

IL RAPPRESENTANTE UNICO DELLE AMMINISTRAZIONI STATALI IN CONFERENZA DI SERVIZI DECISORIA SIMULTANEA

Mario Tocci

Abstract

The role of the sole representative of the State Administrations inside the decision-making simultaneous conference of the services offers a lot of critical points, some of whom have been resolved by the Italian Council of State with an advice of 29 march 2018. Anyway, many other questions are still unsolved.

SOMMARIO: **1.** Le problematiche in rilievo. **2.** Delimitazione del perimetro delle Amministrazioni statali cui si riferisca la rappresentanza unica. **3.** Eventuale inclusione dell'Amministrazione precedente nell'alveo della rappresentanza unica. **4.** Estensibilità della rappresentanza unica alle conferenze sottese al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale. **5.** Modalità e tempistiche di modifica della posizione del rappresentante unico prima del suo consolidamento. **6.** Un problema ancora aperto: il profilo soggettivo del rappresentante unico.

1. Le problematiche in rilievo.

A fini certamente esemplificativi, il Legislatore ha introdotto in seno alla conferenza di servizi decisoria simultanea la figura dell'unico rappresentante delle plurime Amministrazioni statali coinvolte, prevista dal disposto del comma 4 dell'art. 14 *ter* della Legge 07/08/1990 n. 241.

Tale rappresentante gode, infatti, della potestà di manifestare inequivocabilmente e con piena efficacia giuridica la posizione di tutte le predette Amministrazioni.

Invero la rappresentanza unica "erariale" - se così la si può definire - era già contemplata nella vecchia formulazione del menzionato disposto normativo.

L'intento del Legislatore è sicuramente lodevole e meritorio in considerazione del fatto che la presenza di più rappresentanti di Pubbliche Amministrazioni avrebbe potuto favorire situazioni di stallo a cagione della possibilità di formazione di veri e propri sindacati di voto¹.

Va tuttavia criticamente osservato che il meccanismo di designazione del rappresentante unico di cui si discetta non elimina del tutto la discussione "politica", pur in effetti evitando farraginosità nell'ingranaggio procedurale della conferenza dei servizi in questione²; come giustamente messo in evidenza³, infatti, il momento istruttorio, ossia la parentesi temporale nel corso della quale si addivene alla posizione unitaria da assumere, è anticipato nonché decontestualizzato.

Vero è pure, comunque, che qualsivoglia intesa preordinata alla fissazione dell'indirizzo di cui rendere latore il rappresentante unico sarebbe vana al lume della constatazione secondo cui - in ossequio all'orientamento del

¹ M. Bombardelli, *Le novità della Riforma Madia - La nuova disciplina della Conferenza di servizi*, in *Giur. it.*, 2016, 12, p. 2793.

² G. Vesperini, *Superare la frammentazione: la conferenza simultanea e il ruolo del rappresentante unico*, in S. Battini (a cura di), *La nuova disciplina della Conferenza di servizi*, Roma, Nel Diritto Editore, 2016, p. 49.

³ M. Benedetti, *Il rappresentante unico delle amministrazioni statali. Chiarimenti interpretativi*, in *Giorn. dir. amm.*, 6/2018, p. 801.

Consiglio di Stato⁴ - nessun vincolo di mandato imperativo sussisterebbe tra le Amministrazioni rappresentate e costui, tosto dotato di ampio margine di discrezionalità indi caratterizzato da un'agibilità molto ampia e flessibile.

Numerose sono le zone d'ombra di una disciplina normativa ancora troppo frammentaria e incompiuta. Un timido intervento del Consiglio di Stato si è registrato di recente, ma molti chiaroscuri perdurano.

La risoluzione di talune problematiche è stata compulsata dall'Ufficio per la concertazione amministrativa ed il monitoraggio del Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri con nota n. 4821 dell'8 marzo 2018, cui è stato fornito riscontro mediante parere n. 00127 del 29 marzo 2018.

Detto documento è di estrema importanza ed ha affrontato i seguenti argomenti:

- delimitazione del perimetro delle Amministrazioni statali cui si riferisca la rappresentanza unica;
- eventuale inclusione dell'Amministrazione precedente nell'alveo della rappresentanza unica;
- estensibilità della rappresentanza unica alle conferenze sottese al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale;
- modalità e tempistiche di modifica della posizione del rappresentante unico prima del suo consolidamento.

⁴ Cons. di Stato, Adunanza della Commissione Speciale del 15 marzo 2016, parere n. 0890/2016 avente ad oggetto "Schema di decreto legislativo recante norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante Deleghe al Governo in materia di organizzazione delle amministrazioni pubbliche".

2. Delimitazione del perimetro delle Amministrazioni statali cui si riferisca la rappresentanza unica.

L'alveo delle Amministrazioni statali cui deve riferirsi il rappresentante unico non può esser tracciato semplicisticamente mediante l'individuazione degli enti per così dire "nazionali" all'interno del disposto del comma secondo dell'art. 1 del D. Lgs. 30 marzo 2001 n. 165.

Secondo il Consiglio di Stato, il criterio da adottarsi per capire quali Amministrazioni centrali possano godere di rappresentanza unica è quello "ordinamentale", nel senso che - peraltro in ossequio alla già citata disposizione normativa (la quale, appunto, sancisce che le Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo sono soggetti distinti dalle Amministrazioni dello Stato in senso stretto) - gli enti caratterizzati da autonomia statutaria *ex lege* non sono tenuti ad essere rappresentati in conferenza dei servizi dal rappresentante unico delle altre Amministrazioni statali.

La motivazione di tale orientamento poggia, comunque, su due argomenti di ordine teleologico.

Il primo concerne la diversità degli interessi pubblici perseguiti dalle Amministrazioni "autonome" rispetto alle altre.

Diversità che, talvolta, quanto al contestuale coinvolgimento in conferenza di servizi di enti controllanti ed enti controllati, potrebbe assurgere a contraddittorietà.

Il secondo riguarda la necessità di scongiurare, appunto, eventuali conflitti di interesse, che, in dispregio al disposto dell'art. 6 *bis* della Legge 241/1990, sorgerebbero in ogni frangente di consolidamento delle "qualità di vigilante e di vigilato" in unico soggetto e pur se "per scopi definiti e per un tempo limitato".

L'unitarietà delle posizioni compendiate in capo al rappresentante unico va dunque di pari passo con l'imparzialità dell'azione amministrativa pubblica, di cui al disposto dell'art. 97 della Carta Costituzionale.

Sono dunque evidentemente esclusi dalla rappresentanza unica: gli enti pubblici economici, le agenzie fiscali e strumentali, le Autorità Amministrative indipendenti, le Università e gli Enti Parco.

3. Eventuale inclusione dell'Amministrazione procedente nell'alveo della rappresentanza unica.

Quanto all'estensione del potere di rappresentanza del rappresentante unico all'Amministrazione statale procedente, l'interpellante Presidenza del Consiglio dei Ministri prospetta due soluzioni alternative.

Secondo la prima, l'Amministrazione statale procedente "non dovrebbe essere attratta dalla rappresentanza unica statale ma dovrebbe partecipare alla conferenza dei servizi autonomamente, attraverso un proprio rappresentante".

Ad avviso della seconda, si potrebbero sovrapporre i ruoli di rappresentanza dell'Amministrazione statale procedente e di tutte le altre Amministrazioni invitate in conferenza, atteso che il rappresentante avrebbe mera funzione consultiva e non anche potere decisionale.

In realtà, il Consiglio di Stato mostra di voler aderire, quasi indifferentemente, ad ambedue le ipotesi, in considerazione dell'insussistenza di norme preclusive della prefata sovrapposizione.

I giudici di Palazzo Spada ritengono che la coincidenza debba evitarsi soltanto nelle ipotesi di conflitto di interessi.

Anzi, l'Amministrazione procedente viene reputata "in quanto responsabile del procedimento...la più adatta ad assumere la rappresentanza unitaria delle altre amministrazioni appartenenti al suo medesimo livello di governo"; nondimeno sarebbe parimenti ammissibile la scelta di un'Amministrazione diversa da quella procedente onde "assicurare la diversità di ruoli tra i diversi soggetti che partecipano alla conferenza compensando, quando c'è stato, il fallimento dell'amministrazione procedente nella conclusione della conferenza semplificata".

4. Estensibilità della rappresentanza unica alle conferenze sottese al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale.

Nella terza petizione, la Presidenza del Consiglio dei Ministri richiede di conoscere se l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) debba essere rappresentato dal rappresentante unico statale all'interno della conferenza dei servizi di cui al disposto del comma quinto dell'art. 29 *quater* del D. Lgs. 03/04/2006 n. 152 per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, sempre che sia ritenuta imprescindibile tale partecipazione qualora il piano di monitoraggio e controllo reso dall'Istituto medesimo non sia da considerarsi come preesistente alla conferenza stessa.

Il Consiglio di Stato chiarisce anzitutto che il piano di monitoraggio e controllo testé menzionato costituisce parte integrante del decreto autorizzatorio sotteso alla conferenza dei servizi della citata tipologia, talché l'ISPRA è obbligato a parteciparvi.

L'alto consesso consultivo soggiunge poi che, essendo un ente economico pubblico ma non statale, l'Istituto fuoriesca dall'alveo della rappresentanza unica di cui si sta discettando.

Invero, tuttavia, la qualificazione dell'ISPRA come ente non statale risulta alquanto perplimente.

5. Modalità e tempistiche di modifica della posizione del rappresentante unico prima del suo consolidamento.

Da ultimo, i giudici di Palazzo Spada vengono chiamati a rispondere sulla sussistenza della possibilità in capo al rappresentante unico statale di modificare la propria posizione, dopo averla resa formalmente, entro la fine

della conferenza a cagione della sopravvenienza di elementi nuovi adottati dai rappresentanti degli altri soggetti convocati.

Condivisibilmente il Consiglio di Stato afferma che l'unica posizione giuridica rilevante del rappresentante unico sia quella risultante dal verbale conclusivo della conferenza; il che significa che essa possa esser modificata sino all'ultimo minuto della riunione conclusiva medesima.

In effetti, una siffatta configurazione permette la massima ampiezza del confronto con i rappresentati, a beneficio della più efficace sintesi delle istanze di tutti gli aventi diritto alla partecipazione.

Sorge tuttavia un problema di non scarso rilievo nell'ipotesi in cui nuovi elementi dovessero esser adottati proprio nel corso dell'ultima riunione della conferenza, senza lasciare al rappresentante la possibilità di interloquire onde addivenire all'omogeneizzazione necessariamente prodromica all'emissione della dichiarazione di posizione; in tale ipotesi, infatti, il rappresentante unico opererà in modo latamente discrezionale, tuttavia difformemente dal modello paradigmatico voluto con tutta evidenza dal Legislatore, che affida ad esso soggetto il compito di "verificare i punti di accordo e quelli di disaccordo con la proposta presentata dall'amministrazione precedente" al fine di poter "costruire le basi per una posizione comune a tutte le amministrazioni interessate"⁵.

La migliore declinazione dell'operato del rappresentante unico dovrebbe concretizzarsi nell'indicazione delle diverse esigenze da sintetizzare nella posizione unitaria a monte dell'ultima riunione⁶.

Ulteriore criticità si manifesterebbe poi nell'ipotesi in cui taluna delle Amministrazioni rappresentate dovesse adottare condotte ostruzionistiche preordinate ad impedire la formazione della posizione unitaria⁷. Sicché sarebbe risolutiva l'applicazione - come suggerito dalla dottrina⁸ - del meccanismo del silenzio assenso all'uopo.

⁵ G. Vesperini, *op. cit.*, p. 52.

⁶ M. Cocconi, La nuova Conferenza di servizi, in *GiustAmm.it*, n. 8/2016.

⁷ S. Paparo, *La Conferenza di servizi alla prova dei fatti: le nuove soluzioni alla luce dell'esperienza applicativa*, in S. Battini, *op. cit.*, p. 155.

⁸ M. Benedetti, *op. cit.*, p. 806.

6. Un problema ancora aperto: il profilo soggettivo del rappresentante unico.

Resta ancora irrisolta la problematica concernente il profilo soggettivo del rappresentante unico, in assenza di specifiche indicazioni normative al riguardo.

De iure condendo, si potrebbe pensare ad un regolamento che preveda la designazione secondo criteri di varia tipologia:

- comprovata competenza nelle materie sottese alla conferenza dei servizi;
- particolare esperienza, data dalla qualificazione professionale o evincibile a livello curriculare, in proposito di funzionamento e disciplina della conferenza di servizi;
- significativa anzianità di servizio;
- titolarità di livello almeno semi-direttivo all'interno della Pubblica Amministrazione;
- assenza di conflitti d'interesse.

Specifiche modalità di individuazione del rappresentante unico delle Amministrazioni Regionali coinvolte nelle conferenze dei servizi decisorie sincrone sono previste dalle normative della Lombardia⁹, della Toscana¹⁰, del Veneto¹¹, della Campania (quanto alle conferenze in materia ambientale)¹², del Piemonte (quanto alle conferenze di pianificazione territoriale e paesaggistica)¹³; in Sicilia, invece, il legislatore regionale si è laconicamente limitato a statuire la competenza alla nomina¹⁴.

Alcuna norma preclude l'individuazione del rappresentante unico in soggetti non legati da un rapporto pubblicistico d'impiego alla Pubblica Amministrazione, ma è da ritenersi tendenziale – al lume della considerazione

⁹ Delibera della Giunta Regionale n. X/7844/2018.

¹⁰ Legge Regionale 23/07/2009 n. 40, come modificata dalla Legge Regionale 30/05/2017 n. 25.

¹¹ Deliberazione della Giunta Regionale 25/09/2017 n. 1503.

¹² Delibera della Giunta Regionale 06/06/2017 n. 326.

¹³ Delibera della Giunta Regionale 11/05/2015 n. 11-1409.

¹⁴ Legge Regionale 21/05/2019 n. 7.

del fatto che costui manifesta esternamente la volontà pubblicistica statale e non ultimo per ragioni di contenimento della spesa - la designazione di un dipendente pubblico, in ispecie chiamato a risolvere il conflitto e la mancanza di aggregazione tra le Amministrazioni partecipanti al procedimento, differenti in quanto afferenti a diversi livelli di governo¹⁵.

Se poi si considera che la conferenza dei servizi, in generale, è prodromica alla soddisfazione dell'interesse pubblico primario o prevalente¹⁶, è innegabile che la sintesi operata dal rappresentante unico debba a propria volta riverberare tale interesse: ciò valorizza e limita al contempo la discrezionalità di costui.

¹⁵ L. Carbonara, *La nuova conferenza di servizi: la complessa ricerca della semplificazione, tra composizione degli interessi e celerità decisionale*, in *GiustAmm.it*, n. 10/2016.

¹⁶ D. D'Orsogna, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 123 e ss.