DIPACE, *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, in www.federalismi.it; oltre che MARZARO, *Silenzio assenso tra Amministrazioni; dimensioni e contenuti di una nuova figura di coordinamento ‘orizzontale’ all’interno della ‘nuova amministrazione’ disegnata dal Consiglio di Stato*, in www.federalismi.it; per una lettura più ampia del regime degli interessi sensibili nel procedimento amministrativo cfr. inoltre SCIULLO, *Interessi differenziati e procedimento amministrativo*, in *Riv. Giur.urb.*, 2016, 58 ss.)

³ Particolarmente incisiva la sottolineatura del fenomeno da parte di CARPENTIERI, *La tutela dei beni culturali, paesaggistici e ambientali nelle riforme della legge n. 124 del 2016*, in *Riv.Giur.Urb.*, 2016, 41, il quale parla di “riduzionismo eliminativista del puro proceduralismo, che esclude ogni impegno sostanziale sui valori e svaluta la tutela al livello di un interesse ‘qualsiasi’”. Ma sul rischio del proceduralismo è altrettanto efficace R. FERRARA, *L’incertezza delle regole tra indirizzo politico e ‘funzione definitoria’ della giurisprudenza*, in *Dir.amm.*, 2014, 660, il quale evidenzia con nettezza “l’incapacità della legge ...di muoversi con spirito autenticamente selettivo nella ‘selva oscura’ delle posizioni soggettive declinate dalle norme dell’ordinamento”, che “finisce per consegnare ad altri attori questo stesso compito... E la ricchezza e la complessità dell’ordinamento, ossia la sua ‘grande bellezza’..., possono, ahimè risolversi in un fattore oggettivo di volatilità e di incertezza delle regole...”.

⁴ Così Cons. Stato, Comm. Spec., parere 13 luglio 2016, n.1640, in www.giustizia-amministrativa.it

portano certamente in primo piano gli istituti del coordinamento tra Amministrazioni, oggetto del D.Lgs. n. 127 del 2016, sulla riforma della conferenza di servizi, cui si è accompagnato sempre nello stesso periodo un parere del Consiglio di Stato (il n. 1640 del 2016⁵), chiamato a fornire chiarimenti essenziali sulla portata dell'art. 17 *bis* della legge n. 241 del 1990, sul silenzio assenso tra Amministrazioni. Entrambe queste discipline, sono riconducibili – com'è ben noto – alla legge n. 124 del 2015, la cd. riforma Madia, o per essere state direttamente introdotte da questa, oppure per essere state emanate in attuazione delle deleghe ivi contenute.

Ma in questo stesso quadro – che, dal punto di vista appena prospettato, potremmo ricondurre al denominatore comune della ‘concentrazione di procedimenti (o sub-procedimenti) amministrativi’ in funzione di efficienza – assume chiaramente un rilievo particolare la relazione tra forme del raccordo fra Amministrazioni e forme della determinazione della scelta finale (e dunque dell'individuazione dell'interesse prevalente), per interrogarsi anzitutto sulla misura nella quale il primo sia effettivamente funzionale alla seconda, e dunque alla produzione del risultato finale⁶.

In altre parole, per valutare quale sia il peso che la collaborazione/cooperazione tra Amministrazioni sia oggi in grado di esercitare sulla determinazione finale con cui si individua l'interesse da curare in via prioritaria.

Sotteso a questa relazione è, naturalmente, il rapporto tra i diversi interessi pubblici in gioco e tra questi e l'ottenimento del bene della vita, cui aspira il privato.

Naturalmente, oggetto di queste riflessioni non è l'evoluzione della conferenza di servizi dal 1990 ad oggi, dal principio di unanimità a quello delle posizioni prevalenti confermato anche dal D. Lgs. n. 127 del 2016 per la conferenza simultanea; si ritiene invece che un esame della disciplina attuale del coordinamento nella legge sul procedimento amministrativo – a partire dall'art. 17 *bis*, per passare alla conferenza semplificata e infine a quella simultanea (l'unica vera conferenza, oggi) – condotto dalla prospettiva privilegiata della collaborazione tra le Amministrazioni coinvolte, e poi della qualità di tale collaborazione - la sua ‘lealtà’ - possa costituire una vetrina particolare dalla quale riguardare la portata delle scelte sostanziali del legislatore. E ciò non solo quanto al funzionamento di questi istituti, ma anche per ciò che riguarda il rapporto tra interessi pubblici che essi sono in grado di assicurare, oltre che, infine, il peso riconosciuto all'interlocuzione dell'amministrazione con quei “diritti della persona e dell'impresa”,

⁵ Sempre in www.giustizia-amministrativa.it

⁶ Che il raccordo tra Amministrazioni si identifichi nel raccordo tra interessi è ben sottolineato da MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002, 827 ss.

che anche il Consiglio di Stato, nell'esercizio della sua attività consultiva relativa alla riforma Madia, vede al centro della disciplina dell'azione pubblica⁷.

2. Il principio di leale collaborazione nell'ordinamento amministrativo

Punto di partenza in questa analisi degli istituti di raccordo tra Amministrazioni introdotti dalla riforma Madia: la distribuzione delle competenze su di una pluralità di centri, chiamati a pronunciarsi tutti sulla realizzazione di un determinato intervento o sull'esercizio di una certa attività, richiede per sua natura una collaborazione tra i soggetti coinvolti in vista del fine comune, che può essere assicurata attraverso strumenti diversi⁸.

Che la collaborazione agisca come fattore di unità⁹ oltre che di efficienza, che si ponga come “espressione dinamica relazionale del buon andamento” dell'azione amministrativa¹⁰, è indubitabile tanto da parte della dottrina quanto della giurisprudenza che se ne sono a lungo occupate e continuano a farlo, soprattutto sul versante costituzionalistico¹¹.

Più sporadiche appaiono invece le indagini dedicate al principio di leale collaborazione su quello amministrativistico, nel quale esso - anche sulla scorta di alcune puntualizzazioni offerte dalla Consulta¹² - viene legato più strettamente all'art.97 Cost.¹³, il quale, “imponendo la collaborazione tra

⁷ Sul disegno di una “nuova amministrazione” risultante dalle discipline dettate dalla riforma Madia, offerto dai pareri del Consiglio di Stato sui vari schemi di decreto legislativo sia consentito il rinvio a MARZARO, *Silenzio assenso*, cit.

⁸ In questo senso anche CORTESE, *Il coordinamento amministrativo, Dinamiche e interpretazioni*, Milano, Franco Angeli, 2012, 67, il quale descrive efficacemente un “policentrismo governato... da linguaggi di collaborazione... da una grammatica e da una sintassi il più possibile aperte al rispetto delle esigenze e degli interessi tutti, sia pubblici, sia privati”.

⁹ Cfr. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv.Trim.Dir Pubbl.*, 1971, 174.

¹⁰ Cfr. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in RENNA, SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 123, oltre che, dello stesso Autore, *Alcune riflessioni in tema di buon andamento e di modelli di cooperazione tra i diversi livelli di governo*, in *Giustamm, Rivista di Diritto amministrativo*, www.giustamm.it, anche per i richiami alla giurisprudenza costituzionale in tema di leale collaborazione come corollario del più ampio principio costituzionale di buona andamento.

¹¹ Per un *excursus* sulla complessiva elaborazione del principio di leale collaborazione che ha occupato la dottrina costituzionalistica a partire dall'affermarsi dell'ordinamento regionale, nell'economia del presente lavoro non si può che rinviare alla recente voce *Leale collaborazione (principio di)*, di CAMERLENGO, in *Digesto, Disc. pubbl.*, Torino, 2015, per tutti i richiami alla molto ampia bibliografia precedente; per una ricognizione critica sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale si veda inoltre GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in BETTINELLI, RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004. Sulle origini del principio negli ordinamenti federali il riferimento è ancora a BARTOLE, *Supremazia e collaborazione*, cit.; cfr. inoltre di recente sempre GRATTERI, *La faticosa emersione*, cit., 416 ss.. Sul principio di cooperazione nell'ordinamento comunitario, vedi, di recente, DE LUCIA, *Strumenti di cooperazione per l'esecuzione del diritto europeo*, in DE LUCIA, MARCHETTI, (a cura di) *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015, 171 ss.

¹² Cfr. in particolare Corte cost. 25 febbraio 1988, n. 214; 1 ottobre 2003, n. 303, in www.cortecostituzionale.it

¹³ Cfr. ancora SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, cit.

amministrazioni pubbliche”¹⁴, porta in superficie un imprescindibile interesse costituzionale all’efficienza pubblica¹⁵.

Il giudice amministrativo, d’altro canto, mostra di avere assorbito ‘per osmosi’ la forza di questo principio, certamente in ragione di quella sua “matrice unitaria” evidenziata in sede dottrinale¹⁶, ma non ne fa un uso particolarmente sistematico in ordine alle relazioni procedimentali tra amministrazioni.

Esso è spesso utilizzato come una sorta di clausola residuale, di chiusura di un sindacato sulla legittimità della decisione pluristrutturata condotto alla luce di parametri positivi più stringenti¹⁷, anche se si deve effettivamente constatarne una maggiore capacità di penetrazione a mano a mano che è venuto ad assumere in modo sempre più netto la funzione di parametro fisiologico dell’operare della conferenza di servizi, legato anche al peso degli interessi coinvolti nella relazione tra amministrazioni, specialmente all’interno di alcune materie nelle quali la leale cooperazione nel raccordo tra competenze spettanti a figure soggettive diverse godeva già di una genesi ‘costituzionalmente riconosciuta’ - ciò in particolare

¹⁴ Così Corte cost., 26 marzo 1990, n. 139, in www.cortecostituzionale.it

¹⁵ Cfr. SALERNO, *Principio di legalità ed efficienza pubblica nella “partita a tre” fra Stato, Regioni ed enti locali*, in www.federalismi.it, editoriale 3/2004

¹⁶ Così GRATTERI, *I doveri di leale collaborazione*, in BALDUZZI, CAVINO, GROSSO, LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali*, Torino, 2007, 206, secondo il quale siffatta matrice “non merita di essere lasciata in secondo piano. I destinatari dei doveri costituzionali di leale collaborazione sono quei soggetti e quegli organi che definiscono e sostengono l’ossatura dell’impianto costituzionale della Repubblica. Dalla giurisprudenza della Corte costituzionale si ricava facilmente l’elenco di tali destinatari...Non è un caso che si tratti dei soggetti legittimati dalla Costituzione, e dalla Corte costituzionale, ad essere parte di un conflitto di attribuzione. *Ma ciò non esclude che il principio possa trovare applicazione anche al di fuori di questo ambito, ad un livello di confronto inferiore a quello costituzionale*” (corsivo aggiunto). Sul principio di leale collaborazione come “*principio di rilevanza generale suscettibile di essere applicato ben al di là delle fattispecie in ordine alle quali la Costituzione ne fa espresso richiamo*” (corsivo aggiunto), cfr. altresì BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordinamento regionale*, nota a Corte Cost., 1 ottobre 2003, n. 303, in www.forumcostituzionale.it, *Forum di Quaderni costituzionali*. Osserva ancora AZZARITI, *Politica e processi*, in *Giur. cost.*, 2004, 865, che “la Corte assegna generalmente al principio un valore paradigmatico, valido non solo nei rapporti tra Stato e regioni, ma assunto come criterio unitario valido per ogni tipo di articolazione dello Stato”. Sul principio di leale collaborazione in sede amministrativa, cfr. anche TACCOGNA, *Il principio di leale collaborazione nella recente giurisprudenza amministrativa*, in *Foro amm., Cons. Stato*, 2008, 1313 ss.

¹⁷ D’altra parte ciò è coerente con l’inquadramento più generale secondo cui “la leale cooperazione è un canone che regola il modo di applicare la regola legislativa, esattamente come lo sono tante altre clausole generali disseminate nell’ordinamento”: così BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2001, 6, il quale prosegue poi osservando che “il giudizio di leale cooperazione affonda il proprio esame sempre nel concreto, perché è necessario saggiare atteggiamenti e comportamenti reciproci delle parti in conflitto. Introduce un giudizio sul comportamento che le parti contendenti hanno di fatto reciprocamente adottato” (p.8).

per la tutela del paesaggio¹⁸, oltre che per quella della salute¹⁹ - e che hanno poi agito da volano per la diffusione del principio nell'intero sistema.

Tuttavia, a prescindere dagli ambiti specifici nei quali, nel corso del tempo, la Corte ha ritenuto di ravvisarne in concreto l'operatività, affondandone talora direttamente le radici in valori primari dell'ordinamento costituzionale (gli artt. 9 e 32 Cost.), oltre che nel principio di buon andamento di cui

¹⁸ Che il principio di leale collaborazione debba ispirare i rapporti tra amministrazioni pubbliche, e *in primis* tra Stato e Regioni, per ciò che riguarda la tutela del paesaggio, è frutto di un orientamento ormai risalente e consolidato del giudice costituzionale, il quale ne aveva rinvenuto il fondamento nel valore primario della tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico, affidato alla Repubblica dall'art. 9, secondo comma Cost., "vale a dire allo Stato-ordinamento e perciò, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, a tutti i soggetti che vi operano... la cui intesa è perciò necessario perseguire di volta in volta, se comune a tutti è il fine costituzionalmente imposto...": così Corte cost. 29 marzo 1985, n. 94, pronuncia capostipite in materia, la quale fonda la necessità del coordinamento sul "principio fondamentale posto dall'art. 9, secondo comma, Cost.", senza ancora fare menzione del principio di leale collaborazione. Ciò sarebbe avvenuto di lì a breve, con la sentenza 18 dicembre, 1985, n. 359, su un conflitto di attribuzione sollevato da varie Regioni nei confronti di una serie di circolari della Presidenza del Consiglio dei ministri e di note del Ministero dei beni culturali e ambientali, volte all'acquisizione di informazioni dalle Regioni sui progetti di opere pubbliche da realizzare in zone soggette a vincolo storico artistico o paesaggistico, la quale, la quale, sempre fondandosi sull'art. 9, secondo comma Cost., ritiene che esso "impegna tutte le pubbliche istituzioni, e particolarmente lo Stato e le Regioni, a concorrere alla tutela e alla formazione del valore" ritenendo in quel caso giustificata la pretesa statale, perché essa "trova immediato riscontro nel principio, sicuramente riguardante le competenze, di leale cooperazione reciproca nei rapporti fra i due enti: principio la cui più elementare e generale espressione sta nell'imposizione del dovere di mutua informazione". Intrapresa questa via si è giunti rapidamente alla sentenza 24 giugno 1986, n. 151, sulla legittimità costituzionale del cd. Decreto Galasso, emanato con D.L. n. 312 del 1985, convertito con modificazioni nella legge n. 431 del 1985, il quale, a giudizio della Corte, "accoglie soluzioni correttamente atteggiate, nella direttrice della primarietà del valore estetico-culturale e della esigenza di una piena e pronta realizzazione di esso, secondo un modello ispirato al principio di leale cooperazione...che, quando si tratti di attuare un valore primario, può acquistare in ordine al raccordo suindicato, più ampie possibilità di applicazione", e a seguire troverà compiuta definizione nella sentenza 27 giugno 1986, n. 153. Su questi profili cfr. anche IMMORDINO, *La tutela del paesaggio fra riparto di competenze e principio di collaborazione*, in *Foro it.*, 1986, I, 1790 ss. Più di recente, sempre nello stesso senso, si vedano anche Corte cost. 9 luglio 2015, n. 140, e 11 maggio 2017, n. 103; tutte le pronunce sono rinvenibili in www.cortecostituzionale.it.

Sulla giurisprudenza amministrativa che, sulla scorta di questo orientamento, fa spesso applicazione del principio di leale collaborazione in materia paesaggistica, e che costituisce certamente uno dei filoni più consolidati sul versante amministrativistico, naturalmente anche per l'ormai risalente concorso di competenze tra Stato, Regioni o amministrazioni locali che caratterizza la materia sul piano normativo, vedi anche *infra* note 83 e 84, oltre che, tra le altre, Cons. Stato, VI, 29 gennaio 2013, n. 535, in www.giustizia-amministrativa.it, sulle forme della leale collaborazione nella tutela del paesaggio.

Non va dimenticato, infine, che in ragione di questa concorrenza di competenze e dell'assetto policentrico tipico di questa materia, le forme tipizzate della leale collaborazione hanno fatto ingresso in modo ampio nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, approvato con D.Lgs., n. 42 del 2004 (cfr. in via generale art.5, *Cooperazione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale*), per arrivare, com'è noto, addirittura all'obbligo di pianificazione congiunta Stato Regioni, per quanto riguarda la disciplina d'uso e l'eventuale ulteriore individuazione di beni paesaggistici ai sensi dell'art. 136 del Codice. Su questi profili sia consentito il rinvio a MARZARO, *La pianificazione paesaggistica come 'luogo di convivenze' e la centralità del procedimento nella 'duplicità' del sistema*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, Napoli, 2013, 1565 ss.; cfr. inoltre SANTACROCE, *Accordi tra pubbliche Amministrazioni ed atti amministrativi complessi nella copianificazione per la tutela del paesaggio*, in *Riv. Giur.urb.*, 2012, 55 ss.

¹⁹ Cfr. sul punto anche GRATTERI, *La faticosa emersione*, cit., 436; oltre che MANCINI, *La resistibile ascesa*, 951, e CAMERLENGO, *Leale collaborazione*, cit.

all'art. 97²⁰, ciò che va sottolineato in questa sede è il fatto che, nonostante il richiamo a questo principio non ne sottenda una dogmatica approfondita, la sua effettività non viene mai messa in discussione nell'ordinamento amministrativo, e questo avviene anche a prescindere dalla presenza di una specifica previsione normativa o di precedenti nella giurisprudenza della Consulta.

Esso agisce in quanto principio a rilevanza generale²¹, al punto che il Consiglio di Stato è giunto perspicuamente ad affermare che “è invero considerazione di base che l'azione amministrativa, quando è ripartita tra varie competenze, specie in ragione dell'autonomia locale, *necessita di applicazione effettiva dell'immanente principio fondamentale della leale cooperazione*, che esige – a compensazione della ripartizione di competenze – che le amministrazioni implicate collaborino realmente nella salvaguardia dell'esercizio reciproco delle funzioni, acquisendo così una congrua e completa conoscenza dei fatti e la possibilità di una considerazione adeguata e proporzionata degli interessi coinvolti nelle rispettive competenze, vagliando se gli assunti presi a base sono corretti o possono essere corretti e modificati pur senza venire meno alla cura dell'interesse pubblico di loro attribuzione: ferma restando poi per ciascuna la autonoma e definitiva valutazione (specie se tecnica: la comparazione non trasforma infatti la valutazione tecnica in un giudizio di discrezionalità amministrativa).”²²

La leale collaborazione viene quindi a dispiegare, com'è tipico dei principi, una funzione, da una parte, integratrice – che “si collega a un principio di completezza dell'ordinamento giuridico” – e dall'altra interpretativa²³; coerentemente, dunque, viene spesso richiamata anche per implementare la portata di singole disposizioni²⁴ e sempre peraltro ne viene privilegiata quell'essenza ‘bilaterale’ (che talora, nell'opinione del giudice, la attrae e la assorbe nell'ambito del generale dovere di correttezza e di buona

²⁰ Su cui vedi *supra*, alla nota 9, SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, cit., oltre che GRATTERI, *La faticosa emersione*, cit., 438 ss., il quale individua il richiamo all'art. 97 Cost., come uno dei “percorsi argomentativi” seguiti dalla Consulta alla ricerca di un fondamento costituzionale del principio di leale collaborazione, mettendo però in luce come siffatta lettura, che si colloca a cavallo degli anni novanta del secolo scorso, venga “presto abbandonat[a] dalla Corte costituzionale che, *senza rinnegare i precedenti orientamenti*, preferisce ancorare il principio predetto all'art. 5 Cost.” (corsivo aggiunto).

²¹ Addirittura in dottrina si afferma sia “vano ... cercarne il fondamento costituzionale, perché esso affonda in strati più profondi dello stesso edificio costituzionale” (così BIN, *Il principio*, cit., 9).

²² Così Cons. Stato, VI, 5 marzo 2014, n. 1059, in www.giustizia-amministrativa.it (corsivo aggiunto)

²³ Sulla funzione dei principi, così, da ultimo, FALCON, *Il diritto amministrativo e i principi*, in TORCHIA (a cura di), *Attraversare i confini del diritto*, Giornata di studio dedicata a Sabino Cassese, Bologna, 2016, 204

²⁴ Questo avviene in particolare con l'art. 6 della legge n. 241 del 1990, sulla leale collaborazione tra p.A e privato e il dovere di soccorso (cfr. tra le altre Cons. Stato, A.p., 25 febbraio 2014, n.9; TAR Lecce, 5 ottobre 2011, n. 1724; Cons.giust.amm.Sic., sez.giur., 10 febbraio 2015, n. 122); in www.giustizia-amministrativa.it

fede oggettiva²⁵) che la porta ad agire tanto nei rapporti tra Amministrazioni e privati²⁶ - anche sulla scorta dei principi comunitari²⁷ -quanto, appunto, nel caso di raccordo tra Amministrazioni²⁸. Ciò al punto che

²⁵ Sul dovere di buona fede oggettiva nelle relazioni tra privato a Amministrazione, all'interno del quale viene in rilievo un generale dovere di lealtà e correttezza riconducibile, "sul piano pubblicistico, al principio di buon andamento dell'azione amministrativa, e su quello privatistico, ai principi di correttezza e buona fede" cfr. Cons. Stato, VI, 10 dicembre 2014, n. 6046, in www.giustizia-amministrativa.it; sul dovere di correttezza amministrativa e la sua relazione con il principio di buona fede oggettiva cfr. TARULLO, *Il divieto di aggravamento del procedimento amministrativo quale dovere codificato di correttezza amministrativa*, in *Dir.amm.*, 2008, 437 ss. Cfr. inoltre CAMERLENGO, *Leale collaborazione, cit.*, secondo il quale la leale collaborazione richiama il concetto di buona fede "che a sua volta non comporta tanto il rispetto del diritto oggettivo, quanto il dovere di assumere comportamenti corretti alla stregua di canoni extragiuridici". Sul principio di leale collaborazione come strumento di "garanzia della bilateralità" cfr. tra le altre Corte cost., 15 marzo 2013, n. 39, in www.cortecostituzionale.it

²⁶ Sull'obbligo di leale collaborazione come obbligo che informa la relazione tra amministrazione e privato, incombando su entrambi, vedi tra le altre, di recente, Cons. Stato, VI, 5 giugno 2017, n. 2690; Cons. Stato, III, 2 maggio 2017, n. 2014; Cons. Stato, V, 21 aprile 2017, n. 1868; Cons. Stato, VI, 5 aprile 2017, n. 1590; Cons. Stato, VI, 23 marzo 2016, n. 1200; Cons. Stato, V, 16 giugno 2016, n. 2644; Cons. Stato, III, 5 ottobre 2016, n. 4105; tutte le pronunce sono reperibili in www.giustizia-amministrativa.it; cfr. inoltre Corte cost., 31 ottobre 2008, n. 356, in www.cortecostituzionale.it

²⁷ Sulla riconducibilità all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, della regola della collaborazione tra istituzioni comunitarie e soggetti che entrano in relazione con esse, cfr. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in CHITTI, GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte generale, Seconda edizione, Tomo I, Milano, 2007, 51, in cui l'Autrice mette efficacemente in luce il fatto che "il principio di buona amministrazione è riferito essenzialmente ai diritti procedurali, tuttavia esso *mostra anche un ulteriore contenuto precettivo che si presta a conformare la condotta dell'amministrazione per aspetti che non si lasciano formalizzare secondo norme prestabilite*. Ci si riferisce a quelle applicazioni del principio che portano ad *interpretazioni del diritto scritto orientate alla collaborazione con coloro che entrano in rapporti con l'amministrazione*, anche al di là di ciò che è ricavabile dalla lettera delle disposizioni" (corsivo aggiunto).

²⁸ Sull'obbligo di leale collaborazione nei rapporti tra Amministrazioni cfr. tra le altre Cons. Stato, VI, 23 febbraio 2016, n. 727, sul termine per la richiesta di integrazioni documentali al Comune, nel filone classico relativo all'annullamento di autorizzazione paesaggistica, termine che "non può essere sospeso, interrotto o prorogato arbitrariamente al di fuori di reali esigenze istruttorie, per finalità puramente pretestuose o dilatorie". Degne particolarmente di nota anche le recenti Cons. Stato, VI, 23 agosto 2016, n. 3681, in materia di esercizio del commercio in luoghi dichiarati di interesse culturale, ai sensi dell'art. 52, D.Lgs.n. 42 del 2004, secondo cui "il vincolo di leale cooperazione.... non sovverte la ripartizione delle competenze e non crea, al di fuori della legge, presupposizione di atti: è un *vincolo di mezzi, cioè di confronto e sollecitazione alla convergenza dei rispettivi giudizi, non di risultati*, cioè di nuove priorità tra i provvedimenti finali (i quali restano legati agli ordinari reciproci rapporti)"; ulteriormente rimarchevole in questa pronuncia è il fatto che si prosegua rigettando un'applicazione formalistica del principio che contrasterebbe con l'obiettivo della migliore cura dell'interesse pubblico, per cui ciò che va salvaguardato è che effettivamente ci sia stata l'interlocuzione tra le amministrazioni, anche se essa, nel caso concreto, porta a legittimare un'intesa intervenuta solo *ex post* tra le amministrazioni interessate; e Cons. Stato, 16 marzo 2016, n. 1063, sul rapporto che intercorre tra l'impresa pubblica e l'amministrazione regionale, che si iscrive "*nel rapporto dialogico collaborativo (recte di leale collaborazione secondo la dizione di matrice costituzionale) che informa il modulo cd pluristrutturale, riconducibile al principio di buon andamento dell'azione amministrativa dell'azione amministrativa, prima ancora che (essere confinato) al coordinamento delle funzioni amministrative fra enti territoriali autonomi di cui agli artt. 118 e 120 Cost.*". Cfr. inoltre Cons. Stato, V, 9 luglio 2012, n. 3996, sull'esistenza "del principio della necessità di una leale collaborazione istituzionale tra pubbliche amministrazioni appartenenti ad un diverso livello di governo: *in questo principio che risiede nel dettato dell'art. 97, ed ancor più nel principio della ragionevolezza, dovrebbe risiedere la consuetudine di rapporti tra gli enti territoriali improntati alla massima correttezza ed al continuo scambio di informazioni*" (corsivi aggiunti). Su di un versante diverso cfr. inoltre Cons. Stato, V, 23 giugno 2014, n. 3145, in materia di accordi tra amministrazioni *ex art. 15 della legge n. 241 del 1990*, secondo cui, in queste ipotesi "il principio cardine è rappresentato dal noto brocardo *pacta sunt servanda*, con la conseguenza che le eventuali sopravvenienze normative o di fatto, che non rientrino nel

il giudice amministrativo sente il bisogno di puntualizzare che “nelle attività che coinvolgono più enti istituzionali, il quadro delle forme di collaborazione è il più delle volte atipico e comunque aperto, improntato alla più ampia consultazione, attraverso un dialogo costante, non contrassegnato da rigide scansioni e da limiti alla possibilità di intervento dell’ente consultato, come pure dal doveroso rispetto di specifiche garanzie, ma retto dal criterio di adeguatezza ed effettività”²⁹.

Del resto, non è nemmeno necessario ricordare che il cd. sistema delle conferenze³⁰ costituisce uno dei luoghi emblematici di applicazione del principio di leale collaborazione, e non solo per ciò che riguarda i raccordi istituzionali tipici – Conferenza Stato–Regioni, Conferenza unificata Stato–Regioni–Autonomie locali, Conferenza Stato–Autonomie locali – ma, in via più generale, anche a livello inferiore, per tutti i casi nei quali si debba procedere ad un raccordo di competenze ai fini di una decisione pluristrutturata. E, infatti, in disparte i casi nei quali la Consulta è stata chiamata a pronunciarsi sulla violazione del principio nel rapporto, tipico, tra Stato e Regioni in sede di conferenza di servizi³¹, essa stessa ha ricompreso in via generale il modulo organizzativo e funzionale della conferenza di servizi di cui alla legge n. 241 del 1990 tra gli strumenti di realizzazione del principio di leale collaborazione³²; e sempre il giudice costituzionale ha richiamato in via generale i “*principi del procedimento, in base ai quali, quando a quest’ultimo*

range applicativo dei rimedi civilistici canonizzati dalle leggi civili..., devono essere risolte dalle Amministrazioni sulla base del principio di leale collaborazione, assumendosi la responsabilità politica delle relative decisioni (tutte le pronunce citate sono reperibili in www.giustizia-amministrativa.it). Sull’applicazione del principio di leale collaborazione in materia di recesso dagli accordi delle pubbliche amministrazioni cfr. altresì SANTACROCE, *La stabilità degli accordi tra le pubbliche Amministrazioni*, Padova, 2014, in particolare 165 ss. Per l’applicazione del canone della leale collaborazione ai rapporti tra soggetti pubblici in materie diverse cfr. ancora, di recente, Cons. Stato, V, 23 giugno 2017, n. 3078; Cons. Stato, Cons. Stato, 23 maggio 2017, n. 2407; Cons. Stato, IV, 27 marzo 2017, n. 1392; 19 gennaio 2017, n. 246.

²⁹ Così, Cons. Stato, VI, 27 dicembre 2007, n. 6672, in www.giustizia-amministrativa.it

³⁰ Come viene definito anche di recente da Corte cost. 25 novembre 2016, n. 251, in www.cortecostituzionale.it, sulla quale sia consentito il rinvio a MARZARO, *Servizi pubblici locali: leale collaborazione e complessità del ‘fenomeno sociale’*, in corso di pubblicazione in *Munus*, 2017; in dottrina cfr. sul punto, tra gli altri, MANGIAMELI, *Leale collaborazione, cit.*; MERLONI, *La leale collaborazione, cit.*, 854, che comprende espressamente le conferenze di servizi tra i cd. “raccordi di cooperazione paritaria”, riferibili a “tutti i casi di individuazione di interessi comuni a più livelli di governo, curabili solo con la cooperazione, cioè con il concorso dell’esercizio rispettivo delle competenze attribuite.... Per il raggiungimento di risultati migliori rispetto all’azione disgiunta”; CAMERLENGO, *Leale collaborazione, cit.*, secondo cui il sistema delle conferenze può considerarsi “un momento di interazione vicendevole tra il principio di leale collaborazione e il principio del buon andamento”; e BUOSO, *La giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze tra Stato e regioni nella disciplina della valorizzazione e della dismissione del patrimonio immobiliare pubblico*, in *Riv.giur.urb.*, 2013, 269 ss..

³¹ Cfr. in particolare la nota sentenza 11 luglio 2012, n. 179, in www.cortecostituzionale.it, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 49, comma 3, lett. b), d.l. n. 78 del 2018, che modificava l’art. 14 *quater* della legge n. 241 del 1990, nella parte in cui prevedeva, per il caso di dissenso espresso da regioni o provincie autonome, in materie di propria competenza, solamente un termine breve, decorso il quale, in assenza di intesa, si sarebbe passati alla delibera del Consiglio dei ministri.

³² Cfr. Corte cost., 31 gennaio 1991, n. 37, in www.cortecostituzionale.it

*partecipano più organi o più soggetti pubblici, questi hanno il dovere giuridico di cooperare lealmente in vista del raggiungimento del risultato cui il procedimento è costituzionalmente o legislativamente finalizzato*³³.

Ciò, del resto, è pienamente coerente con quanto la dottrina ha posto in rilievo in via generale, circa il fatto che è proprio la sede amministrativa quella nella quale la leale collaborazione è chiamata naturalmente ad operare: “è proprio sul piano del concreto esercizio delle funzioni, che il principio risulta maggiormente garantito”³⁴, connotandosi per una particolare duttilità, che lo rende “suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione... e per la elasticità [che] consente di avere riguardo alle peculiarità delle singole situazioni”³⁵, e dunque per sua natura anche capace di adattarsi nel modo più adeguato alle esigenze in concreto del raccordo tra amministrazioni.

Ma tutto ciò, in fondo, non fa altro che testimoniare della sua natura di ‘norma senza disposizione’, tipicamente dotata di carica assiologica e di capacità espansiva a contatto col caso concreto³⁶.

3. Segue. La lealtà della collaborazione, da canone metodologico a principio di portata sostanziale

In ogni caso, guardando ora al presente ambito di indagine, anche quando la collaborazione assume le sembianze più ‘forti’, quelle che in dottrina vengono individuate nella ‘cooperazione’, ‘codecisione’ – com’è per la fattispecie oggetto dell’art. 17 *bis* della legge n. 241³⁷ - essa non risulta mai in grado di

³³ Così Corte cost., 27 luglio 1992, n. 379, in www.cortecostituzionale.it (corsivo aggiunto). Sull’applicabilità del principio di leale collaborazione nei rapporti tra Amministrazioni a prescindere da una previsione espressa in tal senso, in quanto connaturato alla logica policentrica che caratterizza l’ordinamento e alla necessità di bilanciare interessi diversi, cfr. anche FRATICELLI, *Stato, Regioni e sdeamianizzazione: la Corte ‘rafforza’ il principio di leale collaborazione*, nota a Corte cost. 1 febbraio 2006, n. 31, in *Le Regioni*, 2006, 810 ss.

³⁴ Così MANCINI, *La resistibile ascesa*, cit., 972, il quale osserva che “nella generalità dei casi il principio non riceve applicazione ‘a monte’, sul piano legislativo, quanto piuttosto ‘a valle’, sul piano amministrativo, riguardo all’attuazione e all’applicazione delle leggi e quindi in ordine alle procedure di adozione degli atti amministrativi generali, anche normativi-regolamentari, alle concrete modalità di esercizio delle funzioni e ai procedimenti diretti all’emanazione dei provvedimenti amministrativi”. Nello stesso senso cfr. anche SCIULLO, *Concorrenza di competenze in tema di beni culturali*, commento a Corte cost., 9 luglio 2015, n. 140, in *Riv. Giur. Urb.*, 2015, 381. Che quella amministrativa sia la sede naturale di espressione del principio di leale collaborazione, anche quando da tale orientamento consolidato si debba deviare per qualche ragione, è riconosciuto anche dalla stessa Consulta: così di recente Corte cost. n. 251 del 2016, cit., secondo cui “è pur vero che questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo. Là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all’intesa. Quest’ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l’attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell’art. 76 Cost.”.

³⁵ Così Corte Cost. 13 aprile 2016, n. 83, www.cortecostituzionale.it

³⁶ Come efficacemente osserva sulla forza dei principi SALA, *Le clausole generali nell’età della codificazione del diritto amministrativo*, in *Giur. It.*, 2012, mentre RESCIGNO dei principi sottolinea l’“eccedenza incolmabile rispetto alle norme”, in *Sui principi generali del diritto*, in *Riv.trim.dir.proc.civ.*, 1992, 389. Sulla “dimensione assiologica di fondamentale rilevanza” che la collaborazione giuridica presenta, cfr. anche CORTESE, *Il coordinamento*, cit., 45

³⁷ Su cui vedi infra il § 5.

determinare, da sola, la decisione finale, e dunque soprattutto di impedire che si giunga ad una decisione. Come si ricorderà più avanti, tanto nel caso di inerzia di una delle Amministrazioni coinvolte, quanto nel caso di un suo dissenso, l'ordinamento sceglie di approntare meccanismi di chiusura comunque atti ad assicurare che si giunga ad una determinazione finale (il cui contenuto, naturalmente, potrà essere positivo o negativo)³⁸.

Nell'ambito di cui ci sta occupando, dunque, il principio di collaborazione non si struttura mai in modo paritario, completamente imperniato sul rispetto dell'ordine delle competenze, e dunque legato alla necessità di pervenire ad un accordo tra i soggetti coinvolti – a quella che viene definita intesa ‘forte’, dalla giurisprudenza e dalla dottrina costituzionalistiche³⁹ - ma risulta sempre ‘temperato’ da quello di doverosità dell'esercizio del potere, della cura dell'interesse pubblico, di integrazione degli interessi e di unitarietà dell'azione amministrativa, tipici del coordinamento tra diversi livelli di governo⁴⁰.

E dunque, a mano a mano che trova correzione ad opera di questi principi – *sub specie* di semplificazione del procedimento - esso viene ad assumere le sembianze di vincolo di metodo, piuttosto che di risultato, come è stato ormai bene messo in luce, in un quadro generale, dalle pronunce della Consulta⁴¹ e dalla dottrina costituzionalistica⁴².

Ma proprio via via che il principio di collaborazione assume foggia strettamente procedurale e porta in rilievo il profilo, dinamico, del raccordo dell'azione delle amministrazioni, anziché quello, strutturale, del prodotto finale, esso finisce in realtà anche per spingere in primo piano l'attributo della lealtà della collaborazione – il “principio di lealtà”⁴³ - l'altra parte costitutiva del principio⁴⁴, dalla cui considerazione non si può prescindere, a rischio di rimanere costretti entro i limiti sempre più angusti di un ‘proceduralismo’ astratto dalla sostanza degli interessi e ridotto ad una sorta di ‘marcia di avvicinamento al risultato finale’.

³⁸ Viene qui lasciata in disparte un'ipotesi, originata da una lacuna riscontrabile all'art. 17 *bis*, comma 2, della legge n. 241, sulla quale si tornerà nel § 5.

³⁹ Osserva del resto CERRI, *Il principio di leale collaborazione e il mancato accordo*, nota a Corte Cost. 10 maggio 2012, n. 118, in *Foro it.*, 2012, I, 2939, che “tutti gli strumenti di tipo convenzionale presentano ... un punto di sofferenza che è dato dall'ipotesi nella quale il consenso non si raggiunga...”.

⁴⁰ Così sul punto SCOTTI, *Art. 14 legge 7 agosto 1990, n. 241*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, in particolare 477 ss.

⁴¹ Cfr. tra le altre Corte Cost. 27 luglio 1992, n. 379, 30 dicembre 2003, n. 380, 28 settembre 2005, n. 378, 10 febbraio 2015, n. 19; tutte in www.cortecostituzionale.it

⁴² Cfr. tra gli altri, BARTOLE, *Consiglio superiore della magistratura e Ministro della giustizia: bilanciamenti legislativi e bilanciamenti giudiziari*, in *Giur.Cost.*, 2003, 3905; MANCINI, *La resistibile*, *cit.*, 994.

⁴³ Così Corte Cost. 1 ottobre 2003, n. 303, in www.cortecostituzionale.it

⁴⁴ Sulla distinzione, all'interno del principio, di due elementi: la “lealtà da intendersi quale correttezza nelle relazioni istituzionali, e [la] collaborazione, come forma di confronto nel procedimento decisionale”, cfr. GRATTERI, *I doveri*, *cit.*, 217

E' vero che in dottrina si è osservato che “ponendo l'accento sulla lealtà metodologica si finisce per depotenziare ulteriormente la collaborazione”⁴⁵, e che alla prima tende ad essere imputato “un esubero di portata sostanziale”⁴⁶. Tuttavia, se questa osservazione può trovare terreno favorevole dal punto di vista costituzionalistico - soprattutto nel caso, classico, del concorso di competenze normative di rango primario tra Stato e Regioni, nel quale le forme della cooperazione, per quanto diversificate, hanno assunto tratti maggiormente tipizzati rispetto a quanto può accadere per i conflitti tra poteri dello Stato⁴⁷ - il dovere di lealtà sembra invece poter assumere un ruolo diverso quando riguardi la collaborazione tra diverse amministrazioni pubbliche, permettendo al principio in esame di sprigionare su un piano diverso quella sua “forte dimensione equilibratrice”⁴⁸ tra centri di potere, che lo connota.

Del resto, si accennava, una declinazione (più) fortemente dialogica del principio di leale collaborazione quando si faccia questione del raccordo tra poteri amministrativi, si coglie anche nella stessa giurisprudenza costituzionale quando sia chiamata a pronunciarsi sulla violazione di questo principio in sede di conflitto di attribuzione, come si avrà modo di ricordare anche più avanti.

Se la lealtà della relazione tra i diversi centri di competenza deve permeare di sé la procedimentalizzazione del confronto e della collaborazione tra Amministrazioni, lo stesso modello di interlocuzione tra le parti, ecco che essa non sembra potersi ritenere solo espressione del principio di buon andamento dell'amministrazione, garanzia di efficienza della sua azione⁴⁹, ma pare divenire anche veicolo di imparzialità di tale azione, e potrebbe finire per porsi financo come emanazione dello stesso dovere di curare gli interessi pubblici che incombe sull'amministrazione.

Una collaborazione leale sembra in realtà porsi come immanente al sistema, è effettivamente “principio di sistema”⁵⁰ – come ritiene anche il giudice amministrativo⁵¹ - e pare suscettibile di trovare una propria

⁴⁵ Così MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2013, 998.

⁴⁶ Così CAMERLENGO, *Leale collaborazione (principio di)*, in *Digesto, Disc. pubbl.*, Torino, 2015.

⁴⁷ Su questi aspetti anche GRATTERI, *I doveri*, cit., 213 ss.

⁴⁸ Così ancora CAMERLENGO, *Leale collaborazione*, cit.,

⁴⁹ Cfr. SPASIANO, *Alcune riflessioni*, cit.,

⁵⁰ Vedi ancora CAMERLENGO, *Leale collaborazione*, cit. Cfr. sul punto anche BIN, *Il potere di leale cooperazione*, cit., 12, il quale osserva che si tratta di un principio che “dà un nome e un volto normativo ad esigenze che stanno nello strato più profondo delle fondamenta su cui si eleva l'edificio costituzionale”. Sulla rilevanza generale riconosciuta al principio, di cui costituisce solo una conferma il suo inserimento espresso nell'art. 120 Cost. secondo comma, in sede di riforma del Titolo V, cfr. per tutti GRATTERI, *La faticosa emersione*, cit., 442 ss.; *contra*, anche per i richiami ad un orientamento però nettamente minoritario, MANGIAMELI, *Leale collaborazione (dir. cost.)*, in *Enc. Giur.*, 2007, 6, secondo cui “l'analisi complessiva delle disposizioni del nuovo Titolo V porta a rifiutare l'idea che la revisione si sia basata su un modello precipuamente cooperativo... dovendo in particolare escludersi la possibilità di generalizzare il riferimento contenuto alla leale collaborazione nell'art. 120, comma 2, Cost., ad ambiti non espressamente contemplati dalla disposizione”.

⁵¹ Cfr. *supra* Cons. Stato, VI, 5 marzo 2014, n. 1059, cit.

più specifica estrinsecazione proprio nei luoghi della mediazione, della negoziazione tra interessi tipici del raccordo tra Amministrazioni⁵², e, in particolare della conferenza di servizi. Se di tutto ciò che avviene all'interno del procedimento, e ancor più di un procedimento pluristrutturato, quale quello che caratterizza la conferenza di servizi, deve comunque rimanere traccia nella motivazione della determinazione finale (a maggior ragione a fronte della discrezionalità sempre più ampia che si somma in capo all'amministrazione procedente quanto all'esito della conferenza), applicare il canone della lealtà della collaborazione all'agire complesso delle Amministrazioni, pare principio metodologico la cui portata non sembra limitarsi a colmare lacune nella disciplina dettata dal legislatore quanto alle modalità del raccordo e del confronto tra le amministrazioni.

Dal momento che i vari passaggi che porteranno alla determinazione finale dovranno essere condotti secondo lealtà – intesa anzitutto come “osservanza di regole di correttezza nei rapporti reciproci”, tale per cui “*i soggetti del confronto non possono... dare luogo ad atteggiamenti o comportamenti dilatori, pretestuosi, incongrui o contraddittori o insufficientemente motivati*”⁵³ - esso risulta anche capace di un riverbero sostanziale.

Dovrà comunque esservi traccia adeguata nella motivazione del provvedimento finale di un comportamento leale, in quanto tale capace - perché privo degli attributi comportamentali negativi individuati dallo stesso giudice costituzionale – di assicurare anche la conoscenza più ampia della situazione e la valutazione dell'interesse affidato alla singola amministrazione, rispetto alle quali la stessa determinazione finale dovrà apparire congrua e coerente, anche quanto agli esiti del confronto tra le ragioni delle parti⁵⁴; anche se non ci si nasconde che questi profili sostanziali possono certamente sbiadire

⁵² Non a caso la Corte costituzionale, individuando in tempi ormai risalenti – come ricordato supra alla nota 18 - la tutela del paesaggio come una sede per sua natura governata dal principio di leale collaborazione, dato il coinvolgimento di una pluralità di livelli istituzionali che, in forza dello stesso art. 9 Cost., la caratterizzava in sede amministrativa, oltre che normativa, riteneva “più che mai stringente” predisporre strumenti di coordinamento “idonei a realizzare un corretto bilanciamento degli interessi in gioco”, “dei quali spetta ai soggetti pubblici cui ne è affidata la rappresentanza realizzare la composizione”: così, fin dalla sua prima pronuncia in materia, Corte cost., 29 marzo 1985, n. 94, in www.cortecostituzionale.it.

⁵³ Così Corte Cost., 30 dicembre 2003, n. 380, in www.cortecostituzionale.it (corsivo aggiunto).

⁵⁴ E infatti osserva CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, in www.forumcostituzionale.it, *Forum di Quaderni costituzionali*, che “quando lo spazio per superare il dissenso è così ridotto da presupporre in più battute e da parte di più organi la valutazione delle ragioni del dissenso e l'esame delle eventuali controproposte, la strettoia procedimentale si accompagna a un sindacato molto penetrante... Il sindacato sarà imperniato in due momenti: se vi è violazione delle garanzie procedurali previste ne deve scaturire senz'altro l'annullamento della determinazione statale, quale che sia il merito della controversia; se invece il dissenso regionale è stato ritualmente espresso e valutato, esso diviene ben più profondo, sino a ponderare il giusto equilibrio tra istanze unitarie e interessi regionali”. Allo stesso modo il giudice amministrativo, come ricordato nelle pagine precedenti, lega espressamente alla collaborazione l'acquisizione di “una congrua e completa conoscenza dei fatti e la possibilità di una considerazione adeguata e proporzionata degli interessi coinvolti nelle rispettive competenze” (così Cons. Stato, n. 1059 del 2014, *supra* al § 2).

quando si arrivi alla chiusura del procedimento con un atto di alta amministrazione, come avviene quando, in sede di conferenza di servizi, la decisione viene devoluta al Consiglio dei Ministri.

Del resto, se solo si pensa alla disciplina del dissenso costruttivo nella conferenza di servizi – e all'*onus clare loquendi* ritenuto espressione tipica della leale collaborazione anche dal giudice amministrativo⁵⁵ – non si può non rilevare il vincolo sostanziale che ne deriva sulla determinazione finale, che comunque sarà tenuta a motivare sulle alternative prospettate in modo inequivoco e sufficiente (*id est*: leale).

E non pare dunque un caso che anche recente giurisprudenza della Corte, in un'ipotesi di lamentata violazione del principio in esame, ponga l'accento sulla necessità che “l'eventuale determinazione unilaterale da parte del Governo in caso di mancata intesa sia corredata da una motivazione esplicita, specifica e concreta, ove si dia conto degli scambi intercorsi e dei perduranti punti di dissenso”⁵⁶. E' vero che nella visione della Consulta non diminuisce il rilievo procedurale della leale collaborazione e che la motivazione deve dare ragione prima di tutto della congruità delle relazioni intercorse, ma, nel momento in cui si debba dare adeguatamente conto della lealtà dei reciproci comportamenti, al fine del superamento delle divergenze, è evidente che la lealtà della collaborazione finisce per coinvolgere anche le ragioni sostanziali del dissenso (al netto di comportamenti meramente inerti o dilatori).

Ciò peraltro non può indurre ad ignorare che la (maggiore) garanzia alla sostanza della decisione che potrebbe derivare da un'applicazione più ampia e consapevole dei canoni della leale collaborazione, trova spinte in senso diverso (e nuovo rispetto al passato) nella disciplina attuale, a causa della presenza di meccanismi volti alla composizione, anche preventiva, dei conflitti, e alla garanzia della produzione di un risultato in tempi certi, che pare indebolire ulteriormente le potenzialità del raccordo tra Amministrazioni⁵⁷.

Ciononostante pare interessante vedere con quale intensità questo principio sia in grado di operare nel sistema oggi risultante dalla riforma della legge n. 241 del 1990, a partire dall'istituto di raccordo meno complesso, costituito dal silenzio assenso tra Amministrazioni, di cui all'art. 17 *bis*.

⁵⁵ Cfr. tra le altre Cons. Stato, IV, 24 maggio 2013, n. 2836, in www.giustizia-amministrativa.it, che considera il dissenso costruttivo, con il correlato onere motivazionale specifico, “conforme non solo all'esigenza dell'effettivo perseguimento degli obiettivi di semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa, ma anche nell'ottica dell'altro principio di leale collaborazione cui pure devono essere improntati i rapporti tra le varie pubbliche amministrazioni”.

⁵⁶ Così Corte Cost., 14 gennaio 2016, n. 1, in www.cortecostituzionale.it; ma vedi anche, più risalente, Corte Cost., 31 marzo 1994, n. 116, *ibidem*, secondo cui: “l'obbligo di motivazione...deve ritenersi connotato al principio stesso di leale cooperazione” e “non deve essere necessariamente previsto in una previa norma di legge”.

⁵⁷ Sui quali vedi *infra* in particolare §§ 8 e 9.

4. Il raccordo progressivo tra Amministrazioni nelle riforme cd. Madia: linee generali

Una premessa di ordine generale molto sintetica, condivisa dalla dottrina che si è occupata di silenzio assenso tra Amministrazioni e di conferenze di servizi.

Il coordinamento tra Amministrazioni a seguito delle riforme cd. Madia si muove lungo una linea che va dalla decisione pluristrutturata più semplice a quella più complessa; dall'art.17 *bis* , quando il provvedimento richiede l'acquisizione di un solo atto di consenso endoprocedimentale, e dunque vi sia una sola Amministrazione co-decedente, all'art. 14, quando, accanto a quella procedente, siano coinvolte più Amministrazioni, o all'interno di un unico procedimento oppure in procedimenti tra loro collegati⁵⁸.

Il silenzio assenso sull'adozione di provvedimenti amministrativi e normativi si forma in presenza di un procedimento unitario nel quale siano coinvolte due sole Amministrazioni e al cui interno sia prevista una fase necessaria co-decisoria di competenza di amministrazione diversa da quella procedente. L'attivazione di questa fase endoprocedimentale deve venire – in senso sostanziale e non solo formalmente – dall'Amministrazione procedente (non da un privato), e qualora il consenso, comunque denominato, non venga espresso entro il termine di trenta giorni (ovvero di novanta nel caso in cui siano coinvolti interessi cd. sensibili⁵⁹), il consenso si intende acquisito.

Ciò viene a caratterizzare questa fattispecie come un'ipotesi definita di 'silenzio assenso orizzontale' perché esso si forma all'interno di una relazione codecisoria – cooperativa – tra due Amministrazioni, nella quale l'una può provvedere solo previo il consenso – endoprocedimentale – dell'altra, a cui lo richiede.

Quanto ai rapporti con il nuovo art. 14, comma 2, va ricordato che questo, più chiaramente rispetto al passato, distingue due ipotesi di conferenza decisoria.

La prima si ha “*quando la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri...o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici*”; la seconda “*quando l'attività del privato sia subordinata a più atti di assenso (...) da adottare a conclusione di diversi procedimenti, di competenza di diverse amministrazioni*”.

Nel primo caso siamo sempre di fronte ad un procedimento unitario, all'interno del quale si deve però collocare una pluralità di atti di consenso.

⁵⁸ Sull'esistenza di questo rapporto di progressione vedi, in particolare DE LUCIA, *La conferenza di servizi, cit.*; cfr. inoltre *supra* nota 2.

⁵⁹ Sulla portata dell'istituto di cui all'art. 17 *bis*, specialmente a seguito del parere del Consiglio di Stato n. 1640 del 2016, sia consentito il rinvio a MARZARO, *Silenziò assenso, cit.*

Nel secondo ci troviamo di fronte ad una pluralità di procedimenti connessi, in quanto finalizzati all'emanazione di altrettanti provvedimenti necessari per la realizzazione di una determinata attività, nei quali vengono tipicamente in rilievo invece i rapporti 'verticali', tra Amministrazioni e privati.

Ciò significa che quando la conclusione del(l'unico) procedimento è subordinata alla decisione congiunta di due (sole) Amministrazioni, il modello di coordinamento viene semplificato, e indebolito, rispetto al passato, e nel caso di inerzia dell'amministrazione co-decidente la formazione del provvedimento finale avviene in regime di silenzio assenso.

Quando, invece, l'unico procedimento decisorio vede coinvolte più di due Amministrazioni, viene sempre indetta la conferenza di servizi ai sensi dell'art. 14, comma 2, primo periodo; nel caso in cui, invece, la decisione pluristrutturata presenti un grado maggiore di complessità, perché sono richiesti "*più atti di assenso... da adottare a conclusione di distinti procedimenti*", è convocata una conferenza di servizi per la decisione sui procedimenti collegati, ai sensi dell'art. 14, comma 2, secondo periodo, anche su richiesta dell'interessato.

In ogni caso la conferenza di servizi è divenuta modulo procedurale obbligatorio quando ricorrano queste fattispecie, senza che sia più lasciata all'amministrazione procedente la possibilità di seguire la strada dell'acquisizione separata dei singoli atti coinvolti (ma, come si avrà modo di vedere, una reale conferenza ricorre solo nel caso di conferenza simultanea e sincrona).

E' interessante inoltre valutare il grado di coerenza di questa relazione progressiva anche andando a vedere le modalità di svolgimento delle varie fattispecie di conferenza di servizi, per le quali il d.lgs. n.127 del 2016 ha disegnato forme diverse.

Infatti la relazione di continuità che si pone tra art. 17 *bis* e art. 14 della legge sul procedimento – *sub specie* di semplificazione del coordinamento tra Amministrazioni, in vista del raggiungimento del risultato finale - è presente anche per quanto riguarda la modulazione delle varie ipotesi di raccordo tra centri di potere coinvolti nella decisione da prendere.

Nel caso dell'art. 17 *bis*, il fatto che siano interessate alla decisione due sole amministrazioni, porta ad un radicale ridimensionamento di quello che era il modello cooperativo più 'forte' tra amministrazioni: laddove la collaborazione presupponeva che vi fosse manifestazione espressa di volontà concorde da parte di entrambi i soggetti ai fini della formazione della decisione finale, all'inerzia dell'uno viene ora attribuito effetto di consenso sullo schema di provvedimento predisposto dall'altro (con una 'normalizzazione' quasi radicale dell'interesse di cui il primo sia portatore, anche nel caso di interessi differenziati)⁶⁰.

⁶⁰ Sulla garanzia degli interessi cd. sensibili cfr. *supra* nota 3, oltre che *infra* in particolare § 9.

Se poi si passa alla conferenza semplificata – che costituisce il modello ordinario di procedere in caso di decisioni pluristrutturate, in entrambe le ipotesi delineate dall’art. 14, comma 2 - essa si svolge “*in modalità asincrona*”⁶¹; non vi è più quindi contestualità dell’esame e della decisione, ma ciascuna amministrazione si muove assumendo autonomamente le proprie determinazioni (peraltro congruamente motivate e conformi alle regole del dissenso costruttivo già elaborate nel precedente regime), e le comunica all’amministrazione precedente entro un termine perentorio, sulla cui portata si tornerà più avanti.

E’ evidente, come sopra si accennava, che la conferenza semplificata non costituisce una reale ipotesi di conferenza di servizi, se per tale si deve intendere la sede procedurale di “valutazione comune e contestuale degli interessi pubblici”⁶², nella quale assensi e dissensi sono frutto del confronto dialettico tra le amministrazioni coinvolte. In questo caso, quindi, ci troviamo di fronte ad un’ipotesi di coordinamento connotato da una collaborazione ‘debole’.

Nella fattispecie – ordinaria – di conferenza di servizi, infatti, la logica del confronto è quasi totalmente assente (o filtrata attraverso le regole sul dissenso costruttivo), e ‘incalzata’ da quella semplificatoria e acceleratoria del contingentamento dei tempi della decisione, sui cui meccanismi di formazione si tornerà più avanti. Solo nella fase della determinazione finale, peraltro, sono presenti alcuni correttivi volti ad assicurare un confronto che può assumere differente intensità, e di cui si dirà sempre oltre.

Nelle fattispecie più complesse⁶³, invece, la conferenza decisoria torna ad essere tale, assumendo le forme della conferenza simultanea che si svolge in modalità sincrona (art. 14 *ter*), e dunque contestuale, dialogica, sede di mediazione, nella quale il coordinamento conserva tipiche specificità e vede aprirsi spazi dedicati per la leale collaborazione.

A voler fornire, dunque, una brevissima rappresentazione di insieme, il raccordo orizzontale tra Amministrazioni, nel caso di decisioni pluristrutturate, risulta fortemente semplificato, affievolito, a seguito delle riforme Madia, le quali paiono avere obbligato il confronto dialettico tra i vari soggetti pubblici – e quindi tra i vari interessi coinvolti - entro meccanismi semplificatori di (mediazione e) chiusura progressiva, volti ad assicurare la prevalenza di un interesse rispetto agli altri e più stringenti rispetto al passato (senza toccare qui il tema del trattamento degli interessi sensibili, che si vedrà più oltre). Lo scopo è, chiaramente, quello di fornire ad Amministrazioni e privati strumenti dal funzionamento più lineare, i quali dovrebbero agire secondo una modulazione della procedura rapportata “alle questioni

⁶¹ L. DE LUCIA, *La conferenza*, cit., 20, il quale definisce giustamente “un ossimoro”, una contraddizione in termini tale modello, che “nega uno dei caratteri essenziale della conferenza di servizi (...) ossia il contestuale confronto degli interessi pubblici”.

⁶² Così SCOTTI, *Art. 14*, cit., 475.

⁶³ Sui casi nei quali si ricorre alla conferenza simultanea e sincrona, ex art. 14 *ter*, vedi *infra* § 8.

sostanziali da affrontare: per gli affari più semplici, il silenzio assenso *ex art. 17 bis*; per quelli leggermente più complessi la conferenza semplificata; per quelli di una certa complessità, la conferenza simultanea”⁶⁴.

5. Silenzio assenso tra Amministrazioni: il ‘freno’ alla cooperazione

Solo alcune brevi note sullo spazio che la leale collaborazione tra Amministrazioni può occupare nel caso di cui all’art. 17 *bis* della legge sul procedimento amministrativo.

Come si diceva, in questo caso il modello cooperativo tra centri di potere, che sino all’introduzione dell’art. 17 *bis* si plasmava sullo schema più forte – quello che richiedeva una concorde manifestazione di volontà delle parti per l’emanazione del provvedimento – subisce un netto ridimensionamento ad opera della riforma Madia, con la previsione di un meccanismo radicale di superamento dell’inerzia che sostanzialmente postula l’abbandono della cura istituzionale di uno degli interessi coinvolti nella decisione finale⁶⁵.

La leale collaborazione tra le parti si declina bilateralmente, da un lato nel principio generalissimo dell’interruzione del termine posto per la manifestazione del consenso, in caso di richieste istruttorie ovvero di proposte di modifica dello schema di provvedimento e, dall’altro, in modo più stringente, nella necessità di formulare queste ultime in modo puntuale e motivato.

Ma è scarsa l’attenzione prestata dal legislatore a questo profilo: in particolare nulla si dice delle conseguenze dell’assenza dei requisiti tipici del *clare loqui*, anche se, stando ai canoni generali in materia di leale collaborazione, e alla disciplina più ampia dettata per il dissenso costruttivo nella conferenza di servizi⁶⁶, dovrebbe ritenersi che anche in questo caso essi siano previsti a pena di inammissibilità e che dunque, in presenza di una richiesta di modifica non circostanziata e non adeguatamente motivata⁶⁷, debba egualmente intendersi formato il silenzio assenso.

Per altro verso, anche i meccanismi di superamento del dissenso appaiono limitati: se, in caso di mancato accordo tra le amministrazioni statali, il Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri – in questo caso sede naturale di confronto tra le parti coinvolte – “*decide sulle*

⁶⁴ Così ancora L. DE LUCIA, *La conferenza*, cit., 22.

⁶⁵ Su questo profilo si veda in particolare BOMBARDELLI, *Il silenzio assenso*, cit., 765. Per una lettura costituzionalmente adeguata del silenzio assenso quando siano coinvolti interessi sensibili, secondo la quale è comunque posto in capo all’autorità decidente il dovere di conoscere e valutare l’interesse differenziato, quando ciò non sia avvenuto in modo tempestivo da parte dell’autorità cui esso è istituzionalmente affidato, si veda ampiamente SCIULLO, *Interessi differenziati*, cit., in particolare 87 ss.

⁶⁶ Cfr. *supra* nota 55.

⁶⁷ L’art. 17 bis, c. 1, parla di rappresentazione di “*esigenze istruttorie o richieste di modifica, motivate e formulate in modo puntuale*”.

modifiche da apportare allo schema di provvedimento”, manca invece qualsiasi strumento di risoluzione quando siano coinvolte nella decisione amministrazioni non statali.

Tuttavia, in questo secondo caso – esso pare, in realtà, più frutto di una lacuna della disposizione originata dalla sua genesi⁶⁸, che di una consapevole scelta del legislatore - non sembra possibile ipotizzare un’applicazione in via analogica della disciplina dettata per la conferenza di servizi, dato che essa verrebbe a comportare una devoluzione delle competenze in assenza di espressa previsione in tal senso⁶⁹. Ciò comporterà dunque che in caso di dissenso motivato e circostanziato manifestato all’interno di una relazione codecisoria nella quale sia coinvolta (almeno) un’amministrazione non statale, non potrà che rivivere lo schema originario del raccordo ‘forte’ tra centri di potere, e dunque non si potrà arrivare all’emanazione del provvedimento.

In realtà, a voler dare un giudizio di insieme, pare che nella fattispecie di cui all’art. 17 *bis* non sia stata riservata peculiare attenzione o sia stato particolarmente bilanciato il rapporto tra cooperazione amministrativa e semplificazione; è quest’ultima a dominare la scena, tutta concentrata attorno all’introduzione espressa di una nuova ipotesi di silenzio assenso endoprocedimentale, espressamente estesa anche agli interessi sensibili⁷⁰. E del resto questa struttura appare pienamente coerente rispetto a quanto previsto per le altre fattispecie di maggiore complessità, devolute dal legislatore alla conferenza di servizi.

⁶⁸ Sulla quale sia consentito ancora il rinvio a MARZARO, *Silenzio assenso*, cit.

⁶⁹ Sul necessario rispetto del principio di legalità, sul quale deve necessariamente poggiare l’allocazione delle competenze, cfr. per tutti Corte Cost. 27 gennaio 2004, n. 43, in www.cortecostituzionale.it, secondo cui, premesso che “sarà sempre la legge statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni...”, anche l’eventuale previsione di eccezionali sostituzioni di un livello ad un altro di governo per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, e non compiuti tempestivamente dall’ente competente, non può che rientrare... nello stesso schema logico, affidato nella sua attuazione al legislatore competente per materia, sia esso quello statale o quello regionale”. Che ciò possa essere diretto a garantire “la funzionalità complessiva della pubblica Amministrazione, esprimendo in tal caso una relazione tra enti equiordinati ... di coordinamento collaborativo” è bene evidenziato da PORTALURI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l’Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in www.federalismi.it, 2016, n. 22, 28.

⁷⁰ Sull’applicabilità della disposizione di cui all’art. 17 *bis* della legge n. 241 ad una fattispecie dalla portata molto ampia che coinvolge per definizione interessi sensibili, quale il rilascio dell’autorizzazione paesaggistica di cui all’art. 146 del D.Lgs., n. 42 del 2004, caratterizzata dalla presenza di una ‘codecisione’ di amministrazione statale e amministrazione regionale (o ente delegato), in una materia governata dal principio di leale collaborazione per espresso riconoscimento del giudice costituzionale (cfr. supra nota 16), sia consentito rinviare a MARZARO, *Il coordinamento orizzontale tra amministrazioni: l’art. 17 bis della legge n. 241 del 1990 dopo l’intervento del Consiglio di Stato. Rilevanza dell’istituto nella gestione dell’interesse paesaggistico e rapporti con la conferenza di servizi*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 10 ss.

6. La conferenza semplificata e asincrona e la perdita della natura dialogica. Frammenti di leale collaborazione: dissenso costruttivo ‘rinforzato’ e problema dell’adeguatezza dei termini

Più articolato l’esame del coordinamento tra Amministrazioni negli artt. 14 ss. della legge n. 241, tanto sotto il profilo del rilievo della leale collaborazione, quanto dal punto di vista del rapporto tra raccordo e semplificazione, in vista del risultato da ottenere. Si tratta, infatti, di una disciplina complessiva che nell’andare a innovare - semplificando e almeno in parte razionalizzando il precedente sistema di coordinamento tra amministrazioni – lascia tuttavia dietro di sé spazi vuoti e interrogativi di non poco peso, che emergono all’interno di un complesso di disposizioni solo apparentemente lineare nel suo ordine.

Seguendo la progressione evidenziata in precedenza, a venire in esame è anzitutto il modello di conferenza semplificata e asincrona disciplinato dall’art. 14 *bis* e applicabile tanto nel caso di acquisizione di una pluralità di atti di consenso interni ad un unico procedimento, quanto nel caso di pluralità di procedimenti e provvedimenti collegati.

Si è già accennato al fatto che questo strumento – via obbligata e ordinaria ogniqualvolta debbano acquisirsi atti di consenso plurimi – ha perso il carattere dialogico e sincronico tipico della conferenza.

In questa fattispecie, invero, l’amministrazione procedente indice la conferenza e comunica alle Amministrazioni coinvolte rispettivamente: l’oggetto della determinazione da assumere, il termine, perentorio, entro cui chiedere eventuali integrazioni documentali o chiarimenti (non superiore a quindici giorni), il termine, sempre perentorio, entro cui ciascuna Amministrazione dovrà comunicare la propria decisione (non superiore a quarantacinque giorni, che salgono a novanta nel caso in cui siano coinvolte “*amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute dei cittadini?*”), oltre, infine, alla data fissata per l’eventuale passaggio alla conferenza simultanea in modalità sincrona⁷¹.

In sostanza, in questo caso non vi è conferenza⁷².

⁷¹ Così l’art. 14, comma 2.

⁷² Osserva Consiglio di Stato, VI, 1 agosto 2012, n. 4400, in www.giustizia-amministrativa.it a proposito della conferenza di servizi, che “il senso di tale concentrazione (dell’attività procedimentale, del soggetto che la pone in essere e della portata del provvedimento finale) è quello di rendere possibile l’interazione delle valutazioni proprie delle diverse amministrazioni, alle quali è dato, nei lavori della conferenza, di prendere in considerazione, nell’esprimersi per quanto di propria competenza, delle considerazioni svolte dalle altre pubbliche amministrazioni, portatrici dei diversi interessi pubblici parimenti rilevanti nella valutazione globale dell’intervento proposto, e destinate a confluire nell’esito finale... La conferenza trova il proprio senso nella partecipazione integrata di tutti i componenti necessari in tutte le fasi dei propri lavori, fino al provvedimento finale”. Cfr. inoltre Consiglio di Stato, 1 dicembre 2016, n. 5045, secondo cui 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 da parte della pubblica amministrazione, attraverso una più completa e approfondita valutazione degli interessi pubblici (e privati) coinvolti, a tal fine giovandosi dell’esame dialogico e sincronico degli stessi”. Particolarmente

L'Amministrazione procedente - secondo un modello che fundamentalmente potrebbe considerarsi un'evoluzione dello Sportello unico - svolge anzitutto la funzione di collettore dei procedimenti (o endoprocedimenti), entro uno schema procedurale complessivo di forte concentrazione e contingentamento temporale delle varie decisioni, da rilasciare distintamente, e caratterizzato da meccanismi semplificatori molto netti; in un momento successivo, invece, essa assume anche il ruolo di autorità cui è affidato il compito di elaborare la determinazione finale, ma sulla base di schemi parzialmente difformi e più semplici rispetto a quelli delle posizioni prevalenti tipici della conferenza di servizi, all'interno dei quali sembra essere riconosciuto maggior peso alle singole manifestazioni di volontà delle amministrazioni coinvolte, a prescindere dalla rilevanza degli interessi coinvolti.

Che nella conferenza semplificata vi sia chiara prevalenza dei meccanismi semplificatori rispetto a quelli *latu sensu* collaborativi è dimostrato anzitutto dalla natura dei termini che scandiscono il procedimento (di procedimenti).

Nuova rispetto al passato è la previsione della perentorietà di questi termini, entro i quali interloquire/intervenire e pronunciarsi singolarmente; esso pare meritevole di attenzione perchè sembra collocarsi con una propria specifica funzione all'interno del sistema delineato dalla nuova disciplina, tutto teso a concentrare e a contingentare le manifestazioni di volontà delle varie amministrazioni coinvolte, attraverso una rete temporale che peraltro non pare andare scevra da dubbi.

Va anzitutto sottolineato che, secondo schemi tipici e noti della conferenza di servizi, al mancato rispetto del termine previsto per la comunicazione delle singole determinazioni (art. 14 *bis*, c.2., lett. c) e c. 4), si accompagna la previsione di un nuovo caso di silenzio assenso endoprocedimentale⁷³ “*fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi*”. Il medesimo effetto è prodotto dal mancato rispetto delle regole sul cd. dissenso costruttivo, dettate dal comma 3 dello stesso articolo⁷⁴, sulle quali ci si soffermerà più oltre. Ma la qualificazione espressa di questi termini come perentori, da parte del legislatore, sembra sortire anche un effetto ulteriore e offrire una risposta in tal modo al problema della rilevanza dei dissensi espressi tardivamente in conferenza di servizi, che in

efficace in dottrina la rappresentazione di SCIULLO, *La conferenza di servizi come meccanismo di decisione*, in *Giorn.dir.amm.*, 2011, 1138, il quale considera l'istituto come la manifestazione del principio aristotelico di unità, “di tempo, perché le rappresentazioni di interessi che connotano il suo svolgimento...si susseguono in un unico contesto senza soluzione di continuità, ...di luogo, perché le stesse avvengono attorno allo stesso tavolo... di azione, perché gli interessi rappresentati sono oggetto di valutazione non distinta ma comune e contestuale”.

⁷³ Nel regime precedente, ai sensi dell'art. 14^{ter}, comma 7, si considerava “*acquisito l'assenso dell'amministrazione, ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità, alla tutela paesaggistico territoriale e alla tutela ambientale, esclusi i provvedimenti in materia di VLA, VAS e ALA, il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata*”.

⁷⁴ Nel regime precedente, com'è noto, il dissenso costruttivo era richiesto alle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi cd. sensibili dall'art. 14 *quater*, comma 1, “*a pena di inammissibilità*”, ai fini della devoluzione della decisione al Consiglio dei Ministri.

passato aveva spesso occupato il giudice amministrativo, il più delle volte propenso a riconoscere loro un qualche valore, in vista della decisione finale⁷⁵, contrariamente a quanto dovrebbe ora avvenire sulla base della nuova previsione, da cui pare derivare un primo meccanismo di chiusura all'attività dell'amministrazione.

In questo senso l'effetto dell'inerzia o della tardività dell'azione dell'amministrazione coinvolta – o della slealtà del comportamento dell'amministrazione, che non abbia rispettato le regole sul dissenso costruttivo - sembra rafforzato rispetto al regime precedente, del resto coerentemente con le finalità di semplificazione che ispirano la riforma e anche con il nuovo modello di conferenza simultanea, che prevede il confronto in presenza con le medesime conseguenze quanto ai dissensi esterni o tardivi.

Visto sotto il profilo della leale collaborazione tra amministrazioni, peraltro, questo meccanismo non può dirsi a priori confliggente: ma a patto che – nel rispetto dei canoni tipici di questo principio⁷⁶ - i termini fissati appaiano adeguati, e a questo proposito si devono rilevare alcune zone d'ombra nella disciplina dettata dall'art. 14 *bis*, che si muove tra spazi di discrezionalità e limiti normativamente previsti.

Se il termine per richiedere integrazioni documentali e quello per comunicare la decisione possono essere discrezionalmente fissati in via generale (oltre che perentoria), entro i tempi massimi rispettivamente di quindici e quarantacinque giorni (fermo restando in tale secondo caso l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento *ex art. 14 bis*, c. 2, lett.b), scatta l'eccezione quando siano coinvolti interessi cd. sensibili⁷⁷, che vengono tutelati imponendo *ex lege* la fissazione di un termine di novanta giorni⁷⁸, ove non esista un diverso termine normativamente previsto. Va ricordato inoltre che, poiché la conferenza semplificata si può concludere anche con una determinazione di rimessione della decisione alla conferenza simultanea in modalità sincrona, l'art. 14 *bis*, c. 2, lett.d)⁷⁹, richiede che la data di quest'ultima debba essere fissata in ogni caso entro i dieci giorni successivi alla scadenza del termine per la comunicazione delle singole decisioni – l'amministrazione procedente ha cinque giorni dalla scadenza

⁷⁵ Sul problema della rilevanza dei dissensi tardivi in conferenza di servizi cfr. *infra* il § 8.

⁷⁶ Sulla congruità dei termini entro i quali deve svolgersi l'interlocuzione tra le parti, perché sia assicurata lealtà del metodo collaborativo, cfr. tra le altre Corte Cost. 2 febbraio 2011, n. 33 e 14 gennaio 2016, n. 1, in www.cortecostituzionale.it.

⁷⁷ Di cui siano appunto portatrici le “*amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale, dei beni culturali, o alla tutela della salute dei cittadini*” (art. 14 *bis*, c. 2, lett. c)

⁷⁸ Peraltro può essere interessante evidenziare la garanzia debole riconosciuta a questi interessi nell'ambito di interventi specifici di semplificazione operati dal legislatore: ciò avviene ad esempio nel caso in cui tra gli atti di assenso confluiti in conferenza vi sia l'autorizzazione paesaggistica semplificata, secondo quanto stabilito dal nuovo regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti ad autorizzazione paesaggistica semplificata, emanato con D.P.R. n. 31 del 2017. Nel caso di connessione di procedimenti, e di conseguente ricorso alla conferenza di servizi, infatti, la normativa prevede espressamente che i termini assegnati alle amministrazioni preposte alla tutela dei beni culturali e del paesaggio sono ridotti alla metà.

⁷⁹ Su cui vedi *infra* § 8.

del medesimo termine per adottare la determinazione motivata di conclusione della conferenza - e ancora una volta mantiene fermo l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento.

Ora, se questo termine finale è il medesimo per tutti i procedimenti, come sembrerebbe, esso verrà individuato in quello previsto per il rilascio dell'atto di consenso da parte dell'amministrazione procedente, che dovrà contenere tutti gli altri, e allora un problema di adeguatezza dei termini per le singole pronunce può effettivamente profilarsi. Se invece il termine finale andasse inteso come quello previsto per il rilascio dei singoli atti di consenso, allora un problema di adeguatezza parrebbe meno ipotizzabile, ma non si comprenderebbe a questo punto quale dovrebbe essere il termine da rispettare per la fissazione della data della conferenza simultanea.

Addirittura, il problema di individuazione del termine potrebbe porsi da un punto di vista diverso, se si va a guardare all'ipotesi di *"concentrazione dei regimi amministrativi"*, disciplinata dall'art. 19 *bis* della legge n. 241 del 1990 in stretta connessione con la disciplina della conferenza di servizi, e, in particolare, proprio di quella semplificata. Ci si riferisce, più specificamente, al caso previsto dal comma 3 di questo articolo, secondo il quale *"nel caso in cui l'attività oggetto di SCIA è condizionata all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici o amministrazioni... l'interessato presenta allo sportello... la relativa istanza... In tali casi il termine per la convocazione della conferenza di cui all'art. 14 decorre dalla data di presentazione dell'istanza e l'inizio dell'attività resta subordinato al rilascio degli atti medesimi, di cui lo sportello dà comunicazione all'interessato"*. Si tratta, com'è evidente, di una fattispecie che può verificarsi molto frequentemente e, anzi, di un caso tipicamente destinato alla conferenza in esame. Basti pensare, a titolo esemplificativo, all'ampiezza e alla rilevanza delle ipotesi di interventi edilizi soggetti a SCIA⁸⁰, i quali possono richiedere una pluralità di atti di consenso, e spesso per la tutela di interessi sensibili; a fronte, invece, dell'assenza di poteri autorizzatori in capo all'amministrazione procedente, che è quella presso cui è incardinato lo Sportello unico al quale si presenta la SCIA. In questo caso, poiché l'intervento è soggetto a SCIA, non sarebbe possibile rinvenire in capo a questa amministrazione un procedimento che fornisca il termine finale di riferimento, e allora ci si chiede come individuarlo; se esso sia quello previsto per ciascun provvedimento e quello di riferimento 'finale' debba essere il più lungo tra quelli previsti, se vi sia invece discrezionalità in capo all'amministrazione sulla stessa individuazione di un termine di riferimento.

E' evidente che, a questo riguardo, non si pone solo un problema di certezza, certamente non sottovalutabile, ma emerge anche un problema di garanzia della lealtà della collaborazione, *sub specie* di adeguatezza dei tempi lasciati alle amministrazioni per le loro determinazioni.

⁸⁰ Nel regime oggi risultante dalle ultime modifiche apportate al Testo unico dell'edilizia dal cd. decreto SCIA-2, approvato con D. Lgs. n. 222 del 2016, sempre in attuazione della riforma Madia.

In realtà, vista da questa prospettiva, si dovrebbe valutare anche l'eventualità che proprio l'inadeguatezza dei termini massimi fissati ai sensi dell'art. 14 *bis*, comma 2, alla luce del canone della leale collaborazione, possa, in taluni casi, indurre l'amministrazione procedente a ritenere di trovarsi di fronte ad una fattispecie di particolare complessità, non tanto da un punto di vista sostanziale, quanto procedurale, e a scegliere quindi di procedere direttamente alla convocazione della conferenza simultanea, ai sensi dell'art. 14 *bis*, comma 7, della legge n. 241. Ciò a meno di non finire per dare luogo nella prassi ad una distorsione del sistema – negando le stesse finalità di celerità ed efficienza sottese alla riforma – utilizzando entrambe le conferenze per la decisione su un'unica fattispecie, partendo da quella semplificata in funzione sostanzialmente istruttoria per passare poi alla simultanea per elaborare la decisione finale.

7. Segue. Amministrazione procedente e spazi di raccordo

Nello svolgimento della disciplina della conferenza in forma semplificata e asincrona, dalla prospettiva che si è assunta in questo scritto, merita una riflessione particolare anche il ruolo riservato all'amministrazione procedente.

E' l'amministrazione procedente a dover fissare (lealmente) i termini per le pronunce da parte delle singole amministrazioni; è sempre questa amministrazione a decidere sulla superabilità o meno dei dissensi eventualmente espressi dalle altre, e che non sono più (normativamente) assistiti da quella particolare qualificazione derivante dalla finalità di tutela di interessi sensibili; è sempre l'amministrazione procedente a decidere per l'eventuale confronto effettivo tra gli interessi, transitando alla conferenza in modalità sincrona. In un contesto siffatto, può essere delicato il rapporto tra coordinamento e meccanismi di chiusura, e ci si può chiedere che spazio vi sia per una (leale) collaborazione tra le parti pubbliche.

In ogni caso va ricordato che anche in caso di conferenza semplificata incombe un *onus clare loquendi* in capo alle amministrazioni. Ai sensi dell'art. 14 *bis*, comma 3, le singole determinazioni devono essere “*congruamente motivate, ... 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*”. Se una disposizione simile si pone certamente come espressione di un forte principio di responsabilità dell'(di ciascuna) amministrazione verso l'esterno, non se ne può nemmeno ignorare la portata interna, nel raccordo tra le amministrazioni coinvolte.

Sotto questo profilo si può certamente affermare che la disciplina del cd. dissenso costruttivo, ulteriormente affinata dal D. Lgs. n. 126 del 2006, faccia di questo istituto il principale segno

dell'applicazione dei canoni della leale collaborazione negli istituti di raccordo tra amministrazioni disciplinati dalla legge n. 241 del 1990.

Non solo. Visto in quella particolare prospettiva sostanziale del principio di leale collaborazione di cui si diceva in precedenza, è l'uso incisivo del dissenso costruttivo lo strumento a cui oggi è affidata la tutela degli interessi sensibili in sede di conferenza semplificata, nella quale non è prevista devoluzione ad un livello superiore, ma solo decisione in base alla superabilità o meno dei dissensi espressi, che chiaramente saranno tanto più in grado di incidere sulla decisione finale quanto più risponderanno ai canoni delineati dall'art. 14 *bis*, c. 3.

Interessante allora valutare anche la coerenza dei poteri dell'amministrazione procedente a seguito delle manifestazioni di volontà delle varie parti pubbliche.

Nella nuova fase che si instaura in capo alla prima, qualora siano pervenuti solo assensi non condizionati, ovvero impliciti (*id est*: silenzi assensi endoprocedimentali dovuti a inerzia o al mancato rispetto delle regole sul dissenso costruttivo, con riguardo ai quali però incombe in capo all'amministrazione procedente un onere di adeguata rappresentazione), essa farà luogo ad una “*determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza*” (art. 14 *bis*, c.5), che sostituirà ad ogni effetto tutti gli atti di consenso richiesti (art. 14 *quater*, comma 1).

Nel caso in cui, invece, l'amministrazione procedente intenda egualmente chiudere la conferenza con determinazione positiva, nonostante siano stati acquisiti anche dissensi o assensi condizionati, poiché essa ritiene 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*” (art. 14 *bis*, c. 5), la chiusura presuppone un nuovo coinvolgimento delle amministrazioni interessate, oltre che dei privati, che dovranno essere “*sentiti*”. In questo caso la collaborazione è ‘debole’, guardando ai canoni consolidati con cui viene declinato il principio, ma appare proporzionata, dal momento che le ragioni del dissenso o dell'assenso condizionato dovevano già essere state espresse congruamente nella fase precedente, destinata ad assorbire, attraverso le regole sul dissenso costruttivo enunciate al comma 3, la gran parte delle potenzialità del confronto tra le amministrazioni; e dunque l'oggetto dell'interlocuzione in questo caso riguarda solo l'essenzialità o meno delle modifiche, con un chiaro onere motivazionale gravante in questo senso sull'amministrazione procedente.

Ciò anche se la presenza di un termine molto breve – cinque giorni (art. 14 *bis*, c. 5) – tra acquisizione delle singole decisioni e adozione della determinazione finale, unito alla perdita del carattere sincronico della valutazione degli interessi confluiti in conferenza, oltre, naturalmente, a rafforzare la discrezionalità dell'amministrazione procedente, pone interrogativi giustificati quanto alla garanzia di un'interlocuzione adeguata.

La decisione sulla non superabilità dei dissensi espressi, e dunque la determinazione negativa, è invece rimessa completamente all'amministrazione procedente, coerentemente con il fatto che in questo caso l'interlocutore della p.A. è unicamente il privato, al quale la determinazione è comunicata per gli effetti di cui all'art. 10 *bis* della legge n. 241. Un coinvolgimento delle altre amministrazioni in questo caso si verificherà solo in caso di conseguente presentazione di osservazioni da parte del privato.

Allo stesso modo, e altrettanto coerentemente, anche la scelta di rimettere la decisione ad una conferenza simultanea è riservata alla discrezionalità della sola amministrazione procedente, nel caso in cui essa ritenga superabili – oltre che congrui - i dissensi manifestati (i quali non si erano limitati a richiedere modifiche non sostanziali della decisione oggetto della conferenza).

8. La conferenza simultanea in modalità sincrona. Partecipazione 'in presenza' e 'fattore tempo': i parametri della leale collaborazione

Più articolati e complessi i problemi posti dalla conferenza di servizi simultanea, che si svolge in modalità sincrona.

Si è già detto trattarsi dell'unica reale ipotesi di conferenza di servizi, in quanto caratterizzata da contestualità della rappresentazione degli interessi coinvolti e del relativo confronto tra amministrazioni, modello oggi riservato dal legislatore alle fattispecie di decisione pluristrutturata che l'amministrazione ritenga più complesse

Diverse sono le questioni poste dalla nuova disciplina, soprattutto se si guarda al regime previgente, anch'esse legate ad una scelta di semplificazione 'pressante', che introduce alcune 'strozzature' nello svolgimento del procedimento che meritano certamente una riflessione, alla quale non risulterà estranea quella prospettiva sulla leale collaborazione assunta come chiave di analisi particolare di questo lavoro.

Della conferenza simultanea verranno dunque prese in esame le principali novità, senza ripercorrere passo dopo passo lo svolgimento della procedura, di cui però è opportuno ricordare in apertura i momenti essenziali.

Questo tipo di conferenza può essere convocata in quattro distinte ipotesi: a seguito di manifestazione di dissensi ritenuti superabili in sede di conferenza semplificata (art. 14*bis*, c.6); in casi ritenuti fin dall'inizio di particolare complessità dall'amministrazione procedente (art. 14*bis*, c.7); a seguito di apposita richiesta da parte del privato o di altre amministrazioni, nel termine previsto per la richiesta di integrazione documentale in sede di conferenza semplificata (art. 14*bis*, c.7); a seguito di conferenza preliminare (art. 14, c.3).

Essa si caratterizza anzitutto per il dimezzamento dei tempi per la sua conclusione, rispetto a quanto previsto dalla disciplina previgente (non oltre quarantacinque giorni dalla data della prima riunione, che

salgono a novanta quando siano coinvolte “*amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini*” ex art. 14 *ter*, c. 2) rimanendo sempre “*fermo l’obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento*”; e poi per la necessità della “*partecipazione contestuale, ove possibile anche in via telematica, dei rappresentanti delle amministrazioni competenti*”, ex art. 14 *ter*, c.1.

Quanto a siffatta partecipazione, il comma 3 della stessa disposizione dispone che “*ciascun ente o amministrazione convocato alla riunione è rappresentato da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell’amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza...*”, analogamente a quanto avveniva in precedenza. Qualora però, a differenza del regime previgente, ai sensi del comma 4, alla conferenza “*partecipino anche amministrazioni non statali, le amministrazioni statali sono rappresentate da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le predette amministrazioni, nominato, anche preventivamente per determinate materie o determinati periodi di tempo, dal Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, ove si tratti soltanto di amministrazioni periferiche, dal Prefetto. Ferma restando l’attribuzione del potere di rappresentanza al suddetto soggetto, le singole amministrazioni statali possono comunque intervenire ai lavori della conferenza in funzione di supporto*”; e le amministrazioni portatrici di interessi sensibili, prima della conclusione dei lavori potranno ‘formalizzare’ al cd. rappresentante unico il proprio dissenso, che il successivo art. 14 *quinquies* richiede necessariamente ai fini dell’eventuale proposizione di opposizione alla determinazione di conclusione della conferenza.

A queste ultime, infatti, non è più riconosciuto il potere di provocare la devoluzione della decisione al Consiglio dei ministri attraverso la manifestazione del dissenso costruttivo, come avveniva nel regime precedente: la determinazione motivata di conclusione sarà infatti immediatamente efficace in caso di approvazione unanime; mentre in caso di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti, ove siano stati espressi dissensi qualificati da parte di una di queste amministrazioni, la sua efficacia sarà sospesa per il periodo utile (dieci giorni) alla proposizione dell’eventuale opposizione da parte del Ministro competente (quando siano coinvolte amministrazioni statali).

Anche in sede di conferenza simultanea operano, infine, le regole sul dissenso costruttivo, oltre al silenzio assenso endoprocedimentale, per cui “*si considera acquisito l’assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni, ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza*” (comma 7).

Sul procedimento che si instaura a seguito dell’opposizione alla determinazione motivata di conclusione ci si soffermerà in seguito, dopo aver preso in esame le principali questioni poste dalla nuova disciplina, alla luce della prospettiva che si è assunta in questo lavoro.

Seguendo lo stesso percorso con cui si è esaminata la conferenza semplificata, tempi e modalità di partecipazione alla conferenza meritano sicuramente attenzione.

Quanto alla previsione della partecipazione contestuale, ove possibile, in via telematica, si ritiene che il legislatore abbia voluto imporre espressamente il modello della conferenza cd. in presenza, così ponendo fine ai molti problemi applicativi che avevano impegnato il giudice amministrativo nel regime precedente, tanto in ordine alla legittimità di una partecipazione meramente documentale, attraverso note scritte, quanto per i casi di dissenso espresso al di fuori della conferenza, in particolar modo nell'ipotesi in cui provenissero da amministrazioni portatrici di interessi sensibili e sui quali i diversi orientamenti formati ammantavano di incertezze gli esiti della conferenza⁸¹. A maggior ragione, inoltre, una siffatta previsione dovrebbe costituire risposta in radice negativa anche alle questioni sorte intorno alla legittimità o meno dei cd. dissensi postumi, espressi in un momento successivo alla determinazione di conclusione del procedimento⁸².

In ogni caso, tutte queste ipotesi non fisiologiche erano chiaramente accomunate anche da una connotazione negativa quanto al rispetto dei canoni della leale collaborazione: non vi è dubbio infatti che la presenza fisica di tutti i rappresentanti delle amministrazioni coinvolte sia in grado di garantire più di ogni altro mezzo il confronto pieno tra le parti e l'efficienza della decisione finale⁸³. Sotto questo profilo, quindi, la nuova previsione dovrebbe porre rimedio a queste deviazioni patologiche, anche se non si può ignorare che proprio al rispetto del principio di leale collaborazione, e a quello di efficienza dell'azione amministrativa, *sub specie* di economicità, si appellava spesso il giudice amministrativo nel sancire l'illegittimità di decisioni prese in conferenza senza tenere conto di un dissenso espresso dall'esterno⁸⁴.

⁸¹ Sui dissensi espressi all'esterno della conferenza di servizi cfr. tra le altre Cons. Stato, 18 dicembre 2015, n.5749, in www.giustizia-amministrativa.it, che ritiene legittimo un dissenso manifestato in modo chiaro e motivato, anche a mezzo di note scritte, in ragione del “carattere imprescindibile dell'apporto istruttorio di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela di beni sensibili di rilievo costituzionale... nei confronti di provvedimenti autorizzatori di opere aventi un impatto sulla collettività, nonché, laddove queste siano sovraordinate rispetto all'amministrazione procedente, dell'effetto impeditivo della decisione finale... e conseguente devoluzione dell'affare al vertice dell'organizzazione amministrativa nazionale”.

⁸² Sul caso di dissenso postumo cfr. tra gli altri CARRERA, *Interessi sensibili e dissenso espresso fuori dalla conferenza di servizi*, in *Urb. App.*, 2016, 577 ss.; cfr. inoltre la nota che segue. Merita inoltre una riflessione - che però non può trovare posto in questa sede - la possibilità che un dissenso postumo possa essere inteso come ‘sollecitazione’, ai fini dell'eventuale esercizio dell'autotutela sulla determinazione motivata di conclusione della conferenza, ai sensi dell'art. 14 *quater*, comma 2.

⁸³ Come riconosce espressamente anche il giudice amministrativo: cfr. Cons. Stato, VI, 5 marzo 2014, n. 1059, secondo cui “la partecipazione effettiva alla conferenza si basa sul principio della leale collaborazione istituzionale, di cui costituisce un'espressione per bene procedere all'esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti”, aggiungendo che “anche le amministrazioni preposte alla cura di valori e interessi sensibili... hanno l'onere di ritualmente esprimere all'interno della conferenza di servizi, proprio per il valore aggiunto del confronto dialettico” (corsivo aggiunto), in www.giustizia-amministrativa.it

⁸⁴ Non deve stupire che Consiglio di Stato, IV, 13 ottobre 2015, n. 4732, in *Urb. App.*, 2016, 577, con nota di CARRERA, *Interessi sensibili e dissenso espresso, cit.*, si appelli proprio al principio di leale collaborazione per fondare

Non altrettanto positivo il giudizio circa il dimezzamento dei termini, se si considera che la conferenza simultanea è destinata alle fattispecie caratterizzate da maggiore complessità.

Va detto però che la questione presenta sfumature differenti, anche perché deve tenersi conto del fatto che, poiché questi termini non sono stati qualificati dal legislatore come perentori - a differenza di quanto è avvenuto per la conferenza semplificata - se ne potrebbe sostenere più agevolmente una generale natura ordinatoria, attraendoli nell'alveo generale dell'art. 2 della legge n. 241 (per quanto non si possa ignorare il richiamo al loro rispetto ai fini della determinazione di conclusione della conferenza, di cui all'art. 14 *ter*, ultimo comma).

In realtà il problema si pone con sfaccettature diverse.

Questi termini potrebbero in effetti garantire un'adeguata interlocuzione tra le parti nel caso in cui la conferenza simultanea segua a quella semplificata, nella quale in sostanza si è già svolta tutta l'istruttoria, dovendosi svolgere in questa (seconda) sede solo la necessaria mediazione al fine del superamento dei dissensi già espressi in forma congrua nella prima sede; e le stesse considerazioni, in fondo, possono valere anche nel caso in cui la conferenza simultanea costituisca l'esito della conferenza preliminare.

Nel caso in cui invece siano coinvolte amministrazioni portatrici di interessi sensibili, il termine si riepande a novanta giorni, come avveniva in passato⁸⁵: in tale ipotesi, quindi, un problema di adeguatezza potrebbe porsi soprattutto in caso di conferenza convocata fin dall'inizio in modalità simultanea e in forma sincrona – tanto su iniziativa dell'amministrazione precedente che su richiesta del privato o di altra amministrazione – essendo estranea ad essa qualsiasi preliminare conoscenza della situazione di fatto in ordine alla quale decidere, a differenza degli altri casi. Questo problema, peraltro, si pone con una delicatezza ancora maggiore quando siano coinvolte amministrazioni statali, perché in questo caso la rappresentazione della posizione del livello di governo statale in conferenza richiede un confronto

la rilevanza di un dissenso espresso all'esterno della conferenza di servizi – luogo di piena manifestazione del principio – e affermi di conseguenza l'obbligo di riconvocare la conferenza di servizi (ma non di rimettere la questione al Consiglio dei ministri); in realtà ci si trova qui di fronte non solo ad un'applicazione di un principio consolidato della materia 'tutela del paesaggio' (più che di quella 'conferenza di servizi'), ma questa pronuncia – non isolata - è altresì emblematica da un lato, dell'uso del principio come una sorta di clausola residuale nel sindacato sull'operato della p.A., ma, dall'altro, soprattutto del riflesso sostanziale che il principio esprime e che ne provoca l'espansione anche in ragione del peso dell'interesse alla cui garanzia è finalizzata la leale collaborazione stessa. Cfr. anche Cons. Stato, 10 marzo 2014, n. 1144, in www.giustizia-amministrativa.it, il quale, dopo aver affermato che il “principio secondo cui la partecipazione personale alle sedute della conferenza si configura in modo effettivo quale modulo di partecipazione procedimentale che consente nella piena contestualità e in base al principio della leale collaborazione istituzionale di procedere all'esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti dal procedimento”, per cui le amministrazioni portatrici di interessi sensibili hanno l'onere di partecipare alla conferenza, “non potendosi riconoscere ...una sorta di indistinto statuto differenziato...”, prosegue poi affermando che: “*nondimeno del dissenso comunque manifestato... debba pur tenersi conto nell'ambito di rapporti incentrati al principio di cooperazione istituzionale e della leale collaborazione tra enti pubblici*” (corsivo aggiunto).

⁸⁵ Secondo quanto era previsto dall'art. 14 *ter* c. 3.

preliminare necessario tra i rappresentanti delle varie amministrazioni statali con il cd. rappresentante unico, ai fini dell'elaborazione della posizione unitaria.

Paradossalmente, quindi, un reale problema di adeguatezza dei termini a garantire un confronto efficiente tra le parti pubbliche coinvolte si pone proprio quando maggiore è il bisogno di conoscenza della situazione in ordine alla quale disporre.

Non si può ignorare, peraltro, che la scelta di declinare la semplificazione attraverso un intervento sempre più costante e stringente sui termini per l'azione dell'amministrazione – oltre che, come si vedrà più ampiamente nei paragrafi successivi, attraverso la predisposizione di meccanismi di chiusura ancor più 'incalzanti' - qualifica nel loro complesso le riforme di attuazione della legge cd. Madia, nelle quali questa tendenza appare diffusa e pervasiva, operando sia attraverso la progressiva riduzione dei tempi delle decisioni – relative a qualsivoglia interesse – sia per mezzo di quella che è stata definita efficacemente “riconduzione ai vertici dei vari livelli di governo delle decisioni di maggior rilievo”⁸⁶, che si andrà qui di seguito a rilevare come caratteristica anche della conferenza di servizi simultanea e capace di interferire in modo incisivo sul raccordo tra le amministrazioni coinvolte.

Emblematico in questo senso – e non a caso foriero di problemi quanto al rispetto del principio di leale collaborazione⁸⁷ – il DPR 12 settembre 2016, n. 194, recante “*norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124*”, a proposito del quale lo stesso Consiglio di Stato, nel rilascio del parere sullo schema di regolamento⁸⁸, -sottolineando il “rilievo decisivo della dimensione economica del diritto amministrativo” - ne ha consacrato l'importanza “anche al di fuori della dimensione giuridica e amministrativa, poiché con ess[o] si prende atto della rilevanza del ‘fattore-tempo’, soprattutto per gli interventi più rilevanti del sistema Paese. Tale fattore – si osserva – assume un ruolo centrale nel diritto amministrativo moderno, e si connette a principi fondamentali di rango costituzionale (quali l'efficienza e il buon andamento della pubblica amministrazione *ex art. 97 Cost.* che vanno declinati ‘in concreto’ con una efficace scadenza temporale) ma anche di rango sovranazionale (in particolare l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea...)”.

A questa disciplina non si può che dedicare un cenno in questa sede, e purtuttavia significativo di una tendenza che connota anche formalmente tutte le riforme di attuazione della legge cd. Madia, ma che in realtà è frutto di un progressivo processo che interessa sempre più in profondità l'intero ordinamento

⁸⁶ Così PAOLANTONIO, *L'amministrazione pubblica e la crescita economica: insediamenti produttivi, opere pubbliche e avvio delle attività imprenditoriali*, in *Giustamm.it*.

⁸⁷ Sempre efficacemente messi in luce da PAOLANTONIO, *L'amministrazione pubblica e la crescita economica*, *cit.*

⁸⁸ Consiglio di Stato, comm.spec., parere 15 aprile 2016, n. 929, in *www.giustizia-amministrativa.it*

amministrativo, anche se in questo caso si manifesta in ‘forma estremamente acuta’ e si presenta come un’evoluzione dei temi del raccordo tra amministrazioni di cui ci sta occupando.

La disciplina di cui si dice, in particolare, è volta alla “*semplificazione e accelerazione dei procedimenti*” riguardanti “*insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio o l’avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull’economia o sull’occupazione*”, che hanno ad oggetto “*autorizzazioni, licenze, concessioni non costitutive, permessi o nulla osta comunque denominati, ivi compresi quelli di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere, lo stabilimento degli impianti produttivi e l’avvio delle attività*” (art. 1, commi 1 e 2). L’individuazione dei relativi progetti può avvenire tanto su richiesta rivolta alla Presidenza del Consiglio dei ministri dai vari enti territoriali, entro scadenze prefissate, quanto d’ufficio, da parte della stessa Presidenza, e in assenza di una previa intesa con l’ente: questo modulo cooperativo, infatti, è previsto si usi solo ‘a monte’, attraverso un’intesa in sede di Conferenza unificata sui “*criteri per la selezione dei progetti*” (art. 2, commi 2 e 3).

I decreti che andranno ad individuare in concreto i singoli progetti – quindi sottratti per scelta normativa ai canoni della leale collaborazione - potranno poi disporre una riduzione dei termini di conclusione dei relativi procedimenti in misura non superiore al 50 per cento rispetto ai termini di cui all’art. 2 della legge n. 241 del 1990⁸⁹ (art.3). Inoltre, l’inutile decorso di siffatti termini potrà provocare l’esercizio del potere sostitutivo del Presidente del Consiglio dei ministri, “*previa diffida all’organo competente, al quale, in caso di inerzia, è comunicato l’avvenuto esercizio del potere sostitutivo*” (art.4).

Tralasciando il fatto che la normativa in esame è capace di interferire con quella degli artt. 14 ss. della legge sul procedimento, perché ha ad oggetto tipicamente le stesse decisioni pluristrutturate (complesse) destinate alla conferenza di servizi - per le quali il problema dell’adeguatezza dei termini ai fini del confronto tra interessi (nella loro generalità) si porrebbe allora in modo ancora più grave rispetto a quanto sopra evidenziato⁹⁰ - non occorre qui nemmeno diffondersi sui problemi che questa ‘consacrazione al fattore-tempo’ può sollevare in presenza di un *deficit* così marcato di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo coinvolti, suscettibile di inficiare in profondità la legittimità di questa disciplina, a fronte della discrezionalità molto ampia che potrebbe connotare l’individuazione in concreto degli interventi, la

⁸⁹ Grazie all’intervento in sede consultiva del Consiglio di Stato, è stato introdotto all’art. 3, del regolamento in questione, il richiamo alla “*sostenibilità dei tempi, sotto il profilo dell’organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento*”, che dovrebbe essere posto alla base della scelta di riduzione; ma, anche sotto questo profilo, si ripropone il problema del mancato rispetto dei canoni di leale collaborazione in sede di individuazione in concreto, con decreto, dei singoli progetti.

⁹⁰ Su questo punto cfr. anche SCOTTI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo*, in *Federalismi.it*, n. 16/2016,

quale postula una scelta effettuata in modo del tutto autonomo al livello politico più elevato dell'organizzazione statale⁹¹.

9. Segue. Il 'problema' del rappresentante unico e le 'strette' procedurali a scopo di semplificazione: i meccanismi di superamento del raccordo, i 'luoghi' della mediazione e il ruolo della leale collaborazione

Passando ora ai meccanismi di chiusura della conferenza simultanea e al problema di proporzionalità tra scelte di semplificazione e coordinamento tra interessi che essi pongono, è sulla figura del cd. rappresentante unico e sui suoi poteri a dover essere spostata l'attenzione, a partire da alcune considerazioni di insieme.

Evidente, e già sottolineata in dottrina⁹², la delicatezza dell'introduzione di questa funzione, cui è sotteso un problema di assetto dell'ordine delle competenze e di raccordo interno all'amministrazione statale di non poco conto, oltre che un problema, altrettanto sostanziale, di effettività della tutela degli interessi sensibili coinvolti nella decisione da prendere; numerosi quindi sono gli interrogativi quanto ai poteri e all'ampiezza della discrezionalità da riconoscere al rappresentante unico nell'elaborare una sintesi unitaria delle posizioni espresse all'interno dell'amministrazione statale, e, ancor prima, quanto agli stessi criteri in base ai quali verrà individuato questo soggetto, tanto in sede centrale che periferica, con il rischio che

⁹¹ Osserva giustamente a tale proposito PAOLANTONIO, *op. cit.*, richiamando anche la giurisprudenza costituzionale in materia di leale collaborazione, che “il provvedimento del Presidente del Consiglio che, su delibera del Governo, procede alla ricognizione delle situazioni locali e addirittura ad una valutazione di sostenibilità finanziaria... impone... la leale collaborazione e la cd. chiamata in sussidiarietà degli enti territoriali coinvolti; ma non solo per la fissazione dei criteri generali, sibbene su ciascun singolo progetto...”, passando poi a sollevare ulteriori dubbi circa la disciplina dei poteri sostitutivi, parlando di “provvedimento di rilancio per la realizzazione delle opere pubbliche con forte tensione all'accentramento verticistico accompagnato dal rischio di una sostituzione organica a regime...”. Peraltro, una scelta siffatta pare comunque coerente anche rispetto ad altri tra gli obiettivi prioritari della riforma Madia, che, con riguardo alla riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato (art. 8, legge n. 124 del 2015), contempla, tra le altre, deleghe volte a definire “*le competenze regolamentari e quelle amministrative funzionali al mantenimento dell'unità dell'indirizzo e alla promozione dell'attività dei Ministri, da parte del presidente del Consiglio dei ministri*”, e “*le attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche*” (art. 8, comma 1, lett.c), nn. 1 e 2), con riguardo alle quali si è osservato in dottrina che “ricondere alla Presidenza del Consiglio dei ministri decisioni strategiche attinenti alle singole politiche e rafforzare il ruolo di impulso e coordinamento del Presidente del Consiglio significa modificare un modello operativo consolidato”, rilevando che è “nella fase attuativa, cioè nel merito delle singole decisioni, che occorre salvaguardare l'unità di indirizzo. Questo è il nodo cruciale sul quale bisogna concentrarsi per costruire un modello che consenta la realizzazione del programma e garantisca efficacia all'azione dell'esecutivo”, così FIORENTINO, *La riforma della pubblica amministrazione, L'organizzazione amministrativa*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2015, 641.

⁹² VESPERINI, *La nuova conferenza di servizi*, in *Giorn.dir.amm.*, 2016, 583; DE LUCIA, *La conferenza di servizi nel decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127*, in *Riv. giur.urb.*, 2016, 22 ss.; CARPENTIERI, *La tutela dei beni culturali, paesaggistici e ambientali nelle riforme "Madia"*, in *Riv.giur.urb.*, 2016, 62.

possa essere concepito come una sorta di commissario straordinario, che sia in grado di ‘forzare’ l’assetto della cura degli interessi affidata istituzionalmente a ciascuna amministrazione⁹³.

Questi interrogativi, d’altra parte, sono accentuati dal pieno silenzio del legislatore sul punto.

La questione, del resto, va affrontata in un quadro organico: essa, infatti, non può andare disgiunta anche dalla considerazione che, come si è sopra ricordato, alle “*amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità*” non è più riconosciuto quel sostanziale potere di devoluzione della decisione al livello superiore del Consiglio dei ministri, come conseguenza del loro dissenso costruttivo. Ciò significa che nella nuova conferenza di servizi il dissenso può manifestarsi solo tra livelli di governo differenti e il dissenso interno all’amministrazione statale (*id est*: ad uno stesso livello di amministrazione⁹⁴) richiede necessariamente di venire affrontato in via preliminare, per essere in qualche modo ricomposto in vista del confronto e della decisione conclusiva, entro i nuovi tempi scanditi dal legislatore.

Tanto più se si tiene conto che, se la formalizzazione del dissenso costruttivo da parte dell’amministrazione portatrice di interessi sensibili all’interno della conferenza costituisce presupposto necessario per la proposizione di opposizione nei confronti della determinazione di conclusione della conferenza, non è vero però il contrario, perché la decisione sul se proporre opposizione è rimessa alla discrezionalità (alta) dell’organo politico, del Ministro, con un’evidente, ulteriore, ‘strozzatura’ nella procedura di rappresentazione e valutazione (gestione) degli interessi, ai fini della loro tutela, sui cui molteplici profili problematici si tornerà più avanti.

Proprio i problemi che si pongono con riferimento alla figura del rappresentante unico inducono allora a prestare attenzione particolare allo scenario complessivo nel quale questi è chiamato ad agire.

Il funzionamento di tutto il sistema di coordinamento e di semplificazione introdotto con il nuovo art. 14 *ter* della legge n. 241 sembra infatti trovare uno dei punti di maggiore ‘sollecitazione’ proprio nel ruolo e nei poteri di questo soggetto che si muove sul proscenio della conferenza in due vesti distinte: egli è parte della relazione con gli altri livelli di governo coinvolti, rappresentando nei loro confronti l’amministrazione statale, ma al contempo è parte anche di una differente relazione, che si colloca invece ‘dietro le quinte’ della conferenza, quella con le varie amministrazioni statali coinvolte nella decisione da prendere e perlopiù portatrici di quegli interessi sensibili, che un tempo erano in grado di provocare da

⁹³ In questo senso cfr. anche CARPENTIERI, *La tutela*, cit., 63.

⁹⁴ Lo stesso infatti potrebbe verificarsi per tutti i livelli di amministrazione coinvolti, non solo per quella statale (novità della nuova disciplina), come poteva già accadere in forza del regime previgente, ai sensi dell’art. 14 *ter*, comma 3; e infatti può essere interessante richiamare qui Cons. Stato, VI, 15 luglio 2010, n. 4575, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

solì la devoluzione della decisione al Consiglio dei ministri mentre nella disciplina attuale non sono nemmeno in grado di arrivare autonomamente al confronto con gli altri livelli di governo.

Tuttavia, mentre la trama della prima relazione è sufficientemente tracciata e visibile all'esterno, per il tramite delle regole dettate dallo stesso art. 14 *ter*, lo stesso non avviene per la relazione interna all'amministrazione statale, che non trova disciplina (copione) da parte del legislatore e rimane completamente sullo sfondo della conferenza.

E infatti ci si è subito chiesti quale sia il grado di autonomia di cui gode il rappresentante unico in seno alla conferenza; se si tratti di mero *nuncius* della posizione delle varie amministrazioni rappresentate o se gli si debba riconoscere “un maggior margine di autonomia, nella costituzione di un nuovo potere di supremazia, implicito e difficilmente giustificabile alla luce dell'art. 97 Cost”⁹⁵.

A tale proposito – come si è sopra ricordato – l'art. 14 *ter*, comma 4, descrive il ruolo del rappresentante unico definendolo “*unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le predette amministrazioni*”, le quali possono intervenire ai lavori della conferenza solo “*in funzione di supporto*”⁹⁶.

Difficile pensare che, per quanto gli interessi (sensibili) rappresentati al livello statale possano essere espressione di valori primari dell'ordinamento, e per quanto ne sia già stato diminuito a monte il peso, capovolgendo le regole previgenti sulla devoluzione della decisione al livello superiore, ciò possa costituire ragione di ‘compensazione’ sulla quale fondare legittimamente una funzione del rappresentante unico quale sostanziale portavoce delle varie amministrazioni.

Troppo distante da una simile interpretazione la portata della disposizione appena ricordata e la finalità semplificatoria e di ‘normalizzazione’ chiaramente perseguita dal legislatore; già il Consiglio di Stato, nel parere sullo schema di decreto legislativo⁹⁷, esprimeva il proprio *favor* per una disciplina che prevedesse: “da un lato, una regolazione aperta e flessibile del rapporto tra rappresentante unico e altre amministrazioni statali, che non impone la preventiva fissazione di vincoli di mandato imperativo, ma lascia correttamente al rappresentante unico un margine discrezionale di azione, in relazione

⁹⁵ Così SCOTTI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo*, in *Federalismi.it*, n. 16/2016, 19; ma gli stessi interrogativi sono posti anche da VESPERINI, *La nuova conferenza di servizi*, in *Giorn.dir.amm.*, 2016, 583, DE LUCIA, *La conferenza di servizi nel decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127*, in *Riv. giur.urb.*, 2016, 22 ss.; e da CARPENTIERI, *La tutela dei beni culturali, paesaggistici e ambientali nelle riforme “Madia”*, in *Riv.giur.urb.*, 2016, 64 ss.

⁹⁶ La disposizione peraltro si lega al disegno complessivo di riorganizzazione anche dell'amministrazione periferica dello Stato, oltre che di quella centrale, sempre disegnato dalla riforma Madia; l'art. 8, comma 1, lett.e) della legge n. 124 del 2015, infatti, contempla, tra l'altro, “*la trasformazione della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo in Ufficio territoriale dello Stato, quale punto di contatto unico tra amministrazione periferica dello Stato e cittadini; attribuzione al Prefetto ... di funzioni di direzione e coordinamento dei dirigenti degli uffici facenti parte dell'Ufficio territoriale dello Stato...; confluenza nell'Ufficio territoriale dello Stato di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato*”.

⁹⁷ Consiglio di Stato, Commissione speciale, parere 7 aprile 2016, n. 890, in *www.giustizia-amministrativa.it*

all'andamento dei lavori della conferenza; dall'altro, la possibilità di partecipazione e di intervento, ma senza diritto di voto, delle altre amministrazioni, che potranno eventualmente far presenti in sede di conferenza gli elementi e le ragioni che non ritengono sufficientemente rappresentate, rivolgendosi direttamente all'amministrazione precedente o agli altri partecipanti non statali⁹⁸

E' dunque osservazione pienamente condivisibile che "l'arretramento del confronto tra gli interessi statali nell'ambito della sfera organizzativa, unitamente all'attribuzione al rappresentante unico di una certa autonomia decisionale chiarisce che... in futuro la posizione dello Stato sarà più permeabile a esigenze connesse all'opportunità politica"⁹⁸, così come non vi è dubbio che questa scelta generi perplessità sul versante del rispetto dell'art. 97 Cost.

Allo stesso modo in cui tali perplessità aumentano se si allarga ulteriormente lo spettro dal quale affrontare il problema e si presta attenzione anche al fatto che, una volta giunti alla determinazione motivata di conclusione della conferenza attraverso la 'strettoia' della posizione unica delle amministrazioni statali, il potere di decidere se proporre opposizione nei confronti della decisione finale spetta all'organo politico, il Ministro (creando quindi una seconda strettoia).

Questa scelta, infatti, non può che sollevare molti dubbi, perché si presenta come un' 'incrinatura' del principio costituzionale di separazione tra funzione di indirizzo politico e funzione di gestione, per di più aggravato (almeno per un particolare settore dell'amministrazione) dall'esistenza di un dovere di neutralità dell'organo di indirizzo politico rispetto alla tutela del patrimonio culturale, che la dottrina più attenta ricava dall'art. 9 Cost., riservando la funzione di gestione all'amministrazione, intesa come corpo tecnico e autonomo rispetto a quello di governo⁹⁹.

Ciò tanto più se si considera che, giunti a questo punto del procedimento, una 'compressione' della medesima funzione di gestione (degli interessi sensibili) può essersi già verificata in un momento precedente, in sede di elaborazione della posizione unitaria dell'amministrazione statale da parte del rappresentante unico.

⁹⁸ Così DE LUCIA, *La conferenza*, cit., 24

⁹⁹ Così anzitutto SEVERINI, *La tutela costituzionale del paesaggio (art. 9 Cost.)*, in BATTINI, CASINI, GASPERINI, VITALE (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica, I Codici commentati*, Milano, 2013, 8, secondo il quale l'art. 9 Cost., collocato all'interno dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, comporta "la sottrazione della materia, per l'importanza e la caratterizzazione essenziale alla Nazione e alla convivenza civile, alla disponibilità della contingente maggioranza politica e alla sua espressione legislativa. L'opzione per una salvaguardia che prescindendo dagli indirizzi politici costituisce la base per il primato, nella valutazione pratica e concreta, delle valutazioni tecnico-professionali su quelle comparative di interessi"; su questi profili sia consentito inoltre il rinvio a MARZARO, *Epistemologie del paesaggio: natura e limiti del potere di valutazione delle amministrazioni*, in *Diritto pubblico*, 2014, 843 ss.; su questi profili vd. anche Cons. Stato, VI, 23 luglio 2015, n. 3652, in www.giustizia-amministrativa.it

Per contro, e sempre allo scopo di meglio inquadrare la questione di cui ci si sta occupando, va riconosciuto che questi dubbi potrebbero apparire più sfumati se ci si ponesse, non nella prospettiva dell'assetto delle competenze, ma in quella della semplificazione del procedimento¹⁰⁰.

In questa diversa prospettiva, infatti, l'attribuzione al Ministro del potere di proporre opposizione – potere che, stando alla giurisprudenza della Consulta in materia di separazione tra politica e amministrazione, nel caso di specie dovrebbe collocarsi su quella “esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa”, la cui individuazione spetta al legislatore nel rispetto dei principi di cui all'art. 97 Cost.¹⁰¹ – va ad affondare le proprie radici in quel ‘superprincipio’ di semplificazione, inteso come valore che ispira, e soprattutto conforma trasversalmente tutti i procedimenti (e a maggior ragione quelli che reggono le decisioni complesse), sulla scia di un percorso argomentativo che il giudice costituzionale va ormai tracciando in modo sempre più netto nel corso degli ultimi anni e alla cui stregua la soluzione adottata con la riforma della conferenza di servizi potrebbe superare lo scrutinio di ragionevolezza richiesto dalla Corte, quando, appunto, si ponesse la questione della violazione del sopraricordato principio di separazione.

Facendo infatti della semplificazione “una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie”¹⁰² – in quanto espressione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m) Cost.¹⁰³ – il giudice costituzionale ha ormai finito per legittimare un progressivo processo di scorporo del regime procedurale dalla cura sostanziale degli interessi, che ne provoca al contempo una sempre maggiore ‘standardizzazione’¹⁰⁴. Nell'esercizio di un potere normativo di bilanciamento degli interessi con l'esigenza sempre più pervasiva di garantire la produzione di un risultato (tempestivo) che assicuri la

¹⁰⁰ Del resto VESPERINI, in *La nuova conferenza*, cit., 581, inquadra in via generale l'istituto come “strumento di semplificazione prevalentemente sostanziale, che incide cioè sull'assetto delle competenze”.

¹⁰¹ Così Corte cost., 3 maggio 2013, n. 81, in www.cortecostituzionale.it, la quale nella fattispecie oggetto della pronuncia, ritiene non irragionevole, e compatibile con l'art. 97 Cost., l'attribuzione alla Giunta regionale, da parte delle legge regionale sarda, del potere di decidere sulla VIA di interesse provinciale o regionale, considerato che tale potere, per espressa previsione legislativa, deve tenere conto dell'istruttoria compiuta dagli organi di gestione. Ciò risulta coerente – ad avviso della Consulta – con la particolare complessità della procedura, nella quale “a verifiche di natura tecnica... possono affiancarsi e intrecciarsi complesse valutazioni che – nel bilanciare fra loro una pluralità di interessi quali la tutela dell'ambiente, il governo del territorio e lo sviluppo economico – assumono indubbiamente un particolare rilievo politico”.

¹⁰² Così tra le altre Corte cost. n. 164 del 2012, cit.

¹⁰³ Del resto che la conferenza di servizi sia espressione dei livelli essenziali delle prestazioni, è sancito espressamente dall'art. 29 della legge n. 241

¹⁰⁴ Sia consentito rinviare sul punto a MARZARO, *Silenzio assenso*, cit., oltre che *La semplificazione sproporzionata: procedimenti e interessi alla ricerca di equilibrio e identità*, in *Giustamm.it*; vd. inoltre, di recente TRAVI, *La semplificazione amministrativa come strumento per far fronte alla crisi economica*, in *Giustamm.it*; e R. FERRARA, *L'incertezza delle regole*, cit.

competitività del sistema economico¹⁰⁵, il legislatore finisce dunque per elevare la semplificazione a bene in sé, scorporando il procedimento dalla garanzia degli interessi cui dovrebbe essere finalizzato.

Ma così agendo – e ciò è avvenuto anche per la disciplina in esame - le finalità di semplificazione possono venire a confliggere anche in maniera incisiva con le esigenze del raccordo tra competenze diverse, caricandosi di una forza derogatoria rispetto all’assetto ordinario della cura degli interessi coinvolti che i meccanismi predisposti dal legislatore non paiono sempre in grado di controllare in modo adeguato; e questo fenomeno è certamente in grado di verificarsi nel caso in esame, in cui è stata creata una figura cui è affidato il compito di rappresentare in modo univoco, definitivo e vincolante la posizione delle amministrazioni statali in conferenza di servizi, senza che ne sia stato disciplinato in alcun modo il processo di formazione, così ponendo senza dubbio un problema di proporzionalità della scelta di semplificazione rispetto al raccordo di competenze ‘interno’ e dunque alla garanzia degli interessi coinvolti.

In questo quadro, dunque, l’applicazione dei canoni della leale collaborazione anche ‘dietro le quinte’ della conferenza, oltre che ‘immanente al sistema’ pare altresì necessitata, e in grado di introdurre almeno alcuni elementi di chiarezza quanto alla gestione da parte del rappresentante unico del processo di elaborazione della volontà dell’amministrazione statale; di questi elementi dovrà trovarsi traccia nella motivazione della posizione che questi andrà a rappresentare in conferenza e non soltanto sotto un profilo formale, ma anche da quel punto di vista sostanziale della “considerazione adeguata e proporzionata degli interessi coinvolti nelle rispettive competenze” che, secondo il giudice amministrativo, deve essere assicurata dal principio in esame¹⁰⁶.

Se non si può negare che il rappresentante unico goda di discrezionalità nell’andare ad individuare l’assetto organico degli interessi affidati alla cura delle varie amministrazioni statali coinvolte, da rappresentare poi in conferenza, è certo però che il suo potere di composizione degli interessi incontra dei limiti assicurati anche dall’applicazione del principio di leale collaborazione.

La piena conoscenza dei fatti sulla quale deve poggiare qualsiasi scelta del rappresentante deve anzitutto essere garantita dalla presenza di termini (per se stessi già compresi *ex lege*) tali da permettere alle singole amministrazioni – tutte formalmente convocate - di compiere un’istruttoria congrua, allo stesso modo in cui l’elaborazione della posizione comune (nel rispetto delle competenze attribuite a ciascuna di esse) richiede che il momento della riconduzione ad unità delle diverse valutazioni poggia necessariamente

¹⁰⁵ Lo stesso Consiglio di Stato, nel parere sullo schema di decreto sulla conferenza di servizi, n. 890 del 2016, cit., sostiene la necessità di una “visione nuova della pubblica amministrazione che si occupi con strumenti moderni e multidisciplinari di crescita e sviluppo”

¹⁰⁶ Così Cons. Stato, VI, n. 1059 del 2014, cit.

anche su di un confronto preliminare tra le varie amministrazioni, solo all'esito del quale il rappresentante andrà appunto ad elaborare la scelta comune.

In sostanza, la discrezionalità di cui certamente gode questa figura troverà spazio solo dopo che si sia esaurito il confronto/collaborazione preventivo condotto secondo lealtà, e verrà utilizzata soprattutto in funzione di mediazione (ove possibile) tra i vari punti di vista espressi, dei quali si dovrà comunque dare atto nella motivazione posta alla base della posizione unitaria, allo stesso modo in cui si dovrà dare atto dell'adeguatezza e della lealtà del confronto preliminare.

Del resto è innegabile che lo spazio di elaborazione autonoma rimesso al rappresentante unico non sia di poco conto: non vi è dubbio, infatti, che l'ulteriore strettoia procedimentale che aspetta la cura degli interessi coinvolti, con l'attribuzione del potere di proporre opposizione rimesso ad una (alta) valutazione di opportunità da parte del Ministro, funga da deterrente nei confronti di prese di posizioni troppo rigide, soprattutto da parte delle amministrazioni portatrici di interessi sensibili, che dunque la norma 'spinge' verso la composizione preventiva del conflitto, che il rappresentante unico avrà il compito di gestire.

Giunti a questo punto del procedimento non sembra però più possibile ritenere – come condivisibilmente sostiene il giudice amministrativo quando affronta il tema della funzione del principio di leale collaborazione – che la comparazione degli interessi all'esito del confronto leale comunque “non trasforma la valutazione tecnica in un giudizio di discrezionalità amministrativa”¹⁰⁷. E' chiaro infatti che a mano a mano che l'elaborazione della scelta unitaria assume i caratteri della mediazione preventiva – perché così è stata concepita nel sistema complessivo creato dal legislatore – più ampia è la possibilità che alla formazione della posizione da portare in conferenza di servizi si arrivi anche attraverso valutazioni di opportunità. Proprio per questa ragione, però, non deve essere sottovalutato il limite che deve derivare al rappresentante unico dall'applicazione del principio di cui si discute, declinato sì in un quadro atipico, ma comunque “improntato alla più ampia consultazione attraverso un dialogo costante... retto dal criterio di adeguatezza ed affettività”¹⁰⁸, che deve caratterizzare il raccordo tra le amministrazioni, e del cui rispetto deve chiaramente rimanere traccia nella motivazione della posizione unitaria rappresentata.

D'altronde non si deve dimenticare che, innovando e chiarendo rispetto alla disciplina precedente, l'art. 14 *quater*, comma 2, della legge n. 241, riconosce alle “*amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza*”, quindi alle singole amministrazioni titolari di competenze normativamente attribuite in ordine alla fattispecie complessa oggetto della conferenza, il potere di “*sollecitare con congrua motivazione l'amministrazione procedente ad assumere, previa indizione di una nuova conferenza, determinazioni in via di autotutela ai sensi dell'art. 21 nonies*”.

¹⁰⁷ Così ancora Cons. Stato, VI, n. 1059 del 2014, cit.

¹⁰⁸ Così Cons. Stato, VI, n. 6672 del 2007, cit.

Nulla impedisce che anche il mancato rispetto del principio di leale collaborazione in sede di definizione della posizione unitaria dell'amministrazione statale da portare in conferenza di servizi, possa costituire vizio su cui fondare giustificatamente il sollecito a provvedere in autotutela.

Naturalmente, per chiudere l'analisi relativa al confronto tra le amministrazioni all'interno della conferenza, la leale collaborazione troverà eguale declinazione anche per ciò che riguarda l'interlocuzione tra i vari livelli di governo coinvolti nella decisione da prendere, condotta sotto la guida dell'amministrazione procedente.

Allo stesso modo essa dovrà essere garantita anche in sede di determinazione motivata di conclusione della conferenza, con un'attenzione particolare, originata dalla formulazione con cui viene disciplinato il potere dell'amministrazione procedente di addivenire a tale determinazione.

Dispone infatti il primo periodo dell'art. 14 *ter*, comma 7, che *“all'esito dell'ultima riunione... l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza... sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti?”*. Se questa formulazione non appare certo felice¹⁰⁹, per l'ambiguità che la connota nel momento in cui la si raffronti con quella che la precede al comma 4, secondo cui il rappresentante unico è *“abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le predette amministrazioni?”*, tuttavia in qualche modo essa riporta sulla scena le posizioni espresse dalle singole amministrazioni, costringendo l'amministrazione procedente ad un (non semplice) confronto – leale – anche con esse, oltre che con la sintesi che ne sia stata fatta dal rappresentante unico, ai fini della valutazione della prevalenza delle posizioni. Valutazione peraltro non agevole, considerata l'apparente contraddizione tra le disposizioni appena ricordata, ma che comunque richiederà all'amministrazione procedente che nel valutare la posizione statale unitaria (al pari di quella delle altre amministrazioni) si accerti che essa sia frutto anzitutto del confronto e della cooperazione leali tra i vari soggetti coinvolti.

10. Segue. La devoluzione della decisione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e la cooperazione affievolita

Solo dopo che si siano superate le 'strette procedurali' – o gli 'ostacoli della semplificazione' – la cura degli interessi si riespande sotto l'egida, a questo punto anche formale (ma trattativa), della leale collaborazione.

Infatti, qualora *“le amministrazioni delle regioni o delle province autonome di Trento e Bolzano... intervenendo in una materia spettante alla rispettiva competenza?”*, oppure *“il Ministro competente”* (art. 14 *quinquies*, commi 1 e 2),

¹⁰⁹ Si esprime in questi termini VESPERINI, *La nuova conferenza di servizi*, cit., 584.

abbiano deciso di proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza - sulla base di quella valutazione, sostanzialmente politica, di cui si è detto al paragrafo precedente, per i profili di possibile incompatibilità con il principio di separazione tra indirizzo politico e funzione di amministrazione¹¹⁰ - la “*Presidenza del Consiglio dei ministri indice, per una data non posteriore al quindicesimo giorno successivo alla ricezione dell’opposizione, una riunione con la partecipazione delle amministrazioni che hanno espresso il dissenso e delle altre amministrazioni che hanno partecipato alla conferenza. In tale riunione i partecipanti formulano proposte, in attuazione del principio di leale collaborazione, per l’individuazione di una soluzione condivisa, che sostituisca la determinazione motivata di conclusione della conferenza con i medesimi effetti?*”.

La disposizione merita alcune osservazioni.

Facile è sottolineare finalmente il richiamo espresso al principio di leale collaborazione, che peraltro qui trova posto anche sulla scia di quanto era già stato previsto dal legislatore nella versione precedente, all’art. 14 *quater*, comma 3, della legge n. 241, recante disciplina degli effetti del dissenso espresso nella conferenza, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 2012, ricordata in precedenza, che aveva dichiarato illegittimi i meccanismi semplificatori dell’ultima fase della conferenza introdotti dal D.L. n. 78 del 2010, proprio per violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni¹¹¹.

¹¹⁰ La riflessione sulla natura del potere di proporre opposizione attribuito al Ministro merita un’attenzione che non è compatibile con l’economia del presente lavoro, tuttavia pare che anche ad essa possa attagliarsi quanto era stato osservato a proposito della fattispecie oggetto della sentenza della Consulta n. 81 del 2013, sul potere di approvare la VIA, ricordata in precedenza (cfr. supra nota 100), per cui, anche nella fattispecie in esame, ci si trova in presenza di un caso in cui “l’esercizio del potere si caratterizza per l’ampiezza della discrezionalità, con esigenza di mediazione opzionale tra interessi pubblici, collettivi, privati, profondamente conflittuali fra loro, circa i quali la mera ponderazione comparativa... non si può ritenere idonea a risolvere il conflitto”: in questi casi – si prosegue – “non c’è mediazione possibile in termini di prevalenza sul piano logico, ma è possibile solo un’opzione; circa la quale il ruolo della politica può apparire necessario” (così CERULLI IRELLI, *Sugli atti di alta amministrazione*, in *Giur. Cost.* 2013, 1378). Non ci si può nascondere, però, che la scelta del legislatore di cui qui si discute non si pone a chiusura del confronto tra interessi – come avviene nella valutazione di impatto ambientale o per il caso di devoluzione della decisione della conferenza di servizi alla Presidenza del Consiglio dei ministri - ma si insinua, influenzandolo profondamente, all’interno di un confronto in atto, per decidere se proseguirlo ovvero porvi termine. Sul principio di separazione tra politica e amministrazione cfr., tra gli altri, di recente, BATTINI, *Il principio di separazione tra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Riv.trim.dir pubbl.*, 2012, 39 ss.; CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti “politici” e atti di “alta amministrazione”*, in *Dir pubbl.*, 2009, 101 ss.; MERLONI, *Organizzazione amministrativa e garanzie dell’imparzialità. Funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione*, in *Dir. Pubbl.*, 2009, 57 ss. Sull’ “esigenza di elaborare con attenzione la categoria dell’atto politico (ossia di un atto che ammette come unica condizione l’osservanza delle regole sulla competenza) e di distinguerla con chiarezza rispetto all’ambito degli atti con una ragione ‘politica’” cfr. inoltre TRAVI, *Avvio della procedura per un’intesa con una confessione acattolica e tutela giurisdizionale*, commento a Corte cost., sentenza 10 marzo 2016, n. 52, in *Foro it.*, 2016, I, 1957, mentre sull’ “espansione dell’indirizzo politico nei confronti dell’autonomia dell’amministrazione” cfr. anche SORRENTINO, *Brevi riflessioni su sovranità popolare e pubblica amministrazione*, in CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova 2004.

¹¹¹ Cfr. supra §2, nota 31.

La collocazione, d'altro canto, è quella tradizionalmente riservata al principio secondo i canoni derivanti dalla giurisprudenza costituzionale, ovvero quella in cui, ai livelli più elevati dell'amministrazione, si debba raggiungere un'intesa – la cui forza può peraltro rivestire un grado differente – tra distinti centri di potere, titolari di attribuzioni concorrenti in ordine ad una medesima fattispecie.

Solo in questa fase, sulla base di una lettura consolidata ma sostanzialmente statica e tralatizia della forza del principio, si ritiene opportuno farvi espresso richiamo, ma quasi si trattasse di una clausola di stile, e comunque declinandolo secondo parametri tradizionali.

E ciò in fondo è confermato dal fatto che si deve addirittura rilevare una diminuzione della garanzia della leale collaborazione rispetto al regime che aveva fatto seguito alla pronuncia della Consulta, appena ricordata. Infatti, l'art. 14 *quinquies*, comma 6, nel caso in cui siano parte della conferenza “*amministrazioni delle regioni o delle province autonome di Trento e Bolzano*”, stabilisce che, qualora “*l'intesa non venga raggiunta nella riunione di cui al comma 4, può essere indetta, entro i successivi quindici giorni, una seconda riunione che si svolge con le medesime modalità e allo stesso fine*”.

A causa dell'ennesima ‘strettoia procedimentale’ inserita a scopo semplificatorio, l'intensità della leale collaborazione – e per di più in una sede a ciò naturalmente deputata – subisce quindi una riduzione rispetto al regime precedente, quasi che la necessità della mediazione, tipica di questa ultima fase del procedimento in conferenza, sconti ancora una volta la pressione della necessità di una decisione tempestiva.

Mentre infatti nel precedente art. 14 *quater*, al comma 3, la garanzia della leale collaborazione si muoveva secondo una sorta di ‘doppio binario’, a seconda che fossero o meno coinvolte amministrazioni regionali o delle province autonome, per cui ove ciò fosse accaduto, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa si sarebbe dovuto procedere necessariamente ad una seconda riunione, nella disciplina che segue alla riforma cd. Madia, il principio subisce le pressioni della semplificazione, e sprigiona sicuramente una forza minore, dal momento che la decisione di proseguire nella ricerca di una risoluzione condivisa viene nuovamente rimessa ad una valutazione (alta) di opportunità dell'organo politico; con una decisione che non può che destare perplessità, poiché essa riguarda una relazione che per stesso costrutto costituzionale vede operare il principio di leale collaborazione, e all'interno della quale viene rimesso ad uno solo dei soggetti coinvolti, lo Stato, la decisione su di un'eventuale prosecuzione dell'*iter* in cooperazione.

Qualora, infatti, all'esito della riunione convocata (o delle riunioni successive) – comunque da condurre esse stesse sotto l'egida della leale collaborazione – l'intesa non sia raggiunta, si fa luogo ad una ulteriore devoluzione della questione, che a questo punto viene rimessa alla decisione del Consiglio dei ministri, alla riunione del quale “*possono partecipare i Presidenti delle regioni o delle province autonome interessate*”, con ruolo chiaramente meramente consultivo.

In sede di chiusura, dunque, il Consiglio dei ministri potrà respingere l'opposizione – nel qual caso la determinazione motivata di conclusione acquisirà definitivamente efficacia - ovvero potrà accoglierla anche solo parzialmente, modificando di conseguenza in tutto o in parte il contenuto della determinazione di conclusione della conferenza, “*anche in considerazione degli esiti delle riunioni?*” svoltesi in precedenza tra le amministrazioni interessate, con un pallido (scarsamente efficace) riconoscimento delle collaborazioni intervenute in precedenza.

11. Conclusioni. Coordinamento vs semplificazione: il ruolo di un principio immanente al sistema.

In chiusura una breve riflessione di sintesi.

La prospettiva – non consueta - dalla quale si è scelto di riguardare i temi e gli istituti del raccordo tra amministrazioni non sembra essersi rivelata sterile.

Se il principio di leale collaborazione ha operato nell'ordinamento amministrativo soprattutto attraverso le pronunce del giudice – come d'altra parte è naturale, considerata la sua natura di norma *sans texte*, che prende corpo in relazione al caso concreto – certamente esso fino ad ora ha agito soprattutto nella veste di canone residuale di giudizio, una volta 'esaurita' la rilevanza dei parametri positivizzati, e in questa veste ha operato soprattutto in funzione integrativa di questi parametri.

Guardare ai temi del raccordo tra centri di potere dal punto di vista 'prioritario' della leale collaborazione, e da questa prospettiva prenderne in esame il problema del rapporto con i meccanismi semplificatori di chiusura del raccordo in funzione della decisione pluristrutturata, ha permesso di esplorare in modo più ampio le potenzialità di questo principio, alla luce dei canoni ormai consolidati elaborati dalla Corte costituzionale per il caso di concorrenza delle competenze tra centri di potere distinti, e di portarne in luce una maggiore autonomia che può conferirgli una rilevanza più ampia e una più significativa incisività, proprio a fronte di quei sistemi di forte riduzione del coordinamento tra interessi che oggi ne caratterizzano la disciplina, e a maggior ragione quando questi sistemi operano in funzione di avocazione del potere decisionale al livello politico.

E' chiaro che di fronte all'evidente limitazione alla garanzia degli interessi che deriva da questa forma di 'esasperazione del proceduralismo' in funzione di semplificazione, che 'spoglia' i parametri di diritto positivo – tanto per l'esiguità del tempo lasciato alle amministrazioni 'tecniche' per l'esercizio delle proprie competenze, quanto per la 'sottrazione' all'amministrazione del proprio compito 'specialistico' di cura dell'interesse, in favore di una 'sintesi altamente discrezionale', politica – può soccorrere soprattutto la forza dei principi, per la loro capacità espansiva, di riempirsi di contenuti dispositivi a contatto con la realtà

E se in situazioni quali quelle esaminate nel corso di questo lavoro dovrebbe sicuramente venire in soccorso il principio di ragionevolezza nel comporre il rapporto tra cura degli interessi e interesse alla tempestività della decisione – oltre a doversi porre certamente anche un problema di proporzionalità delle scelte di semplificazione –, ne viene però naturalmente anche una *vis expansiva* del principio di leale collaborazione. Del resto, come si è avuto modo di vedere, molto spesso e in modo quasi istintivo il giudice amministrativo in questi anni ha legato questo principio a quello di ragionevolezza, quando ha dovuto conferirgli un ruolo autonomo, e ciò non risponde altro a quel suo essere connaturato al sistema, sovente messo in luce anche dalla dottrina costituzionalistica che se ne è occupata più approfonditamente. A fronte di una normativa di semplificazione sempre più ‘incalzante’, peraltro, è soprattutto l’elasticità dei principi a poter venire in aiuto per (cercare di) assicurare un bilanciamento degli interessi in gioco e, a fronte delle novità normative introdotte dai decreti di attuazione della legge n. 124 del 2015, pare proprio che il ruolo della leale collaborazione possa acquistare maggiore rilievo, non solo in senso formale, ma soprattutto sostanziale.

Porre il problema della congruità dei termini ai fini dell’esercizio delle distinte competenze, onde assicurare un’adeguata conoscenza della situazione di fatto in ordine alla quale si dovrà disporre, assicurare la piena applicazione del dissenso costruttivo, assicurare un’interlocuzione congrua tra i distinti centri di potere e l’amministrazione procedente, assicurare il confronto tra le amministrazioni che non hanno più titolo a partecipare alla conferenza come titolari di distinti compiti di cura degli interessi ai fini della rappresentazione della posizione unitaria del livello di governo, raffigurano tutte esigenze che tradizionalmente venivano il più delle volte ricondotte ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, ma che paiono invece suscettibili di acquistare una profondità maggiore se vengono ricondotte in modo specifico anche ai canoni della leale collaborazione.

E non è chi non veda, allora, quanto l’applicazione di questi canoni sia suscettibile di esercitare un’influenza non soltanto dal punto di vista formale del rispetto dell’esercizio delle competenze coinvolte, ma anche dal punto di vista sostanziale, in vista della congruità della determinazione finale. E’ vero che le strette procedurali che sono state introdotte in vista della produzione del risultato finale sono in grado di influire in modo estremamente incisivo sull’assetto delle competenze, ma proprio per questo motivo non va trascurato l’apporto che può venire da un’applicazione più meditata di questo principio, a fronte dei problemi di bilanciamento che le scelte di semplificazione che caratterizzano in modo sempre più netto il nostro sistema vanno ponendo.