

# **Il potere di autotutela amministrativa e il sindacato della volontà delle pubbliche amministrazioni in sede di conferenza di servizi**

A CURA DI PIETRO CUCUMILE

Dirigente ministeriale e dottore di ricerca in diritto amministrativo

# Sommario

|  |    |
|--|----|
| Abstract .....   | 3  |
| Introduzione .....   | 4  |
| 1.1 Il potere di ritiro nel diritto comunitario e nell'ordinamento italiano. ....  | 5  |
| 1.2 Lo <i>jus poenitendi</i> della pubblica amministrazione e il metodo di funzionamento del meccanismo di autotutela per la conferenza di servizi. ....   | 30 |
| 1.3 La <i>ratio</i> della conferenza di servizi: l'impianto normativo e le successive modifiche. ....  | 43 |
| 1.4 Criteri di formalizzazione del contegno volitivo: dalla regola della maggioranza al criterio delle posizioni prevalenti. ....  | 49 |
| 1.5 La gestione dei dissensi delle pubbliche amministrazioni partecipanti. La decodificazione del concetto di dissenso qualificato. ....   | 53 |
| 1.6 Il meccanismo di funzionamento della conferenza decisoria e la determinazione conclusiva. ....   | 60 |
| 1.7 L'applicazione del principio del principio del <i>contrarius acutus</i> : i limiti all'esercizio del potere di autotutela sul consenso prestato in sede di conferenza di servizi e la soluzione offerta dal Consiglio di Stato ..... | 64 |
| 1.8 Il problema relativo alla configurabilità dell'obbligo di riconvocazione della conferenza di servizi a fronte di una istanza di riesame dell'assenso espresso da parte di un'amministrazione. ....                                   | 69 |
| 1.8.1 Segue. Il contrasto degli atti amministrativi con l'ordinamento comunitario e la conferenza di servizi. ....   | 70 |
| 1.8.2 Segue. Illegittimità dell'atto per contrasto con norme nazionali e la conferenza di servizi. ....  | 73 |
| Conclusioni .....  | 82 |
| Bibliografia .....   | 86 |
| Sitografia .....   | 98 |

## **Abstract**

Il presente lavoro ha ad oggetto l'analisi e lo studio dell'istituto della conferenza di servizi e il suo rapporto con l'esercizio dell'autotutela. In particolare, questo approfondimento è dedicato alla ricostruzione della disciplina giuridica della conferenza di servizi con riferimento al potere di ritiro degli atti amministrativi. L'attenzione è inoltre focalizzata sulla delicata questione giuridica concernente lo jus poenitendi della pubblica amministrazione e il metodo di funzionamento del meccanismo di autotutela per la conferenza di servizi. Nell'ambito di tale tematica si prende in considerazione un'ulteriore questione giuridica di rilievo, che consiste nella gestione dei dissensi delle pubbliche amministrazioni partecipanti.

The purpose of this work is to analyze and study the institution of the service conference and its relationship with the exercise of self-protection. In particular, this in-depth study is devoted to the reconstruction of the legal discipline of the service conference with reference to the power of withdrawal of administrative acts. Attention is also focused on the sensitive legal issue concerning the jus poenitendi of the public administration and the method of operation of the self-protection mechanism for the service conference. In the context of this issue, another major legal issue is considered which is the management of disagreements of the participating public administrations.

## Introduzione

Il presente lavoro ha ad oggetto l'analisi e lo studio dell'istituto della conferenza di servizi e il suo rapporto con l'esercizio dell'autotutela. In particolare, questo approfondimento è dedicato alla ricostruzione della disciplina giuridica della conferenza di servizi con riferimento al potere di ritiro degli atti amministrativi nel diritto comunitario e nell'ordinamento nazionale. Nello specifico, si analizza la controversa questione riguardante la sussistenza di un interesse pubblico in *re ipsa* all'annullamento nell'ipotesi di atto amministrativo illegittimo per contrasto con il diritto dell'Unione europea. In buona sostanza, si ricostruisce la tematica della disciplina della revoca degli atti amministrativi provenienti da istituzioni comunitarie ripercorrendo la giurisprudenza più significativa della Corte di Giustizia. L'attenzione è rivolta all'individuazione del potere di ritiro degli atti amministrativi nell'ordinamento interno e alla ricostruzione delle varie problematiche giuridiche riguardanti il potere di autotutela, ponendo sempre uno sguardo alle disposizioni contenute nella nota legge sul procedimento amministrativo. Successivamente, si delinea sommariamente il potere di autotutela nel nostro ordinamento interno e lo si pone in correlazione con l'istituto della conferenza di servizi. Si ritiene, infatti, importante esaminare alcuni aspetti di interferenza tra la disciplina dell'autotutela, come risultante dalle modifiche apportate dalla legge n. 124 del 2015 e dai successivi decreti di attuazione e l'istituto della conferenza di servizi. La problematica più rilevante è quella che riguarda l'individuazione dei soggetti autorizzati a ritirare in autotutela la determinazione conclusiva della conferenza e l'iter all'esito del quale il relativo provvedimento può essere adottato. In quest'ottica si delineano i tre orientamenti principali che hanno affrontato la controversa questione giuridica proposta. In tale prospettiva si individuano, altresì, le varie problematiche riguardanti l'autotutela con riferimento alla conferenza di servizi alla luce delle innovazioni legislative recenti, il Decreto legge 31 maggio 2021 n. 77 attraverso il quale si è tornati nuovamente ad incidere sulla legge generale sul procedimento amministrativo. In questa circostanza, le modifiche sono state orientate a garantire l'attuazione del Piano nazionale di

ripresa e resilienza non solo introducendo nuovi meccanismi di coordinamento amministrativo e accelerando determinati procedimenti, ma anche risolvendo alcune farraginosità che caratterizzano il procedimento amministrativo nel suo complesso. Risulta chiaro che si analizza, nello specifico, la delicata questione giuridica concernente lo *jus poenitendi* della pubblica amministrazione e il metodo di funzionamento del meccanismo di autotutela per la conferenza di servizi. Nell'ambito di tale tematica si prende in considerazione un'ulteriore questione giuridica di rilevante novità e che consiste nella gestione dei dissensi delle pubbliche amministrazioni partecipanti. Per una maggiore completezza argomentativa si procede con la decodificazione del concetto di dissenso qualificato. Non è un caso, infatti, che dopo la "legge Madia" si può sostenere che è sorto un vero e proprio sistema dei rimedi per dissensi qualificati in forza del quale è possibile individuare il tratto caratterizzante nel fatto che si passa dalla rimessione della decisione al Consiglio dei ministri ad opera dell'amministrazione procedente, in caso di dissensi qualificati o di matrice regionale, alla opposizione da parte delle medesime amministrazioni portatrici di interessi sensibili oppure regionali. In tale sede si delineano le linee caratterizzanti il sistema di gestione degli eventuali dissensi sorti in seno alla conferenza di servizi e si affronta il problema dell'esatta individuazione del nuovo concetto di "dissenso qualificato".

### **1.1 Il potere di ritiro nel diritto comunitario e nell'ordinamento italiano.**

*Nel paragrafo de quo si affronta il problema relativo al potere di ritiro degli atti amministrativi nel diritto comunitario e nell'ordinamento nazionale. In particolare si analizza la controversa questione riguardante la sussistenza di un interesse pubblico in re ipsa all'annullamento nell'ipotesi di atto amministrativo illegittimo per contrasto con il diritto dell'Unione Europea. In riferimento al primo aspetto si ricostruisce la tematica della disciplina della revoca degli atti amministrativi provenienti da istituzioni comunitarie ripercorrendo la giurisprudenza più significativa della Corte*

*di Giustizia. Relativamente al potere di ritiro degli atti amministrativi nell'ordinamento interno l'attenzione si pone in ordine al concetto di autotutela e alle disposizioni contenute nella nota "legge sul procedimento amministrativo". Successivamente, si delinea sommariamente il potere di autotutela nel nostro ordinamento interno e lo si pone in correlazione con l'istituto della conferenza di servizi. Si ritiene, infatti, importante esaminare alcuni aspetti di interferenza tra la disciplina dell'autotutela, come risultante dalle modifiche apportate dalla legge 124 del 2015 e dai successivi decreti di attuazione e l'istituto della conferenza di servizi. La problematica più rilevante è quella che riguarda l'individuazione dei soggetti autorizzati a ritirare in autotutela la determinazione conclusiva della conferenza e l'iter all'esito del quale il relativo provvedimento può essere adottato. In quest'ottica si delineano i tre orientamenti principali che hanno affrontato la controversa questione giuridica summenzionata.*

*In ultimo, si individuano le varie problematiche riguardanti l'autotutela con riferimento alla conferenza di servizi alla luce delle innovazioni legislative recenti, il Decreto legge 31 maggio 2021 n. 77 attraverso il quale si è tornati nuovamente ad incidere sulla legge generale sul procedimento amministrativo. In questa circostanza, le modifiche sono state orientate a garantire l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza non solo introducendo nuovi meccanismi di coordinamento amministrativo e accelerando determinati procedimenti, ma anche risolvendo alcune farraginosità che caratterizzano il procedimento amministrativo nel suo complesso.*

Prima di addentrarsi nell'analisi del potere di ritiro esistente in ambito comunitario occorre sviluppare una precisazione. La tematica *de qua* è stata oggetto di una lunga riflessione da parte della Corte di Giustizia comunitaria, la quale ha analizzato e, attraverso la propria giurisprudenza, delineato la disciplina della revoca degli atti amministrativi provenienti da istituzioni comunitarie<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La configurazione della nozione di autotutela amministrativa in seno al nostro ordinamento interno è stata elaborata dalla dottrina a seguito della emanazione della legge abolitrice del contenzioso amministrativo (1865) e la creazione del sistema di giustizia amministrativa (1889): in tale intermezzo normativo, alla pubblica amministrazione furono riconosciuti da un lato il potere di curare i propri interessi fino alla più completa realizzazione, in attuazione del principio della pienezza della competenza (autotutela esecutiva), dall'altro lato la tutela delle situazioni giuridiche soggettive dei privati, mediante il ripristino della legalità violata e, se del caso, l'autocensura dei propri errori

Come sottolineato dalla nota “sentenza Algera”<sup>2</sup>, cui spesso si farà riferimento nel prosieguo della trattazione, il problema del potere di autotutela decisoria in capo alle amministrazioni comunitarie coinvolge tutti i Paesi dell’Unione europea<sup>3</sup>.

Tale istituto ha, quindi, trovato la fonte della propria disciplina attraverso la giurisprudenza della Corte di Giustizia la quale, applicando il criterio della «comparazione valutativa», si è riservata di selezionare e applicare quei principi già presenti negli ordinamenti degli Stati membri che meglio si adattavano ai casi concreti ed alle peculiarità dell’ordinamento sovranazionale<sup>4</sup>. Va chiarito che emerge una non coincidenza linguistica tra la terminologia utilizzata dalla Corte per indicare la revoca dell’atto amministrativo comunitario nella forma dell’autotutela e le espressioni che, invece, vengono utilizzate nei vari Stati membri<sup>5</sup>.

La Corte, infatti, si avvale, nella maggior parte delle proprie pronunce del termine di revoca per indicare e comprendere in generale tutti gli atti di ritiro, risultando pertanto assente qualunque distinzione tra le autonome categorie dei provvedimenti eliminatori.

---

(autotutela decisoria), oltre alla potestà di revocare o modificare gli atti amministrativi su ricorso degli interessati (autotutela contenziosa), per come previsto dall’art. 4, comma 2, della legge 20 marzo 1865 n. 2248 (all. E).

<sup>2</sup> C. Giust. Algera Dineke ed altri/Alta Autorità in cause riunite 7/56 e 3/57, in Racc. 1957. È possibile leggere la sentenza richiamata consultando il seguente url:

[https://eurex.europa.eu/search.html?SUBDOM\\_INIT=ALL\\_ALL&DTS\\_SUBDOM=ALL\\_ALL&DTS\\_DOM=ALL&DN=61956%3F%3F0007&lang=it&type=advanced&qid=1641892326587](https://eurex.europa.eu/search.html?SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DTS_SUBDOM=ALL_ALL&DTS_DOM=ALL&DN=61956%3F%3F0007&lang=it&type=advanced&qid=1641892326587)

<sup>3</sup> *Ex multis* G. MELIS, *La storia del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, Parte generale, Milano, Giuffrè, 2003, p. 96 -110; M. S. GIANNINI, *Scritti*, Milano, Giuffrè, 2003, 867 e ss; E. CHITI, *La scienza del diritto amministrativo e il diritto pubblico ultra statale*, in *La scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del XX secolo*, a cura di L. TORCHIA, E. CHITI, A. SANDULLI, R. PEREZ, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, 230 e ss. Per una lettura dei primi Autori impegnati nello studio della configurazione di un potere amministrativo europeo, si segnalano P. DE CATERINI, *L’atto amministrativo delle comunità europee*, Milano, Giuffrè, 1967; G. SACCHI MORSIANI, *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, Milano, Giuffrè, 1965.

<sup>4</sup> Si consiglia la lettura di P. PONZANO, *La prassi del processo decisionale nella Comunità europea: il ruolo della Commissione*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 1996, pp. 1037-1039. Peculiare è il caso di ritiro di proposte da parte della Commissione, si veda A. MARCHINI CÀMIA, F. MARCHINI CÀMIA, *La Commission*, in *Commentaire J. Mégret*, vol. 9, Bruxelles, 2000, p. 259-560; F. POCAR, *Diritto dell’Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2010.

<sup>5</sup> Le previsioni del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (di seguito TFUE) dedicate alla qualificazione e regolamentazione del potere amministrativo sono ancora assai esigue e risentono della originaria retrosia a riconoscere l’ordinamento comunitario come un sistema amministrativo a tutti gli effetti, tanto da arrivare a parlare, in un recente passato, di una vera e propria “questione amministrativa”, B. G. MATTARELLA, *Procedimenti e atti amministrativi*, in M. P. CHITI (a cura di), GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 330 e ss.

Sotto questo angolo prospettico si pensi, a titolo esemplificativo, al fatto che, nel nostro ordinamento, alcuni di questi provvedimenti dovrebbero essere piuttosto identificati come provvedimenti di annullamento d'ufficio o di mero ritiro.

Ciò che emerge da questa discrasia tra la terminologia utilizzata dalla Corte di Giustizia della Comunità europea e le nozioni giuridiche che vi corrispondono nei vari Stati europei è la necessarietà di un approccio interpretativo sostanziale<sup>6</sup>.

In tale ottica ermeneutica, pertanto, considerata l'assenza di una puntuale e codicizzata disciplina inerente al fenomeno dell'autotutela decisoria nelle ipotesi di amministrazione comunitaria diretta e, quindi, in presenza di una costruzione giurisprudenziale dell'istituto giuridico, occorre analizzare la sostanza del provvedimento che ha risolto i singoli casi e non la sua portata letterale.

Certo è che, nel corso degli anni e della evoluzione giurisprudenziale, sono emerse molteplici distinzioni quanto ai presupposti ed ai limiti del potete di autotutela decisoria delle amministrazioni comunitarie, distinzioni basate sulla natura del provvedimento oggetto di riesame e sulle cause di ritiro dello stesso.

Occorre innanzitutto sottolineare che un espresso e continuo richiamo alla sentenza più risalente, Algera del 1957, risulta necessario in quanto questa ha posto le basi della disciplina di evoluzione prettamente giurisprudenziale dell'istituto in esame<sup>7</sup>. In questa pronuncia la Corte ha, infatti, affermato la non "ritirabilità" di un provvedimento amministrativo legittimo e ha posto l'attenzione in ordine all'esigenza di *garantire la stabilità della situazione creatasi per effetto del provvedimento*. Con quest'ultima espressione si riferisce al concetto che, nella traduzione italiana, è stata delineata con il termine di principio di certezza del diritto<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Si osservino a tal proposito gli studi condotti da G. DE VERGOTTINI, *Note sugli atti normativi e amministrativi dell'ordinamento comunitario*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1963, 891 e ss. nonché da S. STICCHI DAMIANI, *L'atto amministrativo nell'ordinamento comunitario*, Torino, 2006, p. 100.

<sup>7</sup> S. CASSESE, *Diritto amministrativo comunitario e diritti amministrativi nazionali*, in M. P. CHITI - G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, 8 e ss. F. SAITTA, *L'amministrazione delle decisioni prese: problemi vecchi e nuovi in tema di annullamento e revoca a quattro anni dalla riforma della legge sul procedimento*, in Dir. soc., 2009, 581-3.

<sup>8</sup> MATTARELLA B. G., *Autotutela e principio di legalità*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007 il quale osserva che "in materia di autotutela il diritto europeo è più restrittivo di



Più dettagliatamente, si può osservare che tale pronuncia, al di là delle discrasie terminologiche, ha chiarito un aspetto fondamentale del potere di revoca delle amministrazioni comunitarie stabilendo che *la revoca di un atto di una amministrazione comunitaria può essere determinata soltanto da un atto della medesima istituzione che annulli espressamente la decisione anteriore ovvero contenga una nuova decisione che sostituisca quella precedente*<sup>9</sup>.

Il caso riguardava alcuni impiegati presso l'assemblea comune della CECA, promossi ai sensi di una decisione dell'amministrazione comunitaria, che veniva tuttavia successivamente ritirata.

La legittimità di tale ritiro veniva, quindi, posta all'attenzione della Corte di Giustizia la quale ha stabilito l'irrevocabilità dei provvedimenti legittimi e la possibilità di revocare i provvedimenti che risultavano illegittimi<sup>10</sup>. Si riconosceva, pertanto, alla amministrazione comunitaria dei generici poteri di autotutela attraverso l'istituto della revoca del provvedimento, senza alcuna distinzione in merito agli effetti *ex tunc* o *ex nunc* di tale provvedimento eliminatorio.

Secondo la Corte, nell'ipotesi di illegittimità l'assenza di base legale oggettiva dell'atto amministrativo incideva sul diritto soggettivo dell'interessato e ne giustificava la revoca.

Si evidenzia che la Corte poneva una fondamentale condizione alla revoca degli atti amministrativi illegittimi, il limite del cd. termine ragionevole, condizione questa che sarà richiamata nel prosieguo della trattazione in quanto avente ancora oggi un ruolo fondamentale nell'esercizio del potere di autotutela da parte delle amministrazioni comunitarie e nazionali.

Con l'evolversi della giurisprudenza della Corte di Giustizia la distinzione tra irrevocabilità di atti legittimi e revocabilità anche *ex tunc* degli atti illegittimi si è unita alla ulteriore distinzione tra atti favorevoli che creano

---

quello italiano: ammette il ritiro per ragioni di legittimità, ma non –di regola –per ragioni di opportunità (...). Si può dire che la tendenziale revocabilità (noi diremmo annullabilità) dei provvedimenti illegittimi e la tendenziale irrevocabilità di quelli legittimi sono principi di diritto amministrativo europeo”, p. 1253 e ss; A. MASSERA, *I principi generali dell'azione amministrativa tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2005, p. 715 e ss; G. PEPE, *Principi generali dell'ordinamento comunitario e attività amministrativa*, Roma, Eurilink, 2012, p. 110-111.

<sup>9</sup> C. Giust. CEE Algera Dineke, Cicconardi Giacomo, Couturaud Simone, Genuardi Ignazio e Steichen Felicie v. Alta Autorità CECA cause riunite C-7/56 e C-3-7/57. B.G.

<sup>10</sup> S. BATTINI, *L'Unione europea quale originale potere pubblico*, in *Diritto amministrativo europeo*, a cura di M. P. CHITI, Milano, Giuffrè, 2013, p. 2.

nuove posizioni di vantaggio (cd. costitutivi) ed atti meramente dichiarativi, distinzione quest'ultima recentemente superata in virtù dei principi del legittimo affidamento.

Quanto sin d'ora affermato rende evidente la necessaria ricostruzione, seppur sintetica, dell'evoluzione giurisprudenziale al fine di poter comprendere a pieno le condizioni ed i limiti che interessano l'esercizio dell'autotutela in ipotesi di amministrazione comunitaria diretta.

Per completezza argomentativa l'indagine sin qui condotta si muove su due piani: da un lato si pone l'attenzione sul potere di ritiro delle istituzioni comunitarie con riferimento agli atti amministrativi comunitari legittimi e, dall'altro, con riferimento agli atti illegittimi.

In ordine al primo profilo, risulta esclusa dalla giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia della Unione europea la revocabilità con effetti retroattivi degli atti amministrativi legittimi che conferiscono diritti soggettivi o altri vantaggi giuridici, salva la sussistenza di circostanze eccezionali.

Tale orientamento trova un suo fondamento nel bisogno di salvaguardare l'affidamento nella stabilità della situazione creata, la quale prevale sugli interessi della amministrazione a ritirare la propria decisione<sup>11</sup>, affermazione questa che pone le basi al concetto del necessario contemperamento del principio di legittimità dell'azione amministrativa comunitaria con quello di certezza del diritto<sup>12</sup> cui si farà riferimento a più riprese nel prosieguo della presente disamina.

L'argomento della contrarietà ai principi giuridici generali e la relativa annullabilità in via giurisdizionale di un atto di revoca di un provvedimento legittimo con efficacia *ex tunc* ex art. 230 del Trattato<sup>13</sup> ha maggiormente spinto

---

<sup>11</sup> C. Giust. Algera Dineke ed altri/Alta Autorità in cause riunite 7/56 e 3/57, in Racc. 1957, p. 81.

<sup>12</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 22 marzo 1961, cause riunite 42 e 49/59, Snupat, Raccolta, p. 152 ss

<sup>13</sup> Si riporta il testo dell'art. 230 del TCE: "la Corte di giustizia dell'Unione europea esercita un controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. A tal fine, la Corte è competente a pronunciarsi sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione, ovvero per sviamento di potere, proposti da uno Stato membro, dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione. La Corte è competente, alle stesse condizioni, a pronunciarsi sui ricorsi che la Corte dei conti, la Banca centrale europea ed il Comitato delle regioni propongono per salvaguardare le proprie prerogative. Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni

la giurisprudenza della Corte di Giustizia a ritenere la prevalenza del legittimo affidamento in caso di provvedimenti legittimi rispetto ad un interesse confliggente dell'autorità amministrativa<sup>14</sup>.

Alla luce delle considerazioni svolte in merito alla evoluzione giurisprudenziale, sempre più attenta al contemperamento dei principi di certezza del diritto, legittimità e legittimo affidamento, si deve osservare che la distinzione dei provvedimenti dichiarativi e costitutivi è venuta meno, richiedendosi anche per gli atti meramente dichiarativi tale contemperamento.

Sotto questo angolo prospettico, ponendo l'attenzione in ordine al potere di ritiro degli atti amministrativi comunitari illegittimi si deve osservare quanto segue.

---

previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione. Gli atti che istituiscono gli organi e organismi dell'Unione possono prevedere condizioni e modalità specifiche relative ai ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche contro atti di detti organi o organismi destinati a produrre effetti giuridici nei loro confronti. I ricorsi previsti dal presente articolo devono essere proposti nel termine di due mesi a decorrere, secondo i casi, dalla pubblicazione dell'atto, dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza.

<sup>14</sup> Occorre, tuttavia, ricordare come la Corte ha ammesso la revoca con effetto *ex tunc* di provvedimenti legittimi nei casi, seppur isolati e per di più riferibili a provvedimenti illegittimi, in cui il provvedimento di per sé legittimo sia stato emanato sulla base delle false o incomplete informazioni fraudolentemente fornite dai soggetti interessati. Esclusa, comunque, in linea generale la revoca con effetti retroattivi di provvedimenti comunitari legittimi, occorre soffermarsi sulla possibilità di revoca *ex nunc* di tali atti. La giurisprudenza più risalente della Corte di Giustizia ha intravisto la possibile applicazione della revoca con effetti *ex nunc* a seconda che questa andasse ad agire su provvedimenti meramente ricognitivi oppure costitutivi. Per soddisfare esigenze di completezza argomentativa occorre sottolineare cosa si intenda per atti dichiarativi. In tale ottica con la summenzionata espressione si fa riferimento agli atti con i quali l'amministrazione comunitaria si limita ad applicare le disposizioni di diritto primario o derivato effettuando un mero controllo dei presupposti necessari a tale applicazione, escludendosi qualsiasi forma di discrezionalità. Con i provvedimenti costitutivi, invece, l'amministrazione comunitaria esercita a pieno i suoi poteri discrezionali e attribuisce una posizione di vantaggio che nasce pertanto dall'atto amministrativo comunitario<sup>14</sup>. Se si pone l'attenzione ai provvedimenti dichiarativi, si può osservare che l'amministrazione comunitaria era legittimata ad intervenire con una revoca con effetti *ex nunc* nel caso in cui si fossero verificate modificazioni delle circostanze del caso concreto o delle situazioni di diritto.

Risulta di solare evidenza che la revocabilità con effetti *ex nunc* di provvedimenti costitutivi legittimi era condizionata, oltre alla esistenza delle modificazioni anzidette, anche ad una necessaria ponderazione di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti ed al rispetto dei principi di proporzionalità; per completezza argomentativa si riportano le Conclusioni dell'Avvocato generale Langrage, C. giust. CEE Hoogovens/Alta Autorità 1962 il quale avvocato afferma che *la jurisprudence de la Cour, dans la mesure, très large, où elle fait appel aux droits nationaux pour dégager les règles de droit relatives à l'application du Traité, ne se contenterait pas de puiser ses sources dans une sorte de "moyenne" plus ou moins arithmétique entre les diverses solutions nationales, mais choisirait dans chacun des Pays membres celles qui, compte tenu des objets du Traité, lui paraîtraient les meilleures ou, si l'on veut employer ce mot, les plus progressistes*

L'istituto della revoca dei provvedimenti amministrativi illegittimi comunitari richiede una necessaria analisi dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di Giustizia della Comunità europea, sin dalle sue prime pronunce, attraverso le quali nel silenzio del legislatore comunitario, sono stati individuati i principi cardini sui quali regge tale istituto<sup>15</sup>.

Come già detto, il punto di partenza della costruzione di tali principi è rappresentato dalla sentenza summenzionata, di Algera del 1957, con la quale venivano riconosciuti alle amministrazioni comunitarie dei forti poteri di revoca, *ex tunc* ed *ex nunc*, temperati tuttavia dal ragionevole lasso di tempo, quale limite di tale potere di autotutela.

Accogliendo le conclusioni dell'Avvocato generale *Langrage*, la Corte si dimostrava sensibile alla esigenza di protezione del cittadino destinatario del provvedimento amministrativo illegittimo e introduceva, mutuandolo dall'ordinamento tedesco ed italiano, la revocabilità con effetto retroattivo degli atti amministrativi illegittimi nel limite in cui ciò fosse avvenuto entro un termine ragionevole.

In tale prospettiva si deve osservare che tutte le successive pronunce si caratterizzarono per una sempre maggiore attenzione alle esigenze di protezione dell'affidamento del cittadino amministrato che si ritenevano primarie. Da ciò derivava la necessità di temperamento tra le esigenze di certezza del diritto e di legalità.

La Corte di Giustizia perveniva, quindi, ad alcune pronunce con le quali si stabilivano rigorosamente le condizioni di applicazione del potere di autotutela sugli atti illegittimi, limitandone progressivamente la portata e il campo di applicazione.

---

<sup>15</sup> G. MELIS, *La storia del diritto amministrativo*, in Trattato di diritto amministrativo, a cura di S. CASSESE, Parte generale, Milano, Giuffrè, 2003, 97 e ss.; M. S. GIANNINI, *Scritti*, Milano, Giuffrè, 2003, 867 e ss.; da ultimo E. CHITI, *La scienza del diritto amministrativo e il diritto pubblico ultrastatale*, in La scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del XX secolo, a cura di L. TORCHIA, E. CHITI, A. SANDULLI, R. PEREZ, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, 229 e ss. Per una lettura dei primi Autori impegnati nello studio della configurazione di un potere amministrativo europeo, si segnalano P. DE CATERINI, *L'atto amministrativo delle comunità europee*, Milano, Giuffrè, 1967; G. SACCHI MORSIANI, *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, Milano, Giuffrè, 1965

La successiva sentenza S.N.U.P.A.T.<sup>16</sup> chiariva la differente applicabilità di una revoca *ex nunc* o *ex tunc* dinanzi un provvedimento comunitario adottato e poi rilevatosi illegittimo<sup>17</sup>.

La controversia riguardava alcune decisioni dell'Alta Autorità della CECA con le quali venivano ammesse delle deroghe al regime di perequazione dei rottami metallici. L'oggetto della questione era, in sostanza, la mancata revoca di alcune deroghe concesse, ritenute illegittime secondo la giurisprudenza formatasi in merito. Ammessa senza limitazioni la revocabilità con effetto *ex nunc* di un atto illegittimo, la Corte, in tale pronuncia, subordinava la produzione dell'effetto *ex tunc* ad un concreto bilanciamento degli interessi, relativo alle esigenze sottese alla caducazione ed alla conservazione del provvedimento amministrativo comunitario.

Pertanto, alla base di una revoca *ex tunc* di un atto amministrativo comunitario illegittimo si individuava un conflitto tra il principio di legalità, che esprimeva la necessarietà della revoca dell'atto ed il principio di certezza del diritto, che tutelava il legittimo affidamento dell'amministrato e le esigenze di conservazione dello stesso.

Occorre, tuttavia, precisare che, come per gli atti amministrativi legittimi, anche per i provvedimenti illegittimi la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha posto una distinzione, poi venuta meno, tra atti costitutivi e atti meramente ricognitivi.

A partire dalla sentenza S.N.U.P.A.T. appena richiamata, il criterio del termine ragionevole assumeva una valenza maggiore per gli atti illegittimi costitutivi di diritti, potendo pertanto intervenire la revoca *ex tunc* nel periodo di tempo ragionevole; qualora invece questo fosse trascorso, la certezza del diritto ed il legittimo affidamento dell'amministrato prendevano il sopravvento ed impedivano l'esercizio del potere di autotutela comunitaria.

Quanto ai provvedimenti meramente dichiarativi, si riteneva avesse uno scarso rilievo il criterio del termine ragionevole, potendo questo essere trascorso e l'amministrazione comunitaria procedere con l'eliminazione dell'atto illegittimo, ritenendo prevalente l'esigenza di legalità rispetto al

---

<sup>16</sup> C. Giust. CEE SNUPAT/Alta Autorità, 22 marzo 1961, 42 e 49/59, *Racc.*, p. 99.

<sup>17</sup> Corte di giustizia UE, sentenza SNUPAT, cit. *supra*, in cui la Corte dichiara espressamente di avere ricostruito il principio in questione richiamandosi agli ordinamenti degli Stati membri

legittimo affidamento dell'amministrato<sup>18</sup>. Tale situazione poteva presentarsi, solo per fare un esempio, nel caso in cui la decisione illegittima avesse potuto danneggiare i concorrenti del beneficiario o nel caso in cui il provvedimento illegittimo fosse stato adottato sulla base di inesatte o incomplete indicazioni fornite dal beneficiario. La Corte, pertanto chiarisce che il termine ragionevole non è che uno dei criteri da applicarsi nell'esercizio dell'autotutela dell'*agere* amministrativo comunitario, dovendosi quindi operare un bilanciamento degli interessi in concreto.

Con la richiamata sentenza *Hoogovens* contro Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio si fa strada, infatti, l'idea di una necessaria analisi concreta dei soggetti destinatari dell'atto da eliminare: nel caso *de quo* le imprese concorrenti- al fine di meglio valutare la portata degli interessi degli stessi a confronto con la portata degli interessi generali ovvero corretto funzionamento del mercato concorrenziale.

Sotto questo angolo prospettico risulta degna di interesse una ulteriore pronuncia della Corte di Giustizia di quegli anni con la quale si esclude che l'amministrazione potesse procedere alla revoca dell'atto illegittimo, ove la stessa avesse commesso *un errore sostanziale nel valutare il diritto dell'interessato di fare affidamento sulla stabilità della situazione ovvero abbia dato prova, nel suo comportamento verso l'interessato, di negligenza o di imprecisione*<sup>19</sup>.

Come accennato nelle pagine precedenti, il riferimento è al potere di autotutela esercitato con effetti *ex tunc*.

In merito al potere di ritiro con effetti *ex nunc* degli atti illegittimi, la giurisprudenza più risalente della Corte di Giustizia affermava la doverosità del ritiro con effetti *ex nunc* di un atto illegittimo qualora questo fosse meramente dichiarativo. Più in particolare, se l'illegittimità dell'atto avesse avuto origine da un'errata interpretazione della norma, l'amministrazione aveva quantomeno il dovere di modificare l'atto stesso<sup>20</sup>.

La giurisprudenza della Corte più recente ha, tuttavia, escluso la necessità della revoca *ex nunc* nei casi sopra indicati, riaffermando il

---

<sup>18</sup> C. Giust. CEE *Hoogovens c. Alta Autorità* 1962 cit.

<sup>19</sup> C. Giust. CEE *Lemmerz-Werke c. Alta Autorità* causa 111/63, 1965

<sup>20</sup> Il riferimento è alla storica sentenza della Corte di giustizia UE, sentenza 1° giugno 1961, *Simon c/.* Corte di giustizia, causa 15/60, in *Racc.* 1961, p. 239.

necessario contemperamento degli interessi, pubblici e privati, che sottendono all'atto illegittimo oltre che il rispetto del ragionevole lasso di tempo<sup>21</sup>.

In tale prospettiva ricostruttiva, si evidenzia come la Corte di Giustizia abbia circoscritto, con il tempo, la possibilità di una efficacia retroattiva della revoca dei provvedimenti illegittimi alla luce del contemperamento delle diverse esigenze di protezione dell'affidamento del cittadino e la certezza del diritto.

Ne consegue che il potere di ritiro degli atti comunitari con effetto retroattivo in merito ad un provvedimento illegittimo poteva attuarsi soltanto quando risultasse superiore, osservando le circostanze concrete del caso, l'interesse generale di legalità rispetto alla esigenza di certezza del diritto.

Si può ravvisare un maggiore rigore quanto all'ammissibilità della revoca *ex tunc* di un provvedimento illegittimo se si legge la nota sentenza *De Compte* con la quale si è affermato che *anche se ogni istituzione comunitaria ha il diritto di revocare un atto illegittimo entro un termine ragionevole, tale diritto può trovare un limite nella necessità di rispettare il legittimo affidamento del beneficiario dell'atto che ha potuto fare affidamento sulla legittimità di quest'ultimo*<sup>22</sup>. La causa all'attenzione della Corte verteva sulla ragionevolezza o meno del termine entro il quale era stato attuato il potere di ritiro. La Corte, in questo caso, ritenne, tuttavia, di non doversi pronunciare sulla ragionevolezza o meno del termine alla luce della già evidente lesione del legittimo affidamento del destinatario che risultava poter confidare fino all'ultimo sulla legittimità del provvedimento amministrativo comunitario, non avendo provocato in nessun modo la decisione con indicazioni false.

Sulla base di tale ricostruzione occorre effettuare un'ulteriore riflessione consistente nel fatto che, alla luce di tale pronuncia, si ammetteva che la violazione del legittimo affidamento avrebbe comunque impedito la revoca retroattiva di un provvedimento illegittimo, anche se intervenuta, quest'ultima, entro un termine ragionevole a tutela della certezza del diritto.

---

<sup>21</sup> C. Giust CEE Elz C. Commissione, causa 56/75, 1976.

<sup>22</sup> C. Giust. CEE De Compte c. Parlamento causa C-326/91, 1990.

Autorevole dottrina<sup>23</sup> ha sottolineato come la Corte abbia, attraverso tale sentenza, adottato un nuovo metodo di valutazione denominato *two step analysis approach* attraverso il quale si attribuisce una tutela giuridica privata veramente pregnante.

In considerazione di tale problematica occorre evidenziare che il primo livello - *first step*- di analisi si svolge attraverso la ricerca del legittimo affidamento dei destinatari nei confronti del provvedimento illegittimo.

Successivamente, si procede al secondo *step -second step-* dedicato alla individuazione di eventuali interessi di ordine pubblico che possano prevalere sull'interesse del destinatario, ossia sufficienti a sacrificare l'affidamento.

Nel caso *De Compte* l'assenza di un comportamento scorretto da parte del destinatario, precedentemente individuata come soltanto uno degli aspetti da prendere in considerazione, viene ad assumere un ruolo pregnante escludendo automaticamente la revoca *ex tunc*, ovviamente in assenza di interessi pubblici maggiori. Ciò tuttavia avrebbe delle ripercussioni in punto di individuazione dell'onere della prova: spetterebbe al cittadino dimostrare l'insorgere di un legittimo ed oggettivo affidamento. L'Amministrazione comunitaria dovrebbe, invece, individuare l'eventuale interesse pubblico atto a sacrificare l'affidamento nella stabilità della situazione dei destinatari del provvedimento.

In conclusione, tale impostazione pone quale unico limite alla revoca di un provvedimento illegittimo, oltre alla correttezza del comportamento del beneficiario, l'assenza di interessi di ordine pubblico.

Qualche rilievo critico è stato svolto dalla dottrina<sup>24</sup> in merito al volontario silenzio della Corte, in tale pronuncia, quanto alla ragionevolezza del termine: il lasso di tempo durante il quale il provvedimento ha avuto efficacia risulterebbe, infatti, un elemento fondamentale al fine di valutare la presenza o meno di un legittimo affidamento da parte dei destinatari quanto alla stabilità della loro posizione.

---

<sup>23</sup> P. MENGOZZI, *Da un case by case balance of interest a un two step analysis approach* nella giurisprudenza comunitaria in materia di legittimo affidamento? in Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini, Milano, 1998, vol. II, 633 e ss

<sup>24</sup> M. PAVONI, *L'autotutela nel diritto comunitario*, in P. GIANNITI (a cura di), *La disciplina dell'autotutela*, Padova, CEDAM, 2010, 524.



Quanto sin d'ora detto fa riferimento ai soli provvedimenti produttivi di effetti favorevoli nei confronti dei loro destinatari.

Analoghe considerazioni possono, comunque, svolgersi a proposito del riesame ed annullamento di provvedimenti che attribuiscono posizioni di svantaggio per alcuni soggetti.

Sotto questo angolo prospettico occorre effettuare una distinzione tra le ipotesi di ottemperanza al giudicato e i casi di autotutela al fine di procedere alla eliminazione di provvedimenti sfavorevoli nei confronti dei destinatari.

Quanto alla prima ipotesi, ci si riferisce ai casi in cui la Corte si è espressa sull'obbligo, per l'amministrazione, di rimuovere decisioni di revoca in esecuzione di sentenze di annullamento. Nasce in questi casi l'obbligo per l'amministrazione della *restitutio in integrum*, da attuarsi anche attraverso la ripetizione delle somme illegittimamente ottenute dai destinatari.

Casi particolari di ottemperanza al giudicato si hanno qualora è il cittadino a richiedere un risarcimento dei danni alla luce del mancato riconoscimento di un suo diritto a causa del provvedimento illegittimo di revoca. In rilievo viene la responsabilità extracontrattuale delle istituzioni comunitarie di cui all'art. 288 del Trattato CEE ed i suoi presupposti.

Il cittadino, dovrà quindi dimostrare il carattere grave e manifesto della violazione commessa dall'amministrazione nel rimuovere il provvedimento che attribuiva effetti favorevoli, che la norma violata dal provvedimento di revoca fosse stata attributiva di diritti e, infine, il danno ed il suo nesso di causalità con il provvedimento di revoca.

In merito alla seconda ipotesi la Corte ha posto come limite la necessaria garanzia della certezza del diritto in presenza di puntuali ipotesi di revoca, risultando in ogni caso necessario «*rettificare qualsiasi errore giuridico o di fatto e qualsiasi valutazione di cui l'esperienza abbia dimostrato l'imprecisione o la lacunosità*».

Secondo quanto previsto dalla Corte europea la revoca di un atto comunitario deve seguire alcuni determinati criteri.

*In primis* la revoca può attuarsi solo attraverso un atto della medesima istituzione che annulli espressamente l'atto in questione o contenga una decisione che sostituisca la precedente.

*In secundis*, il ritiro potrà avvenire solo attraverso atti che assumono la stessa forma dell'atto revocato. Questi ultimi hanno solitamente la forma delle decisioni ai sensi dell'art. 251 Trattato ovvero di decisioni individuali *ex art.* 33 Trattato CECA.

È da sottolineare un ultimo aspetto in tema di potere di ritiro degli atti in ambito comunitario: un ruolo di fondamentale importanza è attribuito alla motivazione insita nell'atto di ritiro, la quale deve essere necessariamente presente conformemente al dettato dell'art. 252 del Trattato. Tale requisito risulta essenziale affinché cittadini e giudice possano conoscere le vere ragioni ed il criterio di ponderazione degli interessi in conflitto nel caso concreto.

È di solare evidenza che, anche nel nostro sistema ordinamentale, è contemplato il potere di ritiro degli atti amministrativi e nel prosieguo della presente trattazione si avrà modo di soffermarsi sulla disciplina dell'autotutela e su come quest'ultima si atteggi con riferimento all'istituto della conferenza di servizi.

In via preliminare, occorre considerare che, nel diritto amministrativo italiano, gli atti di ritiro vengono generalmente classificati in cinque tipi dalla dottrina e, salvo qualche divergenza terminologica, essi consistono nell'annullamento d'ufficio, nella revoca, nell'abrogazione, nella decadenza e nel mero ritiro<sup>25</sup>. Affini agli atti di ritiro, ma con effetti più limitati, sono la sospensione, la riforma, il diniego di rinnovo, la proroga.

Per molto tempo il concetto di revoca è stato utilizzato dalla dottrina nel senso generico di potere di ritiro dei propri atti da parte dell'amministrazione, quale traslazione nell'ambito pubblicistico di istituti già presenti nell'area privatistica; tale potere generale della pubblica amministrazione trovava, inoltre, un riferimento normativo nell'art. 4, 2° co., dell'All. E alla legge n.

---

<sup>25</sup> Con riferimento all'istituto della revoca si rimanda a G. RESTA, *Le revoca degli atti amministrativi*, Milano, 1935, 35. In realtà l'autore riprende una precedente definizione di Cammeo che descriveva la revoca come "quella manifestazione di volontà con la quale si intende togliere di mezzo, agli effetti giuridici una manifestazione di volontà precedente", distinguendo nell'ambito di quest'ultima fra revoca per opportunità (la revoca in senso proprio), revoca per illegittimità (una sorta di auto impugnazione che appare molto vicina all'odierno annullamento d'ufficio) e, infine, revoca per sopravvenuti fatti nuovi (assimilata ad una risoluzione o rescissione), cfr. F. CAMMEO, *I monopoli comunali*, in *Archivio giuridico*, LV, 1895. Sulla stessa scia si pone anche Raggi, il quale definisce la revoca come "la dichiarazione, fatta da un organo amministrativo, che più non sussiste una precedente manifestazione di volontà dello stesso o di altro organo ...", cfr. L. RAGGI, *L'atto amministrativo e la sua revocabilità*, Città di Castello, 1904.

2248/1865<sup>26</sup>, il quale prevedeva, assieme al potere di modifica degli atti amministrativi, anche quello di ritiro degli stessi da parte della medesima pubblica amministrazione.

L'articolo summenzionato dispone, infatti, testualmente che *l'atto amministrativo non potrà essere revocato o modificato se non sovra ricorso alle competenti autorità amministrative, le quali si conformeranno al giudicato dei Tribunali in quanto riguarda il caso deciso*<sup>27</sup>.

L'aspetto denso di significato è riconducibile al fatto che, da tale disposto, la dottrina ha tratto spunto per definire un generale potere della pubblica amministrazione di intervenire sui propri atti con provvedimenti modificativi o estintivi, sottraendoli, pertanto, alle prerogative del giudice ordinario<sup>28</sup>.

È questo il punto di svolta in tema di potere di atti di ritiro da parte delle pubbliche amministrazioni.

A questo dato si deve aggiungere, per completezza argomentativa, un'ulteriore riflessione di non poco conto riconducibile al fatto che, per legittimare l'esistenza di tale potere di ritiro in capo all'amministrazione, inizialmente si affermò la trasposizione della revoca civilistica nell'ambito del diritto amministrativo. In tale linea ricostruttiva, infatti, si sottolineò che *la revocabilità degli atti amministrativi discende dall'istituto della revoca proprio di alcuni negozi giuridici del diritto privato, (...) che ha fatto da passaggio già da tempo non recente nel diritto pubblico*<sup>29</sup>. Nella dottrina più risalente, pertanto, la revocabilità veniva legata al carattere autoritativo dell'atto amministrativo. Dominava l'idea che, con la revoca amministrativa, si mirava a realizzare un interesse generale. Più specificatamente si osserva che, mentre nel diritto privato la revoca poteva essere disposta in casi eccezionali previsti dalla legge, nel diritto amministrativo essa *rappresentava la regola per mantenere l'ordine giuridico dell'amministrazione*<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1865/04/27/065U2248/sg>

<sup>27</sup> Secondo alcuni Autori la disposizione richiamata non fornisce alcun ausilio per tracciare caratteristiche e limiti della revoca, attenendo piuttosto ai confini tra amministrazione e giurisdizione

<sup>28</sup> G. LIGUGNANA, *Profili evolutivi dell'autotutela amministrativa*, Padova, 2004, p. 48.

<sup>29</sup> L. RAGGI, *La revocabilità degli atti amministrativi*, in Riv. dir. pubbl., 1917, I, 316.

<sup>30</sup> E. LOMBARDO PELLEGRINO, *Teoria giuridica delle deliberazioni amministrative*, Milano, 1898, p. 48 49; A tal proposito M. IMMORDINO, *La revoca degli atti amministrativi e tutela dell'affidamento*, Torino, 1999, p. 95 ess. ha evidenziato come: "la revoca che lo Stato di diritto ha ereditato dagli ordinamenti precedenti, dove, come è noto, era tradizionalmente consentito alla pubblica amministrazione, intesa come apparato servente della Corona e del Governo, il "privilegio" sovrano di

Maggiormente articolata risulta, invece, la questione circa la sussistenza di un interesse pubblico *in re ipsa* all'annullamento nell'ipotesi di atto amministrativo illegittimo per contrasto con il diritto dell'Unione europea. Occorre, dunque, indagare l'attualità dell'assunto secondo il quale il rispetto della legittimità europea "*rappresenterebbe un interesse superiore, dotato di prevalenza su tutti gli altri*" idoneo, quindi, a far sorgere un obbligo in capo alla pubblica Amministrazione di provvedere all'annullamento in autotutela dei provvedimenti antieuropei.

In una prima fase il giudice amministrativo, facendo leva sul principio di leale cooperazione di cui all'articolo 4 paragrafo 3 del trattato sull'Unione europea, ha affermato che l'interesse pubblico al ritiro del provvedimento è da considerare non solo *in re ipsa*, ma anche sempre prevalente su altri interessi privati.

Più di recente la giurisprudenza amministrativa ha in parte mutato il proprio orientamento e ha negato che, nelle ipotesi di violazione del diritto europeo, l'esercizio dell'autotutela demolitoria sia configurabile come obbligatoria.

Ha evidenziato in particolare al riguardo che "*anche nell'ordinamento comunitario la sola illegittimità dell'atto non è elemento sufficiente per giustificare la sua rimozione in via amministrativa, in quanto è necessaria una attenta ponderazione degli altri interessi coinvolti, tra cui quello del destinatario che ha fatto affidamento sul provvedimento illegittimo*".

La giurisprudenza amministrativa, quindi, dopo aver sostenuto la doverosità dell'annullamento d'ufficio da parte della pubblica Amministrazione nel caso di atto amministrativo contrastante con il diritto unionale, ha in seguito affermato la permanenza di una scelta discrezionale in capo all'amministrazione in ordine all'attivazione dei poteri di autotutela, valorizzando il richiamo normativo agli "*interessi dei destinatari e dei controinteressati*".

Proseguendo nell'analisi della tematica *de qua* si osserva che, in seguito, nell'ambito del generale potere di revoca della pubblica Amministrazione si è,

---

ritirare *ad nutum* un atto precedente, ha infatti mantenuto il carattere di "privilegio" anche negli ordinamenti ad atto amministrativo successivamente affermatosi. E ciò nonostante la perdita di "sovranità" dell'esecutivo e il progressivo affermarsi del principio di legalità, con conseguente mutamento dei rapporti amministrazione-legge.

però, tradizionalmente distinto fra le figure della revoca in senso proprio e l'annullamento d'ufficio<sup>31</sup>. In tale prospettiva ermeneutica, si deve sottolineare che tale differenziazione è stata basata a volte su un criterio soggettivo, in riferimento all'organo autore del provvedimento di ritiro dell'atto precedentemente emanato, oppure in altre occasioni su un criterio oggettivo, impostato sul tipo di vizio inficiante l'originario provvedimento, a seconda, cioè, che si tratti di vizio di legittimità o di merito<sup>32</sup>.

In tal senso, alcuni autori hanno rilevato come costituisce annullamento l'atto di ritiro emanante da un organo gerarchicamente sovraordinato rispetto a quello autore dell'atto inizialmente emanato, mentre la revoca, secondo l'autore, ricorre nei casi in cui sia lo stesso organo emanante l'atto invalido o inopportuno a ricorrere in via di autotutela.

Indubbiamente, il criterio oggettivo è prevalso nelle applicazioni dottrinali e giurisprudenziali rispetto al più risalente criterio soggettivo, pur subentrando a contemperamento un principio cosiddetto temporale e cioè basato sulla circostanza che il vizio inficiante il provvedimento risalga al momento della sua emanazione o sia sopravvenuto nel corso del tempo, avendosi in tal modo un provvedimento di revoca quando l'amministrazione intenda ritirare il proprio atto originario per cause sopravvenute, ed annullamento quando la rimozione riguardi un atto affetto sin dall'origine da un vizio di legittimità o di merito<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> A. DE VALLES, *La validità degli atti amministrativi*, Roma, 1917, 387; C. VITTA, *La revoca degli atti amministrativi*, in *Foro amm.*, 1930, IV, 33; A. MAURO, *Annullamento d'ufficio, revoca e revocazione*, in *Circolo giuridico*, 1932, I, p. 195.

<sup>32</sup> Per una rassegna delle diverse posizioni della dottrina, cfr. P. SALVATORE, *Revoca degli atti. III) revoca degli atti amministrativi (voce)*, in *Enc. giur.*, Roma, 1991, vol. XXVII, 4; P. VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, Milano, 1972, 473.

<sup>33</sup> Gli atti di ritiro presentano alcuni caratteri comuni: innanzitutto essi sono discrezionali, in quanto non costituisce un obbligo per la pubblica amministrazione provvedere alla loro emanazione, ma solo una possibilità per la stessa di eliminare, modificare o di mantenere in vita i provvedimenti precedentemente emanati, anche se viziati. Ne consegue che l'esercizio del potere di autotutela in caso di provvedimenti illegittimi o inopportuni non costituisce, pertanto, un dovere della pubblica amministrazione, la quale, invece, è dotata di ampia discrezionalità in relazione all'esercizio dello stesso; l'autotutela infatti, proprio perché costituisce espressione di un'attività materialmente amministrativa è sempre utilizzata in funzione dell'interesse pubblico e, quindi, sarà la stessa amministrazione a valutare, caso per caso, se i propri obiettivi saranno più efficacemente raggiunti mantenendo in vita l'atto oppure eliminandolo dal sistema. Tale valutazione che verrà effettuata attraverso una comparazione e ponderazione della prevalenza dell'interesse particolare soddisfatto dall'atto invalido, quello particolare soddisfatto dall'atto di autotutela o quello dell'interesse generale alla rimozione del conflitto potenziale. In tal senso la dottrina e la giurisprudenza hanno costantemente rilevato come per procedere nel ritiro di un atto invalido, sia illegittimo che inopportuno, non è sufficiente il solo interesse al mero ripristino della

L'esercizio del potere di autotutela spontanea è, pertanto, condizionato dalla sussistenza di un interesse pubblico, in quanto con l'esercizio di tale potere non si tende alla restaurazione dell'ordine giuridico violato ma, come per ogni altro atto amministrativo, alla soddisfazione di un interesse concreto ed immediato della pubblica amministrazione.

In relazione alla comparazione di tutti gli interessi presenti della vicenda che la pubblica amministrazione deve effettuare anche nell'esercizio del potere di autotutela, l'aspetto di maggior rilievo riguarda il problema dell'affidamento ingenerato nel privato dal provvedimento originario, per effetto del decorso temporale.

Proseguendo nella presente disamina occorre effettuare una puntualizzazione in ordine alla natura degli atti di ritiro in quanto questi ultimi presentano l'indubbio carattere di provvedimenti esecutori. Non a caso tali atti una volta integrati i requisiti di efficacia ed obbligatorietà previsti dalla legge, possono essere portati ad esecuzione coattiva da parte dell'amministrazione, nei modi e termini previsti dalla legge anche per gli atti di primo grado. Inoltre, si precisa che essi sono provvedimenti formali, in quanto il procedimento e le forme sono le medesime di quelle prescritte e previste in via generale per il provvedimento amministrativo, anche sotto il profilo della motivazione dell'atto.

Come accennato in precedenza l'esercizio del potere di provvedere in via di autotutela compete alla pubblica amministrazione *ex officio*. Questo peraltro non significa che l'amministrazione non possa essere sollecitata in tale intervento da una specifica istanza del soggetto che si ritiene danneggiato dal provvedimento.

Con riferimento a tale ultimo aspetto si è aperto un dibattito in ordine al se, in relazione a tale richiesta del privato, la pubblica amministrazione sia tenuta giuridicamente ad intervenire. In altre parole ci si chiede se si configuri un dovere dell'amministrazione di emanare provvedimenti in relazione a tale istanza del privato.

Riprendendo quanto sopra detto in merito alla discrezionalità dell'amministrazione nell'esercizio del potere di autotutela e nella valutazione

---

legalità violata, ma è necessaria la sussistenza di un ulteriore interesse pubblico concreto ed attuale al ritiro del provvedimento.

dell'interesse pubblico alla rimozione o conservazione dell'atto, generalmente viene coerentemente ritenuto che l'istanza del privato non possa in alcun modo obbligare l'amministrazione ad intervenire; anche costante giurisprudenza è contraria alla configurazione nel nostro ordinamento di un tale tipo di dovere.

Sulla base della circostanza che l'esercizio del potere di autotutela rappresenta comunque un'attività diretta al perseguimento degli obiettivi pubblici, esso non può essere oggetto di rinuncia da parte della stessa pubblica amministrazione<sup>34</sup>.

Le considerazioni fino ad ora effettuate sono però ad oggi da integrare e valutare alla luce delle varie e recenti riforme legislative intervenute sul punto. In tale prospettiva, la "legge Madia" appare significativa ma occorre anche menzionare un recentissimo intervento avutosi con il Decreto legge 31 maggio 2021 n. 77<sup>35</sup> attraverso il quale si è tornati nuovamente ad incidere sulla legge generale sul procedimento amministrativo<sup>36</sup>.

In questa circostanza, le modifiche sono state orientate a garantire l'attuazione del noto Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano<sup>37</sup>, non solo

---

<sup>34</sup> Appare interessante il parere reso dal Consiglio di Stato, Sez. Comm. Spec. n. 1640 del 13 luglio 2016 in forza del quale si afferma che l'art. 21 *nonies* della legge 241 del 1990 nel fissare un termine finale generale per l'adozione di atti di autotutela (e, nel caso della SCIA, di atti repressivi, inibitori o conformativi), ha introdotto un 'nuovo paradigma' nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione: nel quadro di una regolamentazione attenta ai valori della trasparenza e della certezza, il legislatore ha fissato termini decadenziali di valenza nuova, non più volti a determinare l'inoppugnabilità degli atti nell'interesse dell'amministrazione, ma a stabilire limiti al potere pubblico nell'interesse dei cittadini, al fine di consolidare le situazioni soggettive dei privati.

<sup>35</sup> Il testo della legge è consultabile al seguente url: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/05/31/21G00087/sg>; decreto legge convertito con modificazioni dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108

<sup>36</sup> Il decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, anche comunemente detto decreto semplificazioni, tra le altre disposizioni, è intervenuto in modo sostanziale sulla materia del procedimento amministrativo, anche introducendo delle modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241.

<sup>37</sup> In data 25 aprile il Governo ha trasmesso al Parlamento il testo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), oggetto di comunicazioni del Presidente del Consiglio alle Assemblee di Camera e Senato il 26 e 27 aprile. Sulle comunicazioni sono state approvate le risoluzioni n. 6/00189 della Camera e n. 6/00188 del Senato e, successivamente, il 30 aprile 2021, il PNRR è stato ufficialmente trasmesso alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 18 del regolamento (UE) 2021/241 del Dispositivo di ripresa e resilienza (*Recovery and Resilience Facility* - RRF). Il 4 maggio 2021 il medesimo testo è stato trasmesso anche al Parlamento italiano. Ai sensi dell'articolo 19 del Regolamento, la Commissione europea ha pubblicato il 22 giugno 2021 la proposta di Decisione di esecuzione del Consiglio, accompagnata da una dettagliata analisi del Piano, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, (CID). Annessa a tale decisione, in data 8 luglio 2021, è stato pubblicato l'allegato riveduto della Decisione di esecuzione del consiglio. La proposta di Decisione è stata discussa nel Comitato Economico e Finanziario e dai Consiglieri Finanziari ed è stata formalmente approvata dal Consiglio ECOFIN il 13 luglio 2021

introducendo nuovi meccanismi di coordinamento amministrativo e accelerando determinati procedimenti ma anche risolvendo alcune farraginosità che caratterizzano il procedimento amministrativo nel suo complesso.

Sotto questo angolo prospettico si deve sottolineare che il legislatore ha ridotto ulteriormente, da diciotto a dodici mesi, i termini per l'esercizio del potere di autotutela, con l'intento di rafforzare la stabilità dei provvedimenti amministrativi, delineando un contesto giuridico<sup>38</sup> più funzionale alla ripresa economica<sup>39</sup>. La stabilità dei rapporti giuridici, infatti, è una delle principali domande avanzate dagli operatori economici all'amministrazione, insieme alla certezza dei tempi procedurali e alla prevedibilità delle decisioni amministrative.

Come è stato rilevato nelle pagine precedenti, prima della Legge n. 124/2015 l'annullamento d'ufficio dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici era sottoposto allo stesso termine previsto per gli altri provvedimenti ("un termine ragionevole"). Questo termine era elastico e andava stabilito a seconda delle specificità del caso concreto, anche in ragione del bilanciamento tra interessi pubblici e privati alla conservazione e alla rimozione del provvedimento. Ora, invece, il "termine ragionevole", per queste particolari tipologie di provvedimenti, è stato determinato dalla legge in dodici mesi (prima, diciotto). Si può osservare a tal proposito che, sul piano teorico e dogmatico, l'impatto innovativo a cui si è appena fatto riferimento sembra essere minimo, in quanto il provvedimento si colloca nel solco già tracciato dalla "Legge Madia" che aveva introdotto la necessità di predeterminare un lasso di tempo per l'annullamento d'ufficio di alcuni tipi

---

<sup>38</sup>Più precisamente, si tratta di tre disposizioni che compongono il titolo VI del provvedimento (rubricato "Modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241") e che hanno ad oggetto l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inerzia della pubblica amministrazione (art. 61, D.L. n. 77/2021), l'attestazione del decorso dei termini per la maturazione del silenzio assenso (art. 62, D.L. n. 77/2021) e i termini per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio di provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici (art. 63, D.L. n. 77/2021). In realtà, il titolo in questione comprende anche una quarta disposizione (l'art. 63-bis, D.L. n. 77/2021), che non verrà esaminata in questa sede, perché del tutto avulsa dalla L. n. 241/1990

<sup>39</sup>In proposito, cfr. Ref Ricerche, *Iter autorizzativi e semplificazione: la Conferenza di servizi. Analisi empirica e indagine sul campo*, giugno 2015, 12 ss. Sull'importanza della stabilità dei rapporti giuridici per i mercati, cfr. M. Trimarchi, *Stabilità del provvedimento e certezze dei mercati*, in *Dir. amm.*, 2016, 321 ss.



di provvedimenti, al fine di rafforzare la tutela del legittimo affidamento degli interessati<sup>40</sup>.

Sul versante pratico, invece, l'impatto della disposizione non va sottovalutato. Ciò è dovuto al fatto che, in realtà, si è operato un taglio rilevante dei termini procedurali ovvero di un terzo<sup>41</sup>.

Tale riflessione si basa sulla circostanza che la summenzionata riduzione è particolarmente incidente se si considera che, entro dodici mesi, non va solo avviato il procedimento di annullamento d'ufficio, ma deve essere adottato il provvedimento di autoannullamento<sup>42</sup>. È questa la vera novità.

L'amministrazione, oltre tale termine, può assumere al massimo provvedimenti con decorrenza *ex nunc*, a condizione che ne sussistano i presupposti.

Si pone un'ulteriore riflessione riconducibile al fatto che questa riduzione dei termini per l'esercizio dei poteri di autotutela e per determinati provvedimenti si accompagna a corposi interventi organizzativi, che

---

<sup>40</sup> cfr. M. ALLENA, *L'annullamento d'ufficio. Dall'autotutela alla tutela*, Napoli, 2018, nonché M. MACCHIA, *Sui poteri di autotutela: una riforma in senso giustiziale*, in questa *Rivista*, 2015, 634 ss. e M. RAMAJOLI, *L'annullamento d'ufficio alla ricerca di un punto d'equilibrio*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 99 ss. Sulla L. 7 agosto 2015, n. 124, art. 6, cfr. M. MACCHIA, *L'autotutela amministrativa*, in B.G. MATTARELLA - E. D'ALTERIO (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione. commento alla Legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, Milano, 2017, 155 ss. L'impatto di questa preclusione temporale è particolarmente importante, perché sembra incrinare uno dei dogmi centrali del diritto amministrativo, quello dell'inesauribilità del potere: in proposito, cfr. M. TRIMARCHI, *Decisione amministrativa di secondo grado ed esaurimento del potere*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2017, 189 ss. e Id., *L'inesauribilità del potere amministrativo. Profili critici*, Napoli, 2018, 11 ss. e 187 ss.

<sup>41</sup> Secondo il Consiglio di Stato tale confine temporale introduce un 'nuovo paradigma' nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione: nel quadro di una regolamentazione attenta ai valori della trasparenza e della certezza, il legislatore del 2015 ha fissato termini decadenziali di valenza nuova, non più volti a determinare l'inoppugnabilità degli atti nell'interesse dell'amministrazione, ma a stabilire limiti al potere pubblico nell'interesse dei cittadini, al fine di consolidare le situazioni soggettive dei privati. In altri termini, ad avviso della Commissione Speciale, è possibile affermare che la legge n. 124, con la novella all'art. 21-nonies della legge n. 241, abbia introdotto una nuova 'regola generale' che sottende al rapporto tra il potere pubblico e i privati: una regola di certezza dei rapporti, che rende immodificabile l'assetto (provvedimentale – documentale - fattuale) che si è consolidato nel tempo, che fa prevalere l'affidamento. Una regola speculare – nella ratio e negli effetti – a quella dell'inoppugnabilità, ma creata, a differenza di quest'ultima, in considerazione delle esigenze di certezza del cittadino (mentre l'inoppugnabilità considera, da decenni, quelle dell'amministrazione, con un termine nove volte più breve). Una regola che, per essere effettiva, deve essere applicata senza prestarsi a prassi elusive quale sarebbe, ad esempio, quella di ritenere che per il rispetto del termine di diciotto mesi sia sufficiente un mero avvio dell'iter dell'autotutela, magari privo di motivazioni e destinato a protrarsi per anni, mentre invece il termine va riferito alla compiuta adozione degli atti di autoannullamento. Consiglio di Stato, Commissione speciale, parere 30 marzo 2016, n. 839.

<sup>42</sup> Come era stato ritenuto necessario dal Cons. Stato, parere del 30 marzo 2016, n. 839, per evitare "prassi elusive".

dovrebbero consentire all'amministrazione di mantenere la stessa profondità nella ponderazione degli interessi. Per il resto, l'impianto della disposizione resta inalterato.

In buona sostanza, per gli altri provvedimenti amministrativi, l'annullamento può essere operato "entro un termine ragionevole". In ogni caso, devono essere bilanciati l'interesse a ripristinare la legalità dell'azione amministrativa, quello dei beneficiari del provvedimento e quello di eventuali controinteressati.

In ultima analisi, si può osservare che il termine di dodici mesi non opera se i provvedimenti sono "*conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato*"<sup>43</sup>.

Sembrano, tuttavia, rimasti irrisolti, alcuni profili controversi dell'annullamento d'ufficio<sup>44</sup> dei provvedimenti amministrativi emanati sulla base di dichiarazioni dei privati, come il termine iniziale di decorrenza dei dodici mesi e il "rapporto osmotico" con la decadenza di cui all'art. 75, d.P.R. n. 445/2000<sup>45</sup>, che, secondo una possibile interpretazione, potrebbe consentire di derogare alla preclusione temporale in questione anche in caso di errore del

---

<sup>43</sup> Cfr. L. n. 241/1990, art. 21- *nonies* . Per poter derogare al termine dei dodici mesi, è necessario che le false rappresentazioni dei fatti e le dichiarazioni sostitutive false o mendaci siano determinanti per l'adozione del provvedimento ampliativo, secondo un'interpretazione ormai consolidata nella giurisprudenza amministrativa. Cfr. ad esempio Cons. Stato, Sez. V, 27 giugno 2018, n. 3940. Così, Cons. Stato, Sez. VI, 15 marzo 2021, n. 2207.

<sup>44</sup> È importante ricordare che i caratteri del potere di autotutela nell'ambito del nostro ordinamento, prima dell'introduzione di tale normativa, venivano sostanzialmente individuati dalla dottrina in una serie di elementi.

In primo luogo nell'impossibilità per la pubblica amministrazione di intervenire sugli effetti del ritiro modulandone la retroattività e dovendo quindi la stessa conformarsi alla generale configurazione dell'annullamento d'ufficio come provvedimento con effetti retroattivi e della revoca come atto con efficacia non retroattiva. In secondo luogo non vi erano limiti temporali all'esercizio di un intervento in autotutela, diversamente da altri ordinamenti europei: il trascorrere del tempo non precludeva l'esercizio del potere ma si riteneva rendesse solo necessaria una più robusta e consistente motivazione in merito alla comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti nella vicenda. In terzo luogo non era previsto alcun meccanismo di compensazione patrimoniale per il privato danneggiato dal provvedimento di ritiro: allo stesso rimaneva solo la generale possibilità di ricorrere giudizialmente dimostrando l'illegittimità del provvedimento. La disciplina introdotta in parte recepisce, su alcuni istituti fondamentali, i principi ed i caratteri elaborati in sede dottrinale e giurisprudenziale, ed in parte li innova. In generale le nuove norme sono ispirate dalla necessità del rispetto del principio di legalità anche nell'ambito dell'autotutela, fornendo quindi una disciplina dei principali atti di ritiro e superando così l'antica impostazione dottrinale e giurisprudenziale secondo la quale tali istituti potevano trovare generale applicazione solo in virtù della posizione di supremazia della pubblica amministrazione.

<sup>45</sup> Così, Cons. Stato, Sez. VI, 15 marzo 2021, n. 2207.

dichiarante su valutazioni giuridiche opinabili, con l'effetto di stemperare notevolmente l'impatto della disposizione sull'affidamento dei privati e sulla stabilità dei provvedimenti<sup>46</sup>.

A questo punto della trattazione si ritiene utile esaminare, in modo sintetico, alcuni aspetti di *interferenza* tra la disciplina dell'autotutela, come risultante dalle modifiche apportate dalla legge n. 124 del 2015 e dai successivi decreti di attuazione e l'istituto della conferenza di servizi che è stata inclusa nell'ambito dell'ampia delega conferita nel 2015 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Sotto questo angolo prospettico, non a caso, il parere del Consiglio di Stato n. 839 del 2016, che ha fornito alcune indicazioni generali sui recenti

---

<sup>46</sup> L'art. 21- *nonies*, comma 2, L. n. 241/1990, infatti, fa salva l'applicazione delle sanzioni previste al capo VI del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, tra le quali è compreso l'art. 75. La combinazione tra le due disposizioni determinerebbe una "anestetizzazione" del termine per esercitare l'annullamento d'ufficio, come sostenuto da Cons. Stato, Sez. VI, 15 marzo 2021, n. 2207. Il ragionamento è il seguente: secondo una consolidata giurisprudenza, per la non veridicità di quanto dichiarato ai fini della decadenza di cui all'art. 75, d.P.R. n. 445/2000, è irrilevante la condizione soggettiva del dichiarante e non è necessaria una sentenza penale definitiva di condanna (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 31 dicembre 2019, n. 8920; Cons. Stato, Sez. V, 12 giugno 2019, n. 3940; Cons. Stato, Sez. V, 3 febbraio 2016, n. 404; Cons. Stato, Sez. V, 24 luglio 2014, n. 3934). Al contempo, l'espressione "falsa rappresentazione dei fatti", di cui all'art. 21- *nonies*, comma 2-*bis*, L. n. 241/1990, comprenderebbe anche l'errore su valutazioni opinabili di carattere giuridico, sia per l'amministrazione che per il privato, come sarebbe ricavabile dai principi formulati da Cons. Stato, Ad. plen., 25 settembre 2020, n. 16, a proposito delle dichiarazioni non veritiere rese in procedure per l'affidamento di contratti pubblici. Di conseguenza, "[l]e due norme [...] non sono antitetiche tra di loro, ma trovano il punto d'incontro nel principio per il quale l'affidamento va garantito solo se è legittimo e se quindi il provvedimento favorevole non è stato acquisito coartando o inquinando o (ancora) deviando la volontà dell'amministrazione attraverso non veritiere rappresentazione della realtà, sia con la produzione di documentazione fuorviante che con la predisposizione di dichiarazioni dal contenuto omissivo ovvero non rispondente a quanto era richiesto di dichiarare". L'approdo conclusivo, inevitabilmente, è che, per esercitare l'annullamento d'ufficio su errori di diritto oltre il termine previsto all'art. 21-*nonies*, la sentenza penale di condanna è condizione necessaria solo se un procedimento penale nei confronti del dichiarante sia stato già avviato, perché, in questo caso, "il provvedimento amministrativo [...], insieme con la dichiarazione non veritiera, va considerato quale 'corpo di reato'" (così, Cons. Stato, Sez. VI, 15 marzo 2021, n. 2207). Mette conto di evidenziare, però, che il caso in questione non riguarda un errore di diritto su una valutazione opinabile di natura giuridica, ma la falsa attestazione di un requisito (il possesso della personalità giuridica). In ogni caso, lo stesso Consiglio di Stato aveva suggerito, in passato, di precisare l'espressione "false rappresentazioni dei fatti" per risolvere ogni ambiguità rispetto agli errori di diritto su valutazioni opinabili di natura giuridica" (cfr. Cons. Stato, parere del 30 marzo 2016, n. 839 e parere del 4 agosto 2016, n. 1784). I rischi della confusione tra d.P.R. n. 445/2000 e legge generale sul procedimento amministrativo sono stati segnalati da M.A. SANDULLI, *La semplificazione della produzione documentale mediante le dichiarazioni sostitutive di atti e documenti e l'acquisizione d'ufficio (art. 18, l. n. 241 del 1990 e d.P.R. n. 445 del 2000)*, in Id. (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2020, 181 ss. Sulla sentenza del Consiglio di Stato qui richiamata, cfr. M.A. SANDULLI, *Addenda 2021 a "Principi e regole dell'azione amministrativa"*, in *Giustiziainsieme.it*, 2 settembre 2021.

orientamenti normativi in tema di autotutela, si sofferma sui rapporti tra la disciplina dell'annullamento d'ufficio e l'istituto della conferenza di servizi.

Il problema che si pone concerne l'individuazione dei soggetti autorizzati a ritirare in autotutela la determinazione conclusiva della conferenza e l'iter all'esito del quale il relativo provvedimento può essere adottato.

Posto che «*la determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione procedente all'esito della stessa, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati*» (articolo 14-*quater*, comma 1 della legge n. 241 del 1990), occorre individuare quali siano i soggetti e gli organi abilitati ad agire in via di autotutela una volta conclusasi la conferenza di servizi. È questa la problematica che è oggetto della presente analisi.

In tale prospettiva, si osserva che, secondo un primo orientamento, le singole amministrazioni, previa adeguata motivazione, sarebbero legittimate, anche dopo l'esito della conferenza, ad annullare o revocare in sede di autotutela gli assensi espressi nel corso della procedura.

Il presupposto logico-concettuale posto a fondamento di tale tesi è quello secondo cui le singole amministrazioni, pur agendo in modo collaborativo e coordinato in sede di conferenza, restano comunque gli unici e autonomi centri di imputazione del tratto decisionale di propria competenza, ragione per cui alle stesse sarebbe garantita la possibilità di esprimere, in un secondo momento, una volontà di segno opposto rispetto a quella rappresentata in sede di conferenza.

Risulta di solare evidenza che tale possibilità risulterebbe logicamente preclusa laddove la conferenza di servizi fosse qualificabile come un organo collegiale munito di competenza autonoma rispetto alle originarie amministrazioni. Tuttavia, come è noto, la conferenza di servizi non assurge né a collegio né ad ufficio dell'amministrazione configurandosi, piuttosto, quale modulo procedimentale privo, in quanto tale, di una propria autonomia ed individualità rispetto ai singoli membri partecipanti alla conferenza. Sulla natura della conferenza di servizi e al relativo dibattito sorto in dottrina si dirà compiutamente in seguito.

Con riferimento alla *quaestio iuris* trattata in tale sede si osserva che, in base a un secondo orientamento, la possibilità di ritirare in autotutela la volontà

espressa in sede di conferenza non sarebbe riconosciuta a tutte le amministrazioni intervenute, ma solo all'amministrazione chiamata ad adottare la determinazione conclusiva.

Ci si chiede, allora, quale sia la *ratio essendi* di tale tesi. Il presupposto logico di tale assunto ermeneutico risiederebbe nel fatto che, una volta intervenuta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, tale statuizione oggettivizza gli apporti forniti dalle diverse amministrazioni e li sintetizza in un'unica determinazione finale, la quale rientra nella responsabilità e, quindi, nella disponibilità della sola amministrazione precedente. Ne deriva un dato incontrovertibile costituito dal fatto che tale amministrazione potrebbe, una volta valutate tutte le circostanze rilevanti ai fini dell'esercizio dell'autotutela, – e, *in primis*, l'interesse pubblico al ritiro - procedere *motu proprio*, senza la necessità di indire una nuova conferenza di servizi.

Un terzo orientamento, invece, ritiene che gli atti adottati in seno alla conferenza di servizi costituiscono il frutto di una sintesi decisionale non unilateralmente ricusabile dalle singole amministrazioni ovvero dalla sola amministrazione precedente.

L'aspetto denso di significato, in tale prospettiva, è costituito dal fatto che l'eventuale adozione di un atto di ritiro della determinazione conclusiva della conferenza dovrebbe necessariamente tenere conto del principio del *contrarius actus*. Tale principio si pone come necessario nell'ambito di tale questione in quanto impone di seguire, al fine di rimuovere dal mondo giuridico un atto già adottato, il medesimo *iter* procedimentale osservato per l'emanazione dello stesso. Anche su quest'ultimo aspetto si dirà compiutamente più avanti nella trattazione della presente disamina.

D'altronde, laddove si propendesse per la soluzione opposta (nel senso, cioè, di ammettere che il potere di autotutela possa essere esercitato anche dalla sola amministrazione precedente), si consentirebbe a uno solo dei soggetti coinvolti nella vicenda di comportarsi quale sostanziale *dominus* della conferenza e dei relativi effetti e questo rischio sarebbe particolarmente evidente nel caso di revoca per le ipotesi di "*nuova valutazione dell'interesse pubblico originario*".

È evidente, infatti, che la valutazione collegiale e condivisa dell'interesse pubblico sotteso ai lavori della conferenza verrebbe del tutto vanificata

laddove si ammettesse che una singola amministrazione – in particolare, quella precedente – possa travolgere *motu proprio* le valutazioni delle altre amministrazioni coinvolte.

L'approccio in questione è stato fortemente auspicato dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato in sede di parere dell'aprile del 2016 sullo schema di decreto legislativo di riforma dell'istituto della conferenza di servizi.

## **1.2 Lo *jus poenitendi* della pubblica amministrazione e il metodo di funzionamento del meccanismo di autotutela per la conferenza di servizi.**

*La prima problematica su cui si intende focalizzare l'indagine è l'introduzione di una disciplina esplicita in tema di provvedimenti di secondo grado, previsione che colma una lacuna perdurante fin dalla versione originaria dell'istituto e da più parti fortemente auspicata.*

*È noto infatti che, pur avendo il legislatore, riforma dopo riforma, avvertito fin troppo frequentemente la necessità di regolarne anche il dettaglio, la disciplina della conferenza di servizi era sempre risultata carente di un'indicazione, sotto qualsiasi forma, con riferimento al metodo di funzionamento del procedimento di autotutela per le ipotesi in cui il provvedimento di primo grado fosse stato adottato a seguito di un modulo conferenziale.*

*In tale sede l'attenzione si pone, quindi, in ordine alla decodificazione del concetto di *jus poenitendi* delle amministrazioni pubbliche. Prima di affrontare la tematica relativa al meccanismo di funzionamento dell'autotutela nel contesto di un tale procedimento e, quindi, delle innovazioni introdotte dalla "legge Madia" in merito, si tenta di ricostruire il concetto di autotutela amministrativa avendo come coordinate ermeneutiche le varie tesi dottrinarie e come stelle polari le pronunce più significative della giurisprudenza. Successivamente si procede a delineare la questione che per lungo tempo è apparsa controversa relativa al potere dell'amministrazione di agire in via di autotutela nell'ambito della conferenza di servizi.*

L'analisi che si vuol condurre in questa sede riguarda la portata e l'operatività dell'autotutela nell'ambito della conferenza di servizi.

Prima di addentrarsi nell'esame del meccanismo di funzionamento dell'istituto *de quo* occorre preliminarmente delineare il concetto di autotutela per meglio comprenderne gli effetti operativi in seno alla conferenza di servizi, disciplinata dalla nota legge sul procedimento amministrativo. Si parta dal contenuto attuale dell'art. 21 *nonies* della Legge n. 241/90<sup>47</sup>.

Ebbene, più specificatamente in tale sede ci si domanda cosa sia, in realtà, lo *ius poenitendi* della pubblica amministrazione. In buona sostanza la domanda che l'interprete si pone è quale sia, per un verso, la portata e, per l'altro, come vada individuata la *ratio essendi* dell'istituto *de quo*. Tale questione non è solo meramente teorica in quanto l'esercizio del potere in autotutela caratterizza in concreto l'agere di molteplici amministrazioni pubbliche, con ricadute notevoli nei rapporti con l'utenza finale ovvero dei cittadini.

Senza pretese di esaustività, in tale linea ricostruttiva si osserva, pertanto, che nel voler dare un concetto iniziale di autotutela nel diritto amministrativo, si può far riferimento ad una celebre definizione dell'istituto data da un illustre autore, il quale l'ha descritta come capacità della pubblica Amministrazione di *farsi giustizia da sé* " con i mezzi amministrativi a sua disposizione e salvo il sindacato giurisdizionale"<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> 1. Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-octies, comma 2, può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole, comunque non superiore a dodici mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20, e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo.

2. È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole.

2-bis. I provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di dodici mesi di cui al comma 1, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

<sup>48</sup> F. BENVENUTI, *Autotutela (Dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1959, p. 538.

Svariate sono state le posizioni e gli orientamenti dottrinali<sup>49</sup> volte a definire i sui fondamenti, la natura ed i limiti di tale potere<sup>50</sup>.

Ci si chiede il motivo di tanto coinvolgimento e varietà di opinioni e questo appare riconducibile soprattutto alla circostanza che, nonostante l'applicazione più che centenaria dell'istituto risalente fin dalle prime manifestazioni esterne della neonata pubblica amministrazione dell'Italia postunitaria, non vi è mai stata una univoca definizione di autotutela.

Tale lacuna è stata principalmente determinata dalla mancanza di una normativa unitaria e coerente su tale istituto in grado di fissarne definitivamente i fondamenti, i contenuti ed i caratteri.

Le poche isolate disposizioni che era dato riscontrare nella normativa si riferivano esclusivamente ai singoli istituti applicativi (annullamento, revoca, sanatoria, ect.) che, tradizionalmente, dalla dottrina e dalla giurisprudenza venivano costantemente fatti rientrare nell'ambito dell'autotutela. Da tali considerazioni è, quindi, facilmente riscontrabile la circostanza per cui l'autotutela sia stata per lungo tempo un concetto derivato, che veniva definita attraverso l'esame delle singole fattispecie applicative.

In realtà, tralasciando al momento le novità introdotte con la riforma della legge n. 241 del 1990 ad opera delle leggi successive, occorre sottolineare come la mancanza di una precisa legislazione sul punto possa essere ricondotta ad una non avvertita necessità di tali previsioni, in quanto l'esercizio del potere di autotutela è sempre stato ricompreso nell'ambito di una potestà intrinseca e generale della pubblica amministrazione, come manifestazione della sua capacità di intervenire unilateralmente su ogni questione di sua competenza e, quindi, quale espressione del più generale concetto di autarchia.

In tal senso si è espressa costante dottrina, la quale considera quali manifestazioni di autarchia, intesa come titolarità di pubblici poteri da parte dell'ente, le seguenti potestà<sup>51</sup>:

- a) il potere di agire emanando atti amministrativi;

---

<sup>49</sup> Fra i numerosi contributi sul tema ci si limiterà qui a richiamare: F. BENVENUTI, *Autotutela (Dir. amm.)*, op. cit; G. GHETTI, *Autotutela della Pubblica Amministrazione*, in: *Dig. Disc. Pubbl., ad vocem*, 1987; G. CORAGGIO, *Autotutela (Dir. Amm.)*, in: *Enc. Giur.*, Ist. Enc. Treccani, Roma, 1988.

<sup>50</sup> Cfr. CONTESSA, *Studi e lezioni di diritto amministrativo*, La Tribuna, Piacenza, 2018; G. BARONE, *Autotutela amministrativa e decorso del tempo*, in *Tempo, spazio e certezza dell'azione amministrativa*, Atti del XLVIII Convegno di studi di Scienza dell'Amministrazione, Varenna, Milano, 2002.

<sup>51</sup> *Ex multis* Delpino-Del Giudice, *Manuale di diritto amministrativo*, ed. Simone, ed. 33, 2016, p. 97.



- b) il potere di certificazione;
- c) il potere di autorganizzazione;
- d) l'autotutela.

Ne consegue che il potere di agire in via di autotutela costituisce esplicazione della generale posizione di supremazia e preminenza attribuita nell'ordinamento alla pubblica amministrazione, che si manifesta nella capacità della stessa di provvedere autonomamente alla salvaguardia e realizzazione dell'interesse pubblico, anche successivamente all'emanazione del provvedimento.

Descritti in tali caratteri i fondamenti del potere di autotutela, i maggiori sforzi dottrinali si sono incentrati sull'ampiezza e la natura di tale potere. Secondo una tesi più risalente e maggiormente restrittiva, l'autotutela si identificava con l'esecutorietà dei provvedimenti, cioè col potere di esecuzione coattiva diretta degli atti amministrativi<sup>52</sup>.

A seguito degli studi di altri autori, il concetto viene esteso anche alla manifestazione del potere di riesame, cioè di verifica da parte della pubblica amministrazione della validità dei suoi provvedimenti e, nel suo aspetto più rilevante, del ritiro dei provvedimenti invalidi, principalmente attraverso gli istituti della revoca e dell'annullamento, come si è avuto modo di indicare nelle pagine precedenti.

Per completezza argomentativa, occorre tuttavia osservare che è solo alla fine degli "anni cinquanta" che il concetto di autotutela si arricchisce di nuove figure e contenuti nell'elaborazione di un importante autore, il quale descrive l'istituto in esame come *quella parte di attività amministrativa con la quale la stessa pubblica amministrazione provvede a risolvere i conflitti potenziali o attuali insorgenti con gli altri soggetti, in relazione ai suoi provvedimenti ed alle sue pretese*<sup>53</sup>.

L'autotutela, quindi, rappresenta sempre un'attività sostanzialmente amministrativa, anche se secondaria o sussidiaria nel senso che essa ha lo

---

<sup>52</sup> *Ibidem*. Cfr. inoltre O. RANELLETTI - A. AMORTH, *Atti amministrativi*, in *Noviss. Dig. it.*, I 2, Torino, 1964, 1490, per i quali pertanto "il potere di eseguire anche coattivamente le proprie pretese è da ritenersi attribuito alle autorità amministrative anche senza cercarne volta a volta il fondamento o il titolo nelle leggi". Cfr., altresì, U. BORSI, *Fondamento giuridico dell'esecuzione forzata amministrativa*, in *Studi sen.*, 1905, 116 ss.; F. CAMMEO, *La esecuzione d'ufficio specie nei riguardi dei regolamenti comunali*, in *Giur. it.*, 1929, III; 1 ss. In giurisprudenza, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 11 agosto 1950, n. 381, in *Foro amm.*, 1951, I, 23.

<sup>53</sup> Cfr. BENVENUTI *op.cit.* 1959, p. 538

scopo di verificare la legittimità e l'opportunità nonché di garantire l'efficacia e l'esecuzione degli atti amministrativi precedentemente emanati dalla pubblica amministrazione nell'ambito dei suoi poteri di autarchia<sup>54</sup>.

Risulta chiaro che, all'interno del generale potere di autotutela, sono state elaborate una serie di distinzioni da parte dello stesso autore: in primo luogo si è soliti differenziare tra autotutela decisoria ed esecutiva.

La prima si attua mediante l'emanazione di atti tipici per i quali si parla di decisioni amministrative; la seconda invece consiste nel complesso di attività volte ad attuare le decisioni già adottate in precedenza dall'amministrazione, conosciute con il termine di esecuzione forzata amministrativa. L'autotutela decisoria a sua volta viene ripartita in due grandi categorie: quella dell'autotutela sugli atti, precedentemente posti in essere dalla pubblica amministrazione, e quella sui rapporti, volta a garantire l'utilità dei rapporti stessi.

L'autotutela sugli atti è ulteriormente suddivisa a seconda che le rispettive decisioni siano espressione di un potere spontaneamente esercitato dalla pubblica amministrazione stessa, volte ad incidere su un precedente provvedimento per la risoluzione di un conflitto potenziale di interessi (c.d. autotutela spontanea o auto impugnativa) oppure sia obbligatoriamente esercitato per espletare una funzione di controllo (c.d. autotutela necessaria)

---

<sup>54</sup> Cfr. S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Laterza, 2002, p. 131-132, per il quale "L'interesse generale o pubblico, da finalità superiore imposta *a priori* dalla legge e collocata come finalità superiore ai diritti e alle libertà (e posto così a fondamento delle grandi costruzioni giuridiche del diritto pubblico e della specificità del regime di diritto pubblico), diviene il risultato del conflitto e dell'armonizzazione spontanea degli interessi individuali, secondo il modello dell'utilitarismo". Sulla trasformazione del diritto amministrativo cfr. L. TORCHIA, *Diritto amministrativo, potere pubblico e società nel terzo millennio o della legittimazione inversa*, in Aa.Vv., *Il diritto amministrativo oltre confini*, cit., 45 ss.; Id., *Diritto ed economia fra Stati e mercati*, Napoli, 2016, 38, laddove l'Autrice osserva che il "diritto amministrativo si è ormai trasformato, nella sua pur breve vita, da diritto del potere pubblico in diritto della società, da diritto nazionale in diritto globale, da diritto normativo e giurisprudenziale in diritto di principi, da diritto delle prerogative sovrane in diritto costituzionalizzato. Si presentano, così, problemi nuovi ed inediti in vecchie come in nuove province (...)". Sulle criticità derivanti dai processi di globalizzazione, v., altresì, P. PERLINGERI, *Interpretazione ed evoluzione dell'ordinamento*, in *Riv. dir. priv.*, 2011, 159-160, per il quale "la scienza è trasmissione critica, ha natura problematica. Tale problematicità si accentua nell'epoca moderna caratterizzata da rapide trasformazioni socio-economiche e di forte internazionalizzazione dei rapporti. Non mancano le contraddizioni: da un lato, la tendenza del mercato ad egemonizzare la società, attraverso la *deregulation*, dall'altro, una iper-legificazione, attraverso la quale lo Stato moderno tende ad opprimere la società civile, quasi, a suggello di una profonda trasformazione, originata dalla diffusione dei centri di potere normativo".

oppure ancora in base ad un potere attivato in seguito ad un ricorso del destinatario del provvedimento (c.d. autotutela contenziosa).

Diverse contestazioni sono state mosse alla teoria del Benvenuti, in particolare con riferimento alla c.d. autotutela decisoria spontanea; secondo parte della dottrina, infatti, non sempre alla base di tale tipo di autotutela vi sarebbe un momento conflittuale e quindi quello che viene definito come un riesame non costituisce niente di diverso dal potere di provvedere attribuito in via generale dall'ordinamento alla pubblica amministrazione.

A questo punto ci si chiede come si svolga il meccanismo di funzionamento dell'autotutela in seno all'istituto di semplificazione e razionalizzazione dell'azione amministrativa attinente al metodo di svolgimento del procedimento amministrativo ovvero alla c.d. conferenza di servizi. Con quest'ultima espressione ci si riferisce ad un modulo procedimentale largamente impiegato dalle amministrazioni pubbliche in ambito sia istruttorio che decisorio<sup>55</sup>. *La sua utilità consiste nella possibilità di concentrare in un unico contesto (logistico e temporale) le posizioni delle diverse amministrazioni portatrici degli interessi pubblici coinvolti nel procedimento per pervenire a valutazioni e/o determinazioni condivise*<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> La tesi secondo cui la conferenza funge non da organo collegiale ma da modulo organizzatorio e procedimentale ha trovato l'avallo della Corte Costituzionale, pronunciatisi con le decisioni n. 62 dell'8 febbraio 1993 e n. 79 del 10 marzo 1996. In particolare si deve osservare, per completezza argomentativa, che la prima pronuncia si era occupata del presunto contrasto tra la legge su Roma Capitale e l'art. 128 Cost., ritenendo che la conferenza di servizi non sposti la competenza e, quindi, non invada la competenza degli enti locali. La seconda sentenza si è occupata della legge regionale in materia di smaltimento dei rifiuti: la legge statale 441/87 aveva previsto l'utilizzazione delle conferenze di servizi con il coinvolgimento delle autorità comunali interessate, mentre la legge regionale crea dei gruppi di valutazione autonomi, quali organi della regione in cui venivano invitati più o meno formalmente rappresentanti delle autonomie locali. La Consulta ha ritenuto che tali gruppi di valutazione non diano quelle garanzie assicurate dalla conferenza di servizi a tutte le p.a. partecipanti ed ha valutato la legge incostituzionale, qualificando la conferenza di servizi: mezzo generale dell'azione amministrativa. La questione è stata affrontata anche dal Consiglio di Stato: con pronuncia della IV sez. del 9 luglio 1999, n. 1193, i Giudici di palazzo Spada hanno concluso che la conferenza di servizi si atteggia alla stregua di mero modulo procedimentale e non costituisce anche un ufficio speciale della pubblica amministrazione autonomo rispetto ai soggetti che vi partecipano; tale modulo riverbera pertanto i suoi effetti (che sono di natura procedimentale) sull'atto finale, onde la non necessità di un'ulteriore notificazione del ricorso giurisdizionale ad un organo insussistente. L'assenza di una legittimazione processuale passiva impone, peraltro, che la notifica del ricorso, al pari di quanto dovrebbe accadere nel caso di atti adottati al di fuori della conferenza, vengano effettuate nei confronti di quei soggetti che in seno alla conferenza hanno, mercé atti eso-procedimentali, manifestato la propria volontà. In definitiva, il Consiglio di Stato ritiene che dal punto di vista della legittimazione passiva la conferenza abbia una valenza neutrale, dovendosi operare le dovute notificazioni come se non ci fosse.

<sup>56</sup> F. SCIARRETTA, *Nuove questioni in tema di conferenza di servizi*, nota a Cons. St., sez. VI, 23 maggio 2012, n. 3039, in *Il Foro amministrativo – CdS*, 2012, p. 3038.

Come osservato in data 13 agosto 2015, è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana la legge recante – al fianco di alcune limitate disposizioni direttamente applicabili – la delega al Governo per la riorganizzazione dell’assetto della pubblica amministrazione: si tratta di una normativa che si fonda su principi e criteri direttivi in grado di apportare una modifica per certi aspetti strutturale alla legge n. 241 del 1990.

Si ritiene opportuno segnalare ora talune novazioni riguardanti l’istituto della conferenza di servizi.

Gli aspetti su cui si andranno ad appuntare i dovuti approfondimenti riguardano la positivizzazione del procedimento di autotutela in conferenza, accompagnata dalla sibillina previsione di un autonomo potere di riesame in capo alle sole amministrazioni preposte alla cura degli interessi sensibili; l’ulteriore riduzione dei termini per l’adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento; l’introduzione della conferenza telematica, esplicitamente immaginata quale conferenza telematica “asincrona”.

Come emergerà dall’analisi di tali disposizioni, l’impressione complessiva a cui si perviene è che si sia cercato di ridefinire l’istituto ponendo il massimo accento sulla *ratio* della semplificazione amministrativa, anche al prezzo di sacrificare in maniera non marginale quella logica di coordinamento di interessi che rappresenta, a ben vedere, l’essenza più profonda del procedimento conferenziale. La prima problematica su cui si intende focalizzare l’indagine è l’introduzione di una disciplina esplicita in tema di provvedimenti di secondo grado, previsione che colma una lacuna perdurante fin dalla versione originaria dell’istituto e da più parti fortemente auspicata.

È noto infatti che, pur avendo il legislatore, riforma dopo riforma, avvertito fin troppo frequentemente la necessità di regolarne anche il dettaglio, la disciplina della conferenza di servizi era sempre risultata carente di un’indicazione, sotto qualsiasi forma, con riferimento al metodo di funzionamento del procedimento di autotutela per le ipotesi in cui il provvedimento di primo grado fosse stato adottato a seguito di un modulo conferenziale.

Tale previsione sarebbe invero risultata opportuna fin dal principio, giacché, in un simile settore, un implicito rinvio agli istituti di autotutela

regolati in via generale dalla Legge n. 241/1990 non risulta propriamente adeguato a risolvere talune problematiche peculiari, che si rivelano ontologicamente connaturate con la struttura stessa della conferenza e che, dopo anni, hanno richiesto un'opzione legislativa appositamente dedicata. Preliminarmente, prendendo le mosse dalla circostanza che, quantomeno nei confronti dell'amministrazione procedente, che ha adottato l'atto di primo grado, debba venire riconosciuto il potere di revocare il medesimo atto o di annullarlo d'ufficio, è possibile riscontrare, già in premessa, il dubbio su quale debba essere considerato il procedimento da seguirsi per pervenire a tale provvedimento di secondo grado. In altri termini, ci si domanda se l'ente decidente possa intervenire in autotutela *sic et simpliciter*, come agirebbe in presenza di un qualsiasi altro provvedimento di propria competenza ma emanato a seguito di procedimento classico lineare, oppure se, diversamente, il coinvolgimento di altri soggetti pubblici in conferenza, ovvero sia nel processo di formazione della volontà che ha condotto all'emanazione dell'atto di primo grado, abbia una qualche rilevanza anche sotto l'aspetto dell'esercizio dell'autotutela.

Secondariamente, nel silenzio della legge, dottrina e giurisprudenza appaiono altresì profondamente divise sull'eventuale attribuzione di una facoltà di agire in autotutela anche ai soggetti pubblici partecipanti alla conferenza e diversi dall'amministrazione procedente.

In relazione alla prima questione, sia le pronunce del giudice amministrativo sia i principali commenti intervenuti sulla materia si rivelano ormai solidamente concordi nell'indicare come l'amministrazione procedente, certamente legittimata all'esercizio dello *jus poenitendi* qualora ne ritenga sussistere i presupposti legali, sia però sempre gravata dall'onere di convocare una nuova conferenza di servizi, composta dai medesimi soggetti che avevano preso parte alla prima riunione, cui sottoporre l'intera vicenda, in applicazione del principio del *contrarius actus*.

Si reputa che sia la composizione stessa del modulo procedimentale, infatti, a giustificare l'inibizione di eventuali atti di ritiro unilaterali, che non siano suffragati da una complessiva rivisitazione collegiale dell'originaria posizione, atteso che la determinazione conclusiva del procedimento costituisce atto consequenziale rispetto agli esiti della conferenza. In un certo

senso, e come evidenziato in dottrina, una volta intervenuto l'assenso dei partecipanti, la materia regolata dalla determinazione finale può dirsi fuoriuscire dalla sfera di disponibilità dei partecipanti medesimi.

Ciò, dunque, induce a ritenere che l'esercizio del potere di autotutela sia possibile ma debba obbligatoriamente venire praticato attraverso una nuova, comune e contestuale valutazione globale degli interessi pubblici coinvolti, e, quindi, per il doveroso tramite di una nuova convocazione della conferenza di servizi.

Se, però, l'applicazione della regola del *contrarius actus* – che pare, invero, perfettamente conforme alla *ratio* ispiratrice del procedimento conferenziale – risulta ormai unanimemente riconosciuta valida nei confronti dell'amministrazione precedente, la situazione appare invece più confusa in tutte quelle ipotesi in cui si intendesse riconoscere un potere di autotutela in capo alle altre amministrazioni partecipanti. Considerato, d'altra parte, che nessuno dei soggetti presenti in conferenza è positivamente dotato del potere di convocare una nuova riunione strumentale all'esercizio dello *jus poenitendi*, la risposta al secondo quesito iniziale si risolve nell'indagine sul dubbio circa l'esistenza di un vero e proprio obbligo, ovvero, al contrario, di un mero onere di deliberazione discrezionale, a carico dell'amministrazione precedente, a seguito di un'eventuale richiesta di intervento in autotutela, formulato da un ente diverso, tra quelli che abbiano preso parte alla conferenza originaria. Al riguardo, dottrina e giurisprudenza si sono mostrate profondamente divise tra chi, in forza di un'incisiva applicazione del principio di leale collaborazione, ritiene che l'amministrazione precedente sia a tutti gli effetti obbligata a riconvocare la conferenza, in ipotesi di richiesta da parte di un soggetto terzo, e chi, all'opposto, assimilando tale evenienza alla riemersione di un malcelato ed inammissibile (ai sensi dell'art. 14 *quater*, comma 1) dissenso postumo, non riconosce affatto la sussistenza di alcun onere di riconvocazione a carico dell'ente decidente, al quale sarebbe più semplicemente richiesto solamente di vagliare la serietà dell'istanza del

soggetto terzo e di decidere, in seguito, ed in completa autonomia, dell'opportunità della convocazione di una nuova adunanza<sup>57</sup>

L'opzione interpretativa prevalente in dottrina e nella giurisprudenza amministrativa<sup>58</sup> riconosce alla conferenza di servizi la veste di un modulo organizzatorio-procedimentale, e quindi, la considera come una forma di raccordo tra più organi di separate Amministrazioni, privo di propria autonoma individualità che, quindi, non altera l'originaria ripartizione delle rispettive competenze<sup>59</sup>. A ciò si aggiunga, per completezza argomentativa che tale impostazione ermeneutica ha ricevuto l'avallo della Corte costituzionale<sup>60</sup>. Da tale impostazione ermeneutica è possibile individuare significative conseguenze in punto di imputazione del provvedimento finale e di legittimazione ad agire. Più specificatamente, si può osservare che l'atto adottato a conclusione della conferenza di servizi deve essere imputato esclusivamente all'Amministrazione che adotta il provvedimento finale

---

<sup>57</sup> In dottrina, v. F. Sciarretta, *Nuove questioni...* op. cit., p. 3046. In giurisprudenza, cfr. Cons. St., sez. VI, 3 marzo 2006, n. 1023; Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 27 gennaio 2010, n. 45; Tar Puglia, Lecce, sez. III, 13 maggio 2008, n. 1371

<sup>58</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 9 luglio 1999, n. 1193. Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 14 giugno 2001, n. 3169; Cons. Stato, Sez. V, 9 dicembre 2004, n. 7893; Cons. Stato, Sez. IV, 08 maggio 2007, n. 2107; Cons. Stato, Sez. VI, 3 marzo 2010, n. 1248; Cons. Stato, Sez. V, 15 giugno 2015, n. 3369; Cons. Stato, Sez. IV, 9 febbraio 2016, n. 516; Tar Calabria (Catanzaro), Sez. I, 24 febbraio 2006, n. 200. Da ultimo, Tar Toscana, 22 febbraio 2017, n. 357 che, condividendo il pacifico indirizzo al riguardo, rileva che “*la conferenza di servizi è un modulo procedimentale, un metodo di azione amministrativa, e non un ufficio speciale della Pubblica Amministrazione autonomo rispetto ai soggetti che vi partecipano, sicché possono considerarsi Amministrazioni resistenti solo le Autorità amministrative che mediante lo strumento della conferenza di servizi abbiano adottato un atto con rilevanza esoprocedimentale lesivo della sfera giuridica del privato*”.

<sup>59</sup> D'ORSOGNA D.- DEGNI F., *Conferenza di servizi*, op. cit., 333 ss; FORTE P., *La conferenza di servizi*, Padova, 2000; COMPORTE G., *Conferenze di servizi e ordinamento delle autonomie*, in *Dir. Amm.* 1998, 203 ss. In giurisprudenza di recente, Cons. Stato, Sez. VI, 28 giugno 2016, 2834, in cui viene ribadito che la conferenza di servizi non è assimilabile ad un organo collegiale ma ad un modulo procedimentale di acquisizione dell'assenso della Amministrazioni portatrici degli interessi coinvolti. 31 Gli approfondimenti dottrinali sui tratti essenziali della conferenza di servizi hanno infatti messo in luce tutte le criticità della prima impostazione interpretativa. Al riguardo è stato osservato: in primo luogo che la figura della conferenza di servizi non si inserisce in nessuna delle possibili tipologie di organo; in secondo luogo, un organo collegiale necessita, in generale, di una rigida predeterminazione dei componenti (il collegio può anche avere una presenza necessaria ed una eventuale, ma mai una presenza non definita). Sul punto le considerazioni di SCOTTI E., *La conferenza di servizi*, cit., 482, STICCHI DAMIANI E., *La conferenza di servizi*, cit., 1755 ss.; COCOZZA G., *Il provvedimento finale nella conferenza di servizi*, cit., 503 ss.

<sup>60</sup> Corte Cost., 8 febbraio 1993, n. 62; Corte Cost., 10 marzo 1996, n. 79; Corte Cost., 11 luglio 2012, n. 179. Nelle suddette decisioni il Giudice delle leggi ha tra l'altro precisato che l'istituto della conferenza di servizi non solo è conforme al principio di legalità, ma anche che esso rappresenta esclusivamente una differente modalità di esercizio del potere e, pertanto, perfettamente in linea con le regole stabilite in materia.

oppure - nel caso della conferenza decisoria- alle altre Amministrazioni che attraverso la conferenza esprimono la loro volontà provvedimentale<sup>61</sup>.

Si evidenzia, inoltre, che la legittimazione passiva in sede processuale compete solo all'Amministrazione procedente ovvero a quelle che abbiano adottato le statuizioni rilevanti all'esterno. Tale assunto trova puntuale conferma in una recentissima sentenza del Consiglio di Stato n. 6807 del 2021. Tale pronuncia statuisce chiaramente che, nel caso di ricorso alla conferenza di servizi, il gravame deve essere notificato a tutte quelle amministrazioni che, nell'ambito della conferenza, abbiano espresso pareri o determinazioni che si sarebbe dovuto impugnare autonomamente se gli stessi fossero stati adottati al di fuori di tale peculiare modulo procedimentale in quanto aventi uno specifico contenuto lesivo della sfera di interessi della parte ricorrente. La Conferenza di servizi, infatti, non comporta modificazione o sottrazione dell'ordine delle competenze, per cui ciascun rappresentante all'interno della stessa imputa gli effetti giuridici degli atti che compie all'Amministrazione rappresentata e competente in forza della rispettiva disciplina di settore. Quando l'atto finale sia imputabile a più amministrazioni, la legittimazione passiva riguarda tutte le amministrazioni interessate<sup>62</sup>.

Il legislatore ha, a più riprese, modificato l'istituto *de quo* vista la necessità sempre più frequente nel panorama amministrativo di regolare anche in dettaglio la conferenza di servizi. Fino a qualche anno fa si era posta all'attenzione degli interpreti una controversa questione dovuta ad una lacuna piuttosto importante, e che era configurabile nella mancata predisposizione di una qualche chiara indicazione in ordine al *modus operandi* dell'autotutela per le ipotesi in cui il provvedimento di primo grado fosse stato adottato a seguito di un procedimento conferenziale.

Ripercorrendo il dibattito creatosi in materia si può osservare che si era unanimemente d'accordo nel fatto che, nei confronti dell'amministrazione procedente che aveva adottato l'atto di primo grado, non residuassero dubbi in ordine al fatto che fosse riconosciuto alla stessa amministrazione il potere

---

<sup>61</sup> G. PASTORI, *Il procedimento amministrativo tra vincoli formali e regole sostanziali*, in *Dir. amm. e giustizia amministrativa nel bilancio di un decennio di giurisprudenza*, a cura di U. Allegretti – A. Orsi Battaglini – D. Sorace, Rimini, 1987, vol. II, p. 814.

<sup>62</sup> La sentenza è Cons. Stato, Sez. II, 11/10/2021, n. 6807 che riforma T.A.R. Campania, Sez. VI, n. 1978/2014.



di revoca dell'atto o di annullamento d'ufficio<sup>63</sup>. Nonostante fosse riconosciuto il potere di agire in autotutela all'amministrazione procedente, tuttavia, non si comprendeva quale potesse essere il procedimento da porre in essere.

In buona sostanza la questione che si poneva era relativa al se fosse necessario il coinvolgimento di altri soggetti pubblici in conferenza. Ne conseguiva che l'analisi del *modus operandi* dell'autotutela nell'ambito della conferenza di servizi verteva sul problema avente ad oggetto l'eventuale attribuzione di una facoltà di agire in autotutela anche nei confronti dei soggetti pubblici partecipanti alla conferenza e diversi dall'amministrazione procedente.

Era questo il dubbio che ha sostanzialmente diviso dottrina e giurisprudenza<sup>64</sup>.

Con il D.lgs. n. 127 del 2016 si è messo un tassello in più in ordine al problema dell'esercizio in autotutela dei poteri della pubblica amministrazione in correlazione ai procedimenti conferentori. In particolare il legislatore ha definitivamente sopito la *querelle* sulla legittimazione ad agire in via di autotutela rispetto agli atti di assenso manifestati in conferenza.

In particolare, si è chiarito che la decisione adottata all'esito della conferenza decisoria è sì una decisione pluristrutturata<sup>65</sup> in quanto concordata

---

<sup>63</sup> Tra i tanti contributi in dottrina si rimanda, tra gli altri, a: MONTEFUSCO R., *La Conferenza di servizi* in AA.VV. *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, 2017; D'ORSOGNA D., *La conferenza di servizi*, in SCOCA F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, V ed., Torino, 2017, 240 ss.; SCOTTI E., *La conferenza di servizi*, in *L'azione amministrativa*, a cura di A. Romano, Torino, 2016, 458 ss.; PAGLIARI G., *La conferenza di servizi*, in *Codice dell'azione amministrativa*, a cura di SANDULLI M.A., Milano, 2011, 607 ss.; SCIULLO G., *La Conferenza di servizi come meccanismo di decisione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 1138 ss.; BASSANINI F. - CARBONE L., *La conferenza di servizi. Il modello e i principi*, in *La nuova disciplina generale dell'azione amministrativa*, CERULLI IRELLI V. (a cura di), Napoli, 2006; D'ORSOGNA D., *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002; FORTE, P., *La conferenza di servizi*, Padova, 2000; CASSASE S., *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 601 ss.; SCOCA F.G., *L'Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1999, 255 ss.; CARTEI, G., *Servizi (conferenza di)*, in *Dig. pubbl.*, XIV, Torino, 1999, 65 ss.; DE LUCIA L., LUCIANI F., *Contributo allo studio della conferenza di servizi decisoria*, in *Studi in onore di G. Guarino*, vo. II, Padova, 1998, 1 ss.; BERTINI P., *La conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1997, 271 ss.; STICCHI DAMIANI E., *La conferenza di servizi*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, II, Milano, 1994, 1755 ss.

<sup>64</sup> F. SCIARRETTA, *Nuove questioni in tema di conferenza di servizi*, nota a Cons. St., sez. VI, 23 maggio 2012, n. 3039, in *Il Foro amministrativo – CdS*, 2012, p. 3040

<sup>65</sup> Come ha segnalato autorevole dottrina, *l'amministrazione procedente, sulla scorta delle posizioni delle altre amministrazioni risultanti dai verbali delle riunioni della conferenza, è tenuta a compiere una ponderazione comparativa dei diversi interessi, che si traduce nel provvedimento di sua esclusiva competenza*. Nel caso di conferenza decisoria, la determinazione conclusiva è riferibile a ciascuna delle amministrazioni che in tale sede esprime la propria volontà provvedimentale (c.d. decisione

in base agli assensi espressi in conferenza, ma è la pubblica amministrazione indicente ad essere responsabile del procedimento e, quindi, a dover valutare se indire una nuova conferenza per l'esercizio del potere di autotutela. Invero, applicando il principio del "*contrarius actus*", la determinazione finale<sup>66</sup> non potrebbe essere ritirata, se non attraverso lo stesso modulo procedimentale della conferenza<sup>67</sup>.

Un eventuale ritiro dei singoli assensi, seppur astrattamente ipotizzabile – non trattandosi di accordo - non potrebbe, quindi, intaccare la validità ed efficacia del provvedimento conclusivo, trattandosi di dissensi sopravvenuti e, perciò, non espressi in conferenza, come richiedeva l'art. 14 *quater*<sup>68</sup>. In buona sostanza, nel nuovo art. 14 *quater* si prevede che le amministrazioni, i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza, possono sollecitare con congrua motivazione la pubblica Amministrazione procedente, previa indizione di una nuova conferenza, ad assumere determinazioni in via di autotutela *ex art. 21 nonies* (annullamento

---

pluristrutturata). Tale determinazione conclusiva, si è osservato, «è la risultante di più decisioni convergenti nel contenuto, imputabili separatamente a ciascuna delle amministrazioni partecipanti. Si tratta di decisioni composite (soggettivamente ed oggettivamente complesse), esternate in modo contestuale, con quanto ne consegue sul piano del relativo regime giuridico» Sul punto, tuttavia, la dottrina non è univoca in quanto l'art. 14-*quater*, comma 6-*bis*, l. n. 241/1990 fa riferimento ad una decisione («la *determinazione motivata di conclusione del procedimento*») adottata dall'amministrazione procedente, «tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse». Da ciò, se ne inferisce che la decisione è da attribuire all'amministrazione procedente non solo in senso sostanziale, ma anche sotto l'aspetto formale, spettando ad essa la sua esternazione. F. SCIARRETTA, op. cit.

<sup>66</sup> Cfr. BASSI N., *Commento agli articoli 14, 14 bis, 14 ter, 14 quater della l. n. 241/1990*, in M. A. Sandulli (a cura di), *L'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 456 e ss

<sup>67</sup> Cfr. GALLI R., *Nuovo Corso di diritto amministrativo, 2017-2018*, Cedam, Wolters Kluwer, p. 105.

<sup>68</sup> Si riporta il testo dell'art. 14 *quater*:

1. La determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione procedente all'esito della stessa, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati.
2. Le amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza possono sollecitare con congrua motivazione l'amministrazione procedente ad assumere, previa indizione di una nuova conferenza, determinazioni in via di autotutela ai sensi dell'articolo 21-*nonies*. Possono altresì sollecitarla, purché abbiano partecipato, anche per il tramite del rappresentante di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 14-*ter*, alla conferenza di servizi o si siano espresse nei termini, ad assumere determinazioni in via di autotutela ai sensi dell'articolo 21-*quinquies*.
3. In caso di approvazione unanime, la determinazione di cui al comma 1 è immediatamente efficace. In caso di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti, l'efficacia della determinazione è sospesa ove siano stati espressi dissensi qualificati ai sensi dell'articolo 14-*quinquies* e per il periodo utile all'esperimento dei rimedi ivi previsti.
4. I termini di efficacia di tutti i pareri, autorizzazioni, concessioni, nulla osta o atti di assenso comunque denominati acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi decorrono dalla data della comunicazione della determinazione motivata di conclusione della conferenza.

d'ufficio) o anche, qualora abbia partecipato alla conferenza, *ex art. 21 nonies* (revoca). Tale soluzione ha in parte recepito l'opzione interpretativa della giurisprudenza maggioritaria, rimettendosi alla conferenza l'ultima parola sul potere di attivare un procedimento di secondo grado. Invero, esaltando il ruolo dominante dell'amministrazione indicente, nel caso in cui una pubblica amministrazione partecipante intenda ritirare il proprio assenso, non potrà farlo in via autonoma ed isolata ma sarà necessario che, in sede di conferenza di servizi, si stabilisca se optare o meno per il ritiro dell'atto.

In buona sostanza, le amministrazioni partecipanti possono chiedere all'amministrazione procedente di ritirare la determinazione conclusiva a condizione di avere partecipato alla conferenza e di essersi espresse inequivocabilmente nei termini normativamente prescritti.

Un aspetto che non è stato affrontato dal legislatore, tuttavia, è in ordine al comportamento che dovrebbe tenere l'amministrazione richiesta; potendo discutersi in ordine al se sussista o meno l'obbligo di provvedere, alla luce del principio di leale collaborazione tra amministrazioni pubbliche.

### **1.3 La *ratio* della conferenza di servizi: l'impianto normativo e le successive modifiche.**

*Si affronta la problematica dell'individuazione della ratio della conferenza di servizi quale istituto di semplificazione e razionalizzazione dell'azione amministrativa che attiene al metodo di svolgimento del procedimento amministrativo nonché l'individuazione delle varie leggi speciali che hanno avuto ad oggetto l'istituto conferitorio e le successive modifiche della disciplina normativa. Si dà atto dell'evoluzione della conferenza di servizi e della necessità di adeguamento della stessa con il mutare della realtà ordinamentale e della prassi amministrativa. È innegabile che lo studio della conferenza di servizi ha consentito di approfondire la tematica del procedimento amministrativo, in particolar modo nelle ipotesi in cui vengano in rilievo più procedimenti-*

La conferenza di servizi è un istituto di semplificazione e razionalizzazione dell'azione amministrativa che attiene al metodo di svolgimento del procedimento amministrativo<sup>69</sup>.

Tale istituto si è affermato dapprima nella prassi amministrativa, fin dagli anni cinquanta del secolo scorso, con la finalità di superare le «strette» del modello tradizionale di amministrazione<sup>70</sup>, in particolar modo, nei procedimenti «complessi» quali quelli di formazione e approvazione dei piani urbanistici<sup>71</sup> nei quali vengono in rilievo numerosi interessi pubblici che necessitano di adeguata valutazione e ponderazione<sup>72</sup>.

A dire il vero, già in precedenza, in alcune leggi speciali, veniva prevista la figura della conferenza come, ad esempio, in materia di trasporti, Legge n. 1822/39 (concessione di autolinee). È, però, dalla metà degli anni ottanta del secolo scorso che l'istituto trova applicazione nelle materie più diverse quale lo smaltimento dei rifiuti (Legge n. 441/1987) e i campionati mondiali di calcio Italia '90 (Legge n. 135/1990). In tali ipotesi la conferenza di servizi viene configurata come istituto, da un lato, derogatorio di regole generali, dall'altro, diretto alla realizzazione di soli interventi necessari ed urgenti. Inoltre, viene ricostruita in termini di organo collegiale che conclude la propria attività con l'emanazione di un atto imputabile esclusivamente alla medesima. A tale conclusione si pervenne anche in ragione della circostanza che fino a quel momento gli organi collegiali avevano rappresentato «*la figura di coordinamento per antonomasia*»<sup>73</sup>.

Solo nel 1990, con l'emanazione della Legge n. 241 sul procedimento amministrativo, la conferenza di servizi è «costruita», all'art. 14, come figura di carattere generale dell'azione amministrativa, facoltativa quanto alla

---

<sup>69</sup> G. COCOZZA, *La decisione plurale in conferenza di servizi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, pp. 12 e ss.

<sup>70</sup> Cfr. D. D'ORSOGNA, *La conferenza di servizi*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto Amministrativo*, Torino, 2011.

<sup>71</sup> Sull'evoluzione dell'istituto cfr. G. PAGLIARI, *Commento agli artt. 14 ss. L. n. 241 del 1990*, in M.A. SANDULLI, *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011; S. CIVITARESE MATTEUCCI, voce *Conferenza di servizi*, in *Enc. dir., Annali*, Milano, 200; R. TOMEI, *Conferenza di servizi e accordi di programma*, in M. STIPO, *Commento alla legge n. 127 del 1997 "Bassanini bis"*, Maggioli, Rimini, 1998, p. 267; E. SCOTTI, *La conferenza di servizi tra urbanistica e ambiente*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 1-2, 2012, pp. 306.

<sup>72</sup> F. SCJARRETTA, *Nuove questioni in tema di conferenza di servizi*, nota a *Cons. St., sez. VI*, 23 maggio 2012, n. 3039, in *Il Foro amministrativo – CdS*, 2012, p. 3040-42.

<sup>73</sup> M. CAMMELLI, *L'amministrazione per collegi*, Bologna, 1980.

convocazione, da parte dell'amministrazione procedente, ed espressiva di una decisione unanime (conseguentemente con correlato potere di veto da parte di ogni singola amministrazione partecipante).

Successivamente all'introduzione del citato art. 14, numerose leggi di settore hanno previsto la convocazione della conferenza attuando un mero richiamo di stile a tale norma<sup>74</sup>. Altre hanno mantenuto intatta la specialità della conferenza. La Legge n. 241/1990 ha subito molteplici modifiche (Legge n. 537/1993 e Legge n. 273/1995) anche organiche (Legge n. 127/1997 e Legge n. 191/1998) nella parte dedicata alla conferenza di servizi sino a giungere all'integrale riforma attuata mediante la Legge n. 340/2000 e al testo vigente (frutto delle fondamentali modifiche apportate dalle Leggi nn. 15/2005, 69/2009 e 122/2010). Non è questa la sede per analizzare compiutamente l'evoluzione che ha riguardato la conferenza di servizi negli ultimi venti anni<sup>75</sup> ma è importante sottolineare che, a partire dal 2000, anche la legislazione di settore ha iniziato ad uniformarsi alle disposizioni della Legge n. 241/1990 mediante un rinvio a tale disciplina in via esclusiva<sup>76</sup> o con richiamo parziale unito ad una regolamentazione specifica<sup>77</sup>.

Permangono, comunque, importanti fattispecie in cui è dettata una disciplina puntuale della conferenza senza alcun rinvio espresso alla legge sul procedimento. Si inquadrano in tale ultima ipotesi le conferenze di servizi previste in materia ambientale dal d.lgs. n. 152/2006<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> Senza pretese di esaustività, può riferirsi che hanno inciso sulla disciplina della conferenza di servizi: la Legge 24 dicembre 1993, n. 537; il D.L. 12 maggio 1995, n. 163, convertito dalla Legge 11 luglio 1995, n. 273; la Legge 15 maggio 1997, n. 127; la Legge 16 giugno 1998, n. 191; la Legge 24 novembre 2000, n. 340; la Legge 11 febbraio 2005, n. 15. Più di recente, la Legge 18 giugno 2009, n. 69, modificata dal D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122; il D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito dalla Legge 12 luglio 2011, n. 106; il D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla Legge 7 agosto 2012, n. 134; il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla Legge 17 dicembre 2012, n. 221; il D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito dalla Legge 11 novembre 2014, n. 164. Da ultimo il D. Lgs. 30 giugno 2016, n. 127, recante Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'art. 2 della Legge 7 agosto 2015, n. 124.

<sup>75</sup> Sia consentito rinviare a D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002; E. PICOZZA, *Note minime sull'istituto della conferenza di servizi e l'evoluzione della realtà*, in Cons. Stato, 2001, II, p. 699 ss.

<sup>76</sup> Cfr. l'art. 25, 147° comma, d.lgs. n. 42/2004 – beni culturali e paesaggio, l'art. 97, d.lgs. n. 163/2006 – contratti pubblici e l'art. 5, d.p.r. n. 380/2001 – espropriazioni.

<sup>77</sup> Cfr. l'art. 46, legge n. 222/2007, riformulato dall'art. 27, 31° comma, legge n. 99/2009 – rigassificazione di gas liquefatto.

<sup>78</sup> Nel d.lgs. n. 152/2006 vi sono, a dire il vero, delle ipotesi di richiamo alla legge n. 241/1990 con ulteriore disciplina specifica: si vedano gli artt. 9, 29-*quater* (in materia di AIA – autorizzazione

Infatti, prima di analizzare tale disciplina è opportuno soffermarsi, in via generale, sulla natura giuridica/classificazione, essendo totalmente inaccoglibile la (risalente) citata ricostruzione dell'istituto in termini di organo collegiale<sup>79</sup>, considerata la impossibilità di configurare un trasferimento di competenze dalle amministrazioni chiamate a partecipare alla conferenza medesima<sup>80</sup> ed evidenziatane l'assenza di alcun rilievo sul piano organizzativo o come ufficio<sup>81</sup>.

Lo studio della conferenza di servizi ha consentito di approfondire la tematica del procedimento amministrativo in particolar modo nelle ipotesi in cui vengano in rilievo più procedimenti. Più che mero strumento di semplificazione essa va qualificata quale vero e proprio «modulo procedimentale» diretto al «raccordo» tra procedimenti<sup>82</sup>.

Se, infatti, l'art. 14, 1° comma, Legge n. 241/1990 riguarda la conferenza procedimentale (si è in presenza di un'unica amministrazione procedente), il successivo comma e gli articoli seguenti (14-bis, 14-ter, 14-quater e 14-quinquies) disciplinano la conferenza c.d. operativa nella quale vengono in rilievo più amministrazioni, più procedimenti teleologicamente collegati e più interessi pubblici che necessitano di un esame contestuale. L'attività amministrativa è

---

integrata ambientale) e 252-bis (sulla bonifica di siti di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale).

<sup>79</sup> Un po' di «confusione» si è creata quando lo stesso legislatore ha indicato la conferenza di servizi come sostitutiva di organi collegiali soppressi nella legge n. 537/1993.

<sup>80</sup> La stessa Corte costituzionale ha escluso più volte il trasferimento di competenze mediante la conferenza di servizi; si vedano le sentenze nn. 37/1991, 62/1993, 348/1993, 79/1996, 206/2001 e la recente n. 179/2012 menzionata nel par. 2; con riferimento a tale giurisprudenza costituzionale si rinvia a D. D'ORSOGNA, Conferenza di servizi e amministrazione della complessità, op. cit., pp. 4 e 117 ss. Anche la giurisprudenza amministrativa si è pronunciata in tal senso; si vedano le sentenze TAR Lazio, Sez. II-quater, 24 aprile 2012, n. 3742, Consiglio di Stato, Sez. V, 18 aprile 2012, n. 2234, 2 maggio 2012, n. 2488 e Sez. IV, 2 maggio 2007, n. 1920; sulla natura esoprocedimentale della sola determinazione finale della conferenza e conseguenze in tema di ammissibilità dell'impugnazione/legittimazione passiva si richiama la sentenza del TAR Toscana, Firenze, Sez. II, 21 settembre 2011, n. 1411 e le sentenze ivi citate.

<sup>81</sup> F.G. COCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. Amm.*, 1999 n.2.

<sup>82</sup> Cfr. F. SCIARRETTA, *Nuove questioni in tema di conferenza di servizi*, nota a *Cons. St.*, sez. VI, 23 maggio 2012, n. 3039, in *Il Foro amministrativo – CdS*, 2012, p. 3038; M.A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione*.

Modelli europei a confronto, Milano, 2000, in cui si afferma che la conferenza di servizi rientra tra i procedimenti di coordinamento; G. MASTRODONATO, *Conferenza di servizi e partecipazione degli enti locali tra semplificazione e complessità*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2011 fasc. 10, pt. 2, pp. 641-642; P. SCHIERA, *Autonomie e coordinamento nella società dei servizi*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di) *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Il Mulino, Bologna, 1982, p. 104 e ss.

presa in considerazione dal diritto oggettivo anche (e soprattutto) in base al risultato ovvero all'obiettivo perseguiti. «operazionale» in quanto essa è ipotesi di realizzazione (fattispecie) della «operazione amministrativa», da intendersi come insieme delle attività (svolte da diverse amministrazioni o organi differenti), unitariamente rilevante, necessarie per un risultato giuridico (un assetto di interessi) unitario<sup>83</sup> (ancorché condizionato dallo svolgimento di più poteri e dall'emanazione di più provvedimenti)<sup>84</sup>.

La fattispecie dell'operazione, rilevante sia sul piano dell'attività sia su quello organizzativo (quale nuova ipotesi di relazione organizzativa), segna il superamento del fenomeno della «decisionalità solitaria» a favore del modello generale dell'esercizio congiunto e coordinato dei poteri discrezionali<sup>85</sup>.

In tale prospettiva ricostruttiva emerge un dato di non poco momento riconducibile al fatto che, nella conferenza di servizi operazionale, diviene recessiva la tradizionale distinzione tra interessi pubblici primari e interessi pubblici secondari che ha tradizionalmente costituito la regola di esercizio della discrezionalità<sup>86</sup>.

All'esito della conferenza di servizi è l'insieme degli interessi pubblici che deve trovare ragionevole soddisfazione<sup>87</sup>.

---

<sup>83</sup> Sulla tesi della conferenza di servizi quale nuova forma di rilevanza dell'attività amministrativa in termini teleologici si veda e D. D'ORSOGNA, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005.

<sup>84</sup> In tal senso v. F. G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, p. 259, il quale sostiene che “la finalità precipua dell'istituto non è tanto la semplificazione o lo snellimento del procedimento quanto la valutazione comune e contestuale degli interessi pubblici comunque coinvolti in una determinata operazione amministrativa, intesa quest'ultima come l'insieme delle attività necessarie per conseguire un risultato giuridico, valutabile in termini di (nuovo) assetto di interessi, ovvero anche come il risultato dell'esercizio di uno o più poteri amministrativi”. Il concetto di “operazione amministrativa” è ripreso e portato avanti da D. D'ORSOGNA, *Note in tema di conferenza di servizi, semplificazione, operazione*, in *Nuove autonomie*, 2008, fasc. 3-4, p. 558, il quale offre la definizione di tale operazione come “un modo ulteriore, del tutto inedito, in cui l'attività amministrativa è presa in considerazione, e disciplinata, dal diritto oggettivo. Ad oggetto di rilevanza giuridica è assunto unitariamente il complesso delle attività necessarie al conseguimento di un unico risultato. Alla tradizionale valutazione organica o soggettiva dell'attività, disarticolata in più poteri e procedimenti, l'ordinamento ha affiancato anche una sua valutazione teleologica, che abbraccia unitariamente, in una ‘funzione complessa’, la unità di un insieme di attività cooperanti ad un unico risultato”.

<sup>85</sup> G. MARONGIU, *Il coordinamento come principio politico di organizzazione della complessità sociale*, in G. AMATO-G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, 1982, F.G. SCOCA, *Il coordinamento e la comparazione degli interessi nel procedimento amministrativo*, in *Studi in onore di G. Abbamonte*, vol. II, Napoli, 1999.

<sup>86</sup> M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione – concetti e problemi*, Milano, 1939 il quale ha qualificato la discrezionalità come «la ponderazione (del valore) dell'interesse pubblico nei confronti di altri interessi specifici».

<sup>87</sup> F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, op. cit.

Tutti gli interessi pubblici sono così qualificati come primari, richiedendo tutti e ciascuno una valutazione globale e coordinata. Tale richiesta armonizzazione conduce a non separare gli interessi primari dai secondari ma a distinguere gli interessi che compongono l'interesse pubblico concreto, la cui soddisfazione è il fine dell'azione amministrativa, dagli interessi che portano a «contenere» la scelta discrezionale entro i limiti della ragionevolezza e proporzionalità, elevate a presidi della posizione degli interessi dei privati nei confronti dell'amministrazione<sup>88</sup>.

Tale materia è stata oggetto di successive modifiche tra le quali si inserisce a pieno titolo il D. Lgs. 30 giugno 2016, n. 127, recante "*Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'art. 2 della Legge 7 agosto 2015, n. 124*" (c.d. "Riforma Madia" sulla riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche)<sup>89</sup> con cui è stato introdotto un nuovo modello di conferenza di servizi mediante l'integrale revisione degli artt. da 14 a 14-*quinquies* della Legge 7 agosto 1990, n. 241, già oggetto di plurimi interventi normativi, talvolta succedutisi in maniera disordinata.

Il Legislatore ha, pertanto, provveduto a riformare uno dei più rilevanti istituti di semplificazione procedimentale, in considerazione della sua incidenza su meccanismi decisionali che coinvolgono una pluralità di interessi pubblici e delle connesse criticità emerse, nel corso del tempo, in sede applicativa.

Ciò è stato fatto con maggiore chiarezza e secondo uno schema più organico e preciso del precedente. In particolare, la "Riforma" ha innovato i seguenti aspetti caratterizzanti dell'istituto *de quo*, che si riportano schematicamente di seguito:

1. le modalità di svolgimento della conferenza, con l'introduzione di una forma semplificata o asincrona, da tenersi con l'utilizzo di strumenti telematici per lo scambio di informazioni e documenti, e una

---

<sup>88</sup> In tal senso F.G. SCOCA, La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva, in Riv. trim. dir. pubbl., 2000, p. 1045 ss.

<sup>89</sup> In data 13 agosto 2015, è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale la legge recante – al fianco di alcune limitate disposizioni direttamente applicabili – la delega al Governo per la riorganizzazione dell'assetto della pubblica amministrazione: si tratta di una normativa che si fonda su principi e criteri direttivi in grado di apportare una modifica per certi aspetti strutturale alla l. 241 del 1990.



fase eventuale simultanea che si svolge, invece, “in presenza”, da attivarsi solo in determinati casi residuali;

2. le regole decisionali della conferenza simultanea, che devono tenere conto delle “posizioni prevalenti” espresse da rappresentanti unici di ciascun livello territoriale di governo;

3. il metodo di risoluzione dello stallo decisionale, con l'introduzione di un meccanismo ad opposizione successiva per la tutela degli interessi sensibili e la previsione di un procedimento unico di opposizione delle Amministrazioni dissenzienti qualificate.

#### **1.4 Criteri di formalizzazione del contegno volitivo: dalla regola della maggioranza al criterio delle posizioni prevalenti.**

*Il problema dell'individuazione dei criteri di formalizzazione del contegno volitivo muove dall'analisi del nuovo art. 14-quater della Legge n. 241/1990 il quale stabilisce che la determinazione conclusiva della conferenza sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle Amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati. In caso di approvazione unanime, la decisione è immediatamente efficace; mentre, nell'ipotesi di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti, l'efficacia della determinazione è, invece, sospesa per il periodo utile all'eventuale esperimento, da parte delle sole Amministrazioni dissenzienti “qualificate”, della procedura di opposizione di cui all'art. 14-quinquies. Si individua il concetto di “posizioni prevalenti”. Il concetto di “prevalenza” appare di una certa complessità; non è la maggioranza numerica, ma è una misura “qualitativa” che l'amministrazione procedente dovrà determinare con discrezionalità e motivazione, soppesando e contemperando gli interessi, pubblici e privati, coinvolti nel procedimento.*

Risulta chiaro che, con la conferenza di servizi, sono state innovate le modalità attraverso le quali le pubbliche amministrazioni determinano la loro volontà provvedimentale. In tale prospettiva si può osservare che sono state mutate le tradizionali regole di esercizio del potere discrezionale che, *ab origine*, si snodava attraverso la statica e separata successione delle valutazioni dei diversi soggetti competenti.

Il discorso relativo ai criteri di formalizzazione del contegno volitivo passa necessariamente attraverso la regola della maggioranza e del suo superamento mediante l'accoglimento, da parte del legislatore, del criterio delle posizioni prevalenti.

Tale problema si interseca con la stessa *ratio* ispiratrice dell'istituto che nasce proprio dalla *voluntas legis* di semplificare e accelerare i processi decisionali delle Amministrazioni coinvolte nello stesso procedimento, mediante il superamento dell'originario principio di unanimità<sup>90</sup>. Ciò in attuazione del principio di buona amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione e all'art. 41 della Carta di Nizza, nonché dei criteri di economicità ed efficacia di cui all'art. 1 della medesima Legge n. 241 del 1990<sup>91</sup>. La suddetta esigenza di semplificazione è nata, da un lato, dall'eccessiva frammentazione di competenze e funzioni amministrative<sup>92</sup>, che costituisce un tratto qualificante il nostro ordinamento interno<sup>93</sup> e, dall'altro, dal riconoscimento di una pluralità di interessi pubblici meritevoli di tutela.

Da un contesto caratterizzato dal fatto che l'interesse pubblico risulta essere il frutto di un processo di formazione cui sono chiamati a partecipare, in posizione tendenzialmente paritaria, sempre più soggetti, si fa necessario un

---

<sup>90</sup> Come rilevato da autorevole dottrina, l'esigenza di semplificazione e di accelerazione dei processi decisionali delle amministrazioni pubbliche cui risponde la conferenza di servizi è duplice: una è comune a molti ordinamenti, l'altra è tipica di quello italiano, in tal senso, BASSANINI F. - CARBONE L., *La conferenza di servizi*, op. cit., p. 2.

<sup>91</sup> Ciò portava le Amministrazioni ad "assolutizzare" gli interessi affidati alle proprie cure, fuori da una logica di mediazione tra le diverse discrezionalità e di perseguimento di un risultato finale unitario. La mediazione impone invece proprio la concorrente valutazione di interessi propri e di interessi estranei alla propria sfera, quasi comportando una "conversione della competenza in interesse" (in tal senso, F. MERUSI F., *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Diritto amministrativo*, 1993, 24).

<sup>92</sup> In tal senso. VESPERINI G., *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 3/1998, 659; TORCHIA L., *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, 331.

<sup>93</sup> Per completezza argomentativa si precisa, infatti, che il nostro ordinamento italiano è basato su una allocazione delle funzioni rispondente a logiche assai eterogenee e risente di un processo di stratificazione nel tempo. Secondo alcuni autori da ciò deriva che spesso la stessa funzione è allocata per frammenti e per particelle fra le diverse Amministrazioni. Sul punto si veda il "*Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*" - 1993 - predisposto dal Dipartimento per la Funzione pubblica, sotto l'impulso e il coordinamento del Prof. Cassese S.) Al riguardo, è stato peraltro rilevato che lo scopo della conferenza di servizi sarebbe proprio quello della ricomposizione nel procedimento della frammentazione delle competenze conseguente al c.d. pluralismo istituzionale (SCOCA F.G., *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, op. cit., p. 261).

modulo di organizzazione che semplifichi l'azione amministrativa<sup>94</sup>, da realizzarsi *in primis* mediante l'utilizzo del modello procedimentale della conferenza di servizi

Ne consegue che l'innovazione apportata mediante la più volte richiamata "legge Madia" porta con sé il fatto che le regole decisionali della conferenza simultanea devono tenere conto delle "posizioni prevalenti" espresse da rappresentanti unici di ciascun livello territoriale di governo.

Il nuovo art. 14-*quater* della Legge n. 241/1990 stabilisce, infatti, che la determinazione conclusiva della conferenza sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle Amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati. In caso di approvazione unanime, la decisione è immediatamente efficace; mentre, nell'ipotesi di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti, l'efficacia della determinazione è, invece, sospesa per il periodo utile all'eventuale esperimento, da parte delle sole Amministrazioni dissenzienti "qualificate", della procedura di opposizione di cui all'art. 14-*quinqüies*.

Difatti, per l'adozione della determinazione conclusiva della conferenza di servizi simultanea, il responsabile del procedimento deve tenere conto delle posizioni prevalenti espresse dai rappresentanti unici delle amministrazioni statali, regionali e degli enti locali coinvolti (art. 14-*ter*, comma 7). Non è prevista, pertanto, una votazione nella quale si possano definire maggioranze e minoranze.

Sotto questo angolo prospettico si evidenzia, inoltre che per "posizioni prevalenti" devono considerarsi quelle "*che hanno un peso specifico superiore alle altre per l'importanza degli interessi tutelati in relazione al caso concreto e al risultato collegato del procedimento in esame*"<sup>95</sup>. Il concetto di "prevalenza" appare di una certa complessità; non è la maggioranza numerica, ma è una misura "qualitativa" che l'amministrazione procedente dovrà determinare con discrezionalità e motivazione, soppesando e contemperando gli interessi, pubblici e privati, coinvolti nel procedimento.

---

<sup>94</sup> Esigenza già fatta chiara da un autorevole dottrina. In tal senso F. SCIARRETTA, *Nuove questioni*. op. cit., pp. 3045 e ss.

<sup>95</sup> Cfr. Presidenza Consiglio dei ministri, "Linee guida operative" 10 gennaio 2013

Ne consegue che il ruolo assunto dall'Amministrazione precedente non è meramente di tipo notarile, ma di sintesi delle ragioni emerse: si pone in altre parole la necessità di ponderare l'effettiva rilevanza per come sono state in concreto prospettate, al fine di esprimere un giudizio di prevalenza<sup>96</sup>.

All'esito dell'ultima riunione, e comunque non oltre il termine finale di conclusione del procedimento, l'amministrazione precedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza. Il metodo di calcolo delle maggioranze impone di ponderare i voti in ragione del "livello d'importanza" delle amministrazioni coinvolte: si tratta di una regola flessibile, che consente di valutare in concreto l'importanza dell'apporto della singola autorità e la tipologia dell'eventuale dissenso<sup>97</sup>. Il criterio delle posizioni rilevanti acuisce il nodo problematico del rappresentante unico per livello di governo; si renderà difatti necessario prevedere forme di ponderazione della posizione così espressa, tenendo adeguatamente in conto la pluralità di amministrazioni rappresentate.

Ciò detto, la determinazione motivata di conclusione della conferenza costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende, recandone l'indicazione esplicita, il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto. Nel caso in cui il rilascio di titoli abilitativi settoriali sia compreso nell'ambito di un'autorizzazione unica, le amministrazioni competenti per i singoli atti di assenso partecipano alla conferenza e l'autorizzazione unica confluisce nel provvedimento autorizzatorio unico regionale.

Al comma 7-bis è previsto che, qualora in base alla normativa di settore per il rilascio di uno o più titoli abilitativi sia richiesto un livello progettuale esecutivo, oppure nei casi in cui la messa in esercizio dell'impianto o l'avvio dell'attività necessitino di verifiche, riesami o nulla osta successivi alla realizzazione dell'opera, l'amministrazione competente indica, in sede di conferenza, le condizioni da verificare, secondo un cronoprogramma stabilito nella conferenza stessa, per il rilascio del titolo definitivo. Le condizioni indicate dalla conferenza possono essere motivatamente modificate o

---

<sup>96</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 27 agosto 2014, n. 4374

integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nel corso del successivo procedimento per il rilascio del titolo definitivo.

Infine, al comma 7-ter è stabilito che laddove uno o più titoli compresi nella determinazione motivata di conclusione della conferenza di cui al comma 7 attribuiscano carattere di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza, costituiscano variante agli strumenti urbanistici e vincolo preordinato all'esproprio, la determinazione conclusiva della conferenza ne dà atto.

Si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero qualora, pur avendovi preso parte, non abbia espresso la propria posizione in modo univoco o abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza.

Per quanto concerne l'istituto della conferenza di servizi nell'ambito della valutazione d'impatto ambientale (VIA) di competenza regionale, l'art. 24, Legge n. 108/2021 sostituisce i commi da 7 a 7-ter dell'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006, prevedendo, al comma 7, la convocazione di una conferenza di servizi sincrona ai sensi dell'art. 14-ter, Legge n. 241/1990 da parte dell'Autorità competente, alla quale partecipano il proponente e tutte le amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate al rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto richiesti dal proponente. Il termine di conclusione della conferenza è di novanta giorni decorrenti dalla data della prima riunione.

### **1.5 La gestione dei dissensi delle pubbliche amministrazioni partecipanti. La decodificazione del concetto di dissenso qualificato.**

*Dopo la legge Madia si può sostenere che è sorto un vero e proprio sistema dei rimedi per dissensi qualificati in forza del quale è possibile individuare il tratto caratterizzante nel fatto che si passa dalla rimessione della decisione al Consiglio dei ministri ad opera dell'amministrazione procedente, in caso di dissensi qualificati (ambiente, paesaggio, salute, etc.) o di matrice regionale, alla opposizione da parte delle medesime*

amministrazioni portatrici di interessi sensibili oppure regionali. In tale sede si delineano le linee caratterizzanti il sistema di gestione degli eventuali dissensi sorti in seno alla conferenza di servizi e si affronta il problema dell'esatta individuazione del nuovo concetto di "dissenso qualificato".

Per affrontare il problema relativo alla gestione dei dissensi sorti nell'ambito di una conferenza di servizi da parte delle pubbliche amministrazioni partecipanti occorre fare riferimento all'art. 14 *quinquies* della Legge n. 241/1990, introdotto dall'art. 1, comma 1, D.lgs. 30 giugno 2016, n. 127. Tale disposizione consente alle amministrazioni titolari di interessi sensibili<sup>98</sup> che "abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso"<sup>99</sup>, di proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> Ai sensi dell'art. 14 *quinquies*, Legge n. 241/1990 sono interessi sensibili quelli legati a forme di tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, della salute e della pubblica incolumità dei cittadini.

<sup>99</sup> Per un'analisi sui più recenti commenti in tema di conferenza di servizi e in particolare sull'art. 14 *quinquies*, L. n. 241/1990, in tema di opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri si veda: S. BATTINI, *La trasformazione della conferenza di servizi e il sogno di Chuang-Tzu*, in *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, (a cura di S. Battini), Roma, 2016; M. BENEDETTI, *L'attuazione della nuova conferenza di servizi*, in *questa Rivista*, 2017, 3, 297 ss.; M. BOMBARDELLI, *Le novità della riforma Madia - la nuova disciplina della conferenza di servizi*, in *Giur. it.*, 2016, 12, 2793 ss.; L. CARBONARA, *La nuova conferenza di servizi: la complessa ricerca della semplificazione, tra composizione degli interessi e celerità decisionale*, in *giustamm.it*, 2016, n. 10; G. D'AMICO, *la composizione del dissenso di amministrazioni ad autonomia qualificata*, in S. BATTINI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, Roma, 2016, 107; L. DE LUCIA, *La conferenza di servizi nel decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2016, 12; D. D'ORSOGNA, *Semplificazione e conferenza di servizi*, in *Atti del convegno annuale associazione italiana professori di diritto amministrativo - AIPA, Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme*, Bergamo 7-8 ottobre 2016; V. LOPILATO, *La conferenza di servizi*, in B.G. MATTARELLA - E. D'ALTERIO (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione*, Milano, 2017, 89-113; G. MARI, *Primarietà degli interessi sensibili e relative garanzie nel silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni e nella conferenza di servizi*, in *Atti del convegno annuale associazione italiana professori di diritto amministrativo - AIPA, Decisioni amministrative e processi deliberativi*, Bergamo, 5-7 ottobre 2017; M. SANTINI, *La nuova conferenza di servizi dopo la riforma Madia. Dalla L. 7 agosto 1990, n. 241, al D.lgs. 30 giugno 2016, n. 127*, Roma, 2016, 72; M. SANTINI, *La conferenza di servizi dopo la riforma Madia: questione di (ulteriori) norme o di cultura?* in *Urb. e app.*, 2016, 2, 129 ss.; E. SCOTTI - E., *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo*, in *Federalismi.it*, 16/2016; E. SCOTTI, *La conferenza di servizi*, in A. Romano (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, 458 ss.; G. VESPERINI, *La nuova conferenza di servizi*, in *questa Rivista*, 2016, 5, 584.

<sup>100</sup> Il ruolo che riveste il Presidente del Consiglio dei ministri al quale è proposta l'opposizione "non è organo decisorio, bensì di impulso alla composizione degli interessi", in Senato della Repubblica, Camera dei deputati, *Disciplina della conferenza di servizi, Atto del Governo, n. 293, art. 2, L. 7 agosto 2015, n. 124*, schede di lettura, dossier - XVII legislatura, 37, maggio 2016.

Sotto questo angolo prospettico si può osservare che il dissenso deve essere considerato relativamente ad interessi sensibili laddove faccia riferimento alle funzioni di tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini, in quanto tali funzioni sono state ritenute dal legislatore come meritevoli di tutela differenziata<sup>101</sup>.

Non solo. Tale dissenso, oltre ad essere relativo ad interessi sensibili, deve presentare alcuni caratteri specifici ovvero deve essere tempestivo, pertinente con l'oggetto della conferenza, motivato ed attinente alle attribuzioni dell'amministrazione in seno alla conferenza medesima<sup>102</sup>.

Se si pone attenzione al requisito della "tempestività", ci si rende conto che il dissenso deve essere espresso prima della conclusione della conferenza<sup>103</sup> e

---

<sup>101</sup>In tema di interessi sensibili S. AMOROSINO, *Il potere amministrativo di accertamento della "inammissibilità" del dissenso qualificato espresso nella conferenza di servizi*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2016, 1, 126 ss.; R. DI PACE, *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, in *Federalismi.it*; A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Dir. Amm.*, 2017, 4, 742; G. SCIULLO, *Interessi differenziati e procedimento amministrativo*, relazione al convegno "Le nuove semplificazioni dell'attività amministrativa" (Padova, 20 maggio 2016), in *Giust. Amm.*, ottobre 2019; G. SCIULLO, *Gli interessi sensibili nel parere 1640/2016 del Consiglio di Stato*, in *Giust. Amm.*, 2016, 9; M. DI FRANCESCO TORREGROSSA, *Il valore ambientale nel bilanciamento costituzionale e gli interessi sensibili nella nuova conferenza di servizi*, in *Nomos*, n. 3/2010.

<sup>102</sup>Ove il dissenso sia stato espresso "in difetto di tutti gli apporti normativamente previsti", la determinazione conclusiva di conferenza di servizi "risulta illegittima perché viziata da eccesso di potere per difetto di istruttoria, che si riverbera sulla completezza ed esaustività della motivazione". Cons. Stato, Sez. IV, 1° dicembre 2016, n. 5044; T.A.R. Lazio, Sez. II *quater*, 9 febbraio 2015, n. 2338.

<sup>103</sup>Il dissenso deve essere reso necessariamente nell'ambito della conferenza di servizi, cioè non prima del suo inizio, in quanto la conferenza è finalizzata "al confronto reciproco *de visu* di tutti i rappresentanti delle amministrazioni convocate, in vista della contestuale valutazione dei diversi interessi in questione", e che si "fonda sul dato che la formazione e la rappresentazione della posizione delle amministrazioni ha nella contestualità materiale dei lavori della conferenza la sua miglior sede, ai fini della semplificazione procedimentale e della congruenza dell'azione amministrativa", così Cons. Stato, Sez. VI, 5 marzo 2014, n. 1059. In tal senso la Corte cost. 11 luglio 2012, n. 179, ha ritenuto che la conferenza di servizi debba svolgersi "mediante il contestuale confronto degli interessi dei soggetti che li rappresentano". Conforme Cons. Stato, Sez. VI, 5 marzo 2014, n. 1059; Cons. Stato, Sez. VI, 4 febbraio 2014, n. 1144. Per i medesimi motivi il dissenso non può essere espresso dopo la conclusione della conferenza di servizi, Cons. Stato, Sez. IV, 1° dicembre 2016, n. 5044. "Anche le amministrazioni preposte alla cura di valori e interessi sensibili (come quelli qui in rilievo) hanno l'onere di esprimere ritualmente, il loro eventuale dissenso qualificato all'interno della conferenza di servizi, proprio per il valore aggiunto del confronto dialettico" (ex *plurimis*: Cons. Stato, Sez. VI, 23 febbraio 2012, n. 451; Cons. Stato, Sez. VI, 23 maggio 2012, n. 3039; Cons. Stato, Sez. VI, 27 novembre 2012, n. 5494; Cons. Stato, Sez. VI, 15 gennaio 2013, n. 220; Cons. Stato, Sez. VI, 24 gennaio 2013, n. 434; Cons. Stato, Sez. VI, 5 marzo 2014, n. 1059 e Cons. Stato, Sez. VI, 10 marzo 2014, n. 1144. *Contra* Cons. Stato, Sez. VI, 5 marzo 2014, n. 1059; Cons. Stato, Sez. VI, 10 febbraio 2015, n. 709; in queste due ultime pronunce i giudici hanno ritenuto che "un parere espresso da un'amministrazione titolare di interessi sensibili fuori e appena prima dalla conferenza, non è per ciò solo da considerare, da parte di un'altra

l'opposizione deve essere proposta entro dieci giorni dalla comunicazione della determinazione conclusiva della conferenza stessa. Il termine di dieci giorni per proporre opposizione è da considerarsi perentorio alla luce dei contenuti dell'art. 14 *quinquies*, comma 3, laddove si preveda che la proposizione dell'opposizione sospende la conferenza. In tale prospettiva ricostruttiva si deve, inoltre, evidenziare che l'amministrazione precedente che non si veda comunicare entro i dieci giorni previsti l'eventuale opposizione, può legittimamente proseguire l'*iter* del procedimento volto al rilascio del provvedimento finale<sup>104</sup>.

Come anticipato in precedenza, il dissenso espresso dall'amministrazione e la conseguente opposizione devono avere ad oggetto gli specifici contenuti del provvedimento sui quali è chiamata ad esprimersi la conferenza di servizi<sup>105</sup> e devono essere attinenti alle attribuzioni di cui è titolare l'amministrazione in seno alla conferenza medesima.

In riferimento a tale tematica vi è un ulteriore e rilevante aspetto costituito dal fatto che il dissenso deve essere motivato, come ha precisato il legislatore. In particolare nella motivazione devono essere espresse le ragioni giuridiche della contrarietà in relazione al mancato rispetto di norme che si ritengono violate dalla determinazione conclusiva della conferenza di servizi<sup>106</sup>.

---

amministrazione, come inesistente, né la valutazione tecnica cui si riferisce può essere contrastata nell'immediato, senza ulteriori e congrui approfondimenti".

<sup>104</sup> Sul punto, E. SCOTTI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo*, in *Federalismi.it*, n. 16/2016, 20 ha infatti rilevato che "l'opposizione è meramente eventuale ed è evidentemente osteggiata da un termine assai breve di soli dieci giorni".

<sup>105</sup> Il Consiglio dei ministri, pronunciandosi in merito ad un superamento del dissenso espresso in conferenza di servizi sulla inequivocità del dissenso e dell'opposizione, ha ritenuto inammissibile un'opposizione proposta da un'amministrazione regionale che aveva espresso il proprio dissenso al fine di tutelare l'interesse alla salute, ma la cui partecipazione nell'ambito della conferenza era finalizzata a profili diversi dalla tutela della salute. L'amministrazione, infatti, era stata invitata a partecipare alla conferenza di servizi in quanto competente al rilascio di un'autorizzazione urbanistica. La medesima decisione di inammissibilità è stata assunta dal Consiglio dei ministri in un altro caso in cui l'amministrazione opponente, nel caso di specie una provincia, aveva espresso il proprio dissenso non con riferimento all'oggetto della conferenza, ma alle modalità di utilizzo dell'autorizzazione che sarebbe stata rilasciata. Il caso riguardava l'autorizzazione all'ampliamento di una discarica e l'amministrazione ha espresso il proprio dissenso non con riferimento alla richiesta di ampliamento (oggetto della conferenza di servizi), ma l'uso che si sarebbe fatto della discarica stessa, a suo dire esteso ad amministrazioni non facenti parte dell'area territoriale interessata. Analogamente è stata ritenuta inammissibile un dissenso espresso non nei confronti dei contenuti del provvedimento (autorizzatorio) oggetto della conferenza, ma nei confronti di atti generali di pianificazione ad esso connessi.

<sup>106</sup> L'art. 14 *bis*, comma 3, Legge n. 241/1990, delineando le caratteristiche del dissenso, fa riferimento al "vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto amministrativo generale ovvero discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico". Dall'analisi delle



Dopo la “legge Madia” si può sostenere che è sorto un vero e proprio sistema dei rimedi per dissensi qualificati in forza del quale si può individuare il tratto caratterizzante nel fatto che si passa dalla rimessione della decisione al Consiglio dei ministri ad opera dell’amministrazione precedente, in caso di dissensi qualificati (ambiente, paesaggio, salute, etc.) o di matrice regionale, all’opposizione da parte delle medesime amministrazioni portatrici di interessi sensibili oppure regionali. La modifica non è di poco momento in quanto si introduce per tale via un procedimento ibrido composto da elementi propri del ricorso amministrativo (opposizione) e della amministrazione per accordi (ricerca dell’intesa presso gli uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri per superare tali dissensi). Vengono infatti riproposti, nella sostanza, gli attuali meccanismi di leale collaborazione per risolvere eventuali contrasti Stato-regioni. Gli stessi meccanismi che sono stati introdotti a seguito della nota sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 2012<sup>107</sup>.

Vi è un ulteriore carattere che deve presentare il c.d. dissenso espresso da una amministrazione in sede di conferenza di servizi *ex art. 14-  
quater* della Legge n. 241 del 1990. Esso deve rispondere ai principi di imparzialità e buon andamento dell’azione amministrativa, contemplati dall’art. 97 Cost., non potendo limitarsi ad una mera sterile opposizione al progetto in esame, ma dovendo essere costruttivo<sup>108</sup>. La stessa giurisprudenza ha evidenziato che il dissenso non può limitarsi ad una mera ed improduttiva opposizione al progetto. Inoltre, l’opposizione sottoposta al vaglio del giudice amministrativo non può essere priva “di critica *construens*” e contenere

---

deliberazioni del Consiglio dei ministri emerge, in alcuni casi, la natura sostanzialmente “politica” di alcune opposizioni al Presidente del Consiglio dei ministri. Il più volte citato art. 14 *quinquies* prevede che alla base dell’opposizione ci sia un dissenso motivato (comma 1), sulla base del quale “formulare proposte ... per l’individuazione di una soluzione condivisa”. Nonostante il precipitato normativo, emergono dissensi la cui motivazione è la mera contrarietà al progetto ed in relazione ai quali non vengono formulate proposte. A livello di giurisprudenza si deve segnalare un interessante pronuncia del TAR Sicilia – Palermo- Sez. I- sentenza del 5 giugno 2019 n. 1502. Secondo il giudice amministrativo “Le amministrazioni che hanno adottato atti endo-procedimentali in seno alla conferenza non possono operare in autotutela per far venire meno l’assenso espresso, in quanto la conferenza di servizi rappresenta un modulo procedimentale che conduce all’adozione di un provvedimento che assorbe gli atti riconducibili alle amministrazioni che hanno partecipato alla conferenza o che, regolarmente invitate, avrebbero dovuto prendervi parte. Diversamente opinando si porrebbe nel nulla la disciplina dettata in tema di dissenso o di mancata partecipazione all’interno della conferenza di servizi. di primo grado”.

<sup>107</sup> È possibile leggere il testo della sentenza consultando il seguente url: <https://www.giurcost.org/decisioni/2012/0179s-12.html>

<sup>108</sup> T.A.R. Umbria Perugia Sez. I, 31/05/2021, n. 416

unicamente “*aprioristici veti privi di una concreta e reale giustificazione, mossi da precostituite forme ideologiche di tutela*”<sup>109</sup>.

In tale ottica si può sottolineare, pertanto, che l’art. 14-*quater* della Legge n. 241/1990 stabilisce che il dissenso di uno o più rappresentanti delle amministrazioni, ivi comprese quelle preposte alla tutela ambientale regolarmente convocate alla conferenza di servizi, a pena di inammissibilità, deve essere manifestato nella conferenza di servizi, deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell’assenso<sup>110</sup>.

È quello che viene chiamato “dissenso costruttivo” e la sua motivazione è conforme per utilizzare le parole del Consiglio di Stato *non solo all’esigenza dell’effettivo perseguimento degli obiettivi di semplificazione e di 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*<sup>111</sup>.

In tale prospettiva ricostruttiva si precisa che, tuttavia, il superamento delle ragioni del dissenso non appaiono automatiche.

La stessa giurisprudenza amministrativa evidenzia un aspetto di non poco momento rappresentato dal fatto che se è certamente vero che l’ordinamento si è ormai evoluto nel senso che, soprattutto laddove l’istanza del privato riguarda insediamenti *lato sensu* produttivi<sup>112</sup> (fra i quali rientrano anche gli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili), le amministrazioni

---

<sup>109</sup> In tal senso Cons. Stato, Sez. IV, 29 agosto 2019, n. 5985.

<sup>110</sup> Interessante è la sentenza della Corte di cassazione resa a Sezioni Unite (cfr. Cass. civ., Sez. Unite, Sentenza, 01/02/2021, n. 2155) che statuisce che in tema di acque pubbliche, la conferenza di servizi prevista dall’art. 12, comma 3, d.lgs. n. 387 del 2003 per il rilascio dell’autorizzazione alla costruzione di impianti di energia elettrica da fonti rinnovabili ha natura decisoria, essendo destinata a sostituire l’acquisizione di ogni autorizzazione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato, sicché, nell’adottare la determinazione conclusiva, l’Autorità procedente è chiamata ad operare una valutazione autonoma delle posizioni prevalenti espresse nel corso del suo svolgimento, senza che il dissenso di una delle Amministrazioni partecipanti, ancorché tenuta a manifestare un parere vincolante, produca l’effetto di impedire la prosecuzione del procedimento, svolgendo semplicemente la funzione di rappresentare gli interessi di cui detta Amministrazione è portatrice, comunque rimessi alla valutazione discrezionale finale. (Nella specie, la S.C. ha confermato la decisione del TSAP, che aveva ritenuto illegittimo il diniego di autorizzazione fondato sulla mera presa d’atto del dissenso di una delle Amministrazioni partecipanti tenuta ad esprimere un parere vincolante). <https://onegale.wolterskluwer.it/document/cass-civ-sez-unite-sentenza->

<sup>111</sup> Consiglio di Stato sentenza n. 3099/2011

<sup>112</sup> T.A.R. Marche Ancona, sez. I, sentenza 19 marzo 2021 n. 243.

coinvolte nel procedimento autorizzativo che nutrano dubbi in merito alla compatibilità ambientale, paesaggistica, etc., del progetto sono tenute ad esprimere un '*dissenso costruttivo*'; questo tuttavia non vuol dire che, alla fine, il progetto debba comunque essere assentito. Ciò è riconducibile al fatto che il concetto di "dissenso costruttivo" implica che, da un lato, l'autorità amministrativa competente in relazione ad uno dei profili interessati dal progetto deve indicare, se possibile, quali sono, a suo parere, le modifiche progettuali che potrebbero rendere l'opera compatibile con i vincoli esistenti o comunque compatibile ai sensi della normativa sulla V.I.A. Il legislatore, infatti, vuole scongiurare che, ove le difformità, oggettivamente sussistenti, siano facilmente eliminabili, il proponente sia costretto a ripresentare *ex novo* la domanda dopo aver emendato il progetto; dall'altro che le autorità interessate sono obbligate a riesaminare il progetto opportunamente modificato.

Viene, pertanto, in essere un meccanismo volto al superamento delle ragioni del dissenso in precedenza manifestato: l'eventuale diniego adottato senza aver proceduto al riesame di progetto può essere oggetto di annullamento, mentre non è *ex se* illegittimo il fatto che una o più delle amministrazioni interessate abbiano mantenuto sin dall'inizio un orientamento tendenzialmente negativo rispetto all'assentibilità dell'impianto. L'aspetto denso di significato è costituito dal fatto che i pareri negativi siano adeguatamente motivati.

In dottrina sono tuttavia sorti alcuni dubbi, sotto il profilo della compatibilità con gli artt. 95 e 97 Cost., in ordine alla proposizione dell'opposizione da parte delle Amministrazioni statali, attribuita alla competenza del Ministro competente (art. 14- *quinquies*)<sup>113</sup>. Difatti, in tal modo si corre il rischio di operare un filtro politico rispetto alla scelta stessa di far valere il dissenso, peraltro in materie connotate da un alto tasso di discrezionalità tecnica, sollevando il delicato problema dei rapporti tra sfera politica e quella amministrativa attiva in questa fase della procedura<sup>114</sup>.

---

<sup>113</sup> DE LUCIA L., *La conferenza di servizi nel d. lgs. 30 giugno 2016, n. 127*, cit., 27, CONTICELLI M., *Superare i dissensi espressi: la decisione "a prevalenza" e il meccanismo di opposizione successiva*, in BATTINI S. (a cura di) *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, op. cit., p. 77-78.

<sup>114</sup> È stato rilevato che tale attività ministeriale fuoriesce dalle funzioni amministrative attribuite generalmente agli organi di governo, che, come noto, sono oggi tipizzate (specie per quanto riguarda le

## **1.6 Il meccanismo di funzionamento della conferenza decisoria e la determinazione conclusiva.**

*Si ripercorre l'evoluzione dottrinale della quaestio iuris riguardante la natura giuridica della determinazione finale, strettamente connessa alla stessa individuazione della natura della conferenza di servizi. Dall'impianto della Riforma emerge una disciplina della conferenza di servizi, attraverso la quale le pubbliche Amministrazioni possono ragionevolmente contare su un "nuovo meccanismo" che permette loro di adottare decisioni in lassi di tempo più ristretti e di "bypassare" inerzie e dissensi che possono manifestarsi in sede procedimentale.*

Il momento decisorio è una di quelle fasi della conferenza di servizi maggiormente innovata dal Legislatore, attraverso soprattutto un rafforzamento dei poteri decisorii della pubblica Amministrazione indicente rispetto ad eventuali dissensi ivi manifestati.

Nel prosieguo della presente disamina si avrà modo di soffermarsi sulle varie figure delle conferenze di servizi esistenti nel nostro panorama ordinamentale e di affrontare le maggiori problematiche applicative emerse in questi anni.

In questa sede occorre preliminarmente analizzare il meccanismo di funzionamento della conferenza decisoria e individuare la portata e la natura giuridica che presenta la determinazione conclusiva.

Sin da subito si deve affermare che, a seguito delle modifiche apportate alla disciplina della conferenza di servizi, le pubbliche Amministrazioni possono ragionevolmente contare su un "nuovo meccanismo" che consente loro di assumere decisioni in tempi più brevi, superando, quando possibile, inerzie e dissensi che possono manifestarsi in sede procedimentale. L'impianto complessivo delle riforme consente, dunque, di accrescere l'efficacia e

---

determinazioni a carattere puntuale, v. art. 4, D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165), per assicurare il rispetto e il bilanciamento degli artt. 95 e 97 Cost. (in tal senso, DE LUCIA L., *La conferenza di servizi nel d. lgs. 30 giugno 2016, n. 127*, cit., 27). In generale, sul rapporto tra politica amministrativa nell'ambito della conferenza di servizi, BIN R., *Dissensi in conferenza di servizi e incauto deferimento della decisione alle "Conferenze" intergovernative: le incongruenze della legge 15/2005*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

l'efficienza dell'istituto di semplificazione in oggetto, ottenendo un risparmio di tempo e di risorse, grazie alla riduzione delle riunioni in modalità sincrona, allo snellimento del processo decisionale e, infine, alla certezza e stabilità della decisione finale.

Più specificatamente si deve indicare che, all'esito dell'ultima riunione e comunque nei termini stabiliti dalla Legge n. 241/1990, art. 14 - *ter*, comma 2, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti (art. 14-*ter*, comma 7).

Nella "storia" della conferenza di servizi la determinazione conclusiva viene assunta una volta all'unanimità, una volta a maggioranza, una volta ancora "*sulla base delle posizioni prevalenti*". Il concetto di "prevalenza", come si è avuto modo di affermare, riveste in sé i caratteri di una certa complessità in quanto non si tratta di maggioranza numerica, bensì di una misura "qualitativa" che l'amministrazione procedente dovrà determinare con discrezionalità e motivazione, soppesando e temperando gli interessi, pubblici e privati, coinvolti nel procedimento.

Si ritiene legittimo che, a fronte anche di una sola opposizione, ma che sia rilevante sotto il profilo dell'interesse pubblico tutelato, l'amministrazione procedente possa concludere negativamente la conferenza. Infatti, nella conferenza di servizi non vi è una valutazione complessiva del progetto da parte di ciascuna amministrazione bensì ciascuna di esse si pronuncia esclusivamente per il profilo di propria competenza e sarà l'amministrazione procedente ad effettuare una valutazione finale complessiva di tutte le posizioni espresse.

La norma ribadisce che, anche nel modello della conferenza simultanea, si considera acquisito l'assenso senza condizioni:

- a) delle amministrazioni che non hanno partecipato alla conferenza;
- b) delle amministrazioni che hanno partecipato alla conferenza, ma il cui rappresentante non ha espresso la propria posizione;
- c) delle amministrazioni che hanno partecipato alla conferenza, ma il cui rappresentante abbia espresso un dissenso non motivato;

d) delle amministrazioni che hanno partecipato alla conferenza, ma il cui rappresentante abbia espresso un dissenso motivato, sebbene riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza.

Di tutti questi casi, quando si verificano, dovrà essere dato atto nella determinazione di conclusione della conferenza. Non sarà semplice, per l'amministrazione precedente, adottare una determinazione conclusiva della conferenza positiva, sulla base dei presupposti di cui alle lett. c) e d) che precedono, visto l'ampio margine di discrezionalità che dovrà esercitare per "accertare" tali presupposti, presumibilmente in contrasto con le amministrazioni interessate.

Risulta chiaro che la determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione precedente all'esito della stessa, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni e servizi pubblici interessati. È ciò che è contenuto nell'art. 14-*quater*, comma 1. Viene stabilita in maniera chiara l'inefficacia dei provvedimenti endoprocedimentali di competenza delle amministrazioni coinvolte, al di fuori della determinazione finale della conferenza.

Tale dato trova conferma nel comma 4 dell'art. 14-*quater*, che stabilisce che *"i termini di efficacia di tutti i pareri, autorizzazioni, concessioni, nulla osta o atti di assenso comunque denominati acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi decorrono dalla data di comunicazione della determinazione motivata di conclusione della conferenza"*.

In caso di approvazione unanime, la determinazione di conclusione della conferenza è immediatamente efficace (art. 14-*quater*, comma 3).

La normativa non indica espressamente il termine entro il quale deve essere adottata la determinazione di conclusione della conferenza simultanea (sono 5 giorni lavorativi dalla decorrenza del termine di conclusione della conferenza medesima, nel caso della conferenza di servizi semplificata). Varrà dunque la regola generale di rispetto dei termini di conclusione del procedimento; il principio di buon andamento suggerisce che essa sia adottata senza indugio.

In caso di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti, l'efficacia della determinazione è sospesa ove siano stati espressi dissensi qualificati, per il periodo utile all'esperimento dei rimedi previsti dall'art. 14-*quinquies*.

Proseguendo l'analisi in ordine all'oggetto della presente trattazione, il problema si pone con riferimento alla natura della determinazione conclusiva. Si tratta di un problema inscindibilmente connesso a quello della natura giuridica della conferenza di servizi a cui in precedenza si è fatto cenno<sup>115</sup>.

Superata l'idea che la determinazione conclusiva potesse avere natura di atto collegiale, è stata accolta da parte della dottrina l'idea di un accordo tra amministrazioni, in quanto, valorizzando la previsione dell'art. 15 legge n. 241 del 1990 ai sensi della quale: "*anche al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 14, le Amministrazioni possono concludere accordi...*", si evinceva che l'accordo rappresentava l'esito ordinario della conferenza di servizi.

Ne derivava, da tale ricostruzione ermeneutica, *in primis*, l'applicazione dei principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti (*ex art 15 e 11 della legge "sul procedimento amministrativo"*).

*In secundis*, l'imputazione giuridica a tutte le amministrazioni che vi avessero partecipato, con le connesse responsabilità. In ultimo ne derivava l'attrazione alla giurisdizione esclusiva del T.A.R. ai sensi dell'art. 133 del c.p.a.

Tale ricostruzione è stata oggetto, tuttavia, di numerose critiche tra le quali l'esistenza di meccanismi di superamento del dissenso e la possibilità di decidere anche in assenza di una delle amministrazioni.

Ciò era poco confacente al concetto di "accordo". Di conseguenza è prevalsa l'idea opposta che individua nella determinazione finale un atto contestuale e plurimo, in cui ogni manifestazione di volontà, pur confluendo nell'atto conclusivo decisorio, conserva la propria individualità. In tale prospettiva, si può osservare che eventuali vizi attinenti soltanto ad una di esse non si andranno a ripercuotere sulla validità delle altre.

Occorre svolgere un'ultima riflessione. La posizione che si assume in merito alla natura giuridica dell'istituto si riverbera sulla possibilità di riconoscere o meno il potere delle singole amministrazioni partecipanti di agire in via di autotutela nei confronti delle posizioni assunte in seno alla conferenza.

---

<sup>115</sup> In tal senso F. SCIARRETTA, *Nuove questioni*. op. cit., pp. 3046 e ss.

Si tratta di un aspetto che è stato per anni controverso e, come si è osservato nelle pagine precedenti, la “riforma Madia” sembra aver posto definitivamente chiarezza.

### **1.7 L’applicazione del principio del principio del *contrarius actus*: i limiti all’esercizio del potere di autotutela sul consenso prestatato in sede di conferenza di servizi e la soluzione offerta dal Consiglio di Stato**

*Il problema oggetto del presente paragrafo concerne i limiti all’esercizio del potere di autotutela sul consenso prestatato in sede di conferenza di servizi e alla soluzione offerta dal Consiglio di Stato e la regola del *contrarius actus*. Non solo. Si affronta la questione giuridica concernente l’ipotesi in cui un soggetto pubblico che ha contribuito in sede di conferenza di servizi decisoria all’adozione del provvedimento e che, a seguito di un ripensamento e dell’essersi accorto della sussistenza di un vizio, chieda che la questione venga riesaminata. In altri termini, si pone la problematica riguardante il se si possa prescindere dalla natura del vizio riscontrato, e cioè sia che l’atto sia affetto da un vizio di legittimità, originario o sopravvenuto, sia che il “ripensamento” origini da ragioni di opportunità o da motivazioni di carattere politico. Il problema è quindi relativo al se, dopo la conclusione del procedimento, la revoca di un atto endoprocedimentale non possa in alcun modo essere idonea a travolgere il provvedimento finale, restando quindi valido e pienamente efficace e se tale considerazione possa valere anche quando l’atto endoprocedimentale sia stato assorbito dalla posizione espressa in sede di conferenza di servizi. In quest’ultimo caso ci si chiede se sia o meno ipotizzabile un ripensamento tale da rimettere in discussione, a distanza di tempo, quanto già deciso.*

Secondo la giurisprudenza, il potere di autotutela da parte delle Amministrazioni si ispira al principio del “*contrarius actus*”. Pertanto, le Amministrazioni che hanno adottato atti endoprocedimentali in seno alla



conferenza non possono operare autonomamente in autotutela per far venire meno l'assenso espresso. In caso contrario, ne deriverebbe la vanificazione della disciplina dettata in tema di dissenso o di mancata partecipazione all'interno della conferenza di servizi. Spetterebbe dunque alla sola Amministrazione procedente, eventualmente a seguito di apposita istanza di altro partecipante, valutare l'opportunità di indire una nuova conferenza di servizi avente ad oggetto il riesame dell'atto adottato, secondo le modalità già seguite in occasione dell'adozione del provvedimento di primo grado<sup>116</sup>.

Tale principio è oggi espressamente sancito dalla legge all'art. 14-*quater*, comma 2, della Legge n. 241/90, come è stato osservato in precedenza.

La riforma introduce infatti una previsione secondo cui le Amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza possono "sollecitare", con congrua motivazione, l'Amministrazione procedente ad adottare, previa indicazione di una nuova conferenza, un provvedimento di annullamento di ufficio o di revoca (in questo caso purché abbiano partecipato alla conferenza) ai sensi, rispettivamente, dell'art. 21-*nonies*, o dell'articolo 21-*quinquies* della Legge n. 241/1990.

Il problema oggetto della presente disamina è stato esaminato anche dal Consiglio di Stato in un interessante caso, con la decisione del 3 marzo 2006, n. 1023<sup>117</sup> quando, nel riformare la sentenza del T.A.R. Puglia – Lecce 27 ottobre 2005, n. 4633, ha escluso la sussistenza di un obbligo di provvedere in capo all'autorità ministeriale a fronte di un'istanza di autotutela formulata dalla Provincia che aveva partecipato alla conferenza di servizi prestando il proprio atto di assenso confluito nel provvedimento autorizzatorio ministeriale, non tempestivamente impugnato dall'ente locale, ma dallo stesso successivamente ritenuto viziato per carenza di un atto presupposto obbligatorio per il diritto comunitario (VIA)<sup>118</sup>. All'uopo, il Collegio ha richiamato quel granitico

---

<sup>116</sup> cfr. Cons. Stato, Sez. V, sent. 27 agosto 2014, n. 4374; Cons. St., Sez. V, sent. 18 dicembre 2012, n. 6505; T.A.R. Calabria Catanzaro, Sez. I, 27 gennaio 2010, n. 45

<sup>117</sup> Il testo della decisione è reperibile sul sito [www.giuristiambientali.it](http://www.giuristiambientali.it) con nota di F. FONDERICO.

<sup>118</sup> In proposito, cfr., in dottrina, C. MICHELOTTI, *La valutazione di impatto ambientale nella dinamica procedimentale*, in *Riv. giur. edilizia* 2007, 3, 1061 ss. ha affrontato il problema del rapporto tra la normativa interna e quella comunitaria, con particolare riferimento al regime giuridico degli atti adottati in violazione del diritto comunitario, evidenziando che nell'ambito della procedura di v.i.a. che coinvolge valutazioni attinenti siti di rilevanza comunitaria, sono ricompresi anche le valutazioni ed i provvedimenti necessari in base alla normativa europea. Sul rapporto tra la V.I.A. e la conferenza di

orientamento giurisprudenziale incline ad escludere la configurabilità di un obbligo di provvedere a fronte di un'istanza volta a sollecitare l'esercizio dei poteri di autotutela su un provvedimento divenuto inoppugnabile – sotto forma di annullamento d'ufficio e di revoca – caratterizzato da un'ampia discrezionalità circa l'"an". Il Consiglio di Stato ha, altresì, evidenziato che la certezza delle situazioni giuridiche definite è essa stessa un bene irrinunciabile, posto a tutela dei cittadini e non può essere elusa mediante l'impugnazione del silenzio-rifiuto formatosi su un'istanza diretta a sollecitare l'adozione di provvedimenti di annullamento o di modifica di precedenti determinazioni divenute inoppugnabili. In sostanza, in ossequio al suddetto principio, non sarebbe possibile rimettere in discussione una situazione ormai consolidata, anche in presenza di vizi di legittimità dell'atto.

Anche qualora il termine decadenziale non fosse ancora spirato, l'Amministrazione non avrebbe alcun obbligo di attivare il procedimento di riesame e di concluderlo con un provvedimento espresso, poiché spetta unicamente all'amministrazione che ha adottato il provvedimento valutare se sussistono i presupposti per la revoca, la modifica o l'annullamento d'ufficio dell'atto originario, alla luce di principi sanciti dagli art. 21 *quinquies* e 21 *nonies* della Legge n. 241/90.

---

servizi, cfr., altresì, A. CHIAUZZI, *L'evoluzione del procedimento di valutazione di impatto ambientale e le nuove regole della conferenza di servizi: quale futuro per la via.?*, in *Riv. amm. della Rep. Italiana*, 2006, 7-8, p. 623 ss., il quale ha evidenziato come il legislatore del '90 abbia "avvertito la necessità di concedere una strada preferenziale ad alcune autorità, tra cui quella preposta alla VIA" al punto che la previa acquisizione della predetta valutazione in sede conferenziale si rende indispensabile ai fini dell'adozione della decisione conclusiva. D'altra parte, il criterio della "prevalenza delle posizioni espresse" postula l'esistenza di una gerarchia tra le amministrazioni coinvolte "per cui la voce di una è più pesante di quella di un'altra". Cfr., in giurisprudenza, TAR Veneto, sez. III, 22 maggio 2009, n. 1539. Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3849 che, nel richiamare un precedente (Cons. Stato, sez. IV, n. 5670/2006) ha nell'occasione rimarcato che "*ex art. 16 comma 4 l. n. 109 del 1994, il progetto definitivo dell'opera pubblica deve essere corredato dallo studio di impatto ambientale, con conseguente necessità della verifica dei profili di impatto ambientale al momento dell'approvazione del progetto che comporti variante al p.r.g. (...) La valutazione di impatto ambientale implica quindi una valutazione anticipata finalizzata, nel quadro del principio comunitario di precauzione, alla tutela preventiva dell'interesse pubblico ambientale. Ne deriva che, il concetto di valutazione di impatto ambientale implica necessariamente che le opere da valutare abbiano comunque un'incidenza sugli elementi naturalistici del territorio, modificandoli in misura più o meno penetrante, giacché tale valutazione è finalizzata a stabilire se le alterazioni conseguenti alla realizzazione delle opere possano ritenersi "accettabili" alla stregua di un giudizio comparativo che tenga conto, da un lato, della necessità di salvaguardare preminenti valori ambientali, dall'altro, dell'interesse pubblico sotteso all'esecuzione dell'opera, potendo gli organi amministrativi preposti al procedimento di v.i.a. dettare prescrizioni e condizioni per meglio garantire la compatibilità ambientale dell'opera progettata* (Consiglio Stato, sez. IV, 03 maggio 2005, n. 2136).

Il Consiglio di Stato ha, in proposito, osservato che per quanto riguarda, specificamente, l'annullamento d'ufficio, l'art. 21 *nonies* della legge n. 241/90 subordina il riesercizio del potere, oltre all'accertamento dell'originaria illegittimità dell'atto, alla sussistenza delle ragioni di interesse pubblico, il decorso di un termine ragionevole e la valutazione degli interessi dei destinatari e dei controinteressati; elementi, questi, che devono necessariamente desumersi dalla motivazione quanto più possibile puntuale che dia conto delle ragioni sottese all'esercizio del potere che va ad incidere su situazioni giuridiche ormai consolidate. La peculiarità della fattispecie è dovuta al fatto che la richiesta proviene non da un soggetto privato che si assume leso dall'originario provvedimento, divenuto ormai inoppugnabile, e ne chiede la rimozione, ma da un soggetto pubblico che ha contribuito, in sede di conferenza di servizi decisoria, all'adozione del provvedimento e, a seguito di un ripensamento o dell'essersi accorto della sussistenza di un vizio, chieda che la questione venga riesaminata e ciò sarebbe di per sé sufficiente a ribaltare i termini della questione. La questione si pone a prescindere dalla natura del vizio riscontrato, e cioè sia che l'atto sia affetto da un vizio di legittimità, originario o sopravvenuto, sia che il "ripensamento" origini da ragioni di opportunità o da motivazioni di carattere politico. In proposito, il Consiglio di Stato ha precisato che *"dopo la conclusione del procedimento ad esito conferenziale la revoca di un atto endoprocedimentale non può in alcun modo essere idonea a travolgere il provvedimento finale, che quindi resta valido e pienamente efficace. Tale considerazione non può che valere anche quando l'atto endoprocedimentale è stato assorbito dalla posizione espressa in sede di conferenza di servizi, anche in questo caso non è ipotizzabile un ripensamento che possa rimettere in discussione, e peraltro nel caso di specie, a distanza di tempo, quanto già deciso"*.

Ciò in quanto, con tale istanza l'amministrazione che ha partecipato ai lavori conferenziali sollecita l'attivazione di un potere per sua natura ampiamente facoltativo al cui esercizio l'Amministrazione precedente non è mai obbligata e, qualora intenda farlo, deve comunque valutare la sussistenza o meno di un interesse che giustifichi la rimozione dell'atto, valutazione che spetta solo ad essa e che certamente non è dovuta se l'atto è divenuto nel frattempo inoppugnabile cristallizzando quell'assetto di interessi regolato dal

provvedimento in questione<sup>119</sup>. Diversamente opinando, infatti la riconvocazione della conferenza determinerebbe la riapertura anche in sede giurisdizionale di una vicenda da ritenersi ormai chiusa in assenza di tempistiche impugnazioni<sup>120</sup>.

Il Collegio ha poi soggiunto che, in ossequio alla regola del *contrarius actus*, non sarebbe ammissibile la revoca o l'annullamento diretto occorrendo, invece, riconvocare la conferenza di servizi onde sottoporre in quella sede la questione, scelta che compete sempre e comunque sull'autorità procedente.

Ai fini della tematica *de qua* è interessante notare il ragionamento seguito dal Consiglio di Stato secondo cui non sussisterebbe alcun obbligo di rimessione in discussione del provvedimento anche ove l'istanza sia volta a far valere un originario vizio di violazione del diritto comunitario, in quanto anche nell'ordinamento comunitario la revoca dell'atto illegittimo può essere consentita entro un termine ragionevole, a seguito di un'attenta ponderazione degli interessi coinvolti, tra cui quello del destinatario che ha fatto affidamento sul provvedimento illegittimo.

Ad ulteriore sostegno della propria tesi, il Collegio ha, altresì, sottolineato che se è vero, come è vero che l'attuale disciplina consente all'amministrazione procedente di adottare la determinazione conclusiva della conferenza anche superando eventuali dissensi espressi in quella sede, previa valutazione delle specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede, a maggior ragione essa può liberamente valutare se ricorrano o meno i presupposti per l'apertura di un procedimento di autotutela, senza essere vincolata dalla richiesta di una delle amministrazioni partecipanti che intenda tardivamente ritirare l'assenso in precedenza prestato.

---

<sup>119</sup> Così, in precedenza, Cons. Stato, sez. VI, 1° aprile 1992, n. 201; TAR Puglia – Bari, sez. II, 2 marzo 2005, n. 908; C. G. A. R. Sicilia, 27 giugno 1978, n. 120; Cons. Stato, sez. IV, 20 novembre 2000, n. 6181; Cons. Stato, sez. VI, 6 ottobre 2001, n. 5307; TAR Puglia Bari, Sez. III, 24 maggio 2004, n. 3141; Cons. Stato, Sez. VI, 5 settembre 2005, n. 4504.

<sup>120</sup> Nello stesso senso, cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 5 settembre 2005, n. 4504; Cons. Stato, sez. IV, 20 giugno 2005, n. 3909; TAR Puglia – Bari, sez. III, 24 maggio 2004, n. 3141; Cons. Stato, sez. IV, 10 novembre 2003, n. 7136; Cons. Stato, 19 dicembre 2000, n. 6838.

## **1.8 Il problema relativo alla configurabilità dell'obbligo di riconvocazione della conferenza di servizi a fronte di una istanza di riesame dell'assenso espresso da parte di un'amministrazione.**

*La questione che si affronta è quella relativa alla configurabilità dell'obbligo di riconvocazione della conferenza di servizi a fronte di una istanza di riesame dell'assenso espresso da parte di un'amministrazione che abbia preso parte alla conferenza, variamente affrontato e risolto in dottrina ed in giurisprudenza, con argomentazioni, come si vedrà, non sempre condivisibili. Si analizza la problematica la patologia dell'atto con riferimento al contrasto degli atti amministrativi con l'ordinamento comunitario e con le norme nazionali.*

La controversa *quaestio iuris* è relativa alla configurabilità dell'obbligo di riconvocazione della conferenza di servizi a fronte di una istanza di riesame dell'assenso espresso da parte di un'amministrazione. Premesso che quella dottrina che qualifica la determinazione conclusiva della conferenza di servizi in termini di accordo finisce con l'escludere in radice la configurabilità del potere di autotutela decisoria, poiché lo *jus poenitendi* sarebbe esercitabile unicamente in termini di recesso unilaterale (oltre che di mutuo dissenso) e non di annullamento d'ufficio o di revoca<sup>121</sup>.

Diversamente opinando, invece, l'autotutela decisoria, in quanto espressione di un potere connaturato all'esercizio della funzione amministrativa, sarebbe sempre esercitabile da ciascuna delle amministrazioni che abbiano partecipato alla conferenza di servizi, con l'unico limite rappresentato dal fatto che, essendo l'atto di assenso in quella sede prestato confluendo nella determinazione conclusiva della conferenza, l'amministrazione non può procedere autonomamente all'annullamento o alla revoca dello

---

<sup>121</sup> In ogni caso, dovrebbe escludersi la possibilità di recedere unilateralmente per sopravvenute ragioni di pubblico interesse (previa corresponsione dell'indennizzo), ai sensi dell'art. 11, comma 4, legge n. 241/90, sia perché il successivo art. 15, che disciplina il recesso dall'accordo di programma, al comma 2, nel rinviare all'art. 11, non richiama espressamente il comma 4 concernente il recesso, sia tenuto conto della natura pubblicistica degli interessi coinvolti, idonea, di per sé a differenziare la fattispecie dagli accordi tra pubblica amministrazione e soggetto privato di cui all'art. 11 della legge sul procedimento amministrativo.

stesso, ma deve a tal fine sollecitare l'indizione di una nuova conferenza onde sottoporre anche alle altre amministrazioni la richiesta di riesame.

L'adesione a quella opinione che postula l'avvenuta consumazione del potere al momento dell'adozione del consenso in sede conferenziale implica l'impossibilità di ritirare successivamente l'atto in autotutela<sup>122</sup>. In senso contrario milita la stessa configurazione della conferenza di servizi che induce a ritenere che l'annullamento, la revoca o, comunque, il ritiro dell'atto viziato deve necessariamente derivare da una rinnovata complessiva, comune e contestuale valutazione degli interessi pubblici, tramite l'indizione di una nuova conferenza e non invece con un consenso preventivo, di quelle amministrazioni che, a maggioranza, si sono espresse, in conferenza, in modo favorevole.

**1.8.1 Segue.** Il contrasto degli atti amministrativi con l'ordinamento comunitario e la conferenza di servizi.

*La questione che si pone concerne la violazione di una disposizione comunitaria nel caso in cui risulti tradotta in una norma nazionale e la sua ripercussione sull'atto amministrativo coinvolto nell'ambito della conferenza di servizi, anche tenuto conto del rapporto di integrazione tra i due ordinamenti. Nel solco di quella giurisprudenza che ha ritenuto "dovuto" – in virtù del principio di leale collaborazione di cui all'art. 10 TCE – l'annullamento in autotutela dei provvedimenti amministrativi contrastanti con lo jus superveniens comunitario, si affronta la relativa tematica in riferimento all'ipotesi della conferenza di servizi sottolineando che il generico dovere di riesame diventa dunque in tale circostanza un preciso obbligo dell'amministrazione imposto dalla gestione congiunta di più interessi coinvolti a diversi livelli di tutela.*

La questione che si pone concerne la violazione di una disposizione comunitaria nel caso in cui risulti tradotta in una norma nazionale e la sua ripercussione sull'atto amministrativo coinvolto nell'ambito della conferenza di servizi, anche tenuto conto del rapporto di integrazione tra i due

---

<sup>122</sup> Alle medesime conclusioni si perviene qualificando la conferenza di servizi quale organo collegiale autonomo dalle singole amministrazioni che vi hanno partecipato, stante l'impossibilità di imputare a ciascuna l'atto di assenso espresso in quella sede.

ordinamenti. La Corte di giustizia della Comunità europea afferma che la mancata espressa previsione dell'ipotesi di violazione del diritto comunitario non rileva tanto ai fini della nullità quanto dell'annullabilità del provvedimento, poiché l'atto amministrativo adottato in contrasto con una o più disposizioni comunitarie di diretta applicazione non "gode del medesimo regime di illegittimità-legittimità degli atti non conformi alle altre disposizioni nazionali" non essendo ad esse assimilabile quanto a forza e valore. Pacificamente, la Corte di Giustizia ha affermato che la disapplicazione per violazione del diritto comunitario non riguarda solo le norme generali ed astratte, ma anche i provvedimenti amministrativi individuali e concreti e che – a certe condizioni – spetta al giudice nazionale valutare d'ufficio la compatibilità di un provvedimento amministrativo nazionale contrastante con il diritto comunitario anche se non tempestivamente impugnato dall'interessato.

Tale orientamento appare pienamente condivisibile anche in considerazione della natura e della funzione della conferenza di servizi quale istituto che introduce, alquanto creativamente, un nuovo criterio di "valutazione contestuale" degli interessi pubblici coinvolti dal medesimo procedimento e tende, altresì, a ricucire sul piano operativo il frazionamento delle competenze e la distribuzione, tra vari centri di imputazione, (della cura) degli interessi pubblici. La conferenza costituisce, come si è avuto modo di osservare nelle pagine precedenti, un rimedio idoneo a fronteggiare, sotto il profilo della efficienza, *un policentrismo imperfetto, riannodando le competenze nel momento in cui diversi poteri vengono concretamente esercitati* e che si caratterizza non solo e non tanto come modello di semplificazione dell'azione amministrativa, quanto piuttosto per la capacità di modificare, in misura non marginale, il modo di agire dell'amministrazione. Ciò è dovuto al fatto che il titolare di ciascun interesse pubblico settoriale non potrà esimersi, nel momento in cui esprime il suo punto di vista, dal farsi carico degli ulteriori interessi pubblici che vengono contestualmente in rilievo ai fini dell'emanazione dell'atto finale.

Ad una serie di valutazioni separate di singoli interessi pubblici – in cui ciascuna amministrazione tende ad "assolutizzare" quello per la cura del quale è preposta, ponendo se stessa al centro del problema – si sostituisce, così,

un dialogo tra amministrazioni preposte alla cura di diversi interessi rilevanti che non si identifica con un nuovo organo separato dai singoli partecipanti ai quali resta sempre imputabile l'atto di assenso espresso in quella sede. Giova, peraltro, evidenziare che, anche a prescindere dall'esistenza di un principio generale codificato nell'art. 2 della legge n. 241/90, l'obbligo giuridico di provvedere non deve necessariamente derivare da una disposizione puntuale e specifica, ma sussiste ogni qual volta ragioni di giustizia ed equità impongano l'adozione di un provvedimento, nonché tutte le volte in cui, in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione, il rispetto del principio di imparzialità imponga il riesame di un atto inoppugnabile. Ciò soprattutto se si renda necessario rimuovere l'atto di assenso affetto da un vizio di legittimità originario per violazione di una norma di diritto comunitario. Con ciò non si intende certamente disconoscere l'esistenza di un opposto orientamento di matrice giurisprudenziale, richiamato dai giudici di Palazzo Spada, rigidamente attestato nel senso di ritenere che l'obbligo di concludere il procedimento con un provvedimento espresso non sussiste nelle seguenti ipotesi:

- a) istanza di riesame dell'atto inoppugnabile per spirare del termine di decadenza;
- b) istanza manifestamente infondata;
- c) istanza di estensione *ultra partes* del giudicato.

Occorre, tuttavia, sottolineare che specificamente nell'ipotesi della conferenza di servizi, tenuto conto della peculiarità della fattispecie, non è condivisibile l'opinione secondo la quale, a fronte di un'istanza di riesame di un provvedimento divenuto inoppugnabile, proveniente da un soggetto pubblico che ha partecipato ai lavori conferenziali, l'ampia discrezionalità che caratterizza l'autotutela amministrativa valga di per sé ad escludere la sussistenza dell'obbligo di avviare il procedimento e di concluderlo con un provvedimento espresso e motivato. Né, per le stesse ragioni, in assenza di uno specifico obbligo in tal senso, può ritenersi che sull'amministrazione procedente – cui spetta l'adozione della determinazione conclusiva della conferenza – se ne ricorrono i presupposti, gravi un mero obbligo di deliberazione dell'istanza.



Pertanto, *in subiecta materia*, tenuto conto della peculiarità della fattispecie, l'obbligo di riesame può ben originare, tra l'altro, dai principi di leale collaborazione tra pubbliche amministrazioni e buon andamento dell'azione amministrativa.

A maggior ragione se la richiesta di riesame proviene da un soggetto pubblico che ha contribuito in sede di conferenza di servizi decisoria nell'adozione del provvedimento, a seguito di un ripensamento dovuto alla scoperta di un vizio – di legittimità, originaria o sopravvenuta, di opportunità – o dettato da motivazioni di carattere politico.

Anche nel settore considerato, la doverosità della riedizione del potere discende dalla supremazia e dalla finalizzazione dell'interesse pubblico che può, altresì, indirizzare il titolare del potere nella scelta relativa alle modalità del suo esercizio, oltre che indurlo a un equo bilanciamento tra l'interesse pubblico perseguito e gli interessi privati contrapposti.

Ne consegue che, nel solco di quella giurisprudenza che ha ritenuto "dovuto" – in virtù del principio di leale collaborazione di cui all'art. 10 T.C.E. – l'annullamento in autotutela dei provvedimenti amministrativi contrastanti con lo *jus superveniens* comunitario, non si può non condividere l'opinione di chi, in dottrina, ha sottolineato che il generico dovere di riesame diventa dunque in tale circostanza un preciso obbligo dell'amministrazione imposto dalla gestione congiunta di più interessi coinvolti a diversi livelli di tutela.

**1.8.2 Segue. Illegittimità dell'atto per contrasto con norme nazionali e la conferenza di servizi.**

*Si pone la questione riguardante l'ipotesi in cui l'atto sia illegittimo per contrasto con una norma di diritto interno. In tal caso l'obbligo di riesame discenderebbe, ad avviso della giurisprudenza amministrativa, dal principio di leale collaborazione – inteso come criterio chiave di valutazione dell'operato di ciascuna pubblica Amministrazione, referente interpretativo indispensabile per regolare ed integrare le relazioni interne ad un procedimento unico e complesso, in quanto principio cardine che non soltanto può, ma deve essere considerato come parametro di giudizio.*

È ben possibile che si verifichi un contrasto con una norma di diritto interno e che in tal caso l'atto sia illegittimo: in siffatta evenienza l'obbligo di riesame discenderebbe, ad avviso della giurisprudenza amministrativa, dal principio di leale collaborazione, inteso come criterio chiave di valutazione dell'operato di ciascuna pubblica Amministrazione, referente interpretativo indispensabile per regolare ed integrare le relazioni interne ad un procedimento unico e complesso, in quanto principio cardine che non soltanto può ma deve essere considerato come parametro di giudizio.

Trattasi, più precisamente, di un principio immanente all'ordinamento che, pur in assenza di una specifica codificazione, si desume dall'art. 97 Cost. ed *"attiene alle modalità di formazione delle decisioni pubbliche e, quindi, agli aspetti del procedimento e della struttura degli atti"*, soprattutto *"quando si abbia a che fare con competenze necessariamente ed inestricabilmente connesse, il principio di leale collaborazione (...) richiede la messa in opera di procedimenti nei quali tutte le istanze costituzionalmente rilevanti possano trovare rappresentazione"*.

Così opinando, il confronto dialettico tra le pubbliche amministrazioni assurgerebbe al rango di vera e propria funzione amministrativa *"elemento cardine di un'azione non più unilaterale, bensì partecipata e condivisa"*, nelle modalità di gestione del pubblico potere, al fine di assicurare una gestione efficiente e teleologicamente orientata, giacché indefettibilmente volta alla cura dell'interesse pubblico primario<sup>123</sup>.

In questa prospettiva ricostruttiva si può osservare che il potenziamento del ruolo e della responsabilità dell'amministrazione procedente non può che essere interpretato nel senso che essa deve darsi carico degli interessi pubblici impersonati nelle altre pubbliche amministrazioni o negli altri organi con i quali (interessi) possano esservi sovrapposizione od interferenza e, quindi, deve relazionarsi adeguatamente con queste altre figure soggettive od organiche al fine di una reciproca sintonizzazione e conciliazione degli interessi medesimi al fine di garantirne il necessario coordinamento.

In altri termini, si vuol dire che il principio di leale collaborazione intanto può dirsi realizzato soltanto previa individuazione di un sistema idoneo a superare la situazione di stallo che potrebbe determinarsi in caso di mancata intesa tra le amministrazioni interessate sulla richiesta di riesame che

---

<sup>123</sup> Cfr. SCIARRETTA F. op.cit.

garantisca il raggiungimento del risultato, senza la prevalenza di una parte sull'altra.

A tal fine, appare indispensabile chiarire i rapporti tra il principio *de quo* ed il principio dell'affidamento sostanziantesi nella intangibilità delle situazioni giuridiche soggettive consolidate che – nonostante l'art. 1 della Legge n. 241/90 non ne faccia espressa menzione – rientra a pieno titolo tra i principi del diritto comunitario al punto da essere considerato, dalla stessa giurisprudenza amministrativa, un bene irrinunciabile, posto a tutela dei cittadini insuscettibile di essere eluso mediante l'impugnazione del silenzio rifiuto formatosi su un'istanza diretta a sollecitare l'adozione di provvedimenti di annullamento o di modifica di precedenti determinazioni, non impugunate nei termini e nelle forme di rito. Le considerazioni innanzi svolte appalesano in tutta evidenza che la determinazione<sup>124</sup> conclusiva assunta in sede conferenziale non è altro che la

---

<sup>124</sup> Si precisa che quanto agli esiti del provvedimento finale, questo, ove sia conforme alla determinazione conclusiva favorevole della conferenza di servizi, sostituisce, a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare, alla predetta conferenza. La determinazione conclusiva favorevole della conferenza è, peraltro, immediatamente esecutiva. Le dedotte disposizioni paiono particolarmente significative per almeno due importanti rilievi. Anzitutto, con esse si afferma espressamente la necessità che la conferenza si concluda con un atto espresso assunto dall'amministrazione procedente, confermando quanto la dottrina aveva già posto in evidenza nel vigore della precedente disciplina. Inoltre, tali previsioni paiono riguardare tutte le ipotesi di conferenza di servizi prese in considerazione dall'art. 14 del nuovo testo, i cui effetti sono unificati a prescindere da quale sia il soggetto che dà impulso alla conferenza, indicendola o provocandone l'indizione; a prescindere dalla circostanza che alla conferenza partecipino uffici della stessa amministrazione (dando luogo a quella che viene definita la conferenza di servizi "interna") ovvero amministrazioni diverse; ed a prescindere anche – almeno così parrebbe, anche se è lecito nutrire qualche dubbio – dalla circostanza che la conferenza sia stata convocata per l'esame contestuale di interessi coinvolti in uno solo o in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesimi attività o risultati.

L'unificazione del regime degli effetti e la previsione secondo cui "*il provvedimento finale, ove sia conforme alla determinazione conclusiva favorevole della conferenza di servizi, sostituisce, a tutti gli effetti, ogni atto di assenso*" potrebbero far ritenere superata la tradizionale distinzione tra conferenza istruttoria e decisoria, confermando le tesi di coloro che ritengono comune a tutte le tipologie di conferenza il medesimo regime di efficacia.

Problema ulteriore – ed assai delicato – è rappresentato dalla sussistenza o meno del potere di revocare, in via di autotutela, la decisione assunta in sede di conferenza di servizi e dalla individuazione del soggetto cui tale potere sia eventualmente attribuito.

La questione – per la quale sono state rinvenute, nella dottrina formatasi sotto il regime previgente, le soluzioni più disparate, che andavano dalla negazione di ogni potere di ritirare l'assenso una volta rilasciato, all'affermazione dell'esatto contrario – risulta connessa alla più generale questione della natura dell'atto conclusivo della conferenza e se questo possa essere o meno ritenuto un atto collegiale. Deve, dunque, ritenersi al riguardo che la nuova disciplina dell'istituto abbia notevolmente influenzato la natura di tali atti per cui parrebbe oggi da escludersi la possibilità, ad iniziativa della sola

sintesi di una pluralità di manifestazioni di volontà provenienti da diverse pubbliche amministrazioni e postula, altresì, l'esistenza di un preciso obbligo di adeguamento e adattamento dell'azione amministrativa "alla trasformazione delle circostanze storiche e fattuali" poste alla base dell'adozione dell'atto attraverso l'esercizio, da parte di ciascuna amministrazione, del potere di autotutela in presenza di vizi riscontrati anche successivamente all'emanazione del provvedimento finale per la consapevolezza di meglio soddisfare l'interesse pubblico originario che è anche quello posto alla base del provvedimento da annullare o da revocare.

Ciò premesso, appare altresì opportuno ricordare che l'ancoraggio dell'annullamento d'ufficio e della revoca al canone del buon andamento di cui all'art. 97 Costituzione ha determinato il rafforzamento e l'ampliamento della discrezionalità amministrativa al servizio di una buona amministrazione che si estende, in particolare, alla individuazione, caso per caso, del regime temporale degli effetti caducatori dell'annullamento d'ufficio.

Ne consegue che il principio dell'affidamento, anche definito come "*l'incarnazione di un principio non scritto di cui tutti parlano*"<sup>125</sup> non implica affatto l'automatica retrocessione dell'esercizio del potere amministrativo nelle forme dell'autotutela decisoria, ma anzi che la regola della stabilità dell'atto e dei suoi effetti deve necessariamente fare i conti con la doverosità dell'esercizio della funzione per la tutela di un interesse pubblico superiore incompatibile con quello esistente al momento dell'adozione del primo provvedimento.

D'altra parte, l'assenza di un esplicito riferimento negli artt. 21 *quinquies* e 21 *nonies* al mantenimento delle posizioni consolidate induce ad escludere l'intangibilità delle stesse pur nel rispetto del principio dell'affidamento.

Come si è innanzi accennato, tanto l'annullamento, quanto la revoca esprimono quel carattere di inesauribilità del potere che, pertanto, non incontra alcun limite temporale, essendo subordinato alla sola esistenza di un interesse pubblico concreto ed attuale che nella revoca costituisce l'oggetto esclusivo dell'apprezzamento discrezionale dell'amministrazione;

---

amministrazione precedente, competente ad emettere il provvedimento finale, di revocare unilateralmente l'atto.

<sup>125</sup> TORCHIA L., *La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997

nell'annullamento, invece, la pretesa di ritirare un atto si fonda anche sull'esistenza di un vizio di legittimità, il quale costituisce condizione ineliminabile per l'apprezzamento dell'interesse pubblico. Ciò in quanto, come evidenziato dalla stessa giurisprudenza amministrativa, uno degli effetti della avvenuta codificazione è l'affrancamento dell'annullamento d'ufficio dal mero ripristino della legalità violata, risultando il suo esercizio subordinato all'esistenza di un interesse pubblico attuale e specifico, cui l'art. 21 *nonies* affianca gli interessi contrapposti dei destinatari e dei controinteressati. In termini pragmatici, ciò significa che il compito dell'amministrazione in sede di autotutela decisoria si traduce in primo luogo nell'esame dei fatti dedotti dal/i ricorrente/i o dal/i controinteressato/i, quindi nella valutazione comparativa degli interessi emersi alla luce dell'interesse pubblico non circoscritto al mero ripristino della legalità la cui mutevolezza impone, altresì, il confronto con altri interessi che non sono stati valutati nel procedimento di primo grado o perché non sono stati presi in considerazione al momento dell'emanazione del primo provvedimento o perché sono sorti in un momento successivo.

Vengono, in primo luogo, in considerazione le ipotesi di annullamento d'ufficio cd. doveroso dovuto alla riscontrata illegittimità, originaria o sopravvenuta, dell'atto per violazione di norme comunitarie a fronte della quale, secondo autorevole dottrina, a tutto concedere, non ci sarebbe la difficoltà di configurare un vero e proprio obbligo di attivarsi per l'assenza dell'elevato coefficiente di discrezionalità che negli altri casi caratterizza l'esercizio del potere di riesame.

In questi casi, infatti, come accennato in precedenza, il ritiro del precedente provvedimento viene considerato "dovuto" alla stregua dell'obbligo di cooperazione gravante sulla pubblica Amministrazione che esige il riesame di atti giudicati illegittimi o inopportuni per violazione delle norme dell'ordinamento comunitario, in virtù del potere di ritornare sulla propria decisione conferitogli dal legislatore nazionale.

Ciò anche in considerazione del fatto che la nozione comunitaria di legittimo affidamento non coincide con quella nazionale. La Corte ha, infatti, chiarito che il principio di certezza del diritto e del legittimo affidamento non assumono valore assoluto: quindi, se da un lato, impongono che la revoca del

provvedimento intervenga in un lasso di tempo ragionevole, proprio in considerazione dell'affidamento riposto dal destinatario del provvedimento sulla stabilità dell'atto e dei suoi effetti, ciò nondimeno ha escluso che un limite di tal fatta possa essere invocato da uno Stato membro al fine di paralizzare l'iniziativa della Commissione finalizzata ad accertare l'inadempimento agli obblighi sanciti da una direttiva.

In proposito, la Corte ha altresì, precisato che anche quando sia inutilmente decorso il termine di impugnazione dell'atto che si intende ritirare, per quanto non si possa negare che la norma nazionale sulla decadenza sia, in via di principio, compatibile con il diritto comunitario, nella specie, la sua applicazione è tale da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del potere di riesame finalizzato alla rimozione di vizi di legittimità o di merito che possono manifestarsi anche soltanto dopo la scadenza del termine decadenziale.

Vengono, inoltre, in rilievo le ipotesi di nullità di provvedimenti adottati in violazione del giudicato nei confronti dei quali non è escluso che la pubblica amministrazione adotti un atto ricognitivo di contenuto dichiarativo, ovvero un provvedimento avente natura costitutiva idoneo ad incidere sugli effetti materiali che scaturiscono dall'atto viziato.

Anche in tale ipotesi, tenuto conto della gravità del vizio, i principi di certezza del diritto e del legittimo affidamento non sarebbero del tutto sprovvisti di tutela, se si considera che la nullità può non estendersi all'intero atto che per la restante parte viene fatto salvo, in virtù del principio di proporzionalità e di conservazione di cui all'art. 1419 c.c.

Infine, occorre soffermarsi sul caso affrontato dalla Corte di Giustizia nella sentenza 16 marzo 2006, C-234/2004 sul tema del rapporto tra giudicato nazionale contrastante con il diritto comunitario.

In particolare, la Corte è stata investita della questione relativa all'interpretazione del principio di cooperazione sancito dall'art. 10 TCE, onde stabilire se anche il giudice nazionale, in presenza dei presupposti fissati dalla Corte nella sentenza del 13 gennaio 2004, C- 453/00, *Kuhne & Heitz*, è tenuto a riesaminare e ad annullare una decisione passata in giudicato ove questa violi il diritto comunitario e se il riesame e la revoca di tale decisione sia

subordinata a condizioni ulteriori rispetto a quelle vevoli per le decisioni degli organi amministrativi.

Ebbene, in quell'occasione il Giudice comunitario, pur riconoscendo la valenza che il principio di cosa giudicata riveste nell'ordinamento comunitario ed interno, posto a tutela della stabilità del diritto e dei rapporti giuridici, nonché a garanzia di una buona amministrazione della giustizia, onde evitare che atti definitivi vengano rimessi in discussione all'infinito, tuttavia, ha chiarito che se le norme nazionali obbligano a ritirare l'atto amministrativo illegittimo per contrarietà al diritto interno, nonostante la intervenuta definitività del provvedimento, quando la conservazione dello stesso è "semplicemente insopportabile", identico obbligo deve sussistere a parità di condizioni in presenza di un atto amministrativo non conforme al diritto comunitario e tale valutazione spetta al giudice nazionale.

Né, in senso contrario, il giudice potrà trincerarsi dietro i principi di stabilità del diritto, primo tra tutti l'autorità di cosa giudicata, di cui all'art. 2909 c.c., poiché, anch'esso, ad avviso della Corte, non ha valore assoluto, pertanto anche in questo caso, incombe sul giudice nazionale, nell'ambito della propria competenza, l'obbligo di interpretare la predetta disposizione in modo da garantire la piena efficacia delle norme comunitarie, se del caso disapplicando la disposizione nazionale con esse incompatibili. Alle medesime conclusioni, a mio avviso, si giunge allorquando il provvedimento risulta affetto da un vizio sostanziale, anche nel caso in cui il contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, atteso che l'art. 21 *octies*, comma 2, della Legge n. 241/90 introduce una deroga alla regola dell'annullabilità dei provvedimenti amministrativi che, come tale, ammette solo limitatissime eccezioni.

Con ciò non si intende certamente disconoscere l'assenza di automatismo tra illegittimità del provvedimento e caducazione dello stesso o dei suoi effetti, bensì solo evidenziare che, dal combinato disposto degli artt. 21 *quinquies*, 21 *octies* e 21 *nonies* della Legge n. 241/90, si evince che l'amministrazione è tenuta ad annullare o revocare d'ufficio l'atto affetto da un vizio che di fatto ha inciso sul corretto *iter* di formazione della decisione amministrativa dando luogo a più o meno vistose ipotesi di cattiva amministrazione, a prescindere dal contenuto vincolato o discrezionale di esso, facendo uso della discrezionalità

connaturata al potere di riesame che la riforma pare abbia particolarmente esaltato, al punto da consentirle di graduare gli effetti tanto dell'annullamento che della revoca.

Specificamente, per quanto concerne l'annullamento d'ufficio, non assume, quindi, rilievo decisivo, ai fini dell'esclusione dell'obbligo di attivarsi, la previsione del termine ragionevole né le conseguenze sfavorevoli che la retroattività degli effetti del provvedimento produce sulla sfera giuridica dei destinatari in relazione all'affidamento suscitato come conseguenza del trascorrere del tempo.

Come ha rilevato la dottrina, il legislatore tace sulla decorrenza degli effetti dell'annullamento e ciò potrebbe fare intendere che l'individuazione della stessa è rimessa all'autorità cui compete l'esercizio del potere la quale, facendo uso della discrezionalità che la riforma pare abbia esaltato in questo senso, può concretamente graduare gli effetti dell'annullamento adottando una soluzione che possa concretamente soddisfare l'interesse pubblico senza danneggiare inutilmente quello privato in ossequio al principio di proporzionalità.

Si vuol dire, cioè che, da un'attenta lettura delle norme in esame, si desume che la presunzione *iuris tantum* di legittimità dell'azione amministrativa, tradizionalmente ricondotta all'esecutorietà dell'atto o alla sua ragionevolezza, è oggi un concetto piuttosto relativo. Si potrebbe, allora, ritenere che la retroattività degli effetti non sia da considerarsi un connotato naturale dell'annullamento d'ufficio e che l'adozione di tale provvedimento non sia ostacolata dal consolidamento degli effetti dovuto al decorso del tempo.

La codificazione delle principali figure del riesame milita in senso opposto, fino al punto di esonerare del tutto l'amministrazione dal rispetto di regole formali da alcuni individuate come condizione di legittimità per l'esercizio del potere, senza considerare, peraltro, che l'utilizzazione di una formula assai vaga e sfuggente per individuare i presupposti e le condizioni legittimanti l'autotutela, sì come la generica indicazione del "termine ragionevole" entro cui essa può essere legittimamente esercitata, non tiene conto della pluralità dei casi in cui l'amministrazione "può" essere indotta ad agire.

A tutto concedere, alcuno di tali elementi osta al riconoscimento di un vero e proprio obbligo di provvedere in autotutela – a maggior ragione se l'istanza



proviene da un soggetto deputato alla cura di un interesse pubblico che sollecita il ritiro dell'atto di assenso in precedenza prestato per la cura del medesimo interesse. In questi casi, quindi, pur ammettendo l'operatività della regola del *contrarius actus*, deve escludersi che all'amministrazione precedente residui alcun margine di discrezionalità circa la valutazione del "se" riconvocare la conferenza al fine di valutare insieme con le altre amministrazioni la richiesta di riesame, trattandosi di un'attività dovuta e non semplicemente facoltizzata, in forza del principio di leale collaborazione tra pubbliche amministrazioni, la cui violazione non può che determinare la formazione di un silenzio impugnabile e, in caso di risposta negativa, di un provvedimento ricorribile con i mezzi ordinari.

## Conclusioni

Si era ricordato in premessa come, tra i principali aspetti problematici della conferenza di servizi, fosse avvertito il nodo dell'incertezza sulle regole e sui tempi.

Con riguardo al primo aspetto, la riforma ha il rilevante merito di aver riscritto integralmente la disciplina della conferenza di servizi, preferendo così evitare l'ennesimo intervento di rivisitazione dell'istituto.

Ne è risultato un testo che, nel complesso, si distingue per chiarezza e agilità, contribuendo così a ridurre l'incertezza amministrativa.

Nella stessa direzione vanno le disposizioni del Titolo II, volte a coordinare il modello di conferenza tracciato nella disciplina generale e quello definito in alcune discipline di settore.

Con riguardo al secondo aspetto, sono state semplificate le modalità procedurali, sono stati fissati termini perentori per la conclusione delle singole fasi procedurali e sono state ridotte le ipotesi in cui è richiesta la riunione in presenza (conferenza simultanea). Ognuna di queste modifiche merita una breve osservazione.

In primo luogo, per la semplificazione procedurale gioca un ruolo fondamentale l'istituzione del rappresentante unico, per mezzo del quale sarà possibile eliminare – almeno formalmente – il conflitto e la disaggregazione tra le diverse amministrazioni statali.

A ben guardare, si tratta di un passaggio importante, considerato che d'ora in poi il contrasto potrà registrarsi unicamente tra livelli di governo diversi. Le nuove norme tuttavia non chiariscono il procedimento di formazione della volontà dello Stato per il tramite di tale funzionario unico, di cui sono incerti i limiti all'autonomia decisionale rispetto a quanto indicato dalle singole amministrazioni. Si tratta di un punto essenziale, considerato che la rappresentanza unitaria coinvolge anche le amministrazioni deputate alla tutela di interessi sensibili e che l'esperienza insegna come, in queste ipotesi, il conflitto possa facilmente riemergere in sede extra procedimentale. In secondo luogo, la riduzione dei tempi per lo svolgimento dei lavori della conferenza si pone nel solco di una consolidata tendenza di politica legislativa.

Tuttavia, a differenza del passato, i termini sono oggi espressamente qualificati come perentori. Al di là dell'ulteriore riduzione dei termini prevista dalla riforma, l'auspicio è che, a differenza dell'attuale prassi, essi siano realmente rispettati.

In terzo luogo, una riflessione più approfondita va svolta in merito alla conferenza "semplificata", che rappresenta una delle principali novità della riforma.

In base alla precedente disciplina, la convocazione della conferenza contestuale costituiva la regola, a prescindere dal livello di complessità del procedimento. Oggi, invece, è previsto in via ordinaria un procedimento diacronico, fondato sul semplice scambio di documenti. La nuova modalità procedurale trasforma l'istituto, non essendo connotato dai requisiti minimi propri di una "conferenza" (riunione di persone in uno stesso spazio/tempo).

Il nuovo strumento si pone, infatti, in netta controtendenza rispetto alle esigenze che, nel 1990, avevano indotto il legislatore a superare il modello delle determinazioni parallele di più amministrazioni. Manca, al riguardo, il confronto dialogico in un unico contesto procedimentale e si torna, nella sostanza, alla vecchia concezione di procedimento amministrativo, in cui l'amministrazione procedente avvia l'istruttoria, chiede i pareri per iscritto alle altre amministrazioni e adotta in solitudine la decisione. Solo il modello dell'incontro contestuale e sincrono consente infatti di evitare lo scontro "muro contro muro" tra le diverse posizioni e di tentare una composizione degli interessi. Le differenze rispetto a tale lontano passato si limitano solo all'eventuale utilizzo degli strumenti informatici per lo scambio dei pareri, all'applicazione del silenzio assenso e al possibile sviluppo in conferenza simultanea.

La nuova conferenza semplificata, d'altra parte, è stata pensata come un modello procedurale concepito per gestire unicamente le questioni di minore rilevanza, con riferimento alle quali dovrebbe produrre importanti effetti semplificatori.

Considerati i frequenti comportamenti ostruzionistici e scarsamente collaborativi delle amministrazioni, è peraltro altamente probabile che, in molti casi, la conferenza semplificata si svilupperà in conferenza simultanea, con conseguente duplicazione dei termini procedurali. È evidente che in

questa circostanza lo strumento spesso provoca una dilatazione, piuttosto che una contrazione, dei tempi rispetto alla previgente disciplina. Quest'ultima, infatti, prevedeva la convocazione della conferenza contestuale decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta degli atti di assenso e tale termine, nella nuova cornice legislativa, è suscettibile di allungarsi sino a quarantacinque giorni (o addirittura novanta, in presenza di interessi sensibili).

La riforma si è proposta l'obiettivo di semplificare i lavori della conferenza di servizi, rendendoli più informali e veloci, in modo da garantire certezza alla decisione finale.

In questa direzione vanno anche i limiti temporali per il ricorso al potere di autotutela ai sensi dell'articolo 21-*nonies*.

L'attuazione pratica ha fatto comprendere che il nuovo regime di autotutela è capace di conciliare le esigenze di semplificazione e accelerazione con quelle di effettiva composizione tra gli interessi e di dialettica amministrativa.

È proprio su questo aspetto che si è incardinata la maggiore attenzione dello scrivente. Si è avuto modo di osservare che, ai fini di una corretta operatività del potere di revoca, appare necessario che l'adozione del provvedimento di autotutela con cui si travolgono gli effetti della determinazione motivata di conclusione, in quanto *contrarius actus*, debba pervenire all'esito di un procedimento in conferenza di servizi strutturato in modo assolutamente simmetrico rispetto a quello che ha condotto all'adozione del provvedimento annullato o revocato. Come è stato chiarito dal Consiglio di Stato con il noto parere 890 del 2016.

Probabilmente l'istituto della conferenza – per come era stato inteso sin dalla sua introduzione nella legge generale sul procedimento – è destinato a perdere centralità. Al modello collegiale di “*amministrazione della complessità*” saranno infatti preferiti quelli, ben più agili, della conferenza asincrona e del silenzio assenso, volti a garantire il raggiungimento di un risultato “sempre e comunque”.

Le riflessioni sin qui svolte inducono a ritenere che le recenti modifiche alla disciplina della conferenza di servizi saranno in grado di sortire effetti realmente positivi solo se accompagnata anche da fattori extra normativi, volti a modificare gli attuali modelli culturali degli amministratori pubblici,

unitamente alla rivoluzione in senso digitale della stessa pubblica amministrazione.

Non sussiste solo un problema di capacità tecnico-professionale e di ritrosia all'informatizzazione da parte dei funzionari pubblici.

Oggi più che mai appare fondamentale ed urgente attivare meccanismi di reale disincentivo al rifugio nella soluzione politica di secondo livello, che tradisce la funzione della conferenza, trasformandola da luogo di composizione di interessi in strumento di accentramento e di *“fuga dalla responsabilità”*.

Il difetto di collaborazione tra amministrazioni, ampiamente riscontrato nella prassi, è infatti indice di una scarsa predisposizione al confronto e alla mediazione nelle amministrazioni. Non sembra dunque rinviabile investire sulla formazione dei funzionari organizzando, ad esempio presso la Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA), specifici programmi che siano in grado di aiutare a gestire il conflitto procedimentale e la mediazione tra le opposte posizioni.

Sarebbe, altresì, utile avviare un processo di responsabilizzazione degli amministratori pubblici, in modo da attivare un circuito virtuoso volto a stabilire un clima di collaborazione e fiducia.

In tale prospettiva si reputano importanti questi aspetti richiamati e fino a quando non si deciderà di affrontarli seriamente, l'efficacia degli strumenti di semplificazione sarà necessariamente limitata.

Per riformare l'amministrazione, infatti, *“non bastano le buone leggi: i processi di cambiamento non finiscono – ma, semmai, iniziano – con l'adozione di misure legislative”*<sup>126</sup>.

---

<sup>126</sup> Cfr. TORCHIA L. (a cura di) *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 447.

## Bibliografia

- ALLENA M., *L'annullamento d'ufficio. Dall'autotutela alla tutela*, Napoli, 2018;
- AMOROSINO S., *Il potere amministrativo di accertamento della "inammissibilità" del dissenso qualificato espresso nella conferenza di servizi*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2016;
- BALDI PAPINI U., *L'annullamento d'ufficio degli atti amministrativi invalidi*, Firenze, 1939;
- BALZANO F., *La natura giuridica della Conferenza di servizi nell'ambito del procedimento unico ex art. 12 del D.lgs. n. 387/2003*, in *Nuove autonomie*, 2008;
- BARONE, *Autotutela amministrativa e decorso del tempo*, in *Tempo, spazio e certezza dell'azione amministrativa*, Atti del XLVIII Convegno di studi di Scienza dell'Amministrazione, Varenna, Milano, 2002;
- BASSANINI F. - CARBONE L., *La conferenza di servizi. Il modello e i principi*, in *La nuova disciplina generale dell'azione amministrativa*, CERULLI IRELLI V. (a cura di),
  - Napoli, 2006;
  - BASSI N., *Commento agli articoli 14, 14 bis, 14 ter, 14 quater della l. n. 241/1990*, in M. A. Sandulli (a cura di), *L'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2005;
  - BATTINI S., *L'Unione europea quale originale potere pubblico*, in *Diritto amministrativo europeo*, a cura di M. P. CHITI, Milano, Giuffrè, 2013
  - BATTINI, *La trasformazione della conferenza di servizi e il sogno di Chuang-Tzu*, in *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, (a cura di S. Battini), Roma, 2016;
  - BASSANINI - L. CARBONE *La conferenza di servizi. Il modello e i principi*, in V. Cerulli Irelli, *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Torino, 2006;
  - BENEDETTI M., *L'attuazione della nuova conferenza di servizi*, in *questa Rivista*, 2017, 3;

- BENVENUTI F., *Autotutela (Dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1959
- BERTINI P., *La conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1997;
- BIFULCO R., “*Livelli essenziali*”, *diritti fondamentali e statuti regionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003;
  - BIN R., *Dissensi in conferenza di servizi e incauto deferimento della decisione alle “Conferenze” intergovernative: le incongruenze della legge 15/2005*;
  - BOMBARDELLI M., *Le novità della riforma Madia - la nuova disciplina della conferenza di servizi*, in *Giur. it.*, 2016;
  - BORSI U., *Fondamento giuridico dell’esecuzione forzata amministrativa*, in *Studi sen.*, 1905;
  - CACCIAVILLANI I., *Brevi note in tema di “conferenza di servizi” e di “accordo di programma”*, in *Riv. amm.*, 1997
  - CAMMELLI, *L’amministrazione per collegi*, Bologna, 1980;
  - CAMMEO F., *I monopoli comunali*, in *Archivio giuridico*, LV, 1895;
  - CAMMEO F., *La esecuzione d’ufficio specie nei riguardi dei regolamenti comunali*, in *Giur. it.*, 1929, III;
  - CARBONARA L., *La nuova conferenza di servizi: la complessa ricerca della semplificazione, tra composizione degli interessi e celerità decisionale*, in *giustamm.it*, 2016, n. 10;
  - CARINGELLA F., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2005;
  - CARINGELLA F. – SANTINI M., *Il nuovo volto della conferenza di servizi*, in F. CARINGELLA F.- D. DE CAROLIS - G. DE MARZO (a cura di), *Le nuove regole dell’azione amministrativa dopo le leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Milano, 2005
    - CARINGELLA F. - L. TARANTINO, *Il nuovo volto della conferenza di servizi*, in *Urb. e app.*, 2001;
    - CARINGELLA F. - M. PROTTO, *Commento all’art. 29, in Il nuovo procedimento amministrativo. Commento organico alla Legge 18 giugno 2009 n. 69, di modifica della L. n. 241/1990*, Roma, 2009;
    - CARTEI, G., *Servizi (conferenza di)*, in *Dig. pubbl.*, XIV, Torino, 1999;

- CASETTA E., *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998,
- CASSESE S., *Diritto amministrativo comunitario e diritti amministrativi nazionali*, in M. P. CHITI - G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007;
- CASSESE, *La crisi dello Stato*, Laterza, 2002;
- CASSASE S., *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001;
- CERULLI IRELLI, *Diritto amministrativo*, Torino, 2001;
- CHIAUZZI A., *L'evoluzione del procedimento di valutazione di impatto ambientale e le nuove regole della conferenza di servizi: quale futuro per la v.i.a.?* in *Riv. amm. della Rep. Italiana*, 2006;
- CHITI E., *La scienza del diritto amministrativo e il diritto pubblico ultrastatale*, in *La scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del XX secolo*, a cura di L. TORCHIA, E. CHITI, A. SANDULLI, R. PEREZ, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008;
- CIMELLARO A. - FERRUTI A., *La conferenza di servizi e l'accordo di programma*, Rimini, 2000
- CIVITARESE MATTEUCCI, voce *Conferenza di servizi*, in *Enc. dir.*, Annali, Milano, 2009;
- COCOZZA G., *Il provvedimento finale nella conferenza di servizi*, in «*Dir. Amm.*», 3/2012;
- COCOZZA G., *Il provvedimento finale nella conferenza di servizi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012;
- COMPORTI G., *Conferenze di servizi e ordinamento delle autonomie*, in *Dir. Amm.* 1998;
- CONTESSA, *Studi e lezioni di diritto amministrativo*, La Tribuna, Piacenza, 2018;
- CONTICELLI M., *Superare i dissensi espressi: la decisione "a prevalenza" e il meccanismo di opposizione successiva*, in BATTINI S. (a cura di) *La nuova disciplina della conferenza di servizi*;
- CONTIERI A., *Il riesame del provvedimento amministrativo. Annullamento e revoca fra posizioni favorevoli ed interessi sopravvenuti*, Napoli, 1991



- CORAGGIO G., *Autotutela* (Dir. Amm.), in: Enc. Giur., Ist. Enc. Treccani, Roma, 1988;
- CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, F. Angeli, 2012;
- COSTANTINO F., “L’annullamento d’ufficio del provvedimento”, in A. ROMANO (a cura di), *L’azione amministrativa*, Giappichelli, 2016
- D’AMICO G., *la composizione del dissenso di amministrazioni ad autonomia qualificata*, in S. BATTINI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, Roma, 2016;
- D’ORSOGNA D., *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002;
- D’ORSOGNA D., *La conferenza di servizi*, in SCOCA F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, V ed., Torino, 2017;
- D’ORSOGNA D., *Contributo allo studio dell’operazione amministrativa*, Napoli, 2005;
- D’ORSOGNA D., *Note in tema di conferenza di servizi, semplificazione, operazione*, in *Nuove autonomie*, 2008;
- D’ORSOGNA D., *Semplificazione e conferenza di servizi*, in *Atti del convegno annuale associazione italiana professori di diritto amministrativo - AIPA, Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme*, Bergamo 7-8 ottobre 2016;
- DE CATERINI P., *L’atto amministrativo delle comunità europee*, Milano, Giuffrè, 1967
- DE LUCIA L., LUCIANI F., *Contributo allo studio della conferenza di servizi*
  - decisoria, in *Studi in onore di G. Guarino*, vo. II, Padova, 1998
- DE LUCIA S., *La conferenza di servizi nel decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2016;
- DE LUCIA, *La conferenza di servizi nello schema di decreto legislativo del gennaio 2016*, in *Giust.amm.*, 2016;
- DE VALLES F., *La validità degli atti amministrativi*, Roma, 1917;
- DE VERGOTTINI G., *Note sugli atti normativi e amministrativi dell’ordinamento comunitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963;

- DELLA SCALA M. G., *L'ambito di applicazione della disciplina generale sul procedimento amministrativo*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2015
- DELPINO-DEL GIUDICE, *Manuale di diritto amministrativo*, ed. Simone, ed. 33, 2016;
- DETTORI S., *La conferenza di servizi come regola di coordinamento dell'azione amministrativa: spunti ricostruttivi*, in Tar, 2002
- DI BENEDETTO, *Diritto amministrativo*, Giurisprudenza e casi pratici, Maggioli;
- DI FRANCESCO TORREGROSSA, *Il valore ambientale nel bilanciamento costituzionale e gli interessi sensibili nella nuova conferenza di servizi*, in Nomos, n. 3/2010;
- DI PACE R., *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, in *Federalismi.it*;
- FACCHINI, *Lo Sportello unico per le attività produttive - Gestione del procedimento con la nuova conferenza di servizi e con la nuova Scia - Progettazione del servizio e Controllo di gestione*, Milano, 2016;
- FORLENZA O., *"Interessi prevalenti" con la conferenza di servizi*, in Guida al diritto, 2000, n. 46;
- FORTE P., *La conferenza di servizi*, Padova, 2000;
- FORTE P., *Il contributo della giurisprudenza sulle conferenze di servizi*, in *Enti pubblici*, 1995;
- FORTE P., *Primi orientamenti giurisprudenziali in tema di conferenza di servizi*, in *Foro amm.*, 1993
- GALLI R., *Nuovo Corso di diritto amministrativo, 2017-2018*, Cedam, Wolters Kluwer;
- R. GALLI, D. GALLI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. II, Cedam, 2001;
- GARDINI G., *La conferenza di servizi, nel Dossier su "La nuova legge sul procedimento amministrativo"*, in *Giornale dir. amm.*, 2005;
- GENTILI A., *Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e positivismo giuridico: chi ha paura della lettera della legge?* *Dir. pub.*, 2005;

- GHENO S., *“I Riders e il lavoro che cambia: la grande trasformazione nel tempo della Gig Economy”*, Lavoro Diritti Europa – LDE, 1, 2020;
- GHENO S., in *Il lavoro nel post Covid-19: tra desiderio e cambiamenti necessari*, Rivista nuovi diritti del lavoro, n. 2/2020
- GHETTI G., *Autotutela della Pubblica Amministrazione*, in: *Dig. Disc. Pubbl., ad vocem*, 1987
- GIANNINI M.S., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione – concetti e problemi*, Milano, 1939;
- GIANNINI M. S., *Scritti*, Milano, Giuffrè, 2003;
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1993;
- IMMORDINO M., *La revoca degli atti amministrativi e tutela dell’affidamento*, Torino, 1999;
- IMPASTATO I.M.G., *La conferenza di servizi “aperta” nel d.P.R. n. 447/1998 ovvero della “semplificazione partecipata”*, in *Dir. amm.*, 2001
- LAZZARA, *La disciplina del procedimento amministrativo nel riparto delle competenze Stato-regione*, in *Dir. amm.*, I, 2007;
- A. CELOTTO-M.A. SANDULLI, *Legge n. 241 del 1990 e competenze regionali: un “nodo di gordio”*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2005;
- LIGUGNANA G., *Profili evolutivi dell’autotutela amministrativa*, Padova, 2004;
- LOMBARDO PELLEGRINO E., *Teoria giuridica delle deliberazioni amministrative*, Milano, 1898;
- LOPILATO V., *La conferenza di servizi*, in B.G. MATTARELLA - E. D’ALTERIO (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione*, Milano, 2017;
- LUCIANI M., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2016;
- LUCIANI M., *Livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e regioni*, in E. CATELANI - G. CERRINA FERONI-M.C. GRISOLIA (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione*, Torino, 2011;
- LUCIANI M., *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell’art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione*, *Pol. dir.*, 2002;

- MACCHIA M., *Sui poteri di autotutela: una riforma in senso giustiziale*, in questa *Rivista*, 2015;
- MANTEGAZZA L., *conferenza di servizi: l'esigenza di semplificazione recede davanti alle competenze regionali* (Nota a C. Cost. 11 luglio 2012, n. 179), *Urb. app.*, 2012;
- MARCHINI CÀMIA A., MARCHINI CÀMIA F., *La Commission*, in *Commentaire J. Mégret*, vol. 9, Bruxelles, 2000
- MARONGIU, *Il coordinamento come principio politico di organizzazione della complessità sociale*, in G. AMATO-G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, 1982;
- MARI G., *Primarietà degli interessi sensibili e relative garanzie nel silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni e nella conferenza di servizi*, in *Atti del convegno annuale associazione italiana professori di diritto amministrativo - AIPA, Decisioni amministrative e processi deliberativi*, Bergamo, 5-7 ottobre 2017;
- MARTINELLI F., M. SANTINI, *Sportello unico e conferenza di servizi "derogatoria" al vaglio del giudice costituzionale*, in *Urb. e appalti*, 2002;
- MASSERA A., *I principi generali dell'azione amministrativa tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2005
- MATTARELLA B. G., *Procedimenti e atti amministrativi*, in M. P. CHITI (a cura di), GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007
- MACCHIA M., *L'autotutela amministrativa*, in B.G. MATTARELLA - E. D'ALTERIO (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione. commento alla Legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, Milano, 2017;
- MASTRODONATO S., *Conferenza di servizi e partecipazione degli enti locali tra semplificazione e complessità*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2011 fasc. 10;
- MATTARELLA B. G., *Autotutela e principio di legalità*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007

- MAURO, *Annullamento d'ufficio, revoca e revocazione*, in *Circolo giuridico*, 1932;
- MELIS G., *La storia del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, Parte generale, Milano, Giuffrè, 2003;
- MENGOZZI P., *Da un case by case balance of interest a un two step analysis approach* nella giurisprudenza comunitaria in materia di legittimo affidamento? in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Milano, 1998, vol. II,
- MERUSI F., *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Diritto amministrativo*, 1993;
- MESSINEO D., *"Livelli essenziali di semplificazione": un ossimoro costituzionale?* in *Giur. cost.*, 2012;
- MICHELOTTI C., *La valutazione di impatto ambientale nella dinamica procedimentale*, in *Riv. giur. edilizia* 2007, 3;
- MOLASCHI V., *"Livelli essenziali delle prestazioni" e Corte Costituzionale: prime osservazioni* (Nota a C. Cost. 26 giugno 2002, n. 282), in *Foro it.*, 2003;
- MOLITERNI A., *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Dir. Amm.*, 2017;
- MONTEFUSCO R., *La Conferenza di servizi* in AA.VV. *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, 2017;
- MONZANI S., *La struttura della conferenza di servizi e il ruolo della soprintendenza: la tutela di principi costituzionali fondamentali a confronto con le esigenze di semplificazione, concentrazione e accelerazione procedimentale* (nota a Cons. Stato, sez. VI, 18 aprile 2011, n. 2378), in *Foro amm. C.d.S.*, 2011
- MORBIDELLI G., *In tema di art. 29 l. 241/1990 e di principi generali del diritto amministrativo*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011, I;
- MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, a cura di L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA, I, Bologna, 2005;

- MUSONE R., *Determinazione conclusiva e provvedimento finale della conferenza di servizi*, in rivista giuridica, 2016;
- NATALINI A., *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, 2006;
- NATALINI A., *Le riforme amministrative tra vincoli istituzionali e processo di cambiamento: il caso dell'informatizzazione*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3/2006;
- NATALINI A., *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, 2002;
- ONIDA V., *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente*;
- PAGLIARI G., *La conferenza di servizi*, in *Codice dell'azione amministrativa*, a cura di SANDULLI M.A., Milano, 2011;
- PAGLIARI, *Commento agli artt. 14 ss. L. n. 241 del 1990*, in M.A. SANDULLI, *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011;
- PALMA G. (a cura di), *Conferenza di servizi e accordo di programma*, Napoli, 1994;
- PASTORI G., *Il procedimento amministrativo tra vincoli formali e regole sostanziali*, in *Dir. amm. e giustizia amministrativa nel bilancio di un decennio di giurisprudenza*, a cura di U. Allegretti – A. Orsi Battaglini – D. Sorace, Rimini, 1987, vol. II;
- PASTORI G., *La funzione amministrativa nell'odierno quadro costituzionale. Considerazioni introduttive*, in *Dir. econ.*, 2002, 3-4
- PAVONI M., *L'autotutela nel diritto comunitario*, in P. GIANNITI (a cura di), *La disciplina dell'autotutela*, Padova, Cedam, 2010
- PEPE G., *Principi generali dell'ordinamento comunitario e attività amministrativa*, Roma, Eurilink, 2012
- PERLINGERI P., *Interpretazione ed evoluzione dell'ordinamento*, in *Riv. dir. priv.*, 2011;
- PICOZZA, *Note minime sull'istituto della conferenza di servizi e l'evoluzione della realtà*, in *Cons. Stato*, 2001, II;
- PINELLI C., *I livelli essenziali delle prestazioni*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati*, Atti del 57° Convegno di Studi amministrativi, Varenna, 22-24 settembre 2011, Milano, 2012;

- PINELLI C, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, com. 2, lettera m), Cost.*), Dir. pubbl., 2002;
- POCAR F., *Diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2010;
- PONZANO P., *La prassi del processo decisionale nella Comunità europea: il ruolo della Commissione*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1996;
- RABITTI M., *Il ruolo della Corte di Giustizia nel diritto dell'economia*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, Studi e discussioni sul diritto dell'impresa, 2/2018;
- RAGGI L., *L'atto amministrativo e la sua revocabilità*, Città di Castello, 1904;
- RAGGI L., *La revocabilità degli atti amministrativi*, in Riv. dir. pubbl., 1917, I;
- RAMAJOLI M., *L'annullamento d'ufficio alla ricerca di un punto d'equilibrio*, in Riv. giur. urb., 2016;
- RANELLETTI - A. AMORTH, *Atti amministrativi*, in *Noviss. Dig. it.*, I 2, Torino, 1964, 1490;
- RESCIGNO G. U., *I diritti civili e sociali tra legislazione esclusiva dello Stato e delle Regioni*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e Diritti*, Milano, 2003;
- RESTA G., *Le revoca degli atti amministrativi*, Milano, 1935;
- SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, Milano, Giuffrè, 1965;
- SAITTA F., *L'amministrazione delle decisioni prese: problemi vecchi e nuovi in tema di annullamento e revoca a quattro anni dalla riforma della legge sul procedimento*, in Dir. soc., 2009;
- SALVATORE P., *Revoca degli atti. III) revoca degli atti amministrativi (voce)*, in Enc. giur., Roma, 1991, vol. XXVII,
- SANDULLI M.A., *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione. Modelli europei a confronto*, Milano, 2000;
- SANDULLI M. A., *La semplificazione della produzione documentale mediante le dichiarazioni sostitutive di atti e documenti e l'acquisizione d'ufficio (art. 18, l. n. 241 del 1990 s.m.i. e d.P.R. n. 445 del 2000 s.m.i.)*, in Id. (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2020;

- SANDULLI M. A., *Addenda 2021 a "Principi e regole dell'azione amministrativa"*, in *Giustiziainsieme.it*, 2 settembre 2021;
- SANTINI M., *La nuova conferenza di servizi dopo la riforma Madia. Dalla L. 7 agosto 1990, n. 241, al D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 127*, Roma, 2016;
- SANTINI M., *La conferenza di servizi*, Roma, 2008; Id., Note sparse sulla giurisprudenza in tema di conferenza di servizi, in *Urb. e app.*, 1/2008;
- SCHIERA, *Autonomie e coordinamento nella società dei servizi*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di) *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Il Mulino, Bologna, 1982;
- SCIARRETTA F., *Nuove questioni in tema di conferenza di servizi*, nota a *Cons. St.*, sez. VI, 23 maggio 2012, n. 3039, in *Il Foro amministrativo – CdS*, 2012;
- SCIULLO G., *La Conferenza di servizi come meccanismo di decisione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011;
- SCIULLO G., *Interessi differenziati e procedimento amministrativo*, relazione al convegno "Le nuove semplificazioni dell'attività amministrativa" (Padova, 20 maggio 2016), in *Giust. Amm.*, Ottobre 2019;
- SCIULLO G., *Gli interessi sensibili nel parere 1640/2016 del Consiglio di Stato*, in *Giust. Amm.*, 2016;
- SCIULLO G., *Conferenza di servizi, La conferenza di servizi come meccanismo di decisione*, in *Rivista giuridica*, 2017;
- SCIULLO G., *Il piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione*, in *questa Rivista*, n. 11/2007;
- COCA F.G., *L'Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1999;
- COCA F.G., *Il coordinamento e la comparazione degli interessi nel procedimento amministrativo*, in *Studi in onore di G. Abbamonte*, vol. II, Napoli, 1999;
- F.G. COCA, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000;
- SCOTTI E., *La conferenza di servizi*, in *L'azione amministrativa*, a cura di A. Romano, Torino, 2016;



- SCOTTI E., *La conferenza di servizi tra urbanistica e ambiente*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 1-2, 2012;
- SCOTTI E. - E., *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo*, in *Federalismi.it*, 16/2016;
- SCOTTI E., *La conferenza di servizi*, in A. Romano (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016
- SGROI M., *Sportello unico per le attività produttive, conferenza di servizi e autonomia regionale: note a margine della sentenza n. 206 della Corte Costituzionale*, in *Le Regioni*, 2002;
- SORICELLI G., *Contributo in tema di conferenza di servizi*, Napoli, 2000; F.G. Scoca, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1999
- STAFFINI P., *La conferenza di servizi nell'ordinamento amministrativo*, in *Cons. St.*, 1992;
- STICCHI DAMIANI S., *L'atto amministrativo nell'ordinamento comunitario*, Torino, 2006;
- STICCHI DAMIANI E., *La conferenza di servizi*, in *Scritti in onore*
  - di Pietro Virga, II, Milano, 1994;
  - TALANI, *La conferenza di servizi quale strumento procedimentale di coordinamento* (nota a Tar Toscana Firenze, sez. II, 31 agosto 2010, n. 5145), in *Giur. merito*, 2011;
  - TOMEI R., *Conferenza di servizi e accordi di programma*, in M. STIPO, *Commento alla legge n. 127 del 1997 "Bassanini bis"*, Maggioli, Rimini, 1998;
  - TORCHIA, *Diritto amministrativo, potere pubblico e società nel terzo millennio o della legittimazione inversa*, in *Aa.Vv.*, *Il diritto amministrativo oltre confini*, cit., 45 ss.; *Id.*, *Diritto ed economia fra Stati e mercati*, Napoli, 2016;
  - TORCHIA L., *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997;
  - TORCHIA L., *La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997;

- TORCHIA L. (a cura di) *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 447;
- TRIMARCHI M., Stabilità del provvedimento e certezze dei mercati, in *Dir. amm.*, 2016; Id., *L'inesauribilità del potere amministrativo. Profili critici*, Napoli, 2018;
- URBANI P., *Semplificazione del procedimento e conferenza di servizi nella disciplina delle opere pubbliche*, in *Riv. giur. ed.*, 1996, II;
- URBANI P., *Garanzia dei livelli minimi essenziali delle prestazioni amministrative e procedimenti di abilitazione all'esercizio di attività economiche: il caso della SCIA* (Nota a C. Cost. 27 giugno 2012, n. 164), in *Giur. it.*, 2012;
- VESPERINI G., *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 3/1998;
- VESPERINI G., *La nuova conferenza di servizi*, in *questa Rivista*, 2016;
- VILLATA R., *L'atto amministrativo*, in *Diritto amministrativo* a cura di MAZZAROLLI - PERICU - ROMANO - ROVERSI MONACO - SCOCA, Bologna, 1998;
- VILLATA, RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2006;
- VIRGA P., *Il provvedimento amministrativo*, Milano, 1972;
- VITTA C., *La revoca degli atti amministrativi*, in *Foro amm.*, 1930, IV;

## **Sitografia**

- <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1865/04/27/065U2248/sg>
- <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/05/31/21G00087/sg>
- <https://onelegale.wolterskluwer.it/document/cass-civ-sez-unite-sentenza->
- [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- [www.leggiditalia.it](http://www.leggiditalia.it)

- [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)
- [www.confindustria.it](http://www.confindustria.it)
- [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)
- <https://www.giurcost.org/decisioni/2012/0179s-12.html>
- <https://sistemapenale.it/it/opinioni/coronavirus-covid-19-diritti-liberta-fondamentali-diritto-penale-legalita>
- <https://www.brocardi.it/codice-del-processo-amministrativo/libro-quinto/art133.html>
- <https://www.giustiziamministrativa.it/portale/pages/istituzionale/ucm?id=be6az3obi3tc576y75qzksbcb>;
- <https://onelegale.wolterskluwer.it/document/cass-civ-sez-unite-sentenza->
- [https://eurex.europa.eu/search.html?SUBDOM\\_INIT=ALL\\_ALL&DTS\\_SUBDOM=ALL\\_ALL&DTS\\_DOM=ALL&DN=61956%3F%3F0007&lang=it&type=advanced&qid=1641892326587](https://eurex.europa.eu/search.html?SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DTS_SUBDOM=ALL_ALL&DTS_DOM=ALL&DN=61956%3F%3F0007&lang=it&type=advanced&qid=1641892326587)