

# DIALOGHI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

LAVORI DEL LABORATORIO  
DI DIRITTO AMMINISTRATIVO 2022-2023



a cura di

Flaminia Aperio Bella, Andrea Carbone, Enrico Zampetti

48

Collana

L'Unità del Diritto



Roma TriE-Press  
2024



Università degli Studi Roma Tre  
Dipartimento di Giurisprudenza

# DIALOGHI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

LAVORI DEL LABORATORIO  
DI DIRITTO AMMINISTRATIVO 2022-2023

a cura di  
Flaminia Aperio Bella, Andrea Carbone,  
Enrico Zampetti

**48**

L'Unità del Diritto  
Collana del Dipartimento di Giurisprudenza



*Roma TrE-Press*  
2024

La Collana *L'unità del diritto* è stata varata su iniziativa dei docenti del Dipartimento di Giurisprudenza. Con questa Collana si intende condividere e sostenere scientificamente il progetto editoriale di Roma TrE-Press, che si propone di promuovere la cultura giuridica incentivando la ricerca e diffondendo la conoscenza mediante l'uso del formato digitale ad accesso aperto.

*Comitato scientifico della Collana:*

Paolo Alvazzi Del Frate, Roberto Baratta, Concetta Brescia Morra, Paolo Carnevale, Antonio Carratta, Mauro Catenacci, Alfonso Celotto, Carlo Colapietro, Emanuele Conte, Tommaso Dalla Massara, Carlo Fantappiè, Elena Granaglia, Giuseppe Grisi, Andrea Guaccero, Luca Luparia Donati, Francesco Macario, Luca Marafioti, Enrico Mezzetti, Giulio Napolitano, Giuseppe Palmisano, Annalisa Pessi, Giorgio Pino, Alberto Franco Pozzolo, Giampiero Proia, Giorgio Resta, Francesco Rimoli, Giuseppe Ruffini, Marco Ruotolo, Maria Alessandra Sandulli, Chris Thomale, Giuseppe Tinelli, Luisa Torchia, Mario Trapani, Vincenzo Zeno-Zencovich, Andrea Zoppini.

Collana pubblicata nel rispetto del Codice etico adottato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, in data 22 aprile 2020.

Il volume pubblicato è stato sottoposto a previa e positiva valutazione nella modalità di referaggio *double-blind peer review*.

*Coordinamento editoriale:*

Gruppo di Lavoro *Roma TrE-Press*

Elaborazione grafica della copertina: **MOSQUITO**, [mosquitoroma.it](http://mosquitoroma.it)

Caratteri tipografici utilizzati:

American Typewriter condensed, Brandon Grotesque, Gotham rounded (copertina e frontespizio)  
Adobe Garamond Pro (testo)

*Impaginazione e cura editoriale:* Colitti-Roma [colitti.it](http://colitti.it)

*Edizioni: Roma TrE-Press*

Roma, dicembre 2024

ISBN: 979-12-5977-401-9

<http://romatrepress.uniroma3.it>

Quest'opera è assoggettata alla disciplina *Creative Commons attribution 4.0 International License* (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.



L'attività della *Roma TrE-Press* è svolta nell'ambito della  
Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma

## Indice

<i>Introduzione</i>	11
---------------------	----

### STUDI

RAFFAELLA DAGOSTINO, <i>Nuovi percorsi di ibridazione fra pubblico e privato: dai modelli organizzativi ex d.lgs. n. 231/2001 ai piani per la prevenzione della corruzione nella PA</i>	15
---	----

NICOLA BERTI, <i>Riforma e modificazione del provvedimento amministrativo</i>	69
---	----

DAVIDE PALAZZO: <i>Intelligenza artificiale e scelte amministrative. La discrezionalità alla prova degli algoritmi</i>	91
--	----

MARCO CALABRÒ, <i>Il tempo “certo” ed il tempo “giusto” nell’azione amministrativa: spunti per un dialogo</i>	147
---	-----

SILVIA TUCCILLO, <i>Le declinazioni del “tempo” nell’azione amministrativa: un percorso di studio</i>	165
---	-----

### SENTENZE E ATTUALITÀ

GIORGIO CAPRA, ANTONIO PERSICO, <i>V.Inc.A. e silenzio-assenso endoprocedimentale: tra garantismo e creazionismo giurisprudenziale (Nota a CGA, 4 marzo 2024, n. 172)</i>	195
---	-----

### CONTRIBUTI

CLARA NAPOLITANO, <i>Il tempo nella decisione amministrativa complessa: dissensi tra Amministrazioni, semplificazioni e accelerazioni</i>	225
---	-----

GIANMARCO POLI, <i>Ruit hora: garanzia del tempo dell’individuo e rimedi processuali contro l’inerzia dell’Amministrazione</i>	253
--	-----

FLAMINIA APERIO BELLA, <i>Pubblico, privato e comunità in sanità. Un’unificazione di prospettive nel paradigma collaborativo</i>	295
--	-----

ENRICO ZAMPETTI, <i>Concorrenza e sussidiarietà orizzontale nella recente disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica</i>	341
---	-----

ANDREA CARBONE, <i>Considerazioni generali sull’organizzazione amministrativa</i>	369
---	-----

## Clara Napolitano

### *Il tempo nella decisione amministrativa complessa: dissensi tra Amministrazioni, semplificazioni e accelerazioni\**

SOMMARIO: 1. Premessa: in dialogo sul tempo – 2. Complessità e semplificazione: *τόποι* del diritto amministrativo – 3. La conferenza di servizi quale emblema procedimentale dell'accelerazione – 4. Dissensi tra Amministrazioni e strategie di semplificazione: l'art. 17-*bis* e l'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990 – 5. Il fraintendimento della semplificazione sul versante processuale – 6. Conclusioni: il tempo tra inadeguatezze procedurali e vuoti di tutela.

#### 1. *Premessa: in dialogo sul tempo*

Questo contributo nasce con l'intenzione di ragionare sul tempo dell'azione amministrativa – e, soprattutto, sui relativi fraintendimenti –, in dialogo con riflessioni presenti in questo *Volume*<sup>1</sup>, le quali hanno analizzato il tema sotto il profilo procedimentale e processuale.

Se chi scrive non è in errore, il crinale che accomuna le riflessioni in parola – ma anche quelle che qui seguiranno – è la constatazione che l'utilizzo di questa variabile temporale da parte delle Amministrazioni è ormai fuori dal loro controllo<sup>2</sup> – stanti le sempre più numerose fattispecie normative nelle quali l'infruttuoso decorso del termine (per procedere e) per provvedere determina la decadenza dal potere di farlo – ma non dalla loro responsabilità<sup>3</sup>, le fattispecie di silenzio significativo (peraltro sempre

---

\* Le riflessioni contenute in questo contributo sono più ampiamente articolate in C. NAPOLITANO, *Amministrare il dissenso. Sui limiti della semplificazione nel superamento dei conflitti fra Istituzioni*, Napoli, ES, 2024.

<sup>1</sup> Ci si riferisce ai contributi di M. CALABRÒ, *Il tempo "certo" ed il tempo "giusto" nell'azione amministrativa: spunti per un dialogo*, e S. TUCCILLO, *Le declinazioni del "tempo" nell'azione amministrativa: un percorso di studio*.

<sup>2</sup> Mi riferisco a S. TUCCILLO, *Le declinazioni*, cit., quando osserva che «il tempo dell'amministrazione è stato sottratto al suo dominio».

<sup>3</sup> Il riferimento qui è M. CALABRÒ, *Il tempo*, cit., laddove rileva che il tempo è usato dal legislatore e dalla giurisprudenza come «misura di un effetto sanzionatorio» proprio

più nel senso dell'assentire alla richiesta del privato) costituendo una "sanzione" in capo alle Amministrazioni che non rispettino i termini loro assegnati, ormai letti come perentori.

Questa declinazione, che intende conferire al tempo dell'Amministrazione i crismi della celerità e della certezza, soprattutto a garanzia del privato che con essa s'interfaccia a seguito di proprie istanze, soffre tuttavia – come rilevato nei contributi citati – di incertezze applicative ancora molto significative, progressivamente soggette a tentativi chiarificatori da parte della giurisprudenza che si fa – a volte faticosamente – strada tra norme di principio e disposizioni dettate dall'emergenza, nate in prospettiva settoriale e limitata nel tempo e poi, man mano, ampliate nel loro ambito d'applicazione e che finiscono, appunto, per determinare una evoluzione dei principi stessi.

Sicché il fattore temporale è collocato in un continuo stridìo tra le leve dell'Amministrazione – che ne parrebbe essere fattore di rallentamento – e quelle del privato – che, al contrario, ne pretenderebbe l'accelerazione: ricadendo così nell'equivoco per cui "fare presto" equivalga a – o addirittura sia preferibile rispetto a – "fare bene".

Questa dicotomia pubblico-privato restituisce un quadro complessivamente inadeguato a dar risposta alle esigenze – esistenti senza dubbio – di accelerare e semplificare l'apparato amministrativo e burocratico del nostro Paese: inadeguatezza dovuta anche al fatto che quella delle esigenze del privato dinanzi all'Amministrazione pubblica è l'unica prospettiva – affetta da una certa parzialità – che il legislatore pare aver adottato per affrontare il problema. Gradualmente trasformando, così, il potere pubblico nel mezzo per la soddisfazione di interessi privati (spesso molto impattanti a livello finanziario ed economico) e tralasciando, al contempo, il compito primario dell'Amministrazione che lo esercita: la protezione dell'interesse pubblico e il suo necessario, attento, temperamento con quello privato. Compito ancor più arduo quando, per la loro complessità, le decisioni amministrative – frutto dell'esercizio di quel potere pubblico – intercettano plurimi interessi pubblici e richiedono dunque fitte forme di cooperazione e coordinamento tra le Amministrazioni per giungere al "risultato": che non va inteso solo come decisione celere, ma soprattutto come decisione ponderata, meditata, rispettosa anzitutto degli interessi pubblici e, con essi, di quelli privati.

La prospettiva qui indagata vuol fornire, dunque, un apporto ulteriore al dialogo già fruttuosamente avviato dai due contributi qui citati,

---

nell'istituto del silenzio assenso.

provando a delineare le incertezze della declinazione del tempo nell'attività amministrativa, sotto il profilo procedimentale e sotto quello processuale, quando la sua necessitata celerità interferisca *non* sul rapporto tra Amministrazione e privato, bensì sul rapporto *tra* Amministrazioni, e dunque tra interessi *pubblici*, analizzando l'istituto procedimentale tipico del procedimento amministrativo complesso o c.d. pluri-strutturato: la conferenza di servizi.

Si proverà cioè a far emergere le compressioni, spesso indebite, di interessi pubblici anche sensibili, sacrificati sull'altare del tempo celere, tramite meccanismi normativi tesi a dequotarli, mettendo tutte le Amministrazioni chiamate a decidere su istanze e progetti complessi di fronte alla stessa "sanzione": quella dell'assenso senza condizioni (decorso infruttuosamente il termine per esprimersi), che poi confluirà nel provvedimento conclusivo, adottato dall'Amministrazione precedente mediante il criterio della prevalenza.

## 2. *Complessità e semplificazione: τόποι del diritto amministrativo*

Come già detto in altra sede<sup>4</sup>, quello della complessità può intendersi come uno dei τόποι del diritto<sup>5</sup> – amministrativo in particolare<sup>6</sup>. Alla dottrina e alla giurisprudenza, invero, si deve un incessante lavoro ricostruttivo e critico di discipline procedimentali che – ciclicamente mosse da interessi pubblici d'occasionale rilevanza<sup>7</sup> – hanno (forse corvivamente)

<sup>4</sup> Sia consentito il rinvio al più approfondito C. NAPOLITANO, *Tips on complex administrative decisions: multiplicity of interests and elimination of dissent*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1/2023, pp. 33 ss.

<sup>5</sup> V. la voce di A. FALZEA, *Complessità giuridica*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. I, Milano, 2007, pp. 201 ss., nella quale si apprezza lo stretto legame intercorrente tra società e diritto, laddove a una crescente complessità sociale fa da contraltare un diritto altrettanto complesso ma che ha il dovere di essere non-caotico, ordinato e lineare.

<sup>6</sup> Si leggano a questo proposito, da ultimo, le riflessioni di P. FORTE, *Complessità e situazioni giuridiche. Notazioni teoriche*, in *Aa.Vv.*, *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Vol. III, Napoli, 2020, pp. 2141 ss.

<sup>7</sup> Ne sono un esempio le imperative esigenze di «massima incentivazione dello sviluppo economico» – M. MORDENTI, P. MONEA, *Ora l'impresa risparmia sui tempi e il Comune riorganizza gli uffici*, in *Guida agli Enti locali*, n. 3/1999, pp. 37 ss., spec. p. 40 – che avevano già a fine anni '90 del secolo scorso sollecitato l'emanazione del regolamento sullo sportello unico, nel quale per la prima volta emergeva il c.d. modello conferenziale: cfr. P.L. PORTALURI, *Il procedimento «semplificato» (mediante conferenza di servizi) per la realiz-*

affrontato il problema della inevitabile strutturazione (alla quale ci si riferirà qui col lemma «sistema»<sup>8</sup>) delle relazioni e delle attività amministrative con un approccio *analitico*, tipico dei sistemi *complicati* e orientato alla semplificazione, piuttosto che con il più appropriato metodo *sintetico*, che invece serve a comprendere nel suo insieme un sistema *complesso*<sup>9</sup>. Ciò, specie nell'ambito della razionalizzazione delle fonti del diritto rispetto all'agire pubblico, ha condotto a incauti interventi di semplificazione normativa dall'effetto controproducente: una «semplificazione complicante»<sup>10</sup>.

---

*zazione di impianti produttivi nel regolamento sullo sportello unico*, in E. STICCHI DAMIANI, G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI, F.F. TUCCARI, *Localizzazione di insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa. Lo sportello unico per le imprese*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 39 ss.. Già allora l'A. manifestava perplessità sull'effettiva capacità unificatrice – e dunque semplificatrice – del modello conferenziale. Le medesime incertezze vigono ancor oggi, nel tempo del PNRR, dove l'interesse economico-produttivo, letto nella lente della sostenibilità, impera, ma i moduli procedurali restano poco compositivi: P.L. PORTALURI, *L'incanto che non so dire: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in *Federalismi.it*, n. 29/2021.

<sup>8</sup> La teoria dei sistemi complessi, che trova applicazione anche in ambito giuridico, interseca i più svariati campi tematici, dalla matematica all'ingegneria alla biologia. Si v. a questo proposito già la ricostruzione operata da A. FALZEA, *Complessità*, cit., spec. pp. 207-208.

La teoria dei sistemi complessi ha raggiunto peraltro una feconda applicazione nell'ambito filosofico e sociale: v. N. LUHMANN, R. DE GIORGI, *Teoria della società*, Milano, 2013 (2<sup>a</sup> ed.). Si v. anche la voce di N. LUHMANN, *Complessità sociale*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, Roma, 1992.

<sup>9</sup> H. ATLAN, *L'organisation biologique et la théorie de l'information*, Paris, 1972, poi 1992; poi Seuil, 2006, distingue: «Un sistema complicato è un sistema di cui comprendiamo la struttura e i principi di funzionamento: di principio nulla impedisce che con tempo e denaro si possa giungere ad averne una conoscenza integrale. Al contrario, il sistema complesso sarebbe quello di cui abbiamo una percezione globale, nei termini della quale possiamo identificarlo e qualificarlo, pur sapendo di non comprenderlo nei suoi dettagli». Sicché, adottare un approccio analitico su un sistema complesso porta sempre a perderne qualcosa. Così G. ZANARINI, *Complessità e causa complessa*, in Aa.Vv., *Caos e complessità*, a cura di SISSA, Napoli, 1996, p. 8: «Ciò che è complicato, una volta spiegato, può venire reso semplice; ciò che è complesso, invece, non può venire ricondotto agli elementi semplici che lo costituiscono senza che si perda, irrimediabilmente, qualcosa di essenziale. La parola complesso fa infatti riferimento all'intreccio, al tessuto. È il tessuto, pur essendo costituito di parti (i fili, la trama, l'ordito), possiede caratteristiche che le singole parti non hanno, e che solo limitatamente possono venire "spiegate" disfacendo l'intreccio».

<sup>10</sup> M. AINIS, *La semplificazione complicante*, in *Federalismi.it*, n. 18/2014. Spiega bene l'approccio metodico alla complessità giuridica M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2015, pp. 985 ss., spec. pp. 1018-1019.

L'ineffettività di questi interventi<sup>11</sup> poggia su un equivoco di fondo: e cioè che la complessità sia di per sé un fenomeno ingovernabile e, dunque, da eliminare. Sicché, l'approccio semplificatorio mira a troncare, elidere, sottrarre: norme, procedimenti, effetti, interessi. Specialmente – per quel che qui rileva – interessi.

Eppure è abbastanza evidente che la sottrazione di un “pezzo” del sistema non semplifica quest'ultimo, poiché le relazioni tra gli elementi del sistema non sono lineari, sicché eliminare uno degli ingranaggi dalla macchina non raggiunge l'obiettivo di ridurli creando una catena più breve, proprio perché una catena (intesa come unione lineare di elementi) non esiste: potrebbe, forse, il sistema, ri-adattarsi in modo meno complesso, laddove la sua intelaiatura reggesse alla sottrazione; ma è solo una delle ipotesi, diremmo la più remota.

Viceversa, la complessità del sistema ordinamentale – in generale ma, per quel che qui interessa, del sistema del diritto amministrativo – va intesa come *presupposto esistenziale* della sua stessa vita: non essendo essa una caratteristica da eliminare, bensì da tenere ferma quale punto di partenza dell'osservatore, gli interventi semplificatori non devono limitarsi alla mera riduzione aritmetica delle componenti del sistema, bensì devono estendersi alla comprensione delle relazioni tra essi e, dunque, alla considerazione *complessiva* del funzionamento del sistema medesimo.

Il mutamento di approccio è funzionale al seguire le corrispondenti metamorfosi della società, la quale – richiedendo costantemente di venir ordinata<sup>12</sup> – non può che essere destinataria di regole che – quantomeno – provino ad attagliarsi alle sue caratteristiche cangianti nel tempo: anzitutto per ciò che concerne l'arricchimento degli interessi che sono colpiti dalle vicende di vita.

Tornano, immote nel tempo, le parole di Giannini sulla convivenza necessaria tra interessi primari e secondari<sup>13</sup>: uno dei fattori di aumento della complessità dell'ordinamento sta proprio nei mutamenti degli interessi pubblici e privati che affollano le fattispecie da regolare (e sulle quali le Amministrazioni devono decidere). Se, infatti, per un verso, gli interessi pubblici aumentano a ritmo convulso, generando statuti differenziati di

<sup>11</sup> Tra i fallimenti della semplificazione nel diritto procedimentale amministrativo si annoverano proprio le disposizioni in materia di conferenza di servizi: v. M. AINIS, *La semplificazione*, cit., *passim*, per un *excursus* sintetico ed efficace.

<sup>12</sup> Il diritto è notoriamente un fenomeno sociale, lo riporta nelle sue argomentazioni A. FALZEA, *Complessità*, cit., p. 204-207.

<sup>13</sup> M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetti e problemi*, Milano, 1939 (nonché Id., *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1993, p. 49).

loro regolazione e protezione, per altro verso l'interesse privato sfugge alla dinamica classica della sua contrapposizione allo Stato; esso si arricchisce e si moltiplica, assumendo non di rado un ruolo sinergico con il pubblico se non, addirittura, trainante il medesimo.

E in una società a «complessità aumentata»<sup>14</sup>, nella quale crescono anche le capacità d'analisi, gli strumenti decisionali dei singoli, i saperi, le cc.dd. *expertises*, le cc.dd. *capabilities*, non possono che aumentare anche le relazioni tra le situazioni giuridiche soggettive, che sfumano costantemente tra la categoria dei diritti e quella degli interessi<sup>15</sup>, e sono sempre più reticolari.

Questo quadro dovrebbe, a rigor di logica, nelle situazioni nelle quali si faccia questione di uno o più interessi pubblici, decretare l'importanza del ruolo dell'Amministrazione nel suo processo decisionale: più ampia è la portata – nel senso della loro caratura, ma anche della loro numerosità – degli interessi, più essenziale si fa la componente del potere amministrativo, nella specie discrezionale, qualificatosi necessario tramite tra generalità e astrattezza della norma, da un lato, e situazione di fatto ricca di variabili non previste (e magari non prevedibili) dall'altro.

E invece, come affermato in esergo, l'approccio scelto dal legislatore tende a procedere in direzione opposta: alla complessità del sistema – e dunque alla molteplicità irriducibile degli interessi – egli risponde cioè con una costante elisione *sub specie* di semplificazione procedimentale, superamento del dissenso e degli atti oppositivi delle Amministrazioni in sede conferenziale e di confronto, tutti in ossequio a una «logica del risultato»<sup>16</sup> che non guarda a esso come la sintesi più bilanciata tra gli interessi, bensì al loro sacrificio in favore di un solo interesse egemone: la celere realizzazione di un'opera, di un progetto o di un intervento.

<sup>14</sup> P. FORTE, *Complessità*, cit., spec. p. 2150.

<sup>15</sup> Sempre P. FORTE, *Complessità*, cit., spec. pp. 2168 ss.

<sup>16</sup> M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi di diritto amministrativo*, Milano, 2012: pp. 117 ss., spec. p. 134 e 135. Dello stesso A., v. ancor prima, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003, nonché, da ultimo, *Nuove riflessioni in tema di amministrazione di risultato*, in AA.VV. *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, 2020, pp. 4845 ss.; v. anche M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, Torino, 2004; A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula «amministrazione per risultati»*, in AA.VV., *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, 813 ss.; ID., *Analisi economica del diritto e «amministrazione di risultato»*, in AA.VV., *Analisi economica e diritto amministrativo, Annuario AIPDA 2006*, Milano, 2007, pp. 233 ss. V. infine un ultimo studio sul principio di effettività, inteso come teleologicamente orientato al risultato: G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Bologna, 2022.

### 3. *La conferenza di servizi quale emblema procedimentale dell'accelerazione*

Ciò premesso, l'analisi si deve concentrare sullo strumento procedimentale, semplificatorio e acceleratorio "per fusione di interessi", egemone: ci si riferisce, ovviamente, alla conferenza di servizi. Qui, il tentativo del legislatore del 1990<sup>17</sup> è stato diretto a ridurre i costi – indubbiamente esosi – della composizione degli interessi pubblici<sup>18</sup>, introducendo un modulo organizzativo volto al loro esame parallelo allo scopo di favorire il coordinamento tra le Amministrazioni e la contestualità della trattazione di uno stesso affare da parte di più pp.AA., ciascuna di esse competente in relazione a un particolare profilo, concentrando così in un'unica sede il confronto degli interessi pubblici coinvolti in uno o più procedimenti, e di giungere così alla conclusione del procedimento in tempi più rapidi.

L'istituto ha mostrato sin da subito lacune nel funzionamento pratico rispetto all'intento teorico. Risultava infatti necessario che le Amministrazioni coinvolte si facessero esse stesse parti attive della conferenza, partecipando fattivamente alle riunioni indette (anzitutto, per il vero, lì presentandosi). Inoltre, difficoltoso era il coordinamento tra le esigenze di semplificazione e quelle di tutela degli interessi sensibili, all'interno della conferenza: il punto di equilibrio – precario – fu trovato nel rendere infungibile la partecipazione delle Amministrazioni preposte alla tutela di interessi primari (ambientali, paesaggistico-territoriali, culturali, o comunque inerenti alla salute dei cittadini), perché – a differenza di quanto accadeva per le altre – ad esse, se fossero rimaste assenti, non si sarebbe applicata alcuna presunzione di assenso. Questo accorgimento – se meritevole d'essere valorizzato per tutelare interessi più sensibili – di fatto, però, spingeva le Amministrazioni a non partecipare alla conferenza: si escludeva il silenzio assenso e queste mantenevano intatte le loro prerogative e competenze.

La conferenza di servizi nella legge generale sul procedimento amministrativo è stata, dunque, oggetto di una serie continua di interventi<sup>19</sup>,

<sup>17</sup> Ci si riferisce ovviamente alla disciplina della conferenza di servizi contenuta nella l. n. 241/1990 agli artt. 14 ss.

<sup>18</sup> Lo conferma Cons. Stato, comm. spec., parere 7 aprile 2016, n. 890.

<sup>19</sup> L'istituto di cui agli artt. 14 ss., l. n. 241/1990, è stato modificato più volte e parzialmente riformato dalla legge n. 127/1997 (artt. 9-15) che ha novellato la citata legge generale sul procedimento amministrativo. Successivamente, modifiche di rilievo sono state apportate dalla legge n. 15/2005 (artt. 8-13), dalla legge n. 69/2009 (art. 9), dal d.l. n. 78/2010 (art. 49), dal d.l. n. 70/2011 (art. 5), dal d.l. n. 179/2012 (art. 33-*octies*) e dal d.l. n. 133/2014 (art. 25), fino alla più organica riforma attuata con d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127, delegato dalla l. n. 124/2015.

ciascuno indirizzato a un obiettivo specifico, emergente da una lacuna settoriale, con un risultato complessivo frammentario e disorganico<sup>20</sup>.

Fino a che la l. n. 124/2015 ha delegato il Governo a riformare organicamente l'istituto, tramite tre direttrici principali: semplificazione, accelerazione, accentramento.

Il legislatore delegato del 2016 – d.lgs. n. 127 – ha dunque introdotto una conferenza semplificata e asincrona come modalità *ordinaria* di svolgimento per le questioni non ritenute di particolare complessità, ciò rendendo meno difficoltose le riunioni, così rarefatte e limitate a casi più difficoltosi; tutti i termini, istruttori e decisorio, sono ridotti e a essi corrispondono decadenze o silenzi-assensi; si prevede, poi, la figura del rappresentante unico delle Amministrazioni afferenti a ciascun livello territoriale; i poteri unilaterali dell'Amministrazione precedente sono rafforzati; ne è uscita tuttavia depotenziata la tutela degli interessi sensibili. Lo strumento – a seguito dell'intervento del 2016 – sembra aver perduto il tratto caratterizzante di “riunione” per la “discussione contestuale” su temi di interesse comune tra le amministrazioni coinvolte, riducendosi così a una collazione di assensi nel caso in cui la conferenza si svolga in modalità asincrona<sup>21</sup>, vale a dire senza lo svolgimento di una riunione alla quale partecipano fisicamente i rappresentanti delle Amministrazioni coinvolte.

Si tratta di meccanismi semplificatori e acceleratori che rivelano lo scostamento del legislatore dal principio di leale collaborazione, che dovrebbe informare di sé le sedi di confronto tra Amministrazioni, specie laddove esse rappresentino livelli territoriali di governo diversi, come non di rado accade in conferenza di servizi.

Questo perché, se la conferenza – e, più in generale, il modello procedimental-consensuale – è il luogo di confronto tra Amministrazioni che rappresentano interessi pubblici, specie quando essa coinvolge livelli territoriali di governo differenti, dev'essere guidata da un principio pluralistico: essere, insomma, uno strumento di veicolazione di interessi e tutele.

E tuttavia, la conferenza di servizi è il risultato di un bilanciamento tra le esigenze di semplificazione e quelle del pluralismo<sup>22</sup>: le prime, riconosciute decisamente prevalenti sulle seconde. Risponde alla logica semplificatoria, per esempio, l'accrescimento del ruolo dell'Amministrazione precedente,

---

<sup>20</sup> Lo sottolinea il Consiglio di Stato nel citato parere n. 890/2016.

<sup>21</sup> A. TRAVI, *Pubblica Amministrazione. Burocrazia o servizio al cittadino?*, Milano, 2022, spec. pp. 122-123.

<sup>22</sup> E. SCOTTI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo*, in *Federalismi.it*, n. 16/2016.

la quale indice la conferenza e determina, in sostanza, se superare o meno i dissensi espressi in quella sede (o al di fuori<sup>23</sup>) e adottare la conseguente deliberazione della conferenza stessa. Sarà poi, eventualmente, l'Amministrazione dissenziente – solo ove questa tuteli interessi sensibili ed esprima, pertanto, un dissenso a dir così “qualificato” – a dover investire della questione il Consiglio dei ministri tramite giudizio d'opposizione, in un lasso di tempo peraltro molto breve.

Emerge qui la reale natura della conferenza: lo strumento è talmente orientato alla semplificazione da rischiare di «neutralizzare il pluralismo, attraverso meccanismi autoritativi e sostitutivi, di soluzione dei conflitti procedurali e di conclusione positiva della conferenza»<sup>24</sup>.

A ciò si sono aggiunti anche i meccanismi decadenziali automatici per le Amministrazioni che non esprimano il loro dissenso in conferenza o non lo facciano motivatamente e in senso costruttivo: si sono così affermati effetti di assenso tacito, *ex lege*, letti come «abbandono di interessi rimessi dalla legge alla cura dell'amministrazione»<sup>25</sup>.

Il tema che qui emerge concerne gli interessi sensibili, inevitabilmente. Il dissenso in conferenza di servizi – specie laddove espresso da Amministrazioni qualificate – è foriero di molteplici incertezze, a seguito soprattutto del passaggio normativo<sup>26</sup> dal principio dell'unanimità a quello della maggioranza e, infine, a quello della prevalenza.

Peraltro, non solo le disposizioni relative alla conferenza di servizi, ma anche quella di cui al silenzio assenso tra Amministrazioni – l'art. 17-*bis* – legittimano la prevalenza di questo meccanismo semplificatorio sul “peso” degli interessi di tal fatta. Tanto che le fattispecie nelle quali il mancato dissenso *non equivale* ad assenso sono riconducibili a norme speciali<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> V'è consolidata giurisprudenza che – anche prima della riforma del 2015-2016 sull'istituto – ritiene che l'Amministrazione convocata in conferenza di servizi sia tenuta a esprimere il proprio dissenso in quella sede, pena l'illegittimità per incompetenza del parere negativo. Per esempio, Tar Sicilia, Catania, I, 18 ottobre 2022, n. 2732; Tar Basilicata, I, 17 gennaio 2015 n. 54, o anche Cons. Stato, V, 6 novembre 2018, n. 6273. Nondimeno, si segnala un indirizzo giurisprudenziale che fa salvi i pareri espressi in modo irrituale da Amministrazioni che tutelano interessi sensibili: per esempio, Cons. Stato, VI, 10 marzo 2014, n. 1144.

<sup>24</sup> E. SCOTTI, *La conferenza di servizi tra pluralismo e unilateralismo costituzionalmente orientato (a proposito di Corte cost. n. 9/2019)*, in *Federalismi.it*, n. 17/2019, p. 4.

<sup>25</sup> Sempre E. SCOTTI, *La conferenza di servizi*, cit., p. 5

<sup>26</sup> R. DIPACE, *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, in *Federalismi.it*, n. 16/2016.

<sup>27</sup> Per esempio, l'art. 52, d.lgs. n. 42/2004, che disciplina i procedimenti relativi a opere che incidono su beni culturali. Cfr. in proposito Tar Puglia, Lecce, I, 19 ottobre 2020, n. 1128.

Questa lettura acceleratoria è rafforzata vieppiù dal comma 8-*bis* dell'art. 2, l. n. 241/1990<sup>28</sup>, secondo il quale le determinazioni tardive in conferenza sono irrilevanti in quanto *prive di effetti* nei confronti dell'autorità procedente.

#### 4. Dissensi tra Amministrazioni e strategie di semplificazione: l'art. 17-bis e l'art. 2, comma 8-bis, l. n. 241/1990

Notoriamente, la collocazione dei moduli conferenziali nell'ambito dei procedimenti autorizzatori è cruciale per ovviare ai «pantani procedurali»<sup>29</sup> che investono i progetti d'impianti produttivi che hanno un impatto rilevante su territorio, paesaggio e ambiente: pantani che sono derivati soprattutto da un atteggiamento (stratificato nel tempo) delle Amministrazioni preposte (per lo più) alla tutela del paesaggio (*id est*, le Soprintendenze) “massimalista” e “di chiusura” rispetto alla localizzazione degli impianti<sup>30</sup>; da Amministrazioni procedenti (la Regione o la Provincia delegata, per lo più) che hanno optato per prassi di “scarica barile” pur di non assumere decisioni contrastanti proprio con le Soprintendenze<sup>31</sup>; da una giurisprudenza che ha prestato spesso ossequio alle valutazioni tecniche delle Amministrazioni paesaggistiche, negando che il paesaggio sia un bene i cui interessi devono essere bilanciati con altri pur ugualmente rilevanti<sup>32</sup>.

È per lo più nella giurisprudenza su queste casistiche, che si evidenziano le perplessità sull'efficacia dell'impianto normativo della conferenza di servizi. Perplessità che, peraltro, si sono rivelate fondate alla luce delle innovazioni normative dal 2016 in poi: anzitutto con l'elaborazione della conferenza di servizi semplificata o asincrona (nella quale, come rilevato *supra*, è evidente che il valore principale non è la contestualità delle valutazioni, bensì la loro espressione – pur frammentata e parallela – ma comunque in tempi *brevi e certi*); e, in secondo luogo, con le innovazioni

<sup>28</sup> Introdotta dall'articolo 12, comma 1, lett. a), n. 2), d.l. n. 76 del 2020.

<sup>29</sup> L'espressione è di S. AMOROSINO, *La “dialettica” tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell'ambiente atmosferico*, in *Riv. giur. ed.*, n. 4/2022, pp. 261 ss., spec. p. 273.

<sup>30</sup> Così S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Dir. amm.*, n. 1/2023, pp. 59 ss.

<sup>31</sup> In tal senso sia S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili*, cit.; sia S. AMOROSINO, *La “dialettica”*, cit.

<sup>32</sup> S. AMOROSINO, *La “dialettica”*, cit., pp. 270-271.

procedimentali che “sanzionano” qualunque espressione di dissenso postumo con il silenzio assenso senza condizioni.

Anzitutto, nella conferenza asincrona le Amministrazioni, convocate e invitate a rendere il proprio parere, devono farlo rigorosamente nel termine di legge (quarantacinque giorni dall’indizione della conferenza; novanta per le Amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili<sup>33</sup>): per certa giurisprudenza, ciò vale anche quando esse abbiano ricevuto in tempi non immediati la documentazione utile sulla quale esprimersi<sup>34</sup>. È evidente che, per il Giudice amministrativo, il termine assegnato alle Amministrazioni per esprimersi è tutto congegnato a favore del privato: «La perentorietà dei termini e la formazione del silenzio assenso incondizionato in caso di mancata resa tempestiva del parere di competenza vanno lette in un’ottica di semplificazione amministrativa e di tutela dell’interesse del privato ad una conclusione effettiva del procedimento – spesso avviato su domanda di parte – in un termine sicuro e predefinito»<sup>35</sup>. Quest’affermazione, tuttavia, è piuttosto *tranchante*: vero è che la certezza del termine per provvedere è una garanzia per il privato, e che il suo rispetto da parte delle Amministrazioni è l’espressione più fulgida del principio della certezza del diritto; ma è altrettanto vero che – in sede normativa – la quantificazione del termine procedimentale è funzionale *soprattutto* alla corretta valutazione degli interessi da parte dell’Amministrazione. Non avrebbe, altrimenti, alcun senso la differenziazione dei termini a seconda dell’Amministrazione chiamata a esprimere la propria valutazione (sia essa provvedimentale o endoprocedimentale). È dunque piuttosto pericoloso per l’equilibrio degli interessi concepire il termine procedimentale solo a favore del privato<sup>36</sup>: probabilmente il dato normativo non aiuta – non è infatti prevista la sospensione del termine per esprimersi in caso di integrazione istruttoria – e tuttavia basterebbe un richiamo al più generale principio del buon andamento per statuire che l’Amministrazione chiamata a esprimersi con un parere ha bisogno di tutto l’arco di tempo che la norma le assegna almeno dal momento in cui ha a disposizione la documentazione necessaria per farlo<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Art. 14-*bis*, co. 2, lett. c), l. n. 241/1990.

<sup>34</sup> Tar Lazio, Latina, II, 29 novembre 2023, n. 823.

<sup>35</sup> Tar Lazio, Latina, n. 823/2023, cit.

<sup>36</sup> M. BOMBARDELLI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni e il rischio di eccesso di velocità nelle accelerazioni procedimentali*, in *Urb. app.*, n. 7/2016, pp. 758 ss., spec. p. 766.

<sup>37</sup> Nella fattispecie di cui alla sentenza Tar Lazio, Latina, n. 823/2023, cit., il Giudice ha ritenuto che fosse stata l’Amministrazione procedente, col suo ritardo nell’invio della documentazione all’Amministrazione consultiva, a comportarsi contrariamente ai canoni di cor-

Nondimeno, la sanzione giuridica del silenzio assenso riservata alle Amministrazioni inerti in sede co-decisoria (tramite l'espressione di pareri non puramente consultivi, bensì aventi valenza decisoria, dunque vincolanti), anche nell'ambito della conferenza di servizi, ha trovato un ulteriore fondamento normativo nel già citato art. 17-*bis*, l. n. 241/1990.

Siano qui sufficienti – per evidenti ragioni di brevità – le poche linee evolutive di quest'ultima disposizione e le loro ricadute anche sui meccanismi di confronto conferenziale all'interno del procedimento amministrativo complesso.

Quando la disposizione fu introdotta<sup>38</sup>, il Consiglio di Stato si espresse con il parere n. 1640/2016 in merito ad alcune questioni interpretative relative alla sua applicazione, tra le quali – per i profili che qui interessano – rilevano l'ambito di applicazione oggettivo e i suoi rapporti con la conferenza di servizi.

In quell'occasione il Collegio chiarì che l'articolo ha una portata generalizzata e che dunque si applica a tutti i procedimenti amministrativi che implicano l'esercizio di un potere decisivo condiviso tra più Amministrazioni (cc.dd. procedimenti pluristrutturati), senza alcuna distinzione tra tipologie provvedimentali escluse e incluse (come invece accade per l'art. 20, l. n. 241/1990, che si applica ai provvedimenti di tipo solo autorizzatorio); e che, soprattutto, esso è applicabile, per espresso dettato del suo comma 3, anche ai procedimenti di competenza delle Amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili<sup>39</sup>.

Quanto, poi, ai rapporti tra l'art. 17-*bis* e la conferenza di servizi, il Collegio, pur sottolineando la necessità di un migliore coordinamento tra

---

rettezza. Ciononostante, la decisione giurisdizionale, nel sancire la perentorietà del termine e l'illegittimità del parere – tempestivo rispetto al termine prorogato, tardivo rispetto al termine primigenio – ha finito col far recedere – dichiarando formato il silenzio assenso – la tutela dell'interesse (peraltro sensibile) tutelato proprio dall'Amministrazione consultiva. La quale avrebbe dovuto, quindi, esaminare la fattispecie sottoposta al suo vaglio in molto meno tempo rispetto a quello che, invece, avrebbe dovuto esserle garantito per legge.

<sup>38</sup> Si rammenta che l'art. 17-*bis* è stato interpolato nella l. 241 dalla l. n. 124/2015 (c.d. Riforma Madia), con modifiche ai commi 1 e 2 apportate dal d.l. n. 76/2020.

<sup>39</sup> Questo nonostante la giurisprudenza costituzionale ed europea siano *tendenzialmente* contrarie all'applicazione dei meccanismi semplificatori del silenzio assenso agli interessi sensibili: v. in proposito anche P.L. PORTALURI, *Tutela dell'ambiente e poteri amministrativi*, in *Jus*, n. 1/2016, pp. 49 ss., spec. p. 56, nonché F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17-bis introdotto dalla c.d. riforma Madia*, in *Federalismi.it*, n. 20/2015, per il quale il contrasto tra le misure semplificatore e la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE è *netto*.

le due discipline<sup>40</sup>, chiarì che il silenzio assenso tra Amministrazioni può convivere con il meccanismo conferenziale, non potendosi dire limitato ai procedimenti che coinvolgono due sole pp.AA.

Questo fondamento interpretativo ha consentito alla giurisprudenza amministrativa – pur dopo una prima resistenza<sup>41</sup> – di applicare l’istituto del silenzio assenso orizzontale anche al parere vincolante reso dalla Soprintendenza in sede di rilascio dell’autorizzazione paesaggistica<sup>42</sup> sul presupposto del suo ruolo sostanzialmente co-decisorio. Anche quando essa sia coinvolta nel procedimento in conferenza di servizi<sup>43</sup>.

Ciò in quanto, secondo il Giudice amministrativo, l’impianto normativo di cui agli artt. 14-*bis* e 17-*bis* è interamente votato a garantire la semplificazione procedimentale e a sanzionare le inerzie delle Amministrazioni chiamate a co-decidere in procedimenti pluristrutturati, senza per questo danneggiare gli interessi da esse protetti, anche laddove sensibili<sup>44</sup>: «la competenza della Soprintendenza resta garantita sia pure entro termini stringenti entro i quali deve esercitare la propria funzione. Cionondimeno, in caso di mancata attivazione entro i termini, resta ferma la possibilità della Soprintendenza di poter agire in autotutela secondo il principio del *contrarius actus*. [...] Tale conclusione trova, del resto, con riferimento alla fattispecie della conferenza di servizi, un riconoscimento espresso nell’art. 14-*quater*, comma 2, l. 241 del 1990 [...]»<sup>45</sup>.

Infine, sempre relativamente alle misure procedimentali innovative di tipo generale che hanno ricadute sul dissenso postumo in conferenza, non ci si può esimere dal soffermarsi sul già citato comma 8-*bis* dell’art. 2, l. n. 241/1990.

La lettera della disposizione si riferisce anche alle determinazioni tardive in conferenza di servizi: con ciò suggerendo che queste sono *irrilevanti* perché prive di effetti nei confronti dell’Autorità procedente<sup>46</sup>, la quale,

<sup>40</sup> Soprattutto per quel che concerne il superamento del disaccordo tra le Amministrazioni tramite il coinvolgimento del Consiglio dei Ministri, suggerimento comunque finora non accolto.

<sup>41</sup> Per esempio, Cons. Stato, IV, 29 marzo 2021, n. 2640.

<sup>42</sup> G. DELLE CAVE, *I “silenzi paesaggistici”: riflessione sul rapporto tra parere soprintendentizio e art. 17-bis, l. n. 241/1990*, in *Ambienteditto.it*, n. 1/2023.

<sup>43</sup> Cons. Stato, IV, 2 ottobre 2023, n. 8610.

<sup>44</sup> A. BONOMO, *Gli assensi ambientali e il contagio da virus semplificatorio: riflessioni critiche*, in *Ambienteditto.it*, n. 1/2021.

<sup>45</sup> Sempre Cons. Stato, n. 8610/2023, cit.

<sup>46</sup> Ricorda S. AMOROSINO, *La “dialettica”*, cit., p. 274, che «Il ricorso, da parte del legislatore, alla categoria dell’inefficacia per qualificare giuridicamente la determinazione

pertanto, non ha più l'obbligo di tenerne conto o – meglio – non può neanche più legittimamente farlo<sup>47</sup>.

Questa limitazione include anche le determinazioni sulle materie oggetto di interessi sensibili (ambiente, paesaggio, etc.): anzi, si può affermare che il dispositivo di cui al comma 8-*bis* trae la sua genesi proprio nell'intento di superare la *querelle* ermeneutica sul valore del dissenso postumo della Soprintendenza, privando l'Autorità che si determina tardivamente del potere di incidere sulla decisione finale<sup>48</sup>.

Tanto da sancire ormai il principio giurisprudenziale per cui «il parere della Soprintendenza reso tardivamente nell'ambito di una conferenza di servizi è *tamquam non esset*»<sup>49</sup>.

### 5. *Il fraintendimento della semplificazione sul versante processuale*

Anche sotto il profilo della tutela processuale la semplificazione e l'accelerazione della conferenza di servizi mostrano le loro incertezze: ciò implica che le disfunzioni del tempo celere e certo che si proiettano sul giudizio amministrativo instaurato dal privato<sup>50</sup> rischiano di diventare realtà anche nelle liti tra Amministrazioni, realizzando un vuoto di tutela degli interessi pubblici.

Non è affatto raro – lo testimonia, anzi, un cospicuo contenzioso – che le Amministrazioni, insoddisfatte *sia* dalle regole fisiologiche sanzionatrici del silenzio assenso senza condizioni, *sia* dalle regole che governano in via amministrativa i conflitti *post*-conferenziali (la sollecitazione di un procedimento in autotutela o l'instaurazione del giudizio di opposizione in Presidenza del Consiglio dei ministri), scelgano di tutelare i propri

tardiva ha dato luogo a varie interpretazioni discutendosi se – nella fattispecie normativa – essa sottenda la sopravvenuta carenza, in capo all'Amministrazione "ritardataria", del potere di pronunciarsi nel caso specifico, oppure, più semplicemente, l'irrelevanza dell'atto tardivo nel procedimento amministrativo nel quale avrebbe dovuto inserirsi (entro il termine prescritto)».

<sup>47</sup> V. in proposito le osservazioni di C.P. SANTACROCE, *Sull'inefficacia delle determinazioni amministrative tardive: riflessioni a margine dell'art. 2, comma 8-bis, della legge sul procedimento amministrativo*, in *Riv. giur. urb.*, n. 1/2022, pp. 53 ss.

<sup>48</sup> Lo ricorda S. AMOROSINO, *La "dialettica"*, cit., p. 274.

<sup>49</sup> Cons. Stato, n. 8610/2023, cit.

<sup>50</sup> Analizzate in aspetti differenti e complementari da M. Calabrò e S. Tuccillo, in questo *Volume*.

interessi – pubblici – dinanzi al G.a.: l'agone giurisdizionale diventa la sede elettiva di composizione del conflitto, sia per le Amministrazioni dissenzienti che hanno dovuto soccombere nel giudizio di prevalenza, sia per quelle che sono state sanzionate dal meccanismo dell'assenso tacito senza condizioni, sia infine per quelle che hanno esplicitamente preferito ricorrere alla tutela giurisdizionale piuttosto che alla composizione politico-amministrativa in Consiglio dei ministri.

Questa tendenza porta con sé alcune considerazioni circa l'ampliamento della legittimazione attiva dinanzi al Giudice amministrativo nei confronti delle Amministrazioni che vi facciano ricorso sia a tutela delle proprie attribuzioni, sia a tutela degli interessi da esse protetti<sup>51</sup>.

Sul punto, è noto che l'archetipo<sup>52</sup> del processo amministrativo di stampo impugnatorio vede, quale parte ricorrente, un soggetto privato che agisce a tutela di un proprio interesse asseritamente leso dall'Amministrazione intimata.

Nelle fattispecie che qui ci interessano, la struttura processuale è anti-tetica all'archetipo così descritto sotto due profili: anzitutto, parte ricorrente è una pubblica Amministrazione e non un privato; di conseguenza – secondo profilo – l'interesse a tutela del quale essa ricorre non è privato ma ha natura pubblica.

Ora, quanto al primo profilo, non di rado la natura pubblica della

<sup>51</sup> M. RENNA, S. VACCARI, *La proiezione processuale dei dissensi tra enti territoriali*, in *Dir. proc. amm.*, n. 4/2021, pp. 47 ss. e in F. APERIO BELLA, A. CARBONE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Dialoghi di diritto amministrativo. Lavori del laboratorio di diritto amministrativo 2020-2021*, Roma, 2022, pp. 55 ss., spec. pp. 73-74.

In realtà si profila anche una seconda questione che qui resta sullo sfondo: la possibile sovrapposizione tra due giudizi in realtà molto diversi tra loro per struttura e funzione, ovvero il processo dinanzi al Giudice amministrativo e il giudizio per conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale ex art. 134 Cost. In proposito, v. M. DELSIGNORE, *L'amministrazione ricorrente. Considerazioni in tema di legittimazione nel giudizio amministrativo*, Torino, 2019, p. 5. Sui profili critici della tendenza delle Amministrazioni a fare un utilizzo "fungibile" tra il giudizio costituzionale e quello amministrativo per dirimere i contrasti, v. S. TRANQUILLI, *Ai più importanti bivi, non c'è segnaletica. I conflitti stato-regioni tra giudice amministrativo e Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021; nonché ID., *I conflitti*, cit., spec. pp. 363 ss.; v. anche, sul punto, M. MACCHIA, *Quando lo Stato fa causa allo Stato*, cit. e, da ultimo, ID., *Il governo in bikini. Fisionomia del potere governativo tra norma e prassi*, Milano, 2024.

<sup>52</sup> F. SAITTA, *Interessi diffusi e legittimazione a ricorrere: una questione da rivedere*, in AA.VV., *Riprendiamoci la città. Manuale d'uso per la gestione della rigenerazione urbana*, IFEL-Fondazione ANCI, 2023, pp. 233 ss.

Nonché V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione "soggettiva" e legittimazione "oggettiva" ad agire nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2/2014, pp. 341 ss.

parte ricorrente ha suscitato interrogativi circa l'influenza sulla struttura processuale e sulla conseguente torsione della giurisdizione amministrativa da soggettiva a oggettiva: ciò è accaduto in conseguenza dell'attribuzione *ex lege* della legittimazione processuale attiva alle *Authorities* quali, per esempio, ANAC<sup>53</sup> e AGCM<sup>54</sup>.

Tuttavia, accanto a questo fenomeno ve n'è un altro – quello che qui maggiormente ci interessa – non troppo dissimile dal primo ma probabilmente meglio inquadrabile nei principi generali che regolano il processo amministrativo, ovvero l'esercizio dell'azione davanti al G.a. da parte di enti pubblici rappresentativi di collettività territoriali (Comuni, Province) avverso atti dello Stato, o di altri enti pubblici, a tutela di interessi generali delle collettività stesse<sup>55</sup>: si tratta di un fenomeno diffuso e risalente nel tempo. In questo caso la legittimazione ad agire non deriva da espressa attribuzione legislativa, ma dalla posizione istituzionale del soggetto agente. Nondimeno, il filtro della proponibilità dell'azione rientra in quelli ordinari del giudizio amministrativo, dato che la situazione soggettiva di un ente pubblico che ricorra al Giudice per la tutela di un interesse pubblico configura comunque una situazione d'interesse legittimo determinata dall'esercizio di un potere amministrativo che con esso collide<sup>56</sup>.

Quanto poi, più specificatamente, al secondo profilo sopra menzionato, nelle fattispecie relative all'utilizzo di strumenti conferenziali e consensuali di decisione, nelle quali si evidenzia profondamente la frammentazione amministrativa e la moltiplicazione dei centri decisionali, il potenziale conflitto fra le Amministrazioni e fra gli interessi da esse protetti pone il tema ineludibile dell'individuazione della posizione sostanziale che fonda la legittimazione processuale dell'Amministrazione, sì da determinare in che cosa consista la lesione dell'interesse che ne giustifica

<sup>53</sup> Tra gli studi in proposito v. S. TUCCILLO, *La Legittimazione processuale delle Autorità indipendenti. Il caso ANAC*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2/2019, pp. 197 ss.

<sup>54</sup> V., tra gli altri, R. GIOVAGNOLI, *Atti amministrativi e tutela della concorrenza. Il potere di legittimazione a ricorrere dell'AGCM nell'art. 21-bis legge n. 287/1990*, in *www.giustizia-amministrativa.it*; M.A. SANDULLI, *Introduzione a un dibattito sul nuovo potere di legittimazione al ricorso dell'AGCM nell'art. 21-bis, l. n. 287 del 1990*, in *Federalismi.it*, 2012.

<sup>55</sup> Per L.R. PERFETTI, *La legittimazione processuale come parte della teoria del diritto di azione. Il problema della limitazione della tutela dalle condizioni dell'azione al contenuto della giurisdizione e ritorno*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2/2019, pp. 226 ss., si tratta di ipotesi di sostituzione processuale che costituiscono eccezione alla struttura soggettiva del processo amministrativo, il quale deve garantire sempre a ciascun individuo la tutela delle «proprie» situazioni giuridiche laddove essere siano «in sofferenza».

<sup>56</sup> Così M.R. SPASIANO, *Il conflitto giurisdizionale fra interessi pubblici nel prisma del sindacato dell'eccesso di potere*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2/2020, pp. 207 ss.

l'azione giurisdizionale.

Se pensiamo ai procedimenti cc.dd. unici, caratterizzati da un uso massivo della conferenza di servizi e dalla sostituzione – con un unico provvedimento – degli atti di assenso di tutte le pp.AA. interessate, e guardiamo alla possibilità che ad adire l'Autorità giurisdizionale siano gli enti territoriali, specie quelli locali, non di rado pretermessi nelle decisioni caratterizzate dalla peculiare concentrazione procedimentale asservita alle ragioni di celerità ed efficacia dell'azione amministrativa per la soddisfazione di interessi strategici nazionali, possiamo senz'altro fare riferimento alla giurisprudenza che analizza il tema della loro legittimazione.

È principio pretorio consolidato quello secondo il quale gli enti territoriali, in quanto «esponenti di una determinata collettività di cittadini, istituzionalmente legittimati a curarne e a difenderne gli interessi e a promuoverne lo sviluppo, sono legittimati ad agire contro tutti gli atti ritenuti in qualche modo lesivi di quegli interessi»<sup>57</sup>. Gli enti territoriali devono ritenersi perciò legittimati a ricorrere<sup>58</sup>: ciò anche quando facciano proprie le osservazioni di comitati e associazioni a tutela di interessi diffusi sul loro territorio<sup>59</sup>. Ciò consente – anche nelle ipotesi in cui difficilmente, o comunque non pacificamente, si riconosca legittimazione *procedimentale*<sup>60</sup> e poi *processuale*<sup>61</sup> a questi soggetti – di portare a conoscenza dell'Autorità

<sup>57</sup> Tar Lazio, II-bis, 16 novembre 2018, n. 11460; Id., III, 9 dicembre 2022, n. 16488.

<sup>58</sup> Sotto questo profilo, si segnala la posizione avvertita di M. RENNA, S. VACCARI, *La proiezione*, cit., spec. pp. 85 ss., per i quali, invece, la legittimazione in questi casi non va data per scontata, essendo anzi imbevuta d'incertezza a causa della naturale eterogeneità e disomogeneità degli (e naturale conflittualità tra gli) interessi di una comunità territoriale: ciò che impedirebbe all'ente pubblico di "selezionarne" uno tramite criteri scevri da un impenetrabile fattore politico, così indebolendo le basi giuridiche della propria legittimazione.

<sup>59</sup> Non bisogna infatti sottovalutare l'impatto – (prima) sul procedimento e (poi) sul contenzioso – del dissenso sociale rispetto ai progetti che impattano sul territorio. Il tema, in questa sede non esplorato perché eccentrico rispetto al *core* del dissenso istituzionale tra Amministrazioni, è piuttosto scivoloso, ma può dirsi che esso ha sostanzialmente due strade di sviluppo: una di tipo procedimentale, attraverso l'arricchimento dei meccanismi partecipativi; l'altra di tipo processuale, attraverso le strategie ermeneutiche giurisprudenziali di ampliamento della legittimazione ad agire nei confronti di associazioni e comitati.

<sup>60</sup> V. in proposito, L.R. PERFETTI, *Pretese procedimentali come diritti fondamentali. Oltre la contrapposizione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3/2012, pp. 850 ss.; M. RAMAJOLI, *Lo statuto del provvedimento amministrativo a vent'anni dall'approvazione della legge n. 241/90, ovvero del nesso di strumentalità triangolare tra procedimento, atto e processo*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2/2010, pp. 459 ss.; più di recente, V. FANTI, *L'autonomia sostanziale e processuale degli interessi procedimentali quali diritti fondamentali*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2/2023, pp. 233 ss.

<sup>61</sup> Ci si riferisce qui al tema – vicino ma non coincidente con quello che si sta trattando

giurisdizionale la lesione di interessi che altrimenti rischierebbero di restare adespoti e non adeguatamente protetti.

Infatti, si riconosce agli enti territoriali la legittimazione ad agire anche in assenza di una specifica competenza amministrativa: la tutela è azionabile anche a difesa di interessi non propriamente dell'Amministrazione dissenziente, bensì di interessi "altri", riconducibili alla collettività territoriale di riferimento. Ne deriva, come efficacemente è stato affermato, che la proposizione del ricorso avverso la determina conclusiva della conferenza di servizi è un atto che disvela la sua natura politica<sup>62</sup>.

Il formante pretorio si è posto la questione circa la sussistenza di questi requisiti anche nell'ipotesi in cui l'Amministrazione ricorrente sia stata presente alla conferenza di servizi, esprimendo il proprio dissenso; o, addirittura, se in essa abbia prestato assenso. In altre parole, in che rapporto sono il profilo procedimentale e quello processuale?

Permane una profonda divaricazione tra le posizioni proposte in ordine all'eventuale attribuzione della legittimazione attiva anche in capo alle Amministrazioni partecipanti alla riunione conferenziale e diverse dall'Amministrazione procedente.

Sul punto, una risalente giurisprudenza degli anni '90<sup>63</sup> aveva negato con fermezza la sussistenza della legittimazione a ricorrere a favore dei soggetti pubblici che avessero preso parte alla conferenza e che avessero in essa manifestato una posizione di dissenso. Questa impostazione, criticata in dottrina<sup>64</sup>, è stata poi superata da una giurisprudenza di segno opposto<sup>65</sup>.

Nondimeno, vi sono ancora contrasti giurisprudenziali con riferimento all'eventuale attribuzione della legittimazione attiva in capo all'Am-

---

– della legittimazione processuale attiva delle associazioni, dei comitati e dei *cives* in generale, in difesa degli interessi diffusi. Sul punto v'è una corposissima dottrina, la quale riferisce anche dei contrasti in letteratura e giurisprudenza. V. in proposito P.L. PORTALURI, *Immagini da un futuro possibile: il paradigma della legittimazione ad agire*, in *Ceridap.eu*, n. 2/2023, pp. 226 ss., e, più estesamente, Id., *La cambiale di Forsthoff. Creazionismo giurisprudenziale e diritto al giudice amministrativo*, Napoli, 2021. Ma v. anche B. GILIBERTI, *Contributo alla riflessione sulla legittimazione ad agire nel processo amministrativo*, Padova, 2020, nonché la sezione monografica dedicata al tema della legittimazione ad agire nella Rivista *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2/2019.

<sup>62</sup> S. TRANQUILLI, *I conflitti*, cit., p. 390.

<sup>63</sup> Tar Piemonte, Torino, II, 7 ottobre 1991, n. 324; Tar Puglia, Bari, I, 23 settembre 1995, n. 950.

<sup>64</sup> F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1999, pp. 255 ss., spec. p. 281.

<sup>65</sup> Cfr., tra le tante, Cons. Stato, IV, 16 ottobre 1991, n. 837; Id., 29 settembre 1992, n. 754; Id., 6 ottobre 2001, n. 5296.

ministrazione silente, all'amministrazione assente pur se convocata, o, ancora, nei confronti dell'ente partecipante e assenziente.

Quanto al ricorso giurisdizionale proposto avverso la determinazione conclusiva della conferenza da parte delle Amministrazioni, regolarmente convocate, che restano silenti e per le quali scatta il meccanismo del silenzio assenso senza condizioni, il principio maggiormente condiviso in giurisprudenza è quello per cui l'Amministrazione in questione è senz'altro legittimata a ricorrere in giudizio poiché la "situazione legittimante" – ovvero la protezione dell'interesse cui essa è preposta, che può essere anche quello della sua comunità laddove si parli di un ente territoriale – non viene certo meno a causa dell'espletamento della conferenza di servizi alla quale quell'Amministrazione ha partecipato senza esprimere il dissenso. Il principio è applicato anche a fattispecie nelle quali l'Amministrazione ricorrente, regolarmente convocata in conferenza, sia rimasta assente e abbia solo dopo la determina manifestato il proprio dissenso<sup>66</sup>.

Il Giudice amministrativo, dunque, in genere, non si pronuncia nel senso dell'inammissibilità del ricorso: al contrario, l'atto introduttivo del giudizio da parte dell'Amministrazione silente in conferenza è ammissibile e dunque le sue censure vanno esaminate nel merito<sup>67</sup>. Certo è che, in questo caso, sarà difficile che l'Amministrazione possa vedere accolte le proprie doglianze, sovvertendo così – in sostanza – la determinazione conferenziale alla quale essa stessa ha contribuito col suo silenzio: probabilmente sarà più agevole tentare la strada della sollecitazione del potere di autotutela, pur alle stringenti condizioni ormai dettate dall'art. 14-*quater*, comma 2, l. n. 241/1990, il quale consente – per le Amministrazioni rimaste inerti – solo la sollecitazione del potere di annullamento d'ufficio *ex art. 21-nonies*.

Proprio sulla base di questa possibilità normata, una recente giurisprudenza<sup>68</sup> ha sanzionato con l'inammissibilità il ricorso dell'Amministrazione rimasta silente in conferenza. Val la pena di riportarne i passaggi cardine perché forieri di alcune riflessioni.

Anzitutto, secondo questa giurisprudenza, l'Amministrazione rimasta inerte in conferenza per non avervi partecipato o non essersi pronunciata con dissenso espresso, non solo – in ossequio all'art. 14-*bis*, co. 4, l. n. 241/1990 – ha prestato – *per fictio* – il proprio assenso senza condizioni; ma le sarebbe altresì impedito di ricorrere avverso la determina conclusiva

<sup>66</sup> Tar Lazio, Roma, III, n. 16488/2022, cit.

<sup>67</sup> Tar Lazio, Roma, III, 4 dicembre 2023, n. 18141.

<sup>68</sup> Tar Campania, Napoli, I, 11 aprile 2024, n. 2407.

della conferenza di servizi per contrasto «con il principio di buona fede e leale collaborazione, previsto dall'art. 1, comma 2-*bis*, l. n. 241 del 1990, nonché con il meccanismo semplificatorio rappresentato dal silenzio assenso previsto dall'art. 14-*bis*, comma 4»<sup>69</sup>. Impedire all'Amministrazione inerte di ricorrere alla tutela giurisdizionale per ragioni di semplificazione amministrativa suscita qualche perplessità, se non altro per la inevitabile confusione che si crea tra piano procedimentale e piano processuale; nello stesso errore si ricade richiamando i principi di buona fede e di non contraddizione, i quali possono senz'altro valere rispetto al solo piano procedimentale, ma non sono tali da consentire una deroga così incisiva al diritto di azione costituzionalmente tutelato agli artt. 24 e 113 Cost.

Questa giurisprudenza, inoltre, sembra avere un più ampio respiro, giungendo ad affermazioni che potrebbero dirsi di principio, negando altresì la legittimazione processuale attiva a *tutte* le Amministrazioni in qualche misura coinvolte in conferenza, dunque anche a quelle dissenzienti.

Per il Giudice, l'ordito normativo degli artt. 14 ss., l. n. 241/90, mirando essenzialmente alla (esclusiva) semplificazione del procedimento, impedirebbe a *qualsivoglia* Amministrazione coinvolta nella conferenza di servizi – sia essa assenziente o dissenziente – di accedere alla tutela giurisdizionale: poiché gli artt. 14-*quater* e 14-*quinquies* forniscono alle Amministrazioni rimedi *procedimentali e sostanziali* di contestazione della determina conclusiva della conferenza (la sollecitazione del potere di autotutela e, per le sole Amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili, la proposizione dell'opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri), allora non sarebbe loro consentito di ricorrere all'Autorità giurisdizionale, e cioè di accedere alla tutela *processuale*.

In altri termini, poiché l'istituto della conferenza di servizi è stato elaborato in funzione semplificatoria del procedimento amministrativo, ciò escluderebbe la tutela processuale delle Amministrazioni – e degli interessi da esse protetti – ivi coinvolte: le quali avrebbero a disposizione «esclusivamente»<sup>70</sup> il potere sollecitatorio dell'autotutela.

Questa lettura si conferma foriera di una confusione tra il *procedimento amministrativo* e il *processo*, la quale conduce a una indebita compressione della legittimazione attiva delle Amministrazioni partecipanti

<sup>69</sup> Corsivo di chi scrive. Così prosegue il Giudice: «[...] consentire l'impugnazione, da parte del soggetto inerte, del provvedimento finale, [...] rischierebbe di rimettere in discussione tutta la vicenda, frustrando il meccanismo organizzativo della conferenza di servizi che è ispirato ad un rapido confronto tra amministrazioni capace di far emergere le posizioni giuridiche prevalenti».

<sup>70</sup> Parole della sentenza, alla cui integrale lettura si rinvia per ragioni di brevità.

alla conferenza di servizi – così sacrificata sull’altare della semplificazione amministrativa –, nettamente contraria al dettato costituzionale di cui agli artt. 24, 103 e 113 Cost.: profilo, questo della incompatibilità con la Costituzione, che è affrontato in un passaggio piuttosto sfuggente, che non menziona il paradigma costituzionale ma opera una non esattamente perspicua comparazione con l’istituto della SCIA<sup>71</sup>. Sembrerebbe cioè che, in qualche misura, negare la legittimazione processuale attiva all’Amministrazione coinvolta nella conferenza di servizi sarebbe in linea con la Costituzione perché, d’altra parte, qualcosa di analogo già esisterebbe nel nostro ordinamento – ovvero la preclusione del ricorso da parte del terzo controinteressato alla SCIA – e sarebbe stato anche avallato dalla Consulta.

Qualora questo fosse il senso di quell’*iter* logico-giuridico, ne nascerebbero senz’altro delle perplessità: gli istituti – pur entrambi di semplificazione – non sono comparabili né dal punto di vista procedimentale né da quello processuale; inoltre, come noto, nel caso della SCIA, al terzo non è affatto preclusa la proposizione autonoma del ricorso, dunque non gli è stata mai negata la legittimazione processuale – questo, sì, che sarebbe contrario a Costituzione – ma gli è impedito di proporre *l’azione di annullamento ex art. 29 c.p.a.* per la semplice ragione che – si dicono cose notorie, si perdoni la breve digressione – nella SCIA, un provvedimento da impugnare non c’è e – oltretutto – v’è una espressa disposizione normativa – collocata nella l. n. 241/1990 ma con espresso riferimento anche all’art. 31 c.p.a., dunque con effetti diretti sul processo amministrativo – ai sensi della quale il terzo controinteressato, danneggiato dalla SCIA, può «sollecitare l’esercizio delle verifiche spettanti all’amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l’azione di cui all’art. 31, commi 1, 2, e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104»<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> Questo il passaggio: «Né tale limitazione [della legittimazione attiva, n.d.r.] può essere vista in contrasto con la Costituzione.

La preclusione a proporre un autonomo ricorso è, ad esempio, alla base della questione relativa alla tutela del terzo controinteressato nella S.c.i.a., che può solo sollecitare le verifiche spettanti all’amministrazione (art. 19, comma 6 ter l. n. 241 del 1990); sistema che, sia pure con qualche perplessità, la stessa Corte costituzionale ha giudicato non in contrasto con la Costituzione (cfr. sentenza n. 45 del 2019).

Peraltro paragonando le due posizioni (autorità amministrativa coinvolta nella conferenza di servizi e terzo controinteressato nella scia), l’autorità amministrativa coinvolta nella conferenza di servizi ha certamente poteri di influire sulla determinazione finale molto più ampi di quelli del controinteressato che normalmente non è coinvolto previamente nell’ambito dell’intervento oggetto di s.c.i.a.».

<sup>72</sup> Si tratta, come noto, dell’art. 19, comma 6-ter, l. n. 241/1990: nel caso della SCIA,

Difficile, dunque, indurre dalla regolazione della SCIA<sup>73</sup> la compatibilità costituzionale dell'indebita restrizione – per la p.A. partecipante alla conferenza di servizi – delle maglie dell'accesso al Giudice amministrativo.

Né si può pensare che, a fronte di istituti procedurali di semplificazione dell'attività amministrativa, bisogna – di pari passo – inaridire il contenzioso: gli istituti di semplificazione procedimentale non nascono con una funzione deflattiva, ma fondano la propria ragione esistenziale sull'abbreviamento dei procedimenti, in un'asserita maggiore efficienza delle Amministrazioni e per questo “costano” la compressione di alcuni passaggi. Ciò implica che, contrariamente alle asserzioni di questa giurisprudenza, la tutela processuale deve *a maggior ragione* essere garantita, proprio per compensare le lacune procedurali che – quasi inevitabilmente – vengono a crearsi, specialmente nei procedimenti più complessi che richiedono, per esempio, appunto, la convocazione di una conferenza di servizi.

Questo vale ancor più per le Amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili: come detto, nella pronuncia sembrerebbe, in maniera velata, emergere l'idea che – essendo previsto anche per loro un procedimento *ad hoc* di contestazione della determina finale della conferenza – non vi sarebbe spazio ragionevole per l'accesso al Giudice.

Quasi che la proposizione dell'opposizione alla Presidenza del Consiglio dei ministri debba essere intesa quale presupposto processuale per l'impugnazione in sede giurisdizionale del provvedimento conclusivo.

In realtà, così non è: la mancata proposizione dell'opposizione non determina affatto l'inammissibilità del ricorso da parte dell'Amministrazione dissenziente in conferenza; al contrario, resta comunque in capo a essa la facoltà di accedere alla tutela giurisdizionale<sup>74</sup>.

Non è ammessa interpretazione differente dell'ordito normativo – neanche per apodittiche ragioni di semplificazione amministrativa che, come già detto, nulla hanno a che spartire col diritto alla tutela processuale: laddove si accedesse all'idea che la mancata proposizione dell'op-

---

dunque, la peculiare sistematizzazione delle azioni esperibili dinanzi al G.a. dal terzo controinteressato risponde non solo agli art. 24 e 113 Cost., ma anche al più generale principio *ex art. 111 Cost.* per il quale il giusto processo è «regolato dalla legge».

<sup>73</sup> Con le perplessità che peraltro l'istituto porta con sé sul piano della tutela processuale del terzo, evidenziate da S. TUCCILLO, *Le declinazioni*, cit.

<sup>74</sup> Tar Toscana, Firenze, II, 6 marzo 2020, n. 286. Semmai, il sistema conduce alla lettura opposta: è la (eventuale) pendenza del giudizio di opposizione, a precludere la proposizione del ricorso al Giudice amministrativo, che dovrà esser dichiarato inammissibile per difetto d'interesse, cfr. Tar Lazio, Roma, I-quater, 7 maggio 2020, n. 4792.

posizione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri preclude l'esercizio dell'azione giurisdizionale, stante il brevissimo termine – dieci giorni – del quale le Amministrazioni possono usufruire per proporla, si dovrebbe dubitare seriamente della compatibilità costituzionale dell'istituto per come congegnato.

#### 6. Conclusioni: il tempo tra inadeguatezze procedurali e vuoti di tutela

Dal quadro qui pur sinteticamente delineato emerge una declinazione del tempo dell'attività amministrativa per lo più indirizzata alla celerità e alla certezza anche nelle fattispecie più complesse, la decisione "giusta", efficace e ben temperata essendo lasciata soltanto appannaggio dell'Amministrazione procedente a seguito della conclusione della conferenza di servizi.

Questo strumento procedimentale ha perso nel tempo le sue caratteristiche iniziali – *in primis*, la sua funzione di assicurare il coordinamento tra le Amministrazioni partecipanti – per essere sempre più modellato sulle esigenze di celerità e certezza dei tempi della decisione: primeggiando le necessità di semplificare e accelerare, non è più indispensabile che le Amministrazioni si parlino tra loro, bensì che esse – anche separatamente, senza alcun coordinamento – facciano giungere all'Amministrazione procedente assensi o dissensi entro i rigidi termini loro assegnati, pena il silenzio assenso che determina l'inefficacia di qualunque dissenso sopravvenuto.

Questo rende la conferenza uno strumento appetibile senz'altro per le dette ragioni di celerità, ma del tutto inadeguato per garantire che le decisioni complesse siano assistite da meditate soluzioni giuridiche e – prima ancora – tecniche. Non bisogna dimenticare, infatti, che solo le Amministrazioni partecipanti alla conferenza possono esercitare la propria competenza ed esprimere valutazioni di tipo tecnico-discrezionale: all'Amministrazione decidente, invece, è lasciato il criterio pure discrezionale – ma di natura giuridica – della prevalenza. Il che significa che, laddove la decisione complessa da prendere involga profili tecnici e l'Amministrazione competente, in conferenza, sia sanzionata col meccanismo del silenzio assenso senza condizioni, quella decisione resterà scoperta proprio sotto il profilo fondamentale per la sua piena rispondenza agli interessi pubblici.

Il meccanismo del silenzio assenso senza condizioni, infatti, pur

consentendo senz'altro un'accelerazione procedimentale ed evitando alle Amministrazioni di restare ostaggio di comportamenti dilatori, si rivela inadeguato nella sua applicazione a fattispecie così complesse da richiedere l'utilizzo dello strumento procedimentale conferenziale. Non bisogna dimenticare che i procedimenti che impegnano più Amministrazioni sono per loro natura tali da intercettare molteplici interessi e, non di rado, la composizione della decisione finale confluisce in un bilanciamento fra tutti: operazione, questa del bilanciamento, che consente di sacrificare alcuni interessi al cospetto di altri, mantenendone però intatto il nucleo duro. Operazione che non può che essere condotta tramite condizioni e prescrizioni.

Il silenzio assenso in conferenza – è evidente – non consente di introdurre prescrizioni nel provvedimento finale: l'Amministrazione procedente, chiamata a decidere, come detto, non ha infatti alcuna competenza né alcun potere per imporre alcuna prescrizione relativa all'assenso tacitamente acquisito, poiché esso è di competenza di altra Amministrazione, alla quale è per di più precluso esprimersi in via postuma anche solo per dettare le prescrizioni al fine di mantenere intatto il nucleo duro dell'interesse da essa tutelato<sup>75</sup>.

La modalità di superamento del dissenso tramite suo bilanciamento con gli assensi nel c.d. giudizio di prevalenza, invece, nella sua applicazione *secundum legem* dovrebbe essere quella che maggiormente ne tiene conto: come visto, quando l'Amministrazione procedente, all'esito della conferenza, decide di dare rilievo alle posizioni favorevoli e ritenere – motivatamente – recessive quelle dissenzienti, esercita un potere discrezionale controllabile dal Giudice amministrativo secondo i criteri di ragionevolezza e logicità. Nondimeno, l'introduzione di questo criterio decisionale per consentire il superamento del dissenso, prevedendo la sintesi delle posizioni espresse in conferenza da parte della sola Amministrazione decidente, entra in conflitto con il sistema delle autonomie e il principio di competenza esclusiva<sup>76</sup>.

Ulteriori perplessità affliggono, poi, il quadro processuale: laddove dovesse attecchire l'orientamento giurisprudenziale che nega la legittimazione attiva delle Amministrazioni convocate in conferenza di servizi, ne deriverebbe un sostanziale vuoto di tutela per gli interessi pubblici già pretermessi in sede procedimentale.

---

<sup>75</sup> In questo senso, A. GIORGIO, *La conferenza di servizi tra semplificazione e coordinamento amministrativo*, in *Annali 2020 – Università degli Studi di Suor Orsola Benincasa*, reperibile al link <https://universitypress.unisob.na.it/ojs/index.php/annali/article/view/1273>, spec. pp. 95 ss.

<sup>76</sup> Di questo avviso G. GARDINI, *La conferenza di servizi*, cit., p. 2.

Potrebbe, forse, non esser necessario istituire un collegamento così stretto tra la partecipazione procedimentale e la legittimazione processuale dell'Amministrazione: una cosa è, infatti, la partecipazione di un soggetto pubblico al procedimento in conferenza, altra la sua eventuale titolarità di una posizione qualificata e differenziata, in ipotesi danneggiata proprio dagli effetti del provvedimento conclusivo della medesima riunione conferenziale<sup>77</sup>.

Qualora effettivamente l'interesse pubblico protetto dall'Amministrazione in conferenza tragga – o possa trarre – un pregiudizio dalla determina conclusiva, non appare giustificabile la compressione della sua tutela giurisdizionale fino a negarle l'accesso al Giudice.

Peraltro, una soluzione così estrema e non in linea col quadro costituzionale non sarebbe neanche utile, dal momento che il dato empirico restituisce cospicua giurisprudenza che, senza mettere in discussione la legittimazione delle Amministrazioni, risolve agevolmente la questione nel merito del ricorso. Scandagliamone le ipotesi.

Anzitutto, l'Amministrazione partecipante e dissenziente potrà certamente ricorrere per impugnare la determina finale eccependone l'illegittimità per eccesso di potere, contestando la cattiva applicazione del criterio di prevalenza da parte dell'Amministrazione procedente<sup>78</sup>.

Laddove a ricorrere sia l'Amministrazione partecipante e altresì assenziente – per inerzia o per aver prestato assenso espresso –, essa potrà esperire il rimedio giurisdizionale, seppur con una probabile reiezione nel merito<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Sul tema della correlazione tra partecipazione procedimentale e legittimazione processuale, v. P. DURET, *Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale*, Torino, 1996, pp. 1-129; v. anche S. COGNETTI, "Quantità" e "qualità" della partecipazione: tutela procedimentale e legittimazione processuale, Milano, 2000, pp. 13 ss., R. FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)* (ad vocem), in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. VIII, Torino, 1993, pp. 481 ss.

<sup>78</sup> Non sussistono dubbi, per M. RENNA, S. VACCARI, *La proiezione*, cit., p. 81, circa l'ammissibilità dell'impugnazione del provvedimento finale affetto da illegittimità da parte dell'ente territoriale dissenziente in conferenza.

<sup>79</sup> A conclusioni parzialmente diverse giungono M. RENNA, S. VACCARI, *La proiezione*, cit., pp. 81-82, per i quali propendono per l'inammissibilità del ricorso in applicazione delle regole sulla c.d. acquiescenza: le quali, tuttavia, sono molto rigide e prevedono un libero, chiaro e univoco atteggiamento di accettazione delle conseguenze del provvedimento (tale dovrebbe essere la posizione dell'Amministrazione assenziente).

Stante questa rigidità, a parer di chi scrive, questa lettura potrebbe non trovare applicazione a quelle fattispecie nelle quali ci si trovi davanti a un assenso non chiarissimo o condizionato, o magari a un dissenso carente in motivazione.

Nel caso, invece, dell'Amministrazione rimasta inerte, per gli AA. l'esito processuale

Infine, ben più elevate saranno le possibilità di accoglimento del ricorso da parte dell'Amministrazione illegittimamente pretermessa dalle operazioni conferenziali, la quale potrà denunciare tanto vizi del bilanciamento discrezionale quanto violazioni inerenti alle regole procedurali di un procedimento al quale non è stata messa nelle condizioni di partecipare.

In definitiva, dunque, non pare giustificabile l'operazione di collegamento tra la modalità di partecipazione delle Amministrazioni alla conferenza e l'attribuzione della legittimazione attiva: è, al contrario, decisamente più funzionale all'obiettivo di coerenza generale del sistema un'analisi caso per caso della fattispecie concreta, che inquadri la legittimazione dell'Amministrazione ricorrente nei parametri ordinari.

D'altra parte, il sindacato giurisdizionale soffrirà sempre dei suoi limiti, trattandosi di una valutazione esterna alle scelte tecnico-discrezionali dell'Amministrazione procedente che ha provveduto alla sintesi delle posizioni espresse in conferenza: le scelte amministrative tecnico-valutative, ancorché opinabili, sono sindacabili in sede giudiziale «esclusivamente sotto i profili della logicità, coerenza e completezza della valutazione, eventualmente anche sotto l'aspetto della correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto, fermo restando il limite della relatività delle valutazioni scientifiche»<sup>80</sup>.

Sicché, laddove l'Amministrazione dissenziente – o non partecipante, o assenziente – pretendesse di far rivalutare nel merito la decisione complessa maturata all'esito della conferenza di servizi, potrebbe alternativemente sollecitare l'esercizio del potere di autotutela, così però restando incagliata nelle ulteriori incertezze del c.d. “secondo tempo dell'Amministrazione”<sup>81</sup>; oppure – se si tratta di p.A. preposta alla tutela di interessi sensibili – esperire il giudizio di opposizione alla Presidenza del Consiglio dei ministri: percorso, questo, che tuttavia sconta una profonda sfiducia delle Amministrazioni nell'accentramento della decisione a livello governativo.

Sono piuttosto evidenti, in definitiva, le inefficienze dell'applicazione di strategie semplificatorie, acceleratrici a tutti i costi, a fattispecie che

---

dovrebbe esser sempre quello dell'inammissibilità, ma stavolta in applicazione del principio di non contraddizione e del divieto di abuso del processo – sul quale v. anche G. TROPEA, *Labuso del processo amministrativo*, Napoli, 2015. L'indirizzo giurisprudenziale che ammette comunque l'impugnativa anche alle Amministrazioni rimaste inerti – le quali sarebbe “sanzionate” solo sul piano procedimentale con il silenzio assenso, ma non certo su quello processuale – potrebbe infatti, secondo gli AA., dar luogo a sempre maggiori comportamenti degli enti territoriali confliggenti con questi principi.

<sup>80</sup> *Ex multis*, Tar Campania, Napoli, VII, 29 aprile 2024, n. 2838.

<sup>81</sup> Sul quale si sofferma S. TUCCILLO, *Le declinazioni*, cit.

richiedono, al contrario, decisioni complesse che bilancino plurimi interessi pubblici: sul piano procedimentale, queste strategie finiscono per esautorare le Amministrazioni dal loro compito di protezione e veglia sugli interessi pubblici loro affidati; sul piano processuale, c'è il rischio che quegli interessi vadano incontro a un vuoto di tutela non altrimenti colmabile.

Non si tratta, pertanto, di “corse contro il tempo” pregiudizievoli solo per l'equilibrio pubblico-privato: anche i cc.dd. rapporti orizzontali tra Amministrazioni, e gli interessi pubblici a essi sottesi, rischiano gravi compromissioni. Per l'evidente ragione che – come detto in apertura – le decisioni *complesse* non possono essere *semplificate*, “eliminandone” o contingentandone forzosamente gli anelli valutativi in esse concatenati: al contrario, esse vanno ponderate ancor più di quelle semplici<sup>82</sup>; hanno bisogno, probabilmente, di più tempo; hanno bisogno, senz'altro, di certezza nei termini della loro assunzione; ma hanno bisogno, soprattutto, di meccanismi incentivanti e agevolativi. Agendo (almeno), in via di ipotesi, su un triplice piano: normativo, di progressivo riordino delle disposizioni che le regolano; organizzativo, incrementando il reclutamento nelle Amministrazioni che devono assumerle; procedimentale, incentivandone l'adozione tempestiva con meccanismi premiali e assicurando il coordinamento tecnico-valutativo tra le Amministrazioni coinvolte nei procedimenti conferenziali. Affinché il tempo della decisione possa essere, sì, “certo”; magari anche “celere”; ma anche “giusto”<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> «Meditate», come rileva S. TUCCILLO, *Le declinazioni*, cit.

<sup>83</sup> Il riferimento è alla ricostruzione di M. CALABRÒ, *Il tempo “certo”*, cit.

**Il Laboratorio di diritto amministrativo nasce nel 2018 come iniziativa di incontro e scambio tra giovani studiosi della materia per discutere delle ricerche in corso di svolgimento. L'idea, ispirata dall'esperienza di quanto avviene in altre realtà, soprattutto al di fuori del nostro Paese, si fonda sulla necessità di collocare, nell'ambito di un percorso di ricerca sovente caratterizzato dalla 'solitudine' di chi lo intraprende, un momento di confronto dialettico all'interno della comunità scientifica; un momento in cui, cioè, la comunità stessa metta a disposizione del singolo le proprie eterogenee esperienze e conoscenze, di modo che questi possa conseguire un più proficuo sviluppo del suo lavoro, nell'ottica di un complessivo arricchimento reciproco. Dopo la pubblicazione di analoghi lavori per gli anni 2019 e 2020-2021, gli esiti delle ricerche, per gli anni 2022-2023, sono oggetto del presente volume, insieme agli ulteriori contributi ad essi correlati e ispirati dall'attività del Laboratorio.**

**Flaminia Aperio Bella** è professoressa associata di diritto amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, dove insegna Diritto delle Autorità Amministrative Indipendenti, Diritto sanitario, *One Health*, la tutela della salute oltre i confini nazionali e disciplinari ed è titolare del modulo *Jean Monnet "Promoting Operationalisation of One Health Through EU Juridical Tools-PROHTECT"* (cofinanziato dall'UE nel quadro del Programma Erasmus+ per il triennio 2024-2027). Ha conseguito all'unanimità l'abilitazione scientifica nazionale a professore di prima fascia. È stata Visiting Researcher presso numerosi istituti e università stranieri con aggiudicazione di finanziamenti per le proprie attività di ricerca. È autrice delle monografie "Tra procedimento e processo. Contributo allo studio delle tutele nei confronti della p.A." (2017), "Il tempo nel processo sull'atto ai tempi del processo sul rapporto. Questioni e tendenze del processo amministrativo tra Italia, Francia e Germania" – vol. I "Decorrenza del termine di impugnazione e ruolo della motivazione dell'atto amministrativo" (2023) e di molteplici contributi in materia di diritto amministrativo in riviste e opere italiane e internazionali.

**Andrea Carbone** è professore associato di diritto amministrativo presso il Dipartimento di Scienze giuridiche della Sapienza Università di Roma, dove insegna Diritto amministrativo II e Giustizia amministrativa. Ha conseguito all'unanimità l'abilitazione scientifica nazionale a professore di prima fascia. È stato Chercheur invité all'Université Paris II *Panthéon Assas* e Visiting Scholar al *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* di Heidelberg; ha svolto inoltre attività di studio e di ricerca in numerosi centri universitari esteri ed istituti internazionali. È autore delle monografie "L'azione di adempimento nel processo amministrativo" (2012), "Il contraddittorio procedimentale. Ordinamento nazionale e diritto europeo-convenzionale" (2016), e "Potere e situazioni soggettive nel diritto amministrativo", voll. I, II-1 e II-2 (2020, 2022 e 2023), oltre che di molteplici contributi in materia di diritto amministrativo.

**Enrico Zampetti** è professore associato di diritto amministrativo presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Internazionali dell'Università di Siena, dove insegna Diritto amministrativo II e Diritto amministrativo e dei servizi pubblici. Ha conseguito all'unanimità l'abilitazione scientifica nazionale a professore di prima fascia. È autore delle monografie "Contributo allo studio del comportamento amministrativo" (2012) e "Lesione del diritto di difesa e principio del doppio grado nel processo amministrativo. Studio sugli esiti del giudizio di appello" (2020), nonché di molteplici contributi in materia di diritto amministrativo.