

Numero 01127/2018 e data 27/04/2018 Spedizione



REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Adunanza della Commissione speciale del 29 marzo 2018

NUMERO AFFARE 00468/2018

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il coordinamento amministrativo.

Quesito sulle modalità di applicazione dell'articolo 14-ter, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, così come sostituito dall'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127, in merito al rappresentante unico delle amministrazioni statali in seno alla conferenza di servizi simultanea.

LA COMMISSIONE SPECIALE del 29 marzo 2018

Vista la nota prot. n. DICA 4821 dell'8 marzo 2018, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il coordinamento amministrativo, Ufficio per la concertazione amministrativa ed il monitoraggio, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sul quesito in oggetto; Visto il decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 30 del 12 marzo 2018, che ha istituito una Commissione speciale per l'esame del quesito in oggetto;

Considerato che nell'adunanza del 29 marzo 2018 la Commissione speciale ha esaminato gli atti e udito i relatori Presidente Gerardo Mastrandrea e Consigliere Francesco Gambato Spisani;

Premesso e considerato.

1. *La richiesta di parere e la norma interessata.*

Con nota dell'8 marzo 2018, il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, Ufficio per la concertazione amministrativa ed il monitoraggio, della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha trasmesso a questo Consiglio di Stato un quesito su alcuni dubbi interpretativi che riguardano l'applicazione l'art. 14-ter, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dall'art. 1,

comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127, in attuazione della delega contenuta nell'art. 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

La norma, riferita alla conferenza di servizi “*in forma simultanea e in modalità sincrona*”, ovvero all'ipotesi di riunione in unica sede, o di partecipazione comunque contestuale (ove possibile anche in via telematica), dei rappresentanti delle amministrazioni interessate, prevede:

“4. Ove alla conferenza partecipino anche amministrazioni non statali, le amministrazioni statali sono rappresentate da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le predette amministrazioni, nominato, anche preventivamente per determinate materie o determinati periodi di tempo, dal Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, ove si tratti soltanto di amministrazioni periferiche, dal Prefetto. Ferma restando l'attribuzione del potere di rappresentanza al suddetto soggetto, le singole amministrazioni statali possono comunque intervenire ai lavori della conferenza in funzione di supporto. Le amministrazioni di cui all'articolo 14-quinquies, comma 1, prima della conclusione dei lavori della conferenza, possono esprimere al suddetto rappresentante il proprio dissenso ai fini di cui allo stesso comma.”

Utile richiamare, fin da subito, anche il comma immediatamente antecedente, che recita:

“3. Ciascun ente o amministrazione convocato alla riunione è rappresentato da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell'amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza, anche indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso.”

Orbene, la Presidenza del Consiglio, prendendo spunto dai dubbi interpretativi sollevati anche da parte di altre amministrazioni statali sulle modalità di prima applicazione della normativa in oggetto, fa riferimento a quattro tematiche essenziali, che vengono poi meglio esplicitate nel corpo del quesito, ovvero:

- 1) quale sia l'ambito di applicazione dell'espressione “*amministrazioni statali*” contenuta nel comma 4 citato;
- 2) se nella conferenza di servizi indetta da un'amministrazione statale il rappresentante unico rappresenti anche l'amministrazione procedente o solamente le amministrazioni statali diverse da quella procedente;
- 3) quale sia l'ambito di applicazione dell'istituto della conferenza di servizi e più in particolare del rappresentante unico in relazione ai contenuti dell'art. 29-*quater* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152 (codice ambiente);
- 4) infine, se il rappresentante unico dello Stato, dopo aver reso il proprio parere, possa successivamente modificarlo.

2. Considerazioni generali.

Una delle novità più importanti della recente (ennesima) riforma dell'istituto della conferenza dei servizi è certamente quella che consente all'Amministrazione procedente (per alcuni “il decisore”), in caso di conferenza decisoria in forma simultanea ed in modalità sincrona (che trova luogo, si ricorda, quando la particolare complessità della determinazione da assumere rende inadeguata la conferenza in forma semplificata con modalità asincrona, di cui all'art. 14-*bis*), ove alla conferenza

partecipino anche amministrazioni non statali, di raffrontarsi, quando ha a che fare con lo Stato, con un unico rappresentante delle Amministrazioni statali, sia a livello centrale, sia a livello periferico (in quest'ultimo caso il soggetto è indicato dal Prefetto).

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

La previsione, pertanto, dell'unico rappresentante dell'interesse statale che, auspicabilmente, prima di recarsi in conferenza faccia efficace sintesi degli interessi dello Stato, rappresenta senza dubbio uno strumento significativo di semplificazione e soprattutto di concentrazione, nonché, per certi versi, di diversificazione tra la valutazione complessiva dell'interesse pubblico che fa lo Stato rispetto a quella propria degli altri enti pubblici.

E il fatto che le singole amministrazioni statali possano comunque, secondo legge, intervenire ai lavori della conferenza in funzione di supporto non deve costituire mezzo di intralcio *ex post* dell'azione amministrativa semplificata e della rappresentanza "concentrata", anche se rimane non del tutto risolta, nel nuovo testo, la questione della valutazione della posizione statale in termini di giudizio di prevalenza, atteso che appare incongruo che non si possa tener conto che il rappresentante unico dello Stato, che si rende portatore di molteplici interessi pubblici la cui cura è intestata a diverse Amministrazioni, debba poter spendere in seno di conferenza un "peso" proporzionato ai molteplici interessi rappresentati.

Per completezza, quanto esposto, valido per l'amministrazione statale, trova applicazione anche per la normativa e l'azione amministrativa di competenza di Regioni ed enti locali, in senso conforme all'art. 117 Cost (ed all'interpretazione fornita dal Giudice delle leggi sugli strumenti di semplificazione procedimentale che possono afferire come tali alla competenza legislativa esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lett. m), Cost., ovvero alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e per i quali dunque non può prevedersi una modifica *in pejus*: cfr. Corte Cost., sentenza n. 336 del 2005).

Deve, infatti, rilevarsi che, ai sensi dell'art. 14-ter, comma 5, "*Ciascuna regione e ciascun ente locale definisce autonomamente le modalità di designazione del rappresentante unico di tutte le amministrazioni riconducibili alla stessa regione o allo stesso ente locale nonché l'eventuale partecipazione delle suddette amministrazioni ai lavori della conferenza*".

3. Le singole questioni nel dettaglio.

Più nel dettaglio, le questioni sottoposte al vaglio consultivo di questo Consiglio di Stato sono le seguenti.

3.1 Per quanto riguarda l'ambito di applicazione dell'espressione "*amministrazioni statali*", l'Ufficio richiedente evidenzia quanto segue.

3.1.1 In primo luogo, ricorda che il legislatore, in diversi testi di legge e per diverse finalità, ha utilizzato l'espressione "*amministrazioni statali*" con un significato distinto rispetto a quella di "*amministrazioni pubbliche*".

Ricorda in proposito, come esempio ritenuto significativo, l'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, secondo il quale "*Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato*" (ivi compresi istituti e scuole di ogni ordine e grado e istituzioni educative) da un lato, e una serie di altre amministrazioni, ivi elencate, dall'altro lato, e quindi fra queste e quelle esiste, appunto, una distinzione.

3.1.2 Ciò posto, l'Ufficio dubita dell'interpretazione del comma 4 in esame per quanto attiene agli enti pubblici non economici nazionali, che sono vigilati da amministrazioni dello Stato; si chiede, in particolare, quale sia, nel caso in cui tali enti siano coinvolti, l'ambito di rappresentatività da attribuire al rappresentante unico delle amministrazioni dello Stato.

Fa presente sul punto che, a suo avviso, esistono due possibilità.

3.1.3 La prima è nel senso di ritenere che l'ente pubblico non economico possa essere presente nella conferenza di servizi come soggetto a sé stante. In tal caso, il Ministero titolare della vigilanza sull'ente stesso sarebbe rappresentato dal rappresentante unico delle amministrazioni dello Stato; l'ente pubblico vigilato sarebbe presente con un proprio rappresentante.

3.1.4 La seconda è nel senso di assimilare l'ente pubblico non economico nazionale ad una amministrazione dello Stato come prevista dal comma 4. In tal caso, il rappresentante unico previsto dalla norma rappresenterebbe entrambi i soggetti, ovvero tanto l'ente vigilato quanto l'autorità ministeriale vigilante.

3.1.5 La Commissione ritiene corretta la prima soluzione prospettata, in linea con quanto osservato dall'Ufficio nel richiamarsi all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165.

3.1.5.1 La richiamata norma distingue in modo chiaro, da un lato, le "*amministrazioni pubbliche*" in generale, dall'altro le "*amministrazioni dello Stato*" in senso proprio; precisa poi che le prime comprendono le seconde; in particolare giunge a configurare le stesse "*amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo*" come soggetti distinti dalle "*amministrazioni dello Stato*" in senso stretto.

L'interpretazione letterale è, dunque, certamente nel primo senso suggerito dall'Ufficio, ovvero nel senso che l'ente pubblico non economico nazionale abbia titolo per essere presente nella conferenza come soggetto a sé stante, quindi con un proprio rappresentante, distinto dal rappresentante unico statale.

3.1.5.2 Nello stesso senso depongono, del resto, anche due importanti argomenti di ordine teleologico.

In primo luogo, l'ente pubblico non economico è pacificamente un soggetto istituito per la cura di un determinato interesse, ritenuto di particolare rilievo; tale interesse però non necessariamente coincide, anzi di norma differisce da quello espresso dall'amministrazione statale incaricata della vigilanza sull'ente stesso.

È, pertanto, coerente con la logica del sistema che l'ente in questione e l'amministrazione vigilante siano rappresentati da soggetti diversi: l'obiettivo di semplificazione perseguito dalle norme sulla conferenza di servizi non può essere perseguito in modo tale da confondere interessi distinti.

In secondo luogo, e in termini ancora più generali, la riunione in uno stesso soggetto, se pure per scopi definiti e per un tempo limitato, delle qualità di vigilante e di vigilato è fonte di potenziali conflitti di interesse, ovvero di un risultato contrario ai valori espressi dall'ordinamento, come si ricava ora anche dal preciso indice normativo contenuto nell'art. 6-bis della stessa legge 7 agosto 1990, n. 241, appositamente introdotto dall'art. 1, comma 41, della legge n. 190 del 2012, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

3.2 Per quanto riguarda la possibilità che nella conferenza di servizi indetta da un'amministrazione statale il rappresentante unico rappresenti anche l'amministrazione procedente o solamente le amministrazioni statali diverse da quella procedente, l'Ufficio evidenzia che sono state segnalate da alcune amministrazioni difficoltà applicative riguardanti eventuali sovrapposizioni fra il ruolo di responsabile del procedimento e quello di rappresentante unico.

3.2.1 L'Ufficio ritiene di poter fare riferimento, in particolare, al caso (appare conferente, ad avviso della Sezione, fare richiamo implicito alla notoria esperienza delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente) in cui l'amministrazione procedente sia un'amministrazione statale chiamata sia ad adottare l'atto conclusivo della conferenza, sia ad esprimere atti di assenso comunque denominati, volti al rilascio del provvedimento finale, ed evidenzia le due interpretazioni a suo avviso possibili.

3.2.2 Secondo la prima di esse, l'amministrazione statale procedente non dovrebbe essere attratta dalla rappresentanza unica statale, ma dovrebbe partecipare alla conferenza di servizi autonomamente, attraverso quindi un proprio rappresentante distinto rispetto al rappresentante unico statale, proprio al fine di evitare sovrapposizione e confusione di ruoli e responsabilità.

3.2.3 Secondo l'altra possibile interpretazione, invece, il rappresentante unico statale potrebbe rappresentare tutte le amministrazioni statali, inclusa quella procedente, limitatamente a quella parte di essa che è chiamata ad esercitare attività consultiva, nell'ambito della più ampia cornice che racchiude il procedimento complessivo.

3.2.4 L'Ufficio richiedente segnala, inoltre, che il profilo appena esaminato è a suo avviso connesso al ruolo che l'amministrazione procedente riveste nell'ambito della conferenza, dovendosi chiarire se la conferenza stessa sia il luogo in cui si acquisisce anche la posizione dell'amministrazione procedente, oppure se tale posizione sia esterna alla conferenza stessa, in quanto l'amministrazione procedente acquisisce, tramite la conferenza "*pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati*", e forma poi solo nella determinazione conclusiva la propria volontà.

3.2.5.1 Ad avviso del Collegio, i due profili evidenziati nel quesito vanno tenuti distinti.

Sulla questione di carattere più generale, ovvero sul ruolo dell'amministrazione procedente all'interno della conferenza, le norme sono chiare nel distinguere, da un lato, gli "*atti di assenso*" che la conferenza stessa è funzionale ad acquisire, dall'altro la "*determinazione motivata di conclusione*" adottata all'esito.

In tal senso, è utile anzitutto rimarcare come lo stesso art. 14 della legge 241, al comma 2, richiede di indire la conferenza decisoria quando *“la conclusione positiva del procedimento è subordinata all’acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati”*: in tal modo, conformemente anche alla comune logica, si configura l’esito della conferenza come un momento successivo alla acquisizione degli atti di assenso, i quali assumono valore preparatorio.

Nello stesso senso, invero, anche l’art. 14-ter, comma 7, per cui la *“determinazione conclusiva”* della conferenza si adotta *“all’esito dell’ultima riunione ... sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti”*: è evidente allora che la posizione giuridicamente rilevante dell’amministrazione procedente (in funzione di “decisore”) non è una delle molte che si mettono a confronto nel dibattito, ma l’esito del dibattito stesso.

Ciò, ovviamente, non sembra impedire che la stessa amministrazione procedente, nel dipanarsi dialettico della conferenza, possa avere una propria posizione sull’oggetto della conferenza stessa; posizione che però può avere rilievo soltanto dialettico, e non giuridico, destinata come è ad essere assorbita, comunque, dalla determinazione finale.

3.2.5.2 In ogni caso, vanno evitate sovrapposizioni e confusioni di ruoli. Sotto questo profilo la Sezione, in ossequio al contenuto formale del quesito, non può che propendere, allo stato attuale, per la prima delle soluzioni concretamente prospettate dall’Ufficio, che tiene ancora ben distinti i ruoli del rappresentante unico delle amministrazioni statali e dell’amministrazione statale procedente, anche quando quest’ultima è chiamata ad esprimere, altresì, atti di assenso, pena, altrimenti, uno sdoppiamento delle funzioni in capo allo stesso soggetto difficilmente comprensibile.

3.2.5.3 Ma, si badi bene, le scelte procedurali del legislatore appena esposte, e la chiave interpretativa che se ne è fornita, non escludono che si possa giungere a configurare un rappresentante unico completamente coincidente anche con l’Amministrazione procedente, mancando tra l’altro una norma che espressamente lo vieti. Anzi è il sistema che, nell’ottica della totale semplificazione e velocizzazione dei procedimenti, che può portare a tale risultato, con il rappresentante unico chiamato, in base alle scelte procedurali del legislatore, a rappresentare lo Stato-apparato nel suo complesso (non di certo lo Stato-comunità).

3.2.5.4 In termini più generali, la Commissione osserva che la possibilità di riunione nella stessa persona fisica delle funzioni di autorità procedente, ovvero di responsabile unico di procedimento, e di quelle di rappresentante unico delle amministrazioni statali non va esclusa anche nel caso, non strettamente considerato dal quesito, in cui l’amministrazione statale procedente e quelle chiamate ad esprimere un atto di assenso siano diverse.

Anche in questo caso, infatti, oltre a non sussistere alcun espresso divieto normativo, può prevalere la medesima logica di semplificazione a cui si è fatto cenno.

Un divieto sussisterebbe solo nell’ipotesi di conflitto di interessi fra le due posizioni, conflitto da valutare però nel caso concreto, come nell’ipotesi (già accennata) in cui si riunissero nella stessa persona le posizioni di vigilante e di vigilato.

3.2.5.5 Ad ogni modo, particolare rilievo riveste, nel nuovo regime, l’attività propedeutica alla conferenza simultanea, seppur svolta anche attraverso riunioni, incontri e interlocuzioni informali tra le Amministrazioni statali ed il rappresentante unico, in modo da poter giungere a omogenee

linee d'indirizzo dell'azione del rappresentante stesso ed alla individuazione di chiari margini di manovra in seno alla conferenza simultanea.

3.3 Per quanto riguarda l'ambito di applicazione dell'istituto della conferenza di servizi e più in particolare del rappresentante unico nel caso previsto dell'art. 29-*quater* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, l'Ufficio fa presente quanto segue.

3.3.1 Il comma 6 del citato articolo 29-*quater* prevede che “*Nell'ambito della conferenza dei servizi di cui al comma 5*”, ovvero della conferenza convocata per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale - AIA “*vengono acquisite le prescrizioni del sindaco di cui agli articoli 216 e 217 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, nonché*”, per quanto qui interessa, “*la proposta dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale [ISPRA], per le installazioni di competenza statale ... per quanto riguarda le modalità di monitoraggio e controllo degli impianti e delle emissioni nell'ambiente*”. Quest'ultimo atto, denominato “piano di monitoraggio e controllo – PMC”, rappresenta, come evidenziato dall'Ufficio, la parte prescrittiva e di completamento dell'AIA che si rilascia all'esito della conferenza.

3.3.2 Ciò posto, l'Ufficio chiede se l'ISPRA debba partecipare alla conferenza di servizi ovvero se la “*proposta*” di tale istituto debba essere, invece, considerata come preesistente e costituire dunque l'oggetto della conferenza stessa.

3.3.3 Ad avviso della Commissione, per fornire adeguata risposta si deve considerare nella sua interezza il titolo III-*bis* della parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, che contiene gli articoli da 29-*bis* a 29-*quaterdecies*, e quindi anche l'articolo citato.

Le norme in questione disciplinano la procedura di rilascio dell'AIA, che in base all'art. 29-*ter* s'inizia su domanda del soggetto interessato ad intraprendere una delle attività che la richiedono secondo il decreto citato.

Sulla domanda, ai sensi dell'art. 29 *quater*, si svolge la relativa istruttoria, che comprende la fase delle consultazioni pubbliche, ai sensi del comma 2, e la successiva conferenza di servizi, che qui rileva, ai sensi del comma 5.

Orbene, nell'ambito della conferenza di servizi, a norma del comma 6 sopra riportato, vengono acquisite le prescrizioni del PMC, che sono oggetto della “*proposta*” dell'ISPRA, di cui al quesito, nel caso di “*installazioni di competenza statale*” e di un “*parere delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente*” per le altre installazioni.

E' infine all'esito della conferenza di servizi che l'amministrazione si esprime sulla domanda, nel senso di rilasciare l'AIA richiesta, ovvero di negarla.

3.3.4 Nei termini appena descritti, è chiaro allora che oggetto della conferenza di servizi è l'originaria domanda dell'interessato al rilascio dell'AIA, mentre la “*proposta*” dell'ISPRA rappresenta uno degli apporti istruttori necessari per decidere, e non come tale l'oggetto della conferenza stessa.

Il termine “*proposta*”, riferito ad un atto di avviso qualificato e contrapposto a quello di “*parere*”, utilizzato per l'apporto dell'Agenzia regionale ovvero provinciale, può trovare giustificazione in base alla diversa natura dei soggetti coinvolti, dato che l'ISPRA è un ente non economico statale, mentre le agenzie sono articolazioni degli enti locali di rispettivo riferimento.

3.3.5 Anche in base a quanto rilevato, dunque, a proposito del primo quesito, ne consegue che l'ISPRA ha pieno titolo per partecipare alla conferenza con un proprio rappresentante, distinto dal rappresentante unico delle amministrazioni statali.

3.4 Per quanto riguarda, infine, la possibilità che il rappresentante unico dello Stato, dopo aver reso il proprio parere, lo modifichi, l'Ufficio richiedente osserva quanto segue.

3.4.1 Ritiene il medesimo che il rappresentante unico possa modificare il parere già reso qualora, in seguito ad elementi emersi o evidenziati da un'amministrazione diversa da quella dello Stato, giudichi opportuno rivedere la posizione espressa da taluna delle amministrazioni statali da lui rappresentate, e ciò fin quando non sia adottata la determinazione motivata di conclusione della conferenza prevista dall'art. 14-ter, comma 7.

3.4.2 In tal caso, sempre ad avviso dell'Ufficio, il rappresentante unico dovrebbe prima acquisire la posizione delle amministrazioni da lui rappresentate, e potrebbe successivamente rendere un nuovo parere, che annullerebbe il precedente e conterrebbe la posizione definitiva e vincolante di tutte le amministrazioni dello Stato.

3.4.3 Ad avviso della Commissione, premesso che non si tratta di affrontare il ben più impegnativo tema dell'autotutela in ordine alle decisioni assunte dalla conferenza dei servizi, la risposta al quesito comporta, nondimeno, che si muova da un punto di vista più generale.

3.4.3.1 Sotto un primo profilo, è chiaro che la posizione del rappresentante unico che giuridicamente rileva è quella che risulta dal verbale conclusivo della conferenza, e sulla base della quale si forma la determinazione finale. Non è, invece, giuridicamente rilevante il modo in cui il rappresentante è giunto a formularla, ovvero se egli l'abbia espressa una volta per tutte ovvero l'abbia elaborata nel corso della discussione, per successive puntualizzazioni o per modifica di una diversa posizione inizialmente manifestata.

All'interrogativo se il rappresentante unico possa, sino a chiusura della conferenza, rivedere la propria posizione si deve, quindi, rispondere senz'altro affermativamente.

3.4.3.2 A monte di ciò, vanno però svolti rilievi ulteriori.

E' evidente che il "*rappresentante*" unico non sarebbe tale se non dovesse in qualche modo prendere conoscenza del punto di vista delle amministrazioni che rappresenta e farsene portavoce nel corso della conferenza, pur non costituendo un mero "*nuncius*" delle medesime.

Ne segue che, pur nel silenzio della norma, il rappresentante stesso deve ritenersi tenuto a sentire, in sede preparatoria e non necessariamente con i crismi della formalità, le amministrazioni in questione prima che la conferenza si svolga, anche al fine di stabilire i margini operativi del suo agire, che deve essere necessariamente connotato da un minimo di flessibilità.

È, però, del tutto possibile che si verifichi l'ulteriore caso prospettato dall'Ufficio, ovvero che nel corso della conferenza stessa altre amministrazioni presenti rendano noti elementi nuovi, che rendono necessaria una valutazione ulteriore.

In tal caso, il rappresentante dovrà, eventualmente richiedendo a tal fine un breve rinvio della discussione, comunicare quanto emerso alle amministrazioni interessate, consultandole velocemente, e tener conto dei rilievi ulteriori che esse dovessero formulare.

In questo caso, però, non si avrebbe un “nuovo parere”, come ritiene l’Ufficio, ma semplicemente una modalità ulteriore di giungere all’unico atto di assenso rilevante, ovvero quello che risulta dal verbale conclusivo della conferenza, che in ipotesi si chiuderebbe solo dopo aver dato al rappresentante unico la possibilità di consultarsi ulteriormente con le amministrazioni rappresentate.

Il tutto dunque va valutato in concreto, caso per caso.

3.4.3.3 Interessa, però, notare che nel caso in cui queste modalità non fossero rispettate, ovvero nel caso in cui il rappresentante unico si esprimesse nella conferenza senza alcun previo raccordo con le amministrazioni rappresentate, fatta salva la eventuale responsabilità personale, amministrativa o disciplinare, del rappresentante stesso, non si addiverrebbe per ciò solo all’invalidità della determinazione conclusiva della conferenza.

Costituisce, infatti, principio generale dell’ordinamento che, in mancanza di norme specifiche, nella fattispecie non sussistenti, i rapporti interni fra rappresentato e rappresentante siano inopponibili a chi entra in relazione giuridica con questi.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere della Commissione speciale.

GLI ESTENSORI

Gerardo Mastrandrea, Francesco Gambato Spisani

IL PRESIDENTE

Claudio Zucchelli

IL SEGRETARIO

Cesare Scimia