

La Conferenza di Servizi come strumento di semplificazione nel procedimento di Valutazione dell' Impatto Ambientale



**PROGRAMMA DI LAVORO
2007**

**LINEA DI ATTIVITA':
SEMPLIFICAZIONE PROCEDIMENTALE
LUGLIO 2007 – SETTEMBRE 2007**

**LA CONFERENZA DI SERVIZI COME STRUMENTO
DI SEMPLIFICAZIONE NEL PROCEDIMENTO DI
VALUTAZIONE DELL'IMPATTO AMBIENTALE.**

**Linee interpretative per un più corretto funzionamento della Conferenza di Servizi
in generale e nel procedimento di VIA**

Sito internet: http://www.regione.piemonte.it/oss_riforma/
E-Mail: Osservatorio.riformaamm@Regione.Piemonte.it
Tel.: 011/432.38.32 e 011/432.42.60
Fax: 011/432.54.02

Documento a cura del Gruppo di lavoro composto da:

Erminia Falcitelli (Segretario dell'Osservatorio e Coordinatore del presente Lavoro);
 Alberto Perron Cabus (Rappresentante UPP nell'ambito del Comitato tecnico dell'Osservatorio);
 Lucia Brizzolara, Raffaella Porrato, Maria Luisa Ghibaudo e Mariangela Ricca (Direzione Regionale Ambiente);
 Laura Faina e Anna Amorosini (Direzione Regionale Affari Istituzionali e Advocatura – Settore Attività Giuridico-Legislativa a supporto della Giunta Regionale e delle Direzioni Regionali);
 Pierfranco Barutello Coletto (Segreteria tecnica dell'Osservatorio).

Con il contributo scientifico del:

Prof. Rosario Ferrara (docente di Diritto Amministrativo – Facoltà di Giurisprudenza – Università degli Studi di Torino. Esperto in materia di Valutazione di Impatto Ambientale)

Ha collaborato Elena Cavaglià

INDICE

Premessa.	Pag. 9
Ipotesi di soluzione delle criticità.	Pag. 13
A. Sulla funzione semplificatoria della Conferenza di servizi	Pag. 13
• Criticità n° 1: non si ottiene in alcun modo la presenza di un'amministrazione invitata.	Pag. 13
• Criticità n° 2: non si ottiene in alcun modo il parere, l'autorizzazione, il nulla-osta, ecc. di competenza di un'amministrazione invitata	Pag. 15
• Criticità n° 3: il parere, l'autorizzazione, il nulla-osta, ecc. di competenza di un'amministrazione invitata, si ottiene solo per iscritto e al di fuori della Conferenza di servizi.	Pag. 16
• Criticità n° 4: i tempi per avere il parere, l'autorizzazione, il nulla-osta, ecc. di competenza di un'amministrazione invitata, non sono compatibili con i tempi [obbligati] di conclusione della procedura VIA.	Pag. 18
• Criticità n° 5: le discipline regionali del procedimento di concessione di derivazione idrica (regolamento 10/R del 2003) e del procedimento per l'autorizzazione agli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili (d. lgs. 387/2003), prevedendo un'istruttoria parallela e separata rispetto a quella di valutazione ambientale, non sono compatibili con l'integrazione dei procedimenti prevista dalla. L.r. 40/98 e con la disciplina della C.d.S.	Pag. 19
• Criticità n° 6: coordinamento con il procedimento per l'autorizzazione integrata ambientale di cui al d. lgs. 59/2005.	Pag. 22
• Criticità n° 7: l'autorizzazione sul vincolo idrogeologico è adottata su progetto esecutivo, mentre la VIA è fatta su progetto definitivo.	Pag. 23
B. Sulle modalità di funzionamento della Conferenza di servizi.	Pag. 24
• Criticità n° 8: modalità di individuazione dei soggetti interessati.	Pag. 24
• Criticità n° 9: partecipazione alla Conferenza da parte di soggetti istituzionali, diversi dalle Pubbliche Amministrazioni coinvolte.	Pag. 25

• Criticità n° 10: verifica della legittimazione dei partecipanti (in particolare nel caso di competenza di diversi organi, di governo e di gestione, dello stesso ente).	Pag.	29
• Criticità n° 11: necessità o meno di un unico rappresentante per ente.	Pag.	31
• Criticità n° 12: come individuare le posizioni prevalenti espresse in Conferenza.	Pag.	32
• Criticità n° 13: le modalità con cui vengono assunte le decisioni: la determinazione di conclusione del procedimento della Conferenza di Servizi e il provvedimento finale.	Pag.	34
• Criticità n°14: competenza all'adozione degli atti finali del procedimento VIA.	Pag.	36
• Criticità n° 15: la forma di espressione del dissenso e i suoi effetti.	Pag.	38
• Criticità n° 16: il rapporto tra di C.d.S. e preavviso di rigetto istanze, di cui all'art. 10 bis della l. 241.	Pag.	41
 Allegato I: Pronunce giurisprudenziali e orientamenti dottrinali prevalenti in materia di conferenza di servizi	 Pag.	 45

PREMESSA

Il presente documento, elaborato tenendo conto delle esperienze di Conferenza di servizi condivise tra gli uffici provinciali e gli uffici regionali competenti in materia di VIA e delle relative problematiche e richieste di approfondimento formulate, nasce per dare una risposta concreta alle sollecitazioni dirette a rendere più omogenei i procedimenti di valutazione di impatto ambientale su scala regionale, pervenute da alcune associazioni di categoria e ordini professionali nel corso di tavoli provinciali organizzati dalla segreteria tecnica dell'Osservatorio sulla riforma amministrativa.

Esso rappresenta anche l'attuazione di una delle azioni individuate nel Programma di lavoro 2007 dell'Osservatorio sulla Riforma Amministrativa nell'ambito della linea di attività "Semplificazione procedimentale", la quale si proponeva di approfondire la procedura di VIA, in relazione alle richieste di semplificazione avanzate da alcuni utenti, allo scopo di affrontare le problematiche di eccessiva differenziazione nell'interpretazione e nell'applicazione della l.r. 40/98.

Nel contempo esso, vorrebbe rappresentare un utile ausilio per tutti gli operatori pubblici che si trovano a dover affrontare quotidianamente una serie di problemi in sede di utilizzo della Conferenza di servizi in generale, così come regolata dalla legge 241/90 a seguito delle recenti modifiche apportate dalla legge 15/05 e in quella prevista dalla l.r. 40/98, che si occupa della Conferenza di servizi nell'ambito delle procedure di valutazione di impatto ambientale.

A tale scopo il documento, lungi dal costituire un documento teorico sulla conferenza di servizi, prende spunto dalle difficoltà e criticità segnalate dagli stessi operatori pubblici e tenta, tenendo conto degli orientamenti prevalenti giurisprudenziali, dottrinali e delle prassi amministrative (*le quali hanno rappresentato una fonte utilissima per colmare vuoti normativi su alcuni aspetti: ad es. la partecipazione alla Conferenza di soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni coinvolte e dei soggetti privati*), di fornire alcune risposte applicative o quantomeno, laddove un orientamento non si è ancora formato, di individuare alcuni principi utilizzabili per affrontare i vari nodi sorti in sede applicativa.

Inoltre, è opportuno segnalare come lo sforzo di enucleare alcune linee di azione condivise in tema di Conferenza di servizi, ai fini della semplificazione, abbia una rilevanza che travalica la necessità di efficienza a livello nazionale: si ricorda in proposito l'ambizioso progetto inaugurato nel 2005 dall'UE nell'ottica della semplificazione e della riduzione degli oneri amministrativi, esigenze queste ormai sentite ad ogni livello istituzionale. In occasione del Consiglio dell'Unione europea di Bruxelles dell' 8-9 marzo 2007, il Presidente ha sottolineato nelle sue conclusioni che: "la riduzione degli oneri amministrativi costituisce una misura importante per stimolare l'economia europea, specialmente attraverso il suo impatto sulle PMI", invitando anche gli Stati membri a fornire il loro imprescindibile contributo.

Una premessa è comunque opportuna, preliminarmente alla disamina delle varie criticità, ed è legata alla **individuazione della natura della Conferenza di servizi**, utile per sgomberare dubbi e confusioni, che si rilevano anche leggendo i questionari provinciali (ad es. laddove si lamenta: la difficoltà del rispetto dei termini fissati per la formalizzazione dei pareri; la mancata partecipazione degli Enti convocati può mettere in crisi l'intero procedimento; la non sufficiente chiarezza nella gestione del dissenso...).

In particolare due orientamenti si sono affermati sul punto: la Conferenza è uno strumento di partecipazione o di semplificazione? E' importante rispondere a questa domanda in quanto non sempre una maggiore partecipazione può assicurare una maggiore semplificazione; anzi il procedimento potrebbe subire arresti, "ingorghi" per la presenza di più soggetti che entrano nei processi decisionali, a conferma di un dato di esperienza che la trasparenza è capace di indurre rigidità nel sistema.

Perlomeno, due argomenti spingono a qualificare tale istituto come **strumento di semplificazione**: la sua collocazione toponomastica nella normativa (è il primo istituto di semplificazione disciplinato nel capo IV della l. 241/90 dedicato alla Semplificazione dell'azione amministrativa) e la "*communis opinio*", che propenderebbe a configurare l'istituto prevalentemente come veicolo di partecipazione.

La Corte Costituzionale con sentenza n. 79 del 1996 (preceduta dalle sentenze nn. 348 e 62 del 1993 e n. 37 del 1991) afferma che la Conferenza: "*ha la funzione*

...non solo di accelerare i tempi del procedimento rendendo contestuali le determinazioni spettanti a ciascuna amministrazione, ma anche alla possibilità di consentire dialogo e reciproca interlocuzione, quale strumento idoneo a sviluppare e rendere effettiva la cooperazione in vista di obiettivi comuni”.

Più chiaramente, non viene messa in dubbio, anche dopo le recenti riforme introdotte dalla l. 15/05, la natura di strumento di semplificazione dell'azione amministrativa¹ finalizzato, nella sua accezione decisoria, alla più celere formazione di atti complessi, ossia di atti per la cui formazione è necessario il concorso di volontà di più amministrazioni². Il corollario di tale tesi conduce a ritenere: *“la piena legittimità di una modalità di espressione dell'assenso rappresentata dalla trasmissione della delibera di assenso... effettuata prima della Conferenza di servizi poiché la Conferenza rimane essenzialmente un luogo per l'acquisizione dell'assenso delle amministrazioni interessate ad un procedimento amministrativo e non un collegio che funziona secondo il metodo deliberativo della discussione e deliberazione tipico degli organi collegiali”*³.

Ma vi è di più: la semplificazione in materia di VIA viene raggiunta non solo perché il provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva della Conferenza di servizi sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni (art. 14 ter, co.9, l. 241/90: effetto di sostituzione di provvedimenti di competenza delle amministrazioni invitate, anche assenti), ma anche perché il giudizio di compatibilità ambientale può comprendere anche tutta una serie di ulteriori autorizzazioni: ambientali, urbanistiche, ed altre, necessarie alla realizzazione del progetto (artt. 12, 13, l.r. 40/98).

Quindi, nella Conferenza in materia di VIA la semplificazione viene raggiunta, sia per l'elemento della collaborazione tra più soggetti che attraverso un momento di confronto diretto esprimono il proprio atto di assenso (o dissenso) in unico contesto, con possibile effetto sostitutivo dei provvedimenti facenti capo alle varie amministrazioni (se vi è conformità tra determinazione conclusiva e provvedimento finale), ma anche

¹ Si veda Consiglio di Stato, Sez. VI, decisione 30 gennaio 2004, n. 316.

² Si veda ad es. CGA-Regione Sicilia, Sez. giurisdizionale - sentenza 21 settembre 2006, n. 523.

³ Si veda Consiglio di Stato, Sez. VI, decisione n. 316 del 2004, *cit.*

per l'elemento dell'integrazione tra i provvedimenti; infatti, nel provvedimento contenente il giudizio di compatibilità ambientale sono comprese anche tutte quelle autorizzazioni ambientali e non, necessarie alla realizzazione del progetto (ad es. urbanistiche).

Queste considerazioni potranno essere tenute presenti per affrontare e risolvere le criticità emerse, e quelle che dovessero sorgere, potendo fungere da **criteri guida** utili per fornire una soluzione ai numerosi e a volte complessi problemi emergenti in sede di applicazione della Conferenza di servizi.

Infatti, tutte le Province piemontesi avvertono la Conferenza come uno strumento di semplificazione, ma nel contempo rilevano una serie di difficoltà attinenti sia l'elemento dell'integrazione tra i provvedimenti, sia relativamente all'elemento di collaborazione, coordinamento e avanzano numerose richieste di chiarimento, approfondimento su come comportarsi.

La Conferenza espone in modo problematico tutti i problemi della semplificazione. Può considerarsi un reale strumento di semplificazione se fa risparmiare tempo, se cioè un certo procedimento si conclude a seguito della Conferenza in "x meno uno, meno due, meno tre" (Ferrara).

Sembra emergere dalle pronunce giurisprudenziali esaminate, un orientamento che pare escludere l'applicazione meccanicistica e aprioristica dei contenuti della disciplina degli artt. 14 e ss. della l. 241/1990 (norma di principio per la legislazione regionale), proprio in considerazione della accennata natura semplificatoria dell'istituto, il quale non potrà essere utilizzato come strumento di deroga alla normativa o alla pianificazione vigente⁴.

Le ipotesi di soluzione alle principali criticità emerse dagli uffici provinciali e dall'incontro del 12 luglio scorso, sono formulate nel presente documento alla luce delle norme vigenti, fermo restando che i nodi interpretativi e applicativi dovranno

⁴ Si veda TAR Abruzzi L'Aquila, 25-10-2002, n. 540, conforme Cons. Stato Sez. I, 5-11-1997, n. 1622, Cass. civ. Sez. Unite, 27-06-2002, n. 9337.

essere affrontati in sede di revisione normativa delle leggi generali, speciali e dei regolamenti, che disciplinano sia la conferenza di servizi in generale, sia i procedimenti nell'ambito dei quali essa trova applicazione.

Si precisa, altresì, che documenti simili verranno elaborati per tentare di fornire ipotesi di soluzioni ad aspetti più tecnici del procedimento di VIA, segnalati (ad es. controlli, sanzioni, organo tecnico; compatibilità ambientali di piani e programmi; spese istruttorie; partecipazione e accesso).

Ci auguriamo che tale documento, frutto della leale collaborazione tra gli Enti, possa contribuire a rendere più omogenei i comportamenti degli Enti medesimi e a semplificare l'azione di tutti gli operatori pubblici chiamati all'utilizzo e alla gestione della conferenza di servizi, riducendo nel contempo i tempi del procedimento.

Un ringraziamento particolare è doveroso porgerlo a tutti quei funzionari comunali, provinciali e regionali che hanno attivamente partecipato ai focus organizzati nel corso di quest'anno, fornendo con la loro esperienza e intelligenza soluzioni adeguate ai problemi applicativi affrontati, tenendo sempre presente la natura di semplificazione di tale istituto.

IPOTESI DI SOLUZIONE DELLE CRITICITÀ EMERSE

A. Sulla funzione semplificatoria della Conferenza di Servizi

□ Criticità n° 1: non si ottiene in alcun modo la presenza di un'amministrazione invitata.

Per il successo della Conferenza è certamente buona cosa puntare all'obiettivo di avere la presenza di tutte le amministrazioni invitate; infatti il contenuto del provvedimento finale è tanto più valido quanto più è stato possibile fruire, nell'ambito della Conferenza, del contributo di conoscenze e valutazioni delle singole amministrazioni che tutelano interessi rilevanti per il procedimento. Dovrà quindi essere

adottato ogni accorgimento utile ad assicurare la presenza dei soggetti invitati, ad esempio precisare molto bene nell'invito iniziale l'oggetto del procedimento e la ragione per la quale è invitata la singola amministrazione (competenza ad esprimere autorizzazioni, assensi, nulla-osta, ecc.), ma anche le conseguenze previste dalle disposizioni vigenti in caso di assenza (riportando magari il contenuto dell'art. 14 ter, comma 9, della legge 241/90, di cui oltre).

E' inoltre necessario che l'invito a partecipare alla Conferenza di servizi sia regolare, che quindi, ad esempio, essa sia indetta dall'organo competente dell'amministrazione procedente, che siano rispettati i termini della comunicazione e dello svolgimento della prima riunione (art. 14 ter, comma 2, della legge 241/90, fatte salve particolari modalità di convocazione e svolgimento con strumenti informatici, ai sensi dell'art. 14, comma 5 bis, della stessa legge), che l'invito sia diretto all'amministrazione giusta e all'organo giusto dell'amministrazione.

Anche l'oggetto dell'ordine del giorno deve essere chiaro e non può essere mutato salvo che vi sia l'assenso di tutte le P.A. convocate⁵.

Fermo restando quanto sopra, se poi l'amministrazione interessata, regolarmente invitata, risulta assente, in base alla disposizione contenuta nella disciplina generale della Conferenza di servizi (art. 14 ter, comma 9, della legge 241/90, come modificata dalla legge 15/2005), la conseguenza è comunque che **il provvedimento finale, conforme alla determinazione motivata di conclusione del procedimento della Conferenza di servizi, sostituisce l'atto di competenza dell'amministrazione assente.**

Il richiamo a tale disciplina generale, espresso nell'art. 13, comma 1 della l. r. piemontese 40/98 sulla VIA, sembra far ritenere che tale soluzione non contrasti con la previsione, contenuta nella seconda parte del comma 2 del medesimo articolo, secondo cui l'effetto sostitutivo sopra indicato consegue a "determinazioni concordate nella Conferenza di servizi"; tale espressione è infatti coerente con il meccanismo che la legge 241 prevedeva al momento dell'emanazione della legge regionale del 1998,

⁵ L. Carbone – La Conferenza di servizi dopo la legge n. 15/05, p. 119, in Atti del Convegno "La riforma della legge n. 241/1990 in tema di procedimento amministrativo", Milano, 31 marzo e 1 aprile 2005, a cura di Ita-Soi.

successivamente modificato, da ultimo con la disposizione citata, introdotta dalla legge⁶ 15 del 2005.

Occorre tuttavia considerare che la soluzione proposta non implica che il provvedimento finale possa sostituire tutti gli atti di competenza dell'amministrazione assente, comunque rilevanti rispetto agli interessi considerati, ma solo quelli propri del procedimento di cui si tratta; così si deve ritenere, ad esempio, che, se la realizzazione dell'opera oggetto di VIA richiede una variante allo strumento urbanistico, il provvedimento finale non può sostituire tale atto⁷.

□ Criticità n° 2: non si ottiene in alcun modo il parere, l'autorizzazione, il nulla-osta, ecc. di competenza di un'amministrazione invitata.

Se - a seguito delle successive modificazioni della disciplina dell'istituto contenuta nella legge 241 del 1990, fino a quella del 2005 - il meccanismo della Conferenza di servizi non è più quello di una pluralità di atti prodromici a quello finale (autorizzazioni, pareri, ecc.) concordati tra i partecipanti, bensì l'espressione di una volontà delle amministrazioni che partecipano alla Conferenza, a cui segue la determinazione di conclusione del procedimento da parte dell'amministrazione procedente (art. 14 ter, commi 6 e 6 bis, della legge 241/90), è evidente che non occorre più che i singoli pareri, le singole autorizzazioni, i singoli nulla-osta, ecc. siano formalizzati per essere o meno oggetto di accordo.

Il provvedimento finale, conforme alla determinazione motivata di conclusione del procedimento della Conferenza di servizi, avrà il suo effetto sostitutivo dei singoli atti sopra richiamati, senza che vi sia la necessità che questi siano formalizzati ed adottati e fatti pervenire alla Conferenza.

⁶ Si ricorda che l'originaria disciplina della l. 241/90 era improntata sul principio dell'unanimità degli assenti alla decisione finale, superata dalla disciplina contenuta nella l. 340/00, che introduceva il principio maggioritario e poi da ultimo dalla disciplina prevista nella l. 15/05 che introduce il concetto di "posizioni prevalenti".

⁷ Si veda Consiglio di Stato, Sez. IV - sentenza 9 luglio 1999, n. 1193.

Ciò che è importante – fatto salvo quanto rilevato in ordine alla criticità n° 1, per il caso dell'assenza – **è che l'amministrazione partecipante esprima in modo vincolante nella Conferenza la volontà su tutte le decisioni di competenza della stessa** (art. 14-ter, comma 6, della legge 241/90).

La volontà espressa, anche non formalizzata in un atto (viene in rilievo l'intento semplificatorio dell'istituto – cfr. CGA-Regione Sicilia, Sez. Giurisdizionale, sentenza 21 settembre 2006, n. 523 -), viene raccolta nel verbale dalla Conferenza e di essa l'amministrazione procedente dovrà tenerne conto per individuare le posizioni prevalenti espresse in sede di Conferenza (art. 14-ter, comma 6 bis della legge 241/90). **Si noti che il successivo comma 7 precisa che la mancata espressione definitiva di tale volontà è legalmente equiparata ad un assenso dell'amministrazione partecipante.**

□ **Criticità n° 3: il parere, l'autorizzazione, il nulla-osta, ecc. di competenza di un'amministrazione invitata, si ottiene solo per iscritto e al di fuori della Conferenza di servizi.**

Nel caso in cui singoli atti necessari per l'assunzione del provvedimento finale dell'amministrazione procedente siano espressi al di fuori della Conferenza - e in cui quindi non si realizzi la finalità propria della Conferenza di rendere contestuali le varie determinazioni spettanti a ciascuna amministrazione con possibilità di dialogo e reciproca interlocuzione tra le diverse amministrazioni coinvolte nel procedimento⁸ - ci si chiede in che modo i medesimi debbano essere considerati.

A tal riguardo, occorre far riferimento a due disposizioni della disciplina della Conferenza di servizi contenuta nella legge 241/90 e successive modificazioni e integrazioni:

- l'art. 14-ter, comma 9, in base al quale il provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva della Conferenza assunto dall'amministrazione procedente sostituisce - in ogni caso, senza eccezioni - l'atto di competenza dell'amministrazione assente, ma regolarmente invitata;

⁸ Si veda Corte Costituzionale, sentenza 10 marzo 1996, n. 79.

- l'art. 14-quater, che considera valido il solo dissenso manifestato nella Conferenza di servizi e non al di fuori di essa.

Ad un'interpretazione formale delle disposizioni sembrerebbe che, in ultima analisi, assuma rilevanza il fatto che l'amministrazione che si è espressa al di fuori della Conferenza sia stata o meno ad essa invitata.

Nel caso di **amministrazione regolarmente invitata**, si possono ipotizzare due situazioni:

1) qualora l'amministrazione non si esprima in Conferenza, l'effetto sostitutivo del provvedimento finale è chiaro, in quanto la situazione si può ritenere assimilabile a quella di cui all'art. 14 ter, comma 7, l. 241/90, di rappresentante che non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione;

2) qualora, invece, l'amministrazione si esprima in dissenso rispetto alla determinazione conclusiva del procedimento della Conferenza di servizi, la giurisprudenza ha ritenuto che l'amministrazione regolarmente convocata ad una apposita Conferenza di servizi, non possa, ex art. 14 quater, comma 1, della l. 241/90, legittimamente esprimere il proprio dissenso al di fuori di detto consesso **amministrativo**⁹.

Nel caso di **amministrazione competente non regolarmente invitata**: il problema non si pone se l'atto intervenuto al di fuori della Conferenza va nella stessa direzione della determinazione conclusiva della Conferenza di servizi; in tal senso si è espresso il Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 gennaio 2002, n. 34, ritenendo legittima l'espressione, anche successiva alla Conferenza, ed anche di un ente non convocato, che si ponga in linea con le determinazioni raccolte in Conferenza. Se invece il contenuto dell'atto è diverso rispetto alla determinazione conclusiva del procedimento della Conferenza di servizi o vi sono prescrizioni di carattere sostanziale ulteriori rispetto a quelle in essa contenute, **sarebbe opportuno che l'amministrazione procedente, anche al fine di evitare eventuali impugnative giudiziarie, attivi una nuova Conferenza di servizi.**

⁹ Se tale fattispecie si verificasse, come è avvenuto nel caso di specie, verrebbe violata la norma dell'art. 14 quater della legge 241 in esame, in base alla quale la Conferenza di servizi è l'unico luogo in cui gli interessi rappresentati dalle singole Amministrazioni devono essere valutati e comparati, al fine di individuare gli interessi prevalenti. Così TAR Sicilia, Catania, Sez. III, sentenza 10 aprile 2003, n. 630 .

□ **Criticità n° 4: i tempi per avere il parere, l'autorizzazione, il nulla-osta, ecc. di competenza di un'amministrazione invitata, non sono compatibili con i tempi di conclusione della procedura VIA.**

Per quanto concerne questo particolare aspetto si fa rilevare come la legge regionale 40/1998 presenti notevoli aspetti di innovatività.

In aderenza alle disposizioni generali della l. 241/1990, la l.r. 40/1998 al comma 3 dell'art. 13 prevede l'individuazione in Conferenza di servizi delle autorizzazioni da assorbire nel provvedimento recante il giudizio di compatibilità ambientale e le ulteriori procedure da coordinare nei termini previsti per l'espressione del giudizio di compatibilità ambientale.

Il contenuto procedurale espresso dalla norma viene inoltre ripreso nelle indicazioni di carattere procedimentale contenute nelle d.g.r. 12 aprile 1999, n. 21-27037 e 12 luglio 1999, n. 18-27763, che demandano alla Struttura responsabile del procedimento la fissazione di un cronoprogramma dei lavori finalizzato all'assorbimento e al coordinamento delle autorizzazioni.

Il comma 4 del medesimo art. 13 prevede inoltre per i casi eccezionali, ovvero qualora non sia possibile il rilascio coordinato di tutte le autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto nei termini previsti per l'espressione del giudizio di compatibilità ambientale, fissati dall'art. 12 c. 3 della l.r. 40/1998 in centocinquanta giorni dalla data di avvenuto deposito del progetto, la necessità da parte della conferenza di servizi di prevedere ed indicare le modalità ed i tempi per il rilascio delle autorizzazioni residue e il coordinamento delle procedure anche oltre i termini previsti per l'espressione del giudizio di compatibilità ambientale.

La logica sottostante a tale previsione legislativa va nella direzione anch'essa di una razionalizzazione ed economicità del procedimento poiché implica che le problematiche sottese a tali provvedimenti autorizzatori ancora da acquisire siano state valutate e sviscerate nell'ambito del procedimento condotto a mezzo della Conferenza di servizi che ha visto la presenza contestuale di tutte le Amministrazioni competenti a valutare i diversi aspetti delle questioni. Pertanto la considerazione di questi aspetti dovrebbe facilitare anche il rilascio successivo di quei provvedimenti autorizzatori per i

quali i termini legislativamente fissati sono incompatibili con i centocinquanta giorni fissati per la VIA e ripercuotersi positivamente anche sulla eventuale riduzione dei termini stessi, con un bilancio complessivo positivo sotto il profilo della economicità del procedimento.

Il meccanismo disegnato dalla legge 40/1998 consente quindi un coordinamento procedurale dei vari provvedimenti autorizzatori senza compromettere il rispetto dei termini legislativamente fissati per la procedura di VIA. **E' bene, comunque, precisare che il termine di 90 giorni, di cui all'art. 14 ter c. 3, si riferisce alla conclusione dei lavori della Conferenza e non anche alla determinazione conclusiva e tanto meno al provvedimento finale.**¹⁰

Sarebbe, comunque, opportuno che la Conferenza, così come previsto all'art. 14 ter, co. 3, l. 241/ e ripreso dalle deliberazioni di Giunta sopra citate, fissi alla prima riunione il termine per l'adozione della determinazione conclusiva.

□ **Criticità n° 5: le discipline regionali del procedimento di concessione di derivazione idrica (regolamento 10/R del 2003) e del procedimento per l'autorizzazione agli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili (d. lgs. 387/2003), prevedendo un'istruttoria parallela e separata rispetto a quella di valutazione ambientale, non sono compatibili con l'integrazione dei procedimenti prevista dalla L.r. 40/98 e con la disciplina della Conferenza di Servizi.**

Il dato di partenza per affrontare tale criticità è ovviamente quello secondo il quale il procedimento di VIA per il principio legislativamente enucleato della previetà, ossia della necessità che gli aspetti ambientali vengano affrontati prioritariamente, precede ogni altro procedimento e lo presuppone.

La disciplina del coordinamento fra il procedimento di concessione di derivazione idrica ed il procedimento di valutazione d'impatto ambientale è contenuta nell'art. 26 del regolamento emanato con d.p.g.r. 29 luglio 2003, n. 10/R.

¹⁰ Così, L. Carbone - La Conferenza dei servizi dopo la legge n. 15/05 - in Atti del convegno su "La riforma della Legge. 241/90 in tema di procedimento amministrativo"- Milano, 31 marzo - 1 aprile 2005.

Le Province lamentano quasi unanimemente difficoltà di applicazione delle disposizioni sopra citate e anche le varie società proponenti, soprattutto con riferimento alle derivazioni a scopo idroelettrico, denunciano come la normativa in oggetto sarebbe soggetta ad interpretazioni non univoche e contrastanti da parte delle Amministrazioni Provinciali, e alcune ritengono sia opportuna una riscrittura dell'art. 13, co. 7, l.r. 40/98 e dell'art. 26 del regolamento sopra citato.

Il procedimento in materia di concessione di derivazione rappresenta invero uno fra i procedimenti più complessi previsti nel nostro ordinamento giuridico per la varietà e la complessità degli interessi sottesi e degli attori coinvolti, nonché per la estensione temporale del procedimento medesimo, prevista in diciotto mesi dalla data di presentazione della domanda (cfr. art. 22 c. 1 del reg. citato). Esso attiene inoltre al rilascio di un provvedimento la cui natura giuridica – trattandosi di concessione per l'uso di un bene demaniale - è profondamente diversa dalle autorizzazioni che saranno assorbite dal giudizio di compatibilità ambientale ai sensi dell'art. 13 della l.r. 40/98 e di cui la stessa legge prevede il coordinamento e non l'assorbimento nelle procedure di VIA (c. 7).

Recentemente è poi intervenuto il d. lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) che ha introdotto la previsione di un'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili della durata di centottanta giorni (art. 12 c. 4 d.lgs. 387/2003).

Tale termine massimo di centottanta giorni di conclusione del procedimento è stato altresì qualificato dalla giurisprudenza quale principio fondamentale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia¹¹.

¹¹ Si veda Corte costituzionale 9 novembre 2006, sent. n. 364.

Sono quindi innegabili le problematiche che la nuova normativa in materia di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili apre anche con riferimento ai procedimenti di concessione di derivazione idrica a scopo idroelettrico che rappresentano, sia numericamente sia in ragione dei rilevanti interessi di natura economica ad essi sottesi, l'oggetto di interesse preminente della questione.

Appare dunque improcrastinabile un ulteriore approfondimento delle disposizioni regionali già vigenti in materia di concessione di derivazione volte ad assicurare, tramite un atto di indirizzo condiviso e solo se del caso di una loro eventuale revisione, un più efficace coordinamento fra il procedimento di VIA e quello di concessione così come previsto dall'art. 13, comma 4 della l.r. 40/1998, sia di quelle emanande in merito all'attuazione del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387.

A quest'ultimo fine si potrebbe operare in maniera analoga a quanto previsto in sede di emanazione delle disposizioni regionali applicative della normativa in materia di Sportello Unico per le Attività Produttive (d.g.r. 15 ottobre 2001, n. 29-4134), in cui il procedimento di VIA, in virtù degli innovativi principi di semplificazione e di razionalizzazione in esso contenuti, era parso come un'anticipazione del procedimento unico.

E' infatti di tutta evidenza come, ove ci si trovi di fronte ad un procedimento semplificato efficace ed operante all'interno dell'ordinamento nonché rispondente ai criteri introdotti da successiva normativa intervenuta, non si giustificerebbe il sovrapporre un'ulteriore regolamentazione che non avrebbe altro effetto che di appesantire il procedimento (cfr. art 1 comma secondo l. 241/1990).

Il procedimento di VIA presenta infatti le necessarie caratteristiche per poter operare quale "contenitore" procedimentale grazie al quale riprocessare l'attività della Pubblica amministrazione e assicurare il rispetto dei tempi previsti dal d. lgs. 387/2003.

Fermo restando quanto sopra, si ritiene che non debba essere esclusa la possibilità di avviare precedentemente il procedimento di cui al d. lgs. 387/03, da sospendere poi per l'acquisizione della VIA.

L'emananda normativa regolamentare inerente il decreto da ultimo citato potrebbe costituire dunque l'occasione per introdurre un criterio di semplificazione e razionalizzazione in una materia che da sempre ha presentato nodi critici rilevanti.

□ Criticità n° 6: coordinamento con il procedimento per l'autorizzazione integrata ambientale di cui al d. lgs. 59/2005.

L'autorizzazione integrata ambientale di cui al d. lgs. 18 febbraio 2005, n. 59 (Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), rappresenta per eccellenza un esempio applicativo della fattispecie di cui al comma 4 dell'art. 13 della l.r. 40/1998, che prevede per l'ipotesi in cui sia impossibile l'ottenimento di tutte le autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto nell'ambito del provvedimento contenente il giudizio di compatibilità ambientale, l'indicazione di modalità e termini per il rilascio delle autorizzazioni residue.

Infatti, per sua natura, l'autorizzazione integrata ambientale si occupa di profili tecnico-impiantistici, estendendosi anche agli impianti esistenti e concernendo aspetti propri del progetto esecutivo, aspetti incompatibili con la VIA, che per sua natura non si estende anche all'esercizio e non ricomprende le autorizzazioni rivolte all'esercizio.

Tuttavia, attraverso un esame contestuale delle problematiche sottese all'A.I.A. nell'ambito del procedimento di VIA si otterrà quale logica conseguenza il celere rilascio dell'autorizzazione *de quo* in una fase immediatamente successiva al rilascio del giudizio di compatibilità ambientale, in quanto le problematiche saranno state discusse ed enucleate già a monte, all'interno del procedimento VIA. Occorrerà infatti soltanto puntualizzare alcuni elementi, che tuttavia saranno già stati messi a fuoco e identificati nell'ambito del procedimento VIA, attinenti propriamente la fase esecutiva del progetto e gli aspetti relativi alla fase di esercizio.

Si otterrà in tal modo una economia di scala di non poco momento nell'ambito del procedimento complessivo attinente l'autorizzazione dell'impianto. Questa dunque la logica sottostante la frequente previsione, soprattutto riscontrabile nell'ambito delle

direttive comunitarie, che demanda agli Stati membri il compito di operare un'integrazione e un coordinamento fra il procedimento di VIA e l'A.I.A. (cfr. art. 2 comma 2 bis dir. 27 giugno 1985, 85/337/CEE, come modificata dalla direttiva 3 marzo 1997, 97/11/CE e art. 1 dir. 24 settembre 1996, n. 96/61).

A tale proposito si rammenta che il d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59, nell'art. 5, comma 12, prevede che il termine per il rilascio dell'A.I.A. sia sospeso fino alla conclusione della procedura VIA, che deve comunque precedere l'autorizzazione integrata; semmai si potrà tenere presente il raccordo tra i due procedimenti per facilitare il loro snellimento, ad esempio richiedendo che lo studio di impatto ambientale (SIA) contenga già elementi utili per l'A.I.A..

A conferma di ciò si consideri che le disposizioni contenute nella parte Seconda del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), recentemente entrate in vigore nell'ordinamento giuridico, prescrivono all'art. 34 la facoltà per il proponente, ove ritenga di avvalersi della facoltà di ottenere l'integrazione procedurale tra VIA e A.I.A., di ricomprendere all'interno della documentazione progettuale utile ai fini del procedimento di VIA, anche le informazioni richieste dal d.lgs. 59/2005 ai fini dell'ottenimento dell'A.I.A.

□ Criticità n° 7: l'autorizzazione sul vincolo idrogeologico è adottata su progetto esecutivo, mentre la VIA è fatta su progetto definitivo.

La normativa fondamentale in materia di autorizzazione per il vincolo idrogeologico è costituita dalla l. r. 9 agosto 1989, n. 45 (Nuove norme per gli interventi da eseguire in terreni sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici).

La d.g.r. 3 ottobre 1989, n. 112-31886 che, sulla scorta delle previsioni di cui all'art. 7 della l.r. 45/1989, prescrive la documentazione utile ai fini della presentazione dell'istanza, riporta la dizione di "progetto esecutivo".

Tale deliberazione tuttavia, essendo temporalmente antecedente la legge 11 febbraio 1994, n. 104, ora sostituita dalla legge quadro in materia di lavori pubblici, nel riportare la dizione di "progetto esecutivo" non poteva far riferimento alla definizione dei livelli progettuali così come contenuta nella legge Merloni.

Alcuni uffici Provinciali ora deputati al rilascio dell'autorizzazione per il vincolo idrogeologico hanno precisato che i contenuti progettuali richiesti ai fini del rilascio dell'autorizzazione sono perfettamente compatibili con quelli del progetto definitivo.

Tale interpretazione risulta d'altro canto avvalorata dalle prassi in essere presso le Province consultate nonché dai procedimenti condotti in sede regionale.

Anche gli uffici dell'ARPA, con riferimento ai procedimenti di competenza regionale, hanno confermato inoltre come sia prassi, qualora si ravvisi la necessità di approfondimento in ordine ad alcuni contenuti progettuali propri del livello esecutivo, richiedere l'anticipazione di questi ultimi già a livello di definitivo, trattandosi di contenuti assai limitati e circoscritti. Pertanto, tenuto conto quanto sopra descritto, si ritiene che il provvedimento di compatibilità ambientale possa assorbire anche l'autorizzazione al vincolo idrogeologico.

Si deve pertanto ritenere che la procedura debba correttamente svolgersi sulla base del progetto definitivo.

B. Sulle modalità di funzionamento della Conferenza di Servizi.

□ Criticità n° 8: modalità di individuazione dei soggetti interessati.

Per quanto concerne il tema delle modalità di individuazione dei soggetti interessati alla Conferenza dei servizi in materia di VIA, dal momento che alcune Province ampliano la Conferenza a tutti gli Enti che paiono coinvolti, ma spesso con lamentele da parte di Comuni di cui non è stata richiesta la partecipazione, partiamo dalle norme che regolano tale aspetto e, in particolare, dai principi dettati dall'art. 9, comma 1 della l.r. 40/98¹². **Nel caso di opere puntuali**, il criterio per l'individuazione

¹² Art. 9 c. 1. Ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del d.p.r. 12 aprile 1996, sono individuati come soggetti interessati ai progetti sottoposti alla procedura di VIA:

- a) le Province, i Comuni e le Comunità montane, nel caso di progetti di competenza regionale;
- b) i Comuni e le Comunità montane, nel caso di progetti di competenza Provinciale;
- c) la Comunità montana, nel caso di progetti di competenza comunale;
- d) l'ente di gestione dell'area protetta, nel caso di progetti ricadenti almeno parzialmente sul territorio dell'area stessa;
- e) l'azienda sanitaria locale (ASL) competente;
- f) i soggetti titolari della funzione di rilascio delle autorizzazioni, dei nulla osta, dei pareri o degli altri atti di analoga natura, da acquisire al fine della realizzazione e dell'esercizio dell'opera o dell'intervento, con particolare riferimento alle autorizzazioni di carattere ambientale e urbanistico.

degli enti locali territoriali indicati dalla norma, **è l'ente sede dell'opera e degli impianti connessi e, nel caso di opere lineari, gli enti attraversati dall'opera e quelli interessati da opere e interventi connessi.** Se, poi, nel corso della procedura, si verificano delle ricadute degli impatti ambientali, l'autorità competente può decidere di coinvolgere altri soggetti territoriali o istituzionali.

Comunque, **in ogni caso occorre** che il rappresentante dell'amministrazione coinvolta sia legittimato dall'organo competente ad esprimere la volontà dell'Amministrazione medesima¹³. Si tratta di una legittimazione connotata dal fatto di essere stata conferita, con apposito atto di delega, "dall'organo competente", la quale si risolve, quindi, nell'attribuzione del potere di esprimere in modo vincolante la volontà dell'Amministrazione in conformità ai limiti ed al contenuto della competenza relativa all'oggetto del procedimento e, dunque, in una vera e propria delegazione di funzione¹⁴.

Si precisa, come si illustrerà più diffusamente nella criticità n. 10 relativa alla legittimazione dei partecipanti, che l'organo competente dovrà essere individuato con riferimento alla materia trattata, tenendo conto della organizzazione degli Enti e della relativa ripartizione di competenza tra gli organi.

□ Criticità n° 9: partecipazione alla Conferenza da parte di soggetti istituzionali, diversi dalle Pubbliche Amministrazioni coinvolte, o di soggetti privati.

Sulla partecipazione alle sedute della Conferenza da parte di soggetti diversi dalle Pubbliche Amministrazioni coinvolte è necessaria una riflessione partendo dalla lettura dei questionari e da quanto è emerso durante il Focus Group del 12 luglio scorso.

In assenza di una specifica disciplina della questione, le Province hanno adottato regole diverse.

¹³ Cfr. TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, sentenza 12 gennaio 2007.

¹⁴ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 9 dicembre 2003, n. 8080.

Le Province di Asti, Biella, Novara e Verbano Cusio Ossola, partendo dal presupposto che nessuna norma contempla la possibilità della partecipazione del pubblico alle sedute della Conferenza dei servizi, ritengono che quest'ultima costituisca strumento istruttorio riservato ai soli soggetti istituzionali titolari del rilascio dei pareri, nulla osta, autorizzazioni relativi alla compatibilità ambientale del progetto ed alla sua eventuale realizzazione ed esercizio.

La Provincia di Novara, in coerenza con tale presupposto, indice l'**inchiesta pubblica**, prima della convocazione della Conferenza di servizi, nel caso di richieste di partecipazione avanzate da associazioni, comitati, Enti; invece, nel caso di osservazioni presentate da privati nel corso del procedimento, la partecipazione viene assicurata attraverso la lettura dei documenti contenenti le osservazioni medesime, nel corso dello svolgimento della Conferenza di servizi.

La Provincia di Cuneo valuta l'interesse concreto di cui si fanno portatori i soggetti e la possibilità che a tale interesse possa derivare pregiudizio. La Provincia di Alessandria ammette la partecipazione di un soggetto in rappresentanza di ogni associazione o comitato richiedente.

Alcune Province, pur senza consentire l'intervento diretto in Conferenza di comitati, enti esponenziali o singoli cittadini, ammettono i medesimi in una fase anteriore allo svolgimento dei lavori a farsi portavoce delle proprie istanze davanti alla Conferenza medesima.

In linea generale si può affermare che le Province di Cuneo e Torino, al fine di soddisfare il principio della trasparenza dell'attività amministrativa, consentono ai richiedenti la partecipazione ai lavori in qualità di uditori; in particolare la Provincia di Torino, in caso di interventi particolarmente complessi, invita due rappresentanti dei comitati e delle associazioni richiedenti.

Per quanto riguarda la partecipazione dei soggetti privati alla Conferenza, invece, le opinioni in dottrina appaiono tutt'altro che univoche. Alcuni autori, infatti, ritengono che la Conferenza non rappresenti un modulo rigido e, in vista della democratizzazione dell'amministrazione pubblica considerano ammissibile la partecipazione dei privati

(Impastato)¹⁵; secondo altri Autori, però, alla Conferenza di servizi devono essere convocate solo le amministrazioni interessate, con esclusione dei soggetti rappresentativi di interessi pubblici diversi da quelli obbligatoriamente coinvolti nel procedimento, nonché dei soggetti esponenziali di interessi privati (Cugurra)¹⁶. Da un punto di vista concettuale, una serie di elementi sembra spingere a favore della partecipazione del privato alla Conferenza: in primo luogo, la fungibilità della Conferenza rispetto al procedimento, da cui si ricaverebbe la necessità di garantire la partecipazione procedimentale prevista dagli artt. 7 e ss. della legge n. 241/90; la coerenza rispetto al principio di contestualità e semplificazione, che richiede la massima apertura della Conferenza agli interessati; la maggiore efficacia di una partecipazione orale, o meglio non documentale, consentita dal procedimento in Conferenza¹⁷.

In ogni caso, qualunque sia la risposta data al quesito specifico, restano salve le regole sulla partecipazione procedimentale: pertanto, i privati non ammessi a partecipare alla Conferenza saranno comunque ammessi a partecipare al procedimento in cui questa si inserisce con contributi di carattere documentale, ai sensi degli artt. 7 e ss. della l. n. 241/90.

In proposito le novità apportate dalla legge n. 15/05 sono piuttosto modeste: la nuova legge considera obbligatoria la convocazione dei soggetti aggiudicatari di concessione nelle Conferenze in tema di finanza di progetto, seppure senza diritto di voto e solo per il progetto definitivo (art. 14 quinquies); ancora, consente la partecipazione del concessionario di lavori pubblici previa autorizzazione del concedente (art. 14, comma 5).

Sul punto, la posizione della giurisprudenza appare piuttosto timida: pur non vietando la partecipazione dei privati alla Conferenza dei servizi, essa non è, tuttavia,

¹⁵ I.M.G. Impastato, *La Conferenza di servizi "aperta" del dpr 447 del 1998 ovvero della "semplificazione partecipata"* in *Dir. Amm.* 2001, p. 487.

¹⁶ G. Cugurra, *La semplificazione del procedimento amministrativo nell'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127*, in *Dir. Amm.* 1998, p. 479.

¹⁷ In tal senso G. Gardini – *La Conferenza di servizi. La complicata esistenza di un istituto di semplificazione*, in www.astrid-online.it.

Inoltre, si segnala che il testo del D.D.L. di modifica della legge 241/90 approvato dall'Aula della Camera dei Deputati il 13 giugno 2007 e attualmente in corso di esame in sede di 10° Commissione del Senato aggiunge un nuovo comma all'art. 14-ter il quale recita espressamente: *"La convocazione della Conferenza di servizi è pubblica e ad essa possono partecipare, senza diritto di voto, i soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o in comitati che vi abbiano interesse. Gli stessi soggetti possono proporre osservazioni. Si applica l'art. 10, comma 1, lettera b"*.

considerata obbligatoria¹⁸ e, addirittura, in alcune fattispecie viene indirettamente negata¹⁹.

Occorre sottolineare che la questione esposta riveste particolare delicatezza poiché la materia ambiente è regolata da normativa speciale che molto spesso si interseca con quella generale. In particolare, l'intervento del d.lgs. 195/2005 in materia di informazione ambientale è andato nella direzione di una interpretazione estensiva delle norme che attengono la partecipazione nella materia ambientale, in funzione garantista dei diritti del pubblico.

Sarebbe auspicabile che, in sede di modifica delle disposizioni della l. r. 40/1998, il legislatore si pronunciasse sulla partecipazione, in fase istruttoria alla Conferenza, dei soggetti privati, in funzione dei particolari interessi di cui sono portatori. Si tratterebbe di una previsione normativa innovativa nell'intero panorama nazionale, anche in considerazione della materia ambientale di riferimento e dei particolari interessi ad essa sottesi. Una apertura di questo genere, peraltro già riconosciuta a livello normativo in materia di Sportello Unico per le Attività Produttive, consentirebbe l'acquisizione di ulteriori interessi pubblici rilevanti ai fini dell'ottimizzazione del contenuto del provvedimento finale. **La stessa giurisprudenza ha del resto affermato che in sede di Conferenza: "è ammissibile l'intervento chiarificatore o collaborativo di una molteplicità di soggetti pubblici o privati il cui apporto non acquista rilevanza formale ai fini del perfezionamento del consenso, pur contribuendo alla più consapevole formazione di quest'ultimo"**²⁰. Tenendo conto di tale orientamento giurisprudenziale, che si può ritenere oramai consolidato, coerente con la natura procedimentale della Conferenza di servizi, l'amministrazione precedente sarà chiamata a gestire la partecipazione dei privati secondo modalità che gli garantiscano contributi utili ai fini della formazione del provvedimento finale. Pertanto, si suggerisce di indire un'inchiesta pubblica nel caso in cui le richieste di partecipazione provengano da una serie di associazioni o Enti vari; invece, qualora vi siano richieste di partecipazioni da parte di soggetti privati singoli, i cui contributi possano essere utili, il responsabile del procedimento avrà facoltà di ammettere la loro partecipazione alla conferenza di servizi.

¹⁸ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 20 giugno 2003, n. 3684.

¹⁹ Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 9 dicembre 2003, n. 8080.

²⁰ Cfr. TAR Lazio, Sez. I, sentenza 20 gennaio 1995, n. 62.

Naturalmente, il privato potrà partecipare esclusivamente alla fase istruttoria e non anche alla fase di formazione della volontà. L'art. 14, l. r. 40/98 attribuisce, infatti, all'amministrazione procedente un'ampia autonomia e correlativa responsabilità nella gestione della partecipazione in quanto il 1° comma stabilisce che chiunque ha facoltà di presentare, in forma scritta all'autorità competente osservazioni per fornire elementi conoscitivi e valutativi sui possibili effetti dell'intervento, ma è in facoltà dell'autorità competente disporre lo svolgimento di un'inchiesta pubblica e, altresì, attivare momenti di partecipazione e di informazione allargata e di pubblico dibattito.

Dalla normativa analizzata (anche tenendo conto del recente d. lgs. 152/06) emerge una facoltà di partecipazione dei privati (non certo un diritto di partecipazione) nel corso del procedimento e correlativamente una facoltà della pubblica amministrazione di ammettere la partecipazione, acquisendo esclusivamente quei contributi che possono essere utili ai fini della formazione del provvedimento finale.

□ Criticità n° 10: verifica della legittimazione dei partecipanti (in particolare nel caso di competenza di diversi organi, di governo e di gestione, dello stesso ente).

L'art. 14 ter, co. 6, l. 241/90 stabilisce: "Ogni amministrazione convocata partecipa alla Conferenza di servizi attraverso un unico rappresentante legittimato, dall'organo competente, ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione su tutte le decisioni di competenza della stessa".

Parte di questo aspetto è stato già trattato al punto 9, laddove si è precisata la necessità che l'Amministrazione partecipi o attraverso il titolare dell'organo competente ad esprimersi sulla valutazione complessiva degli interessi pubblici coinvolti (organo di governo) ovvero a manifestare l'atto di discrezionalità tecnica previsto nel procedimento (organo di gestione); in ogni caso, al di fuori dei casi di intervento del titolare, il rappresentante dell'Amministrazione coinvolta, deve [debba] essere legittimato dall'organo competente ad esprimere la volontà dell'amministrazione medesima²¹ ed il soggetto legittimato deve essere individuato con riferimento alla materia trattata in sede di Conferenza.

²¹ Cfr. TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, sentenza 12 gennaio 2007, n. 13.

Tuttavia, la legittimazione richiesta dalla norma non coincide, puramente e semplicemente, con la rappresentanza legale dell'Ente partecipante. Si tratta, in realtà, di una legittimazione connotata dal fatto di essere stata conferita, con apposito **atto di delega**, "dall'organo competente", la quale si risolve, quindi, nell'attribuzione del potere di esprimere in modo vincolante la volontà dell'Amministrazione in conformità ai limiti ed al contenuto della competenza relativa all'oggetto del procedimento e, dunque, in una vera e propria delegazione di funzione²².

Va a tale riguardo segnalato che è opportuno, che la delega definisca già il preciso orientamento dell'amministrazione delegante ovvero rinvii le determinazioni del proprio rappresentante ad un preventivo esame dell'indirizzo definitivo assunto dalla Conferenza²³. Ma è anche indispensabile ai fini della legittimità di tale manifestazione di volontà che chi rappresenta l'amministrazione, prima della Conferenza o prima della conclusione dei suoi lavori e, comunque, entro i termini perentori stabiliti dalla Conferenza stessa o dalla legge (vedi art. 14 ter, commi 3 e ss., l. 241/90) acquisisca gli eventuali atti interni alla propria amministrazione imposti dall'ordinamento all'Ente stesso.²⁴

Va, altresì, segnalato che nel caso in cui l'organo legittimato alla partecipazione sia, ai sensi della legge regionale di organizzazione, un dirigente, questi può delegare per iscritto un altro dirigente assegnato alla struttura da lui diretta ovvero, in caso di necessità derivante dall'impossibilità di parteciparvi, il funzionario responsabile dell'istruttoria dell'atto. In tale secondo caso l'atto di delega deve indicare le **condizioni** ed i **limiti** entro i quali poter esprimere in sede di Conferenza la volontà dell'amministrazione (art. 22, comma 3, legge regionale 7/2005).

La verifica della legittimazione del rappresentante è fondamentale e l'Ente dovrà porre particolare attenzione a tale aspetto, date le conseguenze previste dalla normativa; l'art. 14 ter, co. 7, l. 241/90 infatti stabilisce: "Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante non abbia espresso

²² Cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 9 dicembre 2003 n. 8080.

²³ In tal senso si è espressa la Corte Costituzionale, con sentenza 28 luglio 1993, n. 348.

²⁴ Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, quaderno tecnico 1 bis, in *La Conferenza di servizi, le connesse principali problematiche* a cura di Ciro dell'Acqua e Enrica Zanda, Roma 2005 (aggiornato alla l. 11 febbraio 2005 n. 15), p.17.

definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata". Anche la **giurisprudenza** su tale punto è concorde affermando: *"il rappresentante in Conferenza che non sia stato designato dall'organo competente è inidoneo a manifestare la volontà dell'amministrazione, con la conseguenza che le determinazioni della Conferenza di servizi si dovranno ritenere assunte senza il valido concorso della volontà di un (legittimo) rappresentante"*²⁵.

Date le conseguenze sopra descritte, sarà buona norma nel verbale della Conferenza giustificare la legittimazione dei singoli rappresentanti ²⁶.

□ **Criticità n° 11: necessità o meno di un unico rappresentante per ente.**

L'art. 14 ter, co. 6, l. 241/990 stabilisce: "Ogni amministrazione convocata partecipa alla Conferenza di servizi attraverso un unico rappresentante".

La formula normativa è chiara nel richiedere a ciascun Ente di partecipare alla Conferenza attraverso un unico soggetto legittimato all'espressione della volontà dell'Ente.

Pertanto, fermo restando che il responsabile del procedimento (qualora il medesimo abbia la competenza ad assumere l'atto finale o in caso contrario chi è abilitato a sottoscrivere l'atto conclusivo del procedimento) dovrà invitare tutte le amministrazioni e i soggetti pubblici, che in forza di legge, hanno competenza ad emettere atti di intesa, autorizzazione, nulla osta, concessioni, concerti, nel caso in cui le competenze siano ripartite in più settori, come nelle Regioni, occorrerà che il designato unico rappresentante attivi una Conferenza di servizi interna per acquisire l'avviso di tutti i responsabili competenti in seno alla amministrazione di appartenenza"²⁷. A tale riguardo, si rinvia all'art. 23, della l. r. 4 luglio 2005 n. 7, che disciplina la Conferenza di servizi interna in ambito regionale. *Tale indicazione legislativa vale esclusivamente per la Regione.*

Naturalmente, ciò che rileva è che la manifestazione finale di volontà di ciascun Ente partecipante alla Conferenza di servizi, sia imputabile ad un unico rappresentante,

²⁵ Si veda TAR Lombardia -Brescia, Sez. I, sentenza 12 gennaio 2007, n. 13; conforme Consiglio di Stato, Sez II, sentenza 6 febbraio 2002.

²⁶ L. Carbone – La Conferenza di servizi dopo la legge n. 15/05, p. 119, in Atti del Convegno "La riforma della legge n. 241/1990 in tema di procedimento amministrativo", Milano, 31 marzo e 1 aprile 2005, a cura di Ita-Soi.

²⁷ Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, quaderno tecnico 1 bis, in *La Conferenza di servizi, le connesse principali problematiche* a cura di Ciro dell'Acqua e Enrica Zanda, Roma 2005 (aggiornato alla l. 11 febbraio 2005 n. 15), p.17.

risultato che non è inficiato dalla presenza di più di un rappresentante per taluni Enti, giustificabile per ragioni istruttorie²⁸.

□ Criticità n° 12: come individuare le posizioni prevalenti espresse in Conferenza.

Un'importante novità della l. 241/90 riguarda il riferimento alle "posizioni prevalenti espresse" (art. 14-ter, comma 6 bis) rispetto alla "maggioranza delle posizioni espresse" a cui si faceva riferimento nel precedente testo.

Si è così affermato quell'orientamento secondo il quale il superamento del dissenso sarebbe da intendersi non solo in senso "quantitativo-formale", ma anche in un'ottica "qualitativa-sostanziale". Mentre il criterio della maggioranza è fondato su criterio numerico (per cui ad ogni Amministrazione partecipante corrisponde un voto), si può ritenere che il criterio della prevalenza sia da riferire al tipo e all'importanza delle attribuzioni di ciascuna Amministrazione con riferimento alle questioni in oggetto. Ne deriva che per stabilire quale sia la posizione prevalente, l'Amministrazione procedente che è responsabile di questa determinazione, dovrà avere riguardo alle singole posizioni che le diverse Amministrazioni coinvolte assumono in sede di Conferenza, con riferimento al potere che ciascuna di esse avrebbe di determinare l'esito, positivo o negativo, del procedimento, in base alle singole leggi di settore di cui si tratta²⁹.

Non è escluso, perciò, che l'Amministrazione procedente segua la posizione minoritaria ove la ritenga più convincente³⁰. Naturalmente occorrerà valutare le caratteristiche che gli interessi tutelati devono possedere per emergere nella comparazione con gli altri valori messi a confronto. In particolare, occorrerà distinguere tra interesse qualificato o non qualificato ad essere chiamato in causa in posizione dissenziente o favorevole:

- se qualificato in posizione dissenziente, la soluzione del conflitto sarà affidata alla specifica procedura di superamento del dissenso di cui all'art. 14 quater;

²⁸ Si veda Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 7 agosto 2003 n. 4568.

²⁹ V. Cerulli Irelli, Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. 241/90 – III parte, in Giust.amm. 2005.

³⁰ E. Casetta, Compendio di diritto amministrativo, ed. Giuffrè, 2005, p. 314.

- se qualificato in posizione favorevole, nella valutazione di prevalenza tra interessi dovrà aversi riguardo ad un insieme di fattori tra i quali la particolare natura dell'interesse certamente differenzierà per la sua importanza la posizione dell'Amministrazione che lo esprime e condiziona le conclusioni del procedimento che potrà discostarsi dalla posizione dell'interesse qualificato solo in misura marginale e comunque non tanto da porvisi in contrasto.

Di fronte a interessi non qualificati si amplia la possibilità di valutazioni autonome dell'Amministrazione precedente. L'Amministrazione responsabile del procedimento dovrà avere riguardo alle singole posizioni assunte in sede di Conferenza, tenendo conto delle specifiche competenze in relazione al potere di ciascuna Amministrazione di poter influire sull'esito del procedimento in base alle leggi del settore di cui si tratta³¹.

La legge n. 15 del 2005, sembra consentire senz'altro alla "prevalenza" delle posizioni espresse di superare eventuali questioni minoritarie di mera opportunità; occorrerà, invece, pur in presenza di posizioni prevalenti favorevoli, un maggiore approfondimento motivazionale in caso di dissenso motivato da obiezioni di legittimità di competenza dell'amministrazione dissenziente. Per le stesse ragioni, la prevalenza delle posizioni espresse potrà essere anche disattesa – con una congrua motivazione – in caso di fondata (pur se minoritaria) obiezione di legittimità, mentre sarà ben più difficile che possa essere disattesa al fine di tener conto di obiezioni di pura opportunità³².

In questo quadro, i dissensi - anche minoritari - possono essere superati solo motivatamente e ragionevolmente, mentre divengono insuperabili laddove le motivazioni del diniego risultano legate a ragioni di legittimità. Così facendo, si evita il rischio di un'applicazione "selvaggia" del principio di maggioranza, fissando un ragionevole punto di equilibrio tra le ragioni della semplificazione e della legalità. Inoltre, il criterio delle posizioni prevalenti consente di superare le difficoltà – sopra ricordate - nello stabilire l'effettività della maggioranza, che di volta in volta poteva essere calcolata in base al voto pro capite; ovvero, in base al voto ponderato attribuito a ciascun ente secondo la quota di

³¹ Documento a cura della scuola superiore di pubblica amministrazione, 2005 in: www.sspa.it/ArchivioCD/RicercheSSPACD5/A_D_I_P/DI_TARANTO/4_SATRIANO.pdf.

³² F. Bassanini e L. Carbone, La Conferenza di servizi. Il modello e i principi su Astrid on line, 2006

popolazione rappresentata, o ancora in base alla competenza *ratione materiae* attribuita alle amministrazioni che siedono in Conferenza di servizi³³.

□ **Criticità n° 13: le modalità con cui vengono assunte le decisioni: la determinazione di conclusione del procedimento della Conferenza di Servizi e il provvedimento finale.**

Si tratta di una problematica segnalata dalle Province, date le diverse prassi affermatesi su tale aspetto.

La natura degli atti della Conferenza è un tema sul quale non vi è unanimità di opinioni in dottrina, divisa tra chi sostiene possano gli atti ascrivere alla categoria degli accordi o comunque dei procedimenti negoziati e chi sostiene (in via maggioritaria) la natura più propriamente “provvedimentale” (Falcon).

Dal tenore letterale della norma contenuta nell’art. 14, l. 241/90 sembrerebbe siano rinvenibili due atti la “**determinazione motivata di conclusione del procedimento**” (comma 6 bis, dell’art. 14, ter, l. 241/90) e il “**provvedimento finale**” (comma 9, art. 14 ter, l. 241/90), il quale solo se è conforme alla determinazione conclusiva sostituisce, con tutti gli effetti relativi, ogni atto di assenso di competenza delle amministrazioni partecipanti o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti.

La stessa giurisprudenza (anche quella affermatasi dopo la riforma operata dalla l. 15/2005) è concorde nel ritenere esistenti **due fasi nel modulo procedimentale** della Conferenza:

- 1) il momento istruttorio, caratterizzato dall’acquisizione degli avvisi dei soggetti pubblici (necessariamente) coinvolti nel procedimento, *il quale contiene anche la determinazione motivata di conclusione della Conferenza;*
- 2) il momento conclusivo, costituito dal provvedimento successivo adottato dall’Amministrazione procedente, pur sempre tenendo conto degli esiti della Conferenza di servizi decisoria³⁴.

Ritiene, inoltre, che essendo la Conferenza un modulo procedimentale e non anche un ufficio speciale della Pubblica Amministrativa, autonomo rispetto ai

³³ G. Gardini, La Conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione, su Astrid-on-line, 2006

³⁴ Si veda TAR Toscana, Sez.II, sentenza 20 ottobre 2006, n. 4565.

soggetti che vi partecipano, riverbera certamente i suoi effetti (di natura procedimentale) sull'atto finale³⁵, ma non assurge alla dignità di organo ad hoc.

Data la natura procedimentale dell'istituto, il corollario di tale ragionamento è stato quello di includere la **Conferenza e il relativo verbale di conclusione dei lavori, nell'alveo degli istituti che si inscrivono nel percorso endoprocedimentale della formazione della volontà dell'Amministrazione procedente³⁶ e, pertanto di considerare, il verbale atto inidoneo a pregiudicare la posizione giuridica soggettiva del privato interessato³⁷.**

Tali conclusioni ribadite anche in una recentissima sentenza³⁸, portano a ritenere possibile che, per ragioni di semplificazione e snellimento, la determinazione motivata di conclusione del procedimento sia inclusa nel verbale di conclusione dei lavori della Conferenza³⁹. Ora tale atto, seppur decisorio, non assurge a rango di provvedimento conclusivo⁴⁰ (data la natura procedimentale e, quindi, mero atto interno) e sarà seguito dall'adozione da parte dell'Amministrazione procedente di un provvedimento finale. La natura organizzativa-procedimentale e, pertanto, di **atto interno della determinazione conclusiva della Conferenza** riportata insieme al verbale è confermata anche dall'argomentazione secondo la quale l'atto impugnabile è solo quello finale assunto dall'Amministrazione procedente⁴¹.

Questa interpretazione appare la più coerente con gli orientamenti sinora affermatasi, sia giurisprudenziali, sia dottrinali e soprattutto con la *ratio* di semplificazione sottesa alla Conferenza di servizi. Ratio che traspare chiaramente dalla normativa preoccupata del

³⁵ Si veda Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 9 luglio 1999.

³⁶ Si veda per tutti TAR Toscana, Sez. II, sentenza 20 ottobre 2006, n. 4565; TAR Toscana, Sez. II, sentenza 14 marzo 2007, n. 383, TAR Toscana, 18 maggio 2007, n. 758.

³⁷ Vedi dopo la riforma della l. 15/05, TAR Toscana, Sez. II, sentenza 20 ottobre 2006, n. 4565.

³⁸ Si veda TAR Toscana, Sez. II, sentenza 14 marzo 2007, n. 383.

³⁹ In tal senso è specificato nel testo del D.D.L. di modifica della legge 241/90 approvato dall'Aula della Camera dei Deputati il 13 giugno 2007 e attualmente in corso di esame in sede di 10° Commissione del Senato "Il verbale recante la determinazione conclusiva di cui al comma 6-bis, nonché le indicazioni delle dichiarazioni, degli assenti, dei dinieghi e delle eventuali prescrizioni integrative, sostituiscono...". Si segnala, altresì, che un componente del gruppo di lavoro ritiene che la determinazione motivata di conclusione del procedimento possa essere unita alla documentazione relativa al verbale di conclusione dei lavori della Conferenza.

⁴⁰ Si veda TAR Toscana, sentenza 383/2007, *cit.*

⁴¹ Si veda Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Quaderno Tecnico 1 bis, in La conferenza di servizi, le connesse principali problematiche, a cura di Ciro dell'Acqua e Enrica Zanda, Roma 2005 (aggiornato alla legge 11 febbraio 2005, n. 15).

rispetto dei tempi (tempi brevi e rigidamente fissati) e che richiede la massima concentrazione possibile degli atti, affinché si possa giungere ad una conclusione del procedimento in tempi più celeri rispetto a quelli del procedimento ordinario.

□ **Criticità n°14: competenza all'adozione degli atti finali del procedimento VIA.**

E' controversa la questione della competenza in ordine all'adozione degli atti finali del procedimento di VIA. Si espone, pertanto, un possibile percorso logico e i principi che potrebbero aiutare alla risoluzione del problema, senza avere la pretesa dell'eshaustività e di considerare il problema risolto *tout court*. Anche perché non è rinvenibile un orientamento consolidato della giurisprudenza sul punto, ma solo una serie di pronunce che dal 2004 si sono orientate prevalentemente nel senso di valutare, caso per caso, la tipologia del provvedimento in relazione al contenuto dello stesso.

E' bene però precisare che quando si parla di impatto ambientale occorre distinguere tra **fase di verifica**, la quale serve a determinare se un progetto debba o meno essere sottoposto alla successiva fase di valutazione, e **fase di valutazione** finalizzata all'espressione del giudizio di compatibilità ambientale. La questione della natura del provvedimento si pone non tanto relativamente alla fase di verifica, la quale implicando un giudizio tecnico sul progetto non v'è ragione per non incardinarlo in capo al dirigente, quanto relativamente alla fase di valutazione, la quale è caratterizzata dall'espressione del giudizio di compatibilità ambientale.

L'unico dato testuale sulla competenza è rappresentato dall'art. 6, co.4, l. 349/86, che a livello di disciplina nazionale in materia di VIA, stabilisce "il Ministro dell'ambiente, sentita la regione territorialmente interessata, di concerto con il Ministro dei beni culturali ed ambientali, si pronuncia sulla compatibilità ambientale". Tale dato viene letto alla luce dell'art. 70, comma 6, d.lgs. 165/2001, secondo il quale a decorrere dal 23 aprile 1998, ogni precedente disposizione normativa che conferisca agli organi di governo l'adozione di atti di gestione e di provvedimenti amministrativi deve essere intesa nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti. Ma sempre il dato testuale, parla di parere, valutazione, pronuncia, giudizio; pertanto, delinea un istituto ibrido, variamente valutato dalla giurisprudenza. Ma che, a partire dalla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 gennaio 2004, n. 316, sembra aver intrapreso una certa direzione.

In particolare, si ritiene che occorra valutare il contenuto del provvedimento ai fini della competenza, ovvero la latitudine della discrezionalità esercitata dall'organo adottante: se implica una discrezionalità che riguarda gli interessi pubblici che attengono alla sfera di governo, allora si inserisce nell'attività di indirizzo politico-amministrativo e sarà competente l'organo politico, se invece è il risultato di un'attività di natura tecnico-discrezionale sarà competente il dirigente.

Per completezza si segnala, altresì, che l'orientamento più recente⁴² sembra ritenere in via prevalente che il giudizio di compatibilità ambientale non costituisca un mero giudizio tecnico, suscettibile, in quanto tale, di verifica sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo (*si nota che allora la competenza sarà dell'Organo politico*) apprezzamento che è sindacabile dal giudice amministrativo soltanto in ipotesi in cui risulti evidente lo sconfinamento dal potere discrezionale riconosciuto all'amministrazione⁴³.

Alla luce di tale orientamento, nel rispetto dell'autonomia degli Enti, la valutazione della legittimità e della correttezza tecnica del *modus agendi* già consolidato dalle Province e dagli uffici regionali deve necessariamente tenere conto delle diverse situazioni in cui viene adottato il provvedimento, avendo riguardo anche alla diversa natura delle opere sulle quali i diversi Enti sono chiamati a esprimere il giudizio di valutazione ambientale, nonché all'esistenza o meno di precedenti atti che contengono scelte di programmazione ambientale, già adottati dagli organi di governo; sotto tale aspetto la soluzione della questione concernente la natura della discrezionalità del provvedimento sarà facilitata a seguito dell'introduzione, ad opera del d. lgs. 152/06, della valutazione ambientale strategica (VAS), che verrà espressa su piani e programmi.

La questione della competenza ad assumere il provvedimento di VIA, sembra tuttavia destinata a decantarsi, in sintonia con quanto ora detto, a seguito della messa a regime della VAS di cui al d.lgs. 152/06, in quanto si può presumere che il

⁴² Si veda Consiglio di Stato, Sez. VI – sentt. 17 maggio 2006; 29 novembre 2005, n. 2851.

⁴³ Conforme TAR Sardegna, n. 83/2004, concorde TAR Lazio, Sez. II bis, 5 luglio 2005, n. 5481, TAR Campania, Salerno, Sez. I 27 settembre 2006, n. 1418.

“momento alto” dell’indirizzo politico si esprimerà principalmente in sede di valutazione strategica.

□ Criticità n° 15: la forma di espressione del dissenso e i suoi effetti.

A) Disciplina del dissenso

Rilevanti novità sono state introdotte in seguito alla riforma del 2005 sul c.d. **“dissenso preventivo”** e la successiva convocazione della Conferenza. Prima della modifica, il comma 2, dell’art. 14 della l. 241/90, non prevedeva la possibilità di un manifesto dissenso nei termini stabiliti di trenta giorni per l’acquisizione degli atti di consenso richiesti alle altre pubbliche amministrazioni, ma si limitava a stabilire l’obbligatorietà dell’indizione della Conferenza stessa decorso il termine sopra previsto.

La modifica introdotta, contemplando l’ipotesi del preventivo dissenso, non ne fa discendere l’effetto dell’obbligatorietà della indizione della Conferenza, ma lascia alla discrezionalità dell’Amministrazione proponente di stabilire se proseguire o meno nel procedimento, posto che potrebbe condividere le valutazioni espresse da quella dissenziente e non trovare più utile il ricorso alla Conferenza.

La scelta di rimettere all’apprezzamento dell’Amministrazione precedente se proseguire o meno, è coerente con il principio che il dissenso deve essere sempre congruamente motivato, anche quando non è manifestato all’interno della Conferenza. Solo in presenza di una esplicita enunciazione dei motivi di contrasto, l’Amministrazione che sta operando potrà ben valutare se proseguire o meno nel procedimento⁴⁴. Con la conseguenza che, qualora la Conferenza venga comunque indetta, l’Amministrazione che abbia manifestato un dissenso preventivo, ben potrà svolgere ulteriori argomentazioni in quella sede e magari concorrere a formare la “posizione prevalente”. È dunque essenzialmente un motivo di ragionevolezza che spinge a ritenere necessaria la motivazione del c.d. **“dissenso preventivo”**, anche se non si tratta di quel dissenso in senso

⁴⁴ Così F. Caringella, *Corso di diritto amministrativo*, tomo II, ed. Giuffrè, 2005, p. 1586, secondo il quale “il dissenso preventivo al di fuori della Conferenza non può avere effetti preclusivi bensì rendere facoltativo il ricorso alla Conferenza posto che l’amministrazione proponente potrebbe condividere le valutazioni espresse da quella dissenziente e non trovare utile il ricorso alla Conferenza”.

proprio, manifestato in seno alla Conferenza e disciplinato all'art. 14- quater, comma 1, l. 241/90.

Il nuovo comma 9, art. 14-ter, l. 241/90, prevede l'applicazione dell'istituto del silenzio assenso nei casi in cui il rappresentante dell'Amministrazione non abbia espresso in maniera definitiva la volontà dell'Amministrazione rappresentata (**presenza non collaborativa**), risulti assente (**assenza assenso**)⁴⁵, oppure presente ma con organi privi di potere rappresentativo escludendo i rimedi successivi previsti dalla previgente normativa (il *c.d. dissenso postumo*, sulla base della determinazione conclusiva).

Infatti, con la modifica del comma 7 dell'art. 14 – ter, della legge in esame, è venuta meno la possibilità di esprimere un dissenso postumo.

Questo potrebbe comportare:

- una partecipazione più attiva e costruttiva ai lavori della Conferenza, poiché alle sole posizioni manifestate con argomentazioni esaustive può essere collegata la possibilità di influenzare in maniera determinante le conclusioni finali, che vanno assunte sulla base delle posizioni prevalenti.

- Il fatto che resterebbero comunque a disposizione dell'Amministrazione dissenziente (in seno alla Conferenza) gli strumenti della tutela giurisdizionale⁴⁶. **Ai sensi dell'art. 14 quater c.1, l. 241/90, il dissenso di uno o più rappresentanti delle amministrazioni, regolarmente convocate alla Conferenza di servizi, a pena di inammissibilità: deve essere manifestato nella Conferenza di servizi.** In relazione alla qualificazione del dissenso, un'ipotesi problematica è rappresentata dall'assenso con prescrizioni. Data la frequenza di tale istituto nella prassi, si rileva che la giurisprudenza ritiene l'uso di questa prassi in qualche modo criticabile, quando per la quantità e qualità delle prescrizioni e mitigazioni, il provvedimento positivo venga rilasciato al solo fine di evitare una pronuncia negativa. In questo modo, si correrebbe il rischio di non rendere fruibile il provvedimento positivo.

⁴⁵ Vedi E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, ed. Giuffrè, 2005, p. 473

⁴⁶ In tal senso V. Cerulli Irelli, *Principi del diritto amministrativo*, Ed. Giuffrè, 2005, p. 150; Scuola superiore della pubblica amministrazione, "Le modifiche alla Conferenza di servizi", p. 11

Quanto all'atto di assenso positivamente condizionato, viene assimilato dalla giurisprudenza ad un dissenso sostanziale⁴⁷;

- deve essere congruamente motivato;
- non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della Conferenza medesima;
- deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso⁴⁸.

Tale tipologia di dissenso è superabile con il criterio delle “**posizioni prevalenti espresse**” (innovazione introdotta dalla l. 15/05), mentre per quanto riguarda il dissenso qualificato, la decisione sarà assunta dall'organo collegiale individuato secondo i parametri di cui al comma 3 dell'art. 14 quater⁴⁹ (vedi paragrafo B).

E' infine da rilevare che la partecipazione alla Conferenza dei servizi non preclude ai soggetti partecipanti dissenzienti di ricorrere in sede giurisdizionale contro le decisioni assunte in occasione della Conferenza dei servizi. Ha osservato il TAR Liguria⁵⁰ in proposito che " negare la legittimazione al ricorso, da parte dell'ente pubblico dissenziente in seno alla Conferenza dei servizi, equivale a impedire l'accesso alla giustizia nei riguardi

⁴⁷ Ha affermato infatti il TAR Liguria: “È contraddittoria la valutazione positiva di un progetto da parte della Conferenza dei servizi laddove la stessa abbia disposto l'adozione di numerose e circostanziate prescrizioni che di fatto attengono ad aspetti sostanziali dell'intervento e ne denotano l'inadeguatezza. Difatti se non può escludersi in linea di principio la possibilità di adottare un atto di assenso variamente condizionato quando ciò ragionevolmente risponda a principi di economicità e speditezza dell'azione amministrativa, non può certamente ammettersi, di converso, che la P.A. possa addirittura conformare nei suoi aspetti sostanziali l'intervento sottoposto al suo esame, al solo scopo di evitare un pronunciamento negativo sullo stesso”. Si veda TAR Liguria - Genova - sezione I - Sentenza 18 marzo 2004 n. 267.

⁴⁸ In ordine a questa specifica disposizione di cui all'art. 14 quater, che molto spesso assume caratteri problematici in relazioni ad ipotesi in cui sussistano ragioni impeditive alla indicazione delle modifiche progettuali da parte della P.A. (ad esempio in riferimento alla localizzazione o ad altri elementi di carattere ostativo) la giurisprudenza ha affermato “In tema di conferenza di servizi, la ratio dell'art.14-quater, l. 7 agosto 1990 n.241, non è quella di imporre alla P.A. di indicare sempre e comunque soluzioni alla vicenda sottoposta, ma quella di intervenire nella stessa con una graduazione di suggerimenti, la cui pregnanza è correlata alla ampiezza delle opportunità offerte all'operatore privato. Nel corso della conferenza di servizi di cui all'art.14-quater, l. 7 agosto 1990 n.241, le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie che giustificano il dissenso della p.a. possono consistere anche in mere indicazioni di massima o in soluzioni espresse in negativo, nel caso in cui il tipo di intervento da realizzare permetta un ventaglio così ampio di soluzioni alternative da trasformare l'intervento dell'ente pubblico in una attività atipica conformativa della proprietà e della libertà e capacità d'impresa del privato”. Si veda TAR Puglia - Lecce - sezione I - Sentenza 23 novembre 2004 n. 8188.

⁴⁹ V. Cerulli Irelli, *cit.*, p. 150

⁵⁰ Vedi TAR Liguria, Sez I – sentenza 27 luglio 2000 n. 849; Conforme Consiglio di Stato, Sez. V – sentenza 18 novembre 2004 n. 7544.

di un soggetto titolare di interessi pubblici che, nel caso di specie, afferma essere stati illegittimamente compressi"; inoltre, "negando la legittimazione ad impugnare gli atti della Conferenza dei servizi, si avrebbe ... la conseguenza, di esporre il soggetto, contrario all'esito della Conferenza, alle eventuali richieste di risarcimento del danno che dovessero essere introdotte da soggetti lesi dalla decisione assunta ed aventi ad oggetto materie di competenza propria dell'ente dissenziente (id est edilizia ed urbanistica)".

Per quanto concerne la disciplina del **dissenso qualificato**, la nuova disciplina evidenzia due ipotesi:

- Il dissenso in materia di interessi sensibili (tutela del paesaggio, dell'ambiente, di beni storico-artistici, della salute e pubblica incolumità). Il modello prefigurato dalla legge è quello in forza del quale il dissenso espresso da soggetti preposti alla cura di interessi critici apre la via alla decisione finale raggiunta in sede politica.

- Il dissenso di una Regione in materia di competenza regionale che, prescindendo dalla presenza o meno di interessi sensibili si estende all'intera area di materie costituzionalmente attribuite alla competenza legislativa, esclusiva o concorrente, delle Regioni.

B) Effetti e superamento del dissenso qualificato (si rinvia all'art. 14 quater, l. 241/90).

□ **Criticità n° 16: il rapporto tra di C.d.S. e preavviso di rigetto istanze, di cui all'art. 10 bis della l. 241.**

Tale aspetto viene trattato in quanto alcune Province ne hanno richiesto espressamente l'esame.

L'art. 10 bis, l. 241/90 recita: "Nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda". Appare già dal tenore letterale della norma che tale

istituto di natura garantista o collaborativa, a seconda di quale tesi si voglia sposare, istituzionalizzi uno strumento di comunicazione tra il detentore della funzione (soggetto pubblico) e il destinatario di essa (soggetto/i privati), in quanto si precisa che il “preavviso di rigetto” trova applicazione “nei procedimenti ad istanza di parte”. La *“legge fa riferimento solo ai procedimenti in cui la domanda fa iniziare il procedimento, e non al caso dei procedimenti in cui l’istanza sollecita l’apertura d’ufficio di un procedimento”*⁵¹.

Anche negli stessi procedimenti ad istanza di parte (come la VIA), d’altro canto, la giurisprudenza ha avuto modo di affermare che *“la regola partecipativa posta dall’art. 10 bis non può essere intesa in senso meccanico e formalistico, avendo la stessa non già una ragione formale, bensì sostanziale, ossia la possibilità per il propulsore di un procedimento amministrativo di venire a conoscenza delle ragioni impeditive all’accoglimento della sua istanza, prima che il provvedimento negativo sia divenuto definitivo e, quindi, in un momento tale da permettere all’amministrazione di meditare meglio in ordine al procedimento medesimo mediante una completa rappresentazione di tutte le circostanze di fatto e di diritto, pertanto, laddove il destinatario del provvedimento finale abbia avuto modo, nel corso del procedimento, di venire a conoscenza delle ragioni impeditive all’accoglimento della sua istanza, confutandone efficacemente, la riproposizione delle stesse, risulterebbe non solo inutile ma, anzi dispendiosa e contraria ai principi di efficacia e buon andamento dell’agere amministrativo, tutelati dall’art. 98 Cost.”*⁵². Può difatti trovare applicazione quella giurisprudenza in materia di comunicazione dell’avvio del procedimento di cui all’art. 7, l. 241/90⁵³, avendo le due previsioni normative la stessa *ratio* ispiratrice.

Ricordiamo che l’interessato avrà modo di rappresentare i propri interessi oltre che nell’istanza, nel corso del procedimento, depositando documenti e memorie ai sensi dell’art. 7, l. 241/90. Gli artt. 7 e 10-bis, l. 241/90 garantiscono, infatti, quella partecipazione procedimentale che assume una funzione collaborativa a favore

⁵¹ F. Caringella, *Novità in materia di procedimento amministrativo e diritto d’accesso*, in Nuova Rassegna, n. 16, 2005, p. 1835.

⁵² Si veda TAR Puglia – Lecce, Sez. II, 24 agosto 2006, n. 4281.

⁵³ Si veda Consiglio di Stato, Sez. IV 15 giugno 2004, n. 4018; id., 22 giugno 2004, n. 4479; TAR Campania – Napoli, Sez. I, 27 settembre 2004, n. 12592.

dell'Amministrazione, consentendone una più completa conoscenza della realtà e degli interessi coinvolti⁵⁴.

Tuttavia, come è stato correttamente sottolineato, la fase che introduce l'applicazione dell'art. 10-bis serve a favorire il contraddittorio amministrazione-istante, messo in grado di contestare preventivamente la decisione sfavorevole dell'Amministrazione; ne consegue che l'apporto collaborativo parrebbe rimanere in secondo piano, in questa fase del procedimento⁵⁵. Tant'è che la giurisprudenza richiamata esclude l'applicazione dell'art. 10 bis quando il soggetto interessato nel corso del procedimento (e verosimilmente nella fase istruttoria) abbia avuto modo di esternare le ragioni a sostegno della sua posizione e magari anche i documenti che riteneva potenzialmente utili.

Pertanto, l'art. 10-bis sarà invocabile solo ove diretto ad introdurre elementi nuovi diversi da quelli già ponderati dall'Amministrazione, gli unici che parrebbero idonei a rimuovere "quei motivi che ostano all'accoglimento della domanda"⁵⁶.

Fermo restando che l'art. 10-bis è stato collocato nell'ambito del procedimento ordinario e alcun rinvio ad esso è contenuto nella disciplina del procedimento mediante Conferenza di servizi, ci si domanda se esso trovi applicazione e in che termini anche nell'ambito della Conferenza di servizi, istituto considerato un luogo di incontro di più soggetti istituzionali per il razionale coordinamento degli interessi pubblici, alla stregua del principio di buon andamento (art. 97 Cost.) e modulo generale di semplificazione procedimentale.

Ragionando sulle considerazioni sopra riportate, onde evitare inutili lungaggini, snaturando nel contempo la Conferenza, si ritiene che l'Amministrazione procedente sarà onerata dall'applicazione del preavviso di rigetto solo qualora l'interessato, nè abbia partecipato alla Conferenza medesima, nè sia stato diversamente edotto dei motivi ostativi all'accoglimento della sua domanda, avendo la facoltà di presentare le sue osservazioni e/o confutazioni. Infatti, l'art. 10-bis, l. 241/90 non è ritenuto applicabile, qualora le ragioni dell'interessato siano state espresse in Conferenza⁵⁷ o comunque nel corso del

⁵⁴ Così R. Ferrara, *Introduzione al diritto amministrativo*, Edizioni Laterza, Bari 2005, p.132 ss.

⁵⁵ Si veda E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2005, pag. 390; C. Videtta, Note a margine del nuovo art. 10 bis, l. 241 del 1990, in *Foro Amm.*, TAR n. 2/2006, p. 839.

⁵⁶ In tal senso si esprime C. Videtta, *op. cit.*, p. 841.

⁵⁷ Si veda TAR Puglia, Lecce, Sez. II, sentenza 12 marzo 2007, n. 1003.

procedimento, essendo stato comunque garantito il diritto di essere ascoltati, di cui l'art. 10-bis, l. 241/90 è una delle espressioni.

Concludendo, dalle pronunce giurisprudenziali sembra ricavarsi che **l'art. 10-bis è applicabile esclusivamente nei casi in cui l'interessato non sia stato messo nelle condizioni di contraddire nel corso del procedimento, né sia stato invitato alla Conferenza di servizi**. Rappresentando l'art.10-bis un momento di rottura del modello consensuale (oltre che un aggravio procedimentale), **è consigliabile che l'Amministrazione procedente "coltivi" un dialogo con il soggetto proponente nel corso del procedimento, chiedendo chiarimenti, eventuali integrazioni di documenti o modifiche progettuali motivate dalle opportunità di modificare il progetto originario⁵⁸**.

Va, altresì, chiarito che qualora l'Amministrazione ometta di comunicare al soggetto interessato motivi che ostano all'accoglimento dell'istanza, la violazione di legge che ne scaturisce andrebbe senz'altro inquadrata in quella "violazione di norme sul procedimento" a fronte delle quali il provvedimento se (e solo se) vincolato, non sarebbe comunque annullabile laddove "sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato (art. 21 octies, comma 2, l. 241/90)"⁵⁹.

Torino, 14 novembre 2007

⁵⁸ Così come previsto legislativamente nella normativa relativa all'edilizia, art. 20, co. 4, DPR 6 giugno 2001, n. 380.

⁵⁹ Per le prime applicazioni giurisprudenziali si veda ad esempio: TAR Puglia, Bari, Sez. II, sentenza 10 aprile 2006, n. 1261; TAR Toscana, Firenze, Sez. I ordinanza 10 gennaio 2006, n. 15.

La Conferenza di Servizi come strumento di semplificazione nel procedimento di Valutazione dell' Impatto Ambientale

ALLEGATO I



PRONUNCE GIURISPRUDENZIALI E
ORIENTAMENTI DOTTRINALI PREVALENTI IN
MATERIA DI CONFERENZA DI SERVIZI

Sito internet: http://www.regione.piemonte.it/oss_riforma/
E-Mail: Osservatorio.riformaamm@Regione.Piemonte.it
Tel.: 011/432.38.32 e 011/432.42.60
Fax: 011/432.54.02

CONFERENZA DI SERVIZI: PUNTI SALIENTI

- **NATURA DELLA CONFERENZA DI SERVIZI: strumento di partecipazione o di decisione?**

- **MODALITA' DI PARTECIPAZIONE DEGLI INVIATATI E MANCATA PARTECIPAZIONE (SOGETTI ISTITUZIONALI E NON).**

- **VERBALIZZAZIONE E ATTI DI CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO**

- **INTERPRETAZIONE DELLE POSIZIONI PREVALENTI IN SEDE DI CONFERENZA**

N.b. le pronunce giurisprudenziali sono state inserite seguendo un criterio temporale, dalla più recente, alla più datata, senza prendere in considerazione l'importanza dell'autorità emanante.

NATURA DELLA CONFERENZA DI SERVIZI: strumento di partecipazione o di decisione?

GIURISPRUDENZA:

1- T.A.R. TOSCANA, Sez. II, sentenza 14 marzo 2007 n. 383

La conferenza di servizi (**nella specie convocata per la messa in sicurezza, la caratterizzazione e la bonifica di un sito di interesse nazionale, ex artt. 17, del D.Lgs. n. 22/97, 10 e 15 del D.M. n. 471 del 1999**) non costituisce un ufficio speciale della Pubblica amministrazione, autonomo rispetto ai soggetti che vi partecipano, ma un modulo procedimentale; essa riverbera i propri effetti (**che sono di natura procedimentale**), sull'atto finale (**cf. Cons. St. IV sez., 9 luglio 1999 n. 1193**), ma non assurge alla dignità di organo "ad hoc", nè acquista soggettività giuridica autonoma, essendo solo uno strumento procedimentale di coordinamento di Amministrazioni che restano diverse tra loro e mantengono la rispettiva autonomia soggettiva. La conferenza costituisce, dunque, un momento di comparazione di interessi e di valutazione preventiva, il cui espletamento non è rigidamente formalizzato e le cui conclusioni si inscrivono nel percorso endoprecedimentale della formazione della volontà dell'Amministrazione (**cf. Cons. St. sez. IV, 6 ottobre 2001 n. 5296 e sez. V, 2 marzo 1999 n. 212**). Ne deriva che il verbale di conclusione dei lavori di conferenza di servizi, seppur decisorio, non assurge a rango di provvedimento conclusivo idoneo a pregiudicare la posizione giuridica del privato interessato.

2- T.A.R. SARDEGNA (Cagliari), Sez. I, sentenza 16 ottobre 2006 n. 2108

La regola di astensione per i componenti di organi collegiali che hanno diretto interesse al procedimento, riguarda solo gli organi collegiali deliberativi, non la conferenza di servizi, soggetto non assimilabile ad un organo collegiale.

3- CGA, SEZ. GIURISDIZIONALE - sentenza 21 settembre 2006 n. 523

La conferenza di servizi - anche alla luce delle riforme susseguitesesi dopo la sua istituzione (l. 24 febbraio 1997, n. 127) - **non ha natura di organo collegiale perfetto, che funziona secondo il metodo deliberativo tipico di tali organi, ma costituisce uno strumento di semplificazione dell'azione amministrativa, finalizzato, nella sua accezione decisoria, alla più celere formazione di atti complessi, ossia di atti per la cui formazione è necessario il concorso di volontà di più amministrazioni.**

4- T.A.R. PUGLIA (Bari), Sez. II - Sentenza 6 dicembre 2005 n. 5196

Ammissibilità del proponente in sede di conferenza

In tema di **autorizzazione all'apertura di una grande struttura di vendita**, la possibilità di interloquire da parte dell'impresa interessata in sede di Conferenza di servizi è **impedita per essere detta Conferenza organo deliberante, di natura decisoria e non istruttoria.**

5- T.A.R. Toscana (Firenze), Sez. I - Sentenza 28 febbraio 2005 n. 978

In relazione alla natura decisoria o istruttoria della conferenza di servizi, alla luce delle disposizioni di cui all'art. 14, 2° comma, 14 ter e 14 quater della L. n. 241/90, come integrate e sostituite dalla L. n. 340/00 è configurabile il **modulo procedimentale di tipo decisorio** laddove:

a) l'Amministrazione precedente aveva l'obbligo (e non la facoltà) di convocare la conferenza di servizi; b) l'indizione di tale conferenza era specificatamente e dichiarativamente rivolta non già all'effettuazione di una denuncia contestuale degli interessi pubblici coinvolti nel procedimento amministrativo, bensì all'acquisizione di intese, concerti, nulla-osta e assensi di altre Amministrazioni. Le convocazioni di contenuto decisorio della conferenza tenutasi sono inoltre evincibili dal tenore degli avvisi di convocazione all'uopo diramati e dalla natura delle statuizioni assunte nella predetta sede. Ne consegue che, stante la natura immediatamente esecutiva delle decisioni assunte dalla conferenza di servizi, è da ritenersi senz'altro superflua l'adozione di un successivo provvedimento da parte dell'Amministrazione precedente.

6- CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, sentenza 30 gennaio 2004 n. 316

E' pienamente legittima una modalità di espressione dell'assenso rappresentata dalla trasmissione della delibera di assenso della Giunta regionale effettuata prima della conferenza di servizi, poiché la Conferenza rimane essenzialmente un luogo per l'acquisizione dell'assenso delle amministrazioni interessate ad un procedimento amministrativo e non un collegio che funziona secondo il metodo deliberativo della discussione e deliberazione tipico degli organi collegiali"

7- T.A.R. ABRUZZO (l'Aquila), sentenza 25 ottobre 2002 n. 540

La conferenza di servizi è un modello procedimentale di cui una delle funzioni principali è quella di coordinamento ed organizzazione di fini pubblici e risponde al canone costituzionale del buon andamento dell'Amministrazione pubblica, attribuendo dignità di criteri normativi ai concetti di economicità, semplicità, celerità ed efficacia della sua attività. La conferenza di servizi è, in sostanza, **uno strumento di coordinamento e di semplificazione della procedura, ma non può essere configurata come strumento di deroga alla normativa o alla pianificazione vigenti.**

8- CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV - sentenza 9 luglio 1999 n. 1193

La conferenza dei servizi è solo un modulo procedimentale e non costituisce anche un ufficio speciale della pubblica amministrazione autonomo rispetto ai soggetti che vi partecipano, per cui tale modulo riverbera i suoi effetti (che sono di natura procedimentale) sull'atto finale, onde non è necessario notificare il ricorso alla conferenza dei servizi. Occorre invece notificare il ricorso alle autorità amministrative, tra quelle partecipanti, che, mediante lo strumento della conferenza di servizi, abbiano adottato un **atto con rilevanza esoprocedimentale**, il quale, in difetto del ricorso alla conferenza, si sarebbe dovuto impugnare da parte di chi avesse inteso contestarlo.

(Conforme T.a.r. Toscana (Firenze) sezione III - sentenza 16 aprile 2004 n. 1162; T.a.r. Umbria, sentenza 12 maggio 2003 n. 332; T.a.r. Toscana – sezione I – sentenza 25 maggio 2005 n. 2571)

9- CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 10 marzo 1996 n. 79

Per sua natura la conferenza, destinata a costituire un raccordo tra amministrazioni diverse, è caratterizzata, per la struttura, dalla contestuale partecipazione delle amministrazioni portatrici degli interessi coinvolti (sentenze nn. 348 e 62 del 1993 e n. 37 del 1991). Quanto alla funzione, la

conferenza risponde non solo all'esigenza di accelerare i tempi del procedimento, rendendo contestuali le determinazioni spettanti a ciascuna amministrazione, ma anche alla possibilità di consentire dialogo e reciproca interlocuzione, quale strumento idoneo a sviluppare e rendere effettiva la cooperazione in vista di obiettivi comuni.

La conferenza viene così ad assumere il rilievo di un metodo che caratterizza il procedimento di raccolta, di valutazione e di espressione dei diversi interessi, anche quando non modifica le competenze in ordine ai singoli atti del procedimento (quali pareri, autorizzazioni, concessioni, nullaosta) ed al provvedimento finale.

10- T.A.R. PUGLIA (Bari) Sez. II, sentenza 14 marzo 1994 n. 277

Non spetta alla conferenza di servizi la legittimazione processuale nel caso d'impugnazione dell'approvazione del progetto di opere pubbliche recante variazione urbanistica, adottata ai sensi della legge n. 205 del 1989 sui mondiali di calcio, **non costituendo la conferenza stessa un organo dotato di competenza esterna.**

▪ CONFERENZE DI SERVIZI SPECIALI

Conferenza di servizi in materia di commercio

T.A.R. MARCHE, sentenza 5 agosto 2004 n. 976

Gli artt. 9 del D.Lgs. n.114 del 1998 e 13 della L.R. n. 26 del 1999 non introducono un modulo procedimentale semplificativo di uno preesistente conformato per il rilascio d'autorizzazione per le grandi strutture di vendita, ma sono essi stessi attributivi di una competenza collegiale (alla Regione, alla Provincia ed al Comune) che deve essere esplicitata attraverso la Conferenza.

Nota di A. Ranci in *Diritto & Diritti: rivista giuridica on line*

Il TAR Marche con la sentenza n. 976/04 afferma che la Conferenza dei Servizi, disciplinata dalla normativa generale recata negli artt. 14 e seguenti della Legge 7/8/1990 n. 241, costituisce solo un modulo procedimentale sostitutivo di moduli procedurali preesistenti, per cui la Conferenza non si configura quale organo straordinario. Essa pertanto non ha una propria autonoma soggettività tale da configurarsi quale legittimata passiva in sede giurisdizionale: infatti, secondo i principi generali, a regime le volontà espresse dai singoli rappresentanti delle Amministrazioni vanno imputate direttamente alle Amministrazioni rappresentate.

E' importante sottolineare il principio innovativo in materia di conferenza di servizi introdotto dalla sentenza: il tar sostiene che al contrario la Conferenza dei Servizi disciplinata dall'art. 9 del D.Lgs. 31/3/1998 n. 114 e dall'art. 13 della Legge Regione Marche 4/10/1999 n. 26, in materia di distribuzione commerciale, configura una sorta di attribuzione ai tre membri che la compongono (Regione, Provincia e Comune) di una vera e propria competenza collegiale di carattere decisorio (si veda l'art. 13, 1° - 2° - 3° comma, L.R. 4/10/1999 n. 26) tale da configurare un modulo procedimentale già preconstituito ab origine dal legislatore (e non previsto in sostituzione di un modulo preesistente). La Conferenza così assume i connotati di un vero e proprio "organo straordinario", "con il compito di valutare le domande e con poteri autonomi ed ulteriori rispetto a quelli propri di ciascuna Amministrazione partecipante": essa, pertanto, diventa legittimata passiva in sede giurisdizionale. La sentenza si pone coraggiosamente su posizione diversa dall'indirizzo giurisprudenziale, piuttosto consolidato, che nega alla Conferenza la natura di organo collegiale e la considera solo un modulo procedimentale privo di propria personalità giuridica (si vedano: Consiglio di Stato, IV, 8/7/1999 n. 1193 e TAR Lombardia - III, 28/2/2002 n. 888 nonché V,

25/1/2003 n. 349).

Premesso che la L.R. 26/99 è emanata in esecuzione del D.Lgs. 114/98 (art. 1, L.R. 26/99), molteplici sono gli spunti di queste due Leggi reperiti dal TAR e che depongono a favore dell'interpretazione data :

- 1) il primo è individuato dalla stessa sentenza nel disposto dell'art. 13, 1° comma, della L.R. 26/99, che distingue nettamente la funzione decisoria riconosciuta ai tre membri componenti della Conferenza dalla funzione meramente consultiva di altri soggetti eventualmente convocati;
- 2) il secondo è individuato, anch'esso dalla sentenza in esame, nel disposto del 2° comma dell'art. 13 che legittima la Conferenza a decidere a "maggioranza" dei componenti;
- 3) il terzo infine è individuato nel disposto del 3° comma dell'art. 13 secondo cui il Comune, ottenuto il parere favorevole della Conferenza, "deve" rilasciare l'autorizzazione.

Inoltre, tale indirizzo trova conforto in altri punti della normativa: infatti, mentre secondo l'art. 13, 1° comma, L.R. 26/99 "la Conferenza è composta da tre membri, rappresentanti rispettivamente la Regione, la Provincia ed il Comune medesimo", diversamente l'art. 14, 2° - 3° e 4° comma, L. 241/90, presuppone una pluralità di Amministrazioni potenziali destinatarie della convocazione alla Conferenza, ma non dispone che le singole Amministrazioni compongano cioè costituiscano la Conferenza. I verbi utilizzati dal legislatore nell'art. 14 della legge nazionale esprimono un diverso concetto di Conferenza e cioè non la "materializzano" in un "corpus": l'art. 14, L. 241/90 parla sempre e solo di "indizione" e "convocazione" della Conferenza da parte di una singola Amministrazione, senza soffermarsi minimamente sulla specifica tipologia delle Amministrazioni che possono comporre la Conferenza stessa, perché esse Amministrazioni possono essere le più diverse (del resto l'art. 14, L. 241/90 è norma di carattere generale, mentre quelle dettate dal D.Lgs. 114/98 e nella L.R. 26/99 sono specifiche per il settore del commercio).

In sintesi: la Conferenza non è configurabile nella legge generale sul procedimento come corpus, ma ogni Amministrazione viene convocata per far sentire il suo peso tramite il proprio rappresentante (di qui poi tutta la problematica del "dissenso" che non avrebbe senso se non si basasse sul presupposto di una eterogenea pluralità di voci chiamate ad esprimersi).

Conferenza di servizi in materia di rifiuti

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V - sentenza 20 febbraio 2006 n. 695

La conferenza dei servizi prevista dall'art. 27 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, ha solo compiti istruttori e non decisori, come emerge dal 3° comma dello stesso art. 27, per il quale la conferenza, operata la valutazione dei progetti e acquisiti tutti gli elementi di valutazione del progetto con le esigenze ambientali e territoriali, compresa la valutazione di compatibilità ambientale, "trasmette le proprie conclusioni con i relativi atti alla giunta regionale (nella specie alla Giunta provinciale)", per l'approvazione dei progetti stessi.

Il soggetto dissenziente alla conferenza dei servizi trova nel ricorso giurisdizionale lo strumento per la tutela degli interessi che assume lesi dal provvedimento emanato in base alle risultanze della conferenza.

DOTTRINA:

1. M. RAGAZZO, *La conferenza di servizi: esiti della riforma ex lege n. 15/2005 e novità giurisprudenziali in Lexitalia n. 6/2005.*

La conferenza di servizi può essere definita come luogo istituzionale per il razionale coordinamento degli interessi pubblici, e quindi, alla stregua di strumento di attuazione del principio di buon andamento, ai sensi dell'art. 97 Cost.

Vi sono due tipi di conferenza: quella istruttoria nella quale vi è una sola amministrazione competente a decidere (decisione monostrutturata), in relazione agli interessi pubblici coinvolti in uno solo o più procedimenti, che con la conferenza acquisisce l'avviso delle altre amministrazioni portatrici di interessi coinvolti nella procedura. L'indizione della Cds istruttoria spetta alla P.A. procedente deputata all'adozione del provvedimento finale. Il dubbio dottrinale riguarda la facoltatività o obbligatorietà di detta indizione; la dottrina prevalente è a favore dell'obbligatorietà che si potrebbe cogliere dall'inciso "di regola" il quale andrebbe a configurare la conferenza istruttoria come uno strumento ordinario di esercizio della funzione amministrativa, la cui deroga necessita una motivazione specifica. La conferenza decisoria consente di acquisire intese, concerti, nulla osta e si utilizza laddove la decisione è caratterizzata dalla necessità dell'assenso di più amministrazioni (decisione pluristrutturata) ai fini dell'adozione del provvedimento finale. Quest'ultimo tipo di conferenza è obbligatoria ed il termine previsto per l'indizione è di trenta giorni, a partire dalla ricezione della richiesta di indizione da parte dall'amministrazione competente.

Per quanto riguarda la natura giuridica della Cds vi sono due orientamenti:

- una parte della dottrina ritiene si tratti di un organo amministrativo collegiale di carattere straordinario, centro formale di imputazione autonomo;
- altra parte della dottrina sostiene la natura di mero modulo organizzatorio, quale forma di raccordo tra più organi di distinte amministrazioni, privo di una propria individualità.

2. S. ROCCA, *Lo sportello unico per le attività produttive: il procedimento mediante conferenza di servizi e la disciplina del dissenso su:*

www.entilocali.provincia.le.it/sviluppoeconomico/doc/su_0001.doc

La conferenza non rappresenta una alternativa al procedimento, al contrario si tratta di uno **strumento "inequivocabilmente procedimentale"** che nel procedimento si inserisce per consentirne uno svolgimento in parte anormale. Tuttavia, nonostante il riconoscimento di strumento procedimentale, alla conferenza non sono mancate le critiche in virtù del nuovo sistema introdotto dal legislatore con la L. 340/00. Tante, infatti, sono le assonanze tra gli organi collegiali e la conferenza di servizi la quale per il suo funzionamento, utilizza, quasi necessariamente, principi istituti e regole che richiamano l'attività dei collegi:

- la composizione pluripersonale della riunione;
- la convocazione che deve essere effettuata con un congruo anticipo da valutarsi in base al numero delle p.a. partecipanti;
- i singoli rappresentanti delle p.a. devono ottenere l'autorizzazione ad esprimere la volontà dell'ente;
- l'oggetto dell'ordine del giorno deve essere chiaro e non può essere mutato salvo che non vi sia l'assenso di tutte le p.a. convocate;
- verbalizzazione delle ragioni che hanno giustificato l'indizione della conferenza;
- assunzione a maggioranza delle determinazioni relative all'organizzazione dei lavori (art.11 l. 340/00 che ha modificato l'art 14 ter l. 241/90);
- fissazione di un termine per l'assunzione della decisione conclusiva;

3. G. CIAGLIA, *La nuova disciplina della conferenza di servizi in Lexitalia.it n. 7-8/2001.*

Secondo la dottrina, la decisione assunta in sede di conferenza di servizi non sarebbe una deliberazione collegiale. **Da tale lettura delle norme che disciplinano l'istituto ne discendono alcuni importanti corollari. Innanzi tutto**, se l'atto conclusivo del procedimento non deve essere considerato come collegiale, questo deve essere imputato alla sola amministrazione competente all'emanazione del provvedimento finale. **Ne deriva che solo quest'ultima potrà essere parte resistente nell'eventuale giudizio intentato per il suo annullamento (e fin qui nulla di strano). Ma ne deriva anche che solo quest'ultima sarà legittimata a revocare o ritirare in via di autotutela l'atto conclusivo della conferenza, unitamente a tutti gli assensi eventualmente espressi in sede di conferenza.**

➤ MODALITA' DI PARTECIPAZIONE DEGLI INVIATATI E MANCATA PARTECIPAZIONE (SOGETTI ISTITUZIONALI E NON).

GIURISPRUDENZA:

1- T.A.R. LOMBARDIA (Brescia) Sez. I, sentenza 12 gennaio 2007 n. 13, conforme Cons. Stato Sez. II, sentenza 6 febbraio 2002

Per la partecipazione alla conferenza di servizi instaurata ai sensi dell'art. 3 D.P.R. 383 del 1994 per la localizzazione dell'opera pubblica di interesse statale **occorre che il rappresentante dell'amministrazione coinvolta sia legittimato dall'organo competente ad esprimere la volontà dell'amministrazione medesima. In tal caso, ai sensi dell'art. 42, co. 2, lett. b) D.Lgs. 267 del 2000, è il Consiglio comunale** (rientrando nei suoi compiti le deliberazioni sui piani territoriali ed urbanistici e su ogni successiva variante) l'organo competente a designare il rappresentante per la conferenza. **Ne consegue che il rappresentante in conferenza che non sia stato designato dall'organo competente è inidoneo a manifestare la volontà dell'amministrazione, con la conseguenza che le determinazioni della conferenza di servizi si dovranno ritenere assunte senza il valido concorso della volontà di un (legittimo) rappresentante.**

2- CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, sentenza 9 dicembre 2003 n. 8080

La conferenza di servizi, invero, abbia essa funzione istruttoria o decisoria, costituisce un modulo organizzativo di semplificazione ed ottimizzazione temporale del procedimento al fine del miglior raccordo delle Amministrazioni nei procedimenti pluristrutturali destinati a concludersi con decisioni connotate da profili di complessità. Siffatta modalità di svolgimento dell'azione amministrativa presuppone e conserva integri i poteri e le competenze delle Amministrazioni partecipanti, alle quali, pertanto, restano imputati gli atti e le volontà espresse nel corso della conferenza.

Di qui la necessità che anche i "rappresentanti" indicati nell'art. 9 comma 3 del D.Lgs. 114/98, perché la loro partecipazione sia coerente alla funzione attribuita alla conferenza, siano legittimati ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'Amministrazione. **Ne deriva che la legittimazione richiesta dalla norma non coincide, puramente e semplicemente, con la rappresentanza legale dell'Ente partecipante. Si tratta, in realtà, di una legittimazione connotata dal fatto di essere stata conferita, con apposito atto di delega, "dall'organo competente", la quale si risolve,**

quindi, nell'attribuzione del potere di esprimere in modo vincolante la volontà dell'Amministrazione in conformità ai limiti ed al contenuto della competenza relativa all'oggetto del procedimento e, dunque, in una vera e propria delegazione di funzione.

3- CONSIGLIO DI STATO Sez. VI, sentenza 7 agosto 2003 n. 4568

Ai fini del rispetto dell'art. 14-ter L. n. 241 del 1990, secondo cui "ogni amministrazione convocata partecipa alla conferenza di servizi attraverso un unico rappresentante legittimato, dall'organo competente, ad esprimere la volontà dell'amministrazione su tutte le decisioni di competenza della stessa" ciò che rileva è che **la manifestazione finale di volontà di ciascun ente partecipante alla conferenza di servizi sia imputabile ad un unico rappresentante**, risultato che non è inficiato dalla presenza di più di un rappresentante per taluni enti, giustificabile per ragioni istruttorie.

4- TAR LIGURIA, Sez. I - sentenza 27 luglio 2000 n. 849

La partecipazione alla conferenza dei servizi non preclude ai soggetti partecipanti dissenzienti di ricorrere in sede giurisdizionale contro le decisioni assunte in occasione della conferenza dei servizi (1).

(1) Ha osservato il TAR Liguria in proposito che " negare la legittimazione al ricorso, da parte dell'ente pubblico dissenziente in seno alla conferenza dei servizi, equivale a impedire l'accesso alla giustizia nei riguardi di un soggetto titolare di interessi pubblici che, nel caso di specie, afferma essere stati illegittimamente compressi"; inoltre, "negando la legittimazione ad impugnare gli atti della conferenza dei servizi, si avrebbe ... la conseguenza, di esporre il soggetto, contrario all'esito della conferenza, alle eventuali richieste di risarcimento del danno che dovessero essere introdotte da soggetti lesi dalla decisione assunta ed aventi ad oggetto materie di competenza propria dell'ente dissenziente (*id est* edilizia ed urbanistica)".

(Conforme Consiglio di Stato, Sez. V – sentenza 18 novembre 2004 n. 7544)

5- CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV – sentenza 9 luglio 1999 n. 1193

Nel caso in cui alla conferenza dei servizi **non abbiano partecipato le autorità alle quali compete la adozione ed approvazione di una variante allo strumento urbanistico, l'approvazione del progetto effettuata da detta conferenza non può considerarsi in variante allo strumento urbanistico**, con la conseguenza che la nuova destinazione impressa all'area (che nella specie era originariamente destinata a zona agricola H2) non può ritenersi efficace e produttiva di effetti.

DOTTRINA:

1. DOCUMENTO A CURA DELLA SCUOLA SUPERIORE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (SSPA)

E' venuta meno la possibilità di esprimere un dissenso postumo, così come la espressa previsione della possibilità di impugnare la determinazione conclusiva della conferenza, e questo certamente comporterà una partecipazione più attiva e costruttiva ai lavori della conferenza, poiché alle sole posizioni manifestate con argomentazioni esaustive può essere collegata la possibilità di influenzare in maniera determinante le conclusioni finali, che vanno assunte sulla base delle posizioni prevalenti.

2. S. GLINIANSKI, *La legittimazione alla conferenza di servizi e la competenza all'adozione della decisione conclusiva in Lex Italia n. 10/2003.*

L'art. 14 *ter* comma 6 della legge 241/1990 ha imposto ad ogni amministrazione di partecipare alla conferenza per mezzo di un unico rappresentante idoneamente legittimato dall'organo competente ad esprimere la volontà dell'amministrazione. Ora, si pone il dubbio se detto soggetto debba o no corrispondere necessariamente al legale rappresentante dell'ente. Prospettando il problema della legittimazione in seno ai Comuni e alle Province, il dubbio è se unico legittimato sia il Sindaco o il Presidente della Provincia in qualità di rappresentante legale dell'ente e, dunque, in quanto titolare di un potere proprio, ai sensi dell'art. 50, comma 2 del D. L.vo 267/2000 (ferma restando la potestà di delega da parte di quest'ultimo a soggetti che acquisiscono così una legittimazione ad agire in forza di una autorizzazione), o, viceversa, **il soggetto legittimato sia da individuarsi con riferimento alla materia trattata in sede di conferenza.**

Alcuni autori si sono prospettati favorevoli alla seconda ipotesi in quanto la legale rappresentanza è da intendersi in un'accezione diversa dalla rappresentanza in sede di conferenza di servizi, la quale trova la sua fonte in una autorizzazione che legittima una persona fisica ad agire in nome e per conto dell'organo competente ad esprimere la volontà dell'amministrazione. Dunque, se in seno ad una conferenza di servizi, competente ad esprimere la volontà dell'amministrazione è il consiglio comunale o la giunta, perché trattasi di adozione di atti di indirizzo politico amministrativo o di controllo rientranti nelle competenze tassative o residuali di questi organi, l'organo collegiale potrà demandare ad un unico rappresentante/persona fisica – ad esempio al Sindaco o al Presidente della Provincia, ma anche ad un consigliere o ad un assessore- la legittimazione ad esprimere la volontà dell'amministrazione (*rectius* dell'organo competente dell'amministrazione legittimato ad agire in quella sede) a mezzo di una autorizzazione che, normalmente, è contenuta nell'atto deliberativo nel quale il rappresentato esprime al sua volontà. Infatti il rappresentante agirà sempre sulla base di un indirizzo espresso a monte dall'organo collegiale competente; per cui l'autorizzazione è semplicemente una procura ad agire in nome e per conto dell'amministrazione che esprime la sua volontà tramite il competente organo deliberante.

3. MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, quaderno tecnico 1 bis, in *La Conferenza di servizi, le connesse principali problematiche* a cura di **Ciro dell'Acqua e Enrica Zanda, Roma 2005 (aggiornato alla l. 11 febbraio 2005 n. 15).**

La C.d.s. è indetta dal responsabile del procedimento qualora il medesimo abbia la **competenza ad assumere l'atto finale**; in caso contrario l'indizione compete a chi è abilitato a sottoscrivere l'atto conclusivo del procedimento (occorre far riferimento alla legge statale, legislazione regionale, regolamenti e norme di livello inferiore quali gli statuti degli Enti locali (in caso di incertezza secondo la Circolare del Ministero della Funzione Pubblica del 13.11.1990 spetta a chi ha la competenza primaria o prevalente-con riferimento alla competenza sull'atto conclusivo del procedimento).

Debbono essere invitati tutte le amministrazioni e soggetti pubblici, che in forza della legge, hanno competenza ad emettere atti di intesa, autorizzazione, nulla osta, concessioni, concerti...(legittimati in base a delega se si tratta di organo collegiale; nel caso in cui le competenze siano ripartite in più settori, come nelle Regioni, occorre che il designato unico rappresentante attivi una conferenza di servizi interna per acquisire l'avviso di tutti i responsabili competenti in seno alla amministrazione di appartenenza.

4. ART. 22, COMMA 3, LEGGE REGIONALE 7/2005

Nel caso in cui l'organo legittimato alla partecipazione sia, ai sensi della legge regionale di organizzazione, un dirigente, questi può delegare per iscritto un altro dirigente assegnato alla struttura da lui diretta ovvero, in caso di necessità derivante dall'impossibilità di parteciparvi, il funzionario responsabile dell'istruttoria dell'atto. In tale secondo caso l'atto di delega deve indicare le condizioni ed i limiti entro i quali poter esprimere in sede di conferenza la volontà dell'amministrazione.

PROFILO PROBLEMatico:

Legittimazione dei privati a partecipare alla conferenza

GIURISPRUDENZA:

1- CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, sentenza 20 giugno 2003 n. 3684

L'amministrazione procedente non ha alcun obbligo di invitare alla conferenza di servizi, che è una riunione di pubbliche amministrazioni, soggetti privati. Per di più, non sembrerebbe avere alcuna utilità la partecipazione di un privato il cui interesse sia portato in sede di conferenza di servizi da una delle amministrazioni convocate.

2- T.A.R. PUGLIA (Lecce) Sez. I, sentenza 4 febbraio 2003 n. 359

Dalla norma di cui all'art. 14, legge n. 241 del 1990, in vigore all'epoca dei fatti di causa, **non discende un divieto, neppure a pena d'illegittimità, della presenza di soggetti privati alla conferenza di servizi** - oggi peraltro espressamente ammessa dalle modifiche introdotte dalla legge 24 novembre 2000 n. 340 - poiché tale disposizione ha inteso disciplinare la struttura dell'istituto solo nel suo contenuto minimo.

DOTTRINA:

1. MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, quaderno tecnico 1 bis, in *La Conferenza di servizi, le connesse principali problematiche* a cura di **Ciro dell'Acqua e Enrica Zanda, Roma 2005 (aggiornato alla l. 11 febbraio 2005 n. 15).**

Chi è contrario sostiene che quando il legislatore ha voluto che il privato prendesse parte ai lavori l'ha espressamente previsto (ad es. in materia di suap DPR 447/98; lavori pubblici l'art. 8, l. 15/05, che se convocato la conferenza hanno diritto di voto).

I favorevoli si rifanno alla ratio della conferenza ovvero la semplificazione, velocizzazione e completezza della valutazione degli interessi pubblici coinvolti; ciò al fine di evitare che un possibile contraddittorio con il privato titolare di interesse legittimo abbia luogo successivamente alle decisioni della conferenza dilatando i tempi per l'operatività delle decisioni.

2. G. GARDINI, *La conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione su: www.astrid-online.it/Qualit--de/Studi--ric/GARDINI_urbino2006.pdf*

Si pone il seguente interrogativo: dal momento che la legge parla di esame contestuale di *interessi pubblici*, è possibile pensare che vi possano partecipare anche i privati? Una prima risposta - pacifica, del resto - è quella che ammette senz'altro la partecipazione dei soggetti privati portatori di interessi pubblici (associazioni di protezione ambientale, ad es.). Per

quanto riguarda la generalità dei soggetti privati, invece, le opinioni in dottrina appaiono tutt'altro che univoche. Alcuni autori infatti ritengono che la conferenza non rappresenti un modulo rigido, e, in vista della democratizzazione dell'amministrazione pubblica, considerano ammissibile la partecipazione dei privati (Impastato). Secondo altra parte della dottrina, però, alla conferenza di servizi devono essere convocate solo le amministrazioni interessate, con esclusione dei soggetti rappresentativi di interessi pubblici diversi da quelli obbligatoriamente coinvolti nel procedimento, nonché dei soggetti esponenziali di interessi privati (Cugurra).

Da un punto di vista concettuale, una serie di elementi sembra spingere a favore della partecipazione del privato alla conferenza, seppure senza diritto di voto: in primo luogo, la fungibilità della conferenza rispetto al procedimento, da cui si ricaverebbe la necessità di garantire la partecipazione procedimentale prevista dagli artt.7 e ss. della legge n. 241/90; la coerenza rispetto al principio di contestualità e semplificazione, che richiede la massima apertura della conferenza agli interessati; la maggiore efficacia di una partecipazione orale, o meglio non documentale, consentita dal procedimento in conferenza.

Sul punto, la posizione della giurisprudenza appare piuttosto timida: pur non vietando la partecipazione dei privati alla conferenza dei servizi, essa non è tuttavia considerata obbligatoria (Cons Stato, V, 3684/2003) e, addirittura, in alcune fattispecie viene indirettamente negata (Cons. Stato, V, 8080/2003).

In ogni caso, qualunque sia la risposta da dare al quesito specifico, restano salve le regole sulla partecipazione procedimentale: pertanto, i privati non ammessi a partecipare alla conferenza saranno comunque ammessi a partecipare al procedimento in cui questa si inserisce con contributi di carattere documentale, ai sensi dell'art. 7 e ss. della legge n. 241/90.

In proposito le novità apportate dalla legge n. 15/05 sono piuttosto modeste: la nuova legge considera obbligatoria la convocazione dei soggetti aggiudicatari di concessione nelle conferenze in tema di finanza di progetto, seppure senza diritto di voto e solo per il progetto definitivo (14-quinquies); ancora, consente la partecipazione del concessionario di lavori pubblici dietro autorizzazione del concedente (art. 14, co 5). Secondo una parte della dottrina (Bercelli), tuttavia, l'interesse pubblico richiederebbe che nelle procedure di *project financing* l'obbligo di convocare la conferenza si estendesse anche al progetto preliminare (14-quinquies), consentendo la partecipazione anche a questa fase del privato promotore. Una diversa situazione si rinviene invece nella legislazione speciale. Nella disciplina settoriale sullo sportello unico, ad esempio, la convocazione dei privati è obbligatoria quando la conferenza serve a superare un blocco autorizzativo (art. 4, comma 2, dpr 447/98), nonché nel procedimento semplificato (art. 4, comma 3) e nei procedimenti di messa in variante (art. 5). In questi casi si può persino ipotizzare un obbligo di comunicazione a favore dei privati interessati, eventualmente soddisfatto mediante comunicazioni di massa.

➤ VERBALIZZAZIONE E ATTI DI CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO

GIURISPRUDENZA:

1- T.A.R. TOSCANA, Sez. II, sentenza 14 marzo 2007 n. 383

... omissis...

La conferenza costituisce, dunque, un momento di comparazione di interessi e di valutazione preventiva, il cui espletamento non è rigidamente formalizzato e le cui conclusioni si inscrivono nel percorso endoprocedimentale della formazione della volontà dell'Amministrazione (cfr. Cons. St. sez. IV, 6 ottobre 2001 n. 5296 e sez. V, 2 marzo 1999 n.

212). Ne deriva che il verbale di conclusione dei lavori di conferenza di servizi, seppur decisorio, non assurge a rango di provvedimento conclusivo idoneo a pregiudicare la posizione giuridica del privato interessato.

2-TAR TOSCANA, Sez. II – sentenza 20 ottobre 2006 n. 4565

Il compito della conferenza di servizi è sempre quello della composizione delle discrezionalità amministrative e dei poteri spettanti alle Amministrazioni partecipanti, nonché di contestuale esame degli interessi pubblici coinvolti, ponendosi come momento di confluenza di volontà delle singole Amministrazioni, il cui coagulo è rappresentato dal verbale della conferenza che deve trovare esatta corrispondenza nel contenuto del provvedimento finale. La collocazione della conferenza di servizi - e del relativo verbale di conclusione dei lavori - nell'alveo degli istituti che si inscrivono nel percorso endoprocedimentale della formazione della volontà dell'Amministrazione procedente che si sintetizza nel contenuto del provvedimento finale è stata anche confermata dalla **Corte Costituzionale che, al punto 30 della sentenza 26 giugno 2001 n. 206, facendo riferimento alle disposizioni normative di cui all'art. 14 della l. 241/90 nella formulazione precedente alla modifica del 2005, chiarisce come la "determinazione di conclusione del procedimento" debba essere assunta "sulla base della maggioranza delle posizioni espresse", lasciando, dunque, evidentemente intendere come alla decisione conclusiva della conferenza di servizi debba fare comunque seguito l'adozione di un provvedimento conclusivo dell'iter istruttorio procedimentale, coerente con la predetta decisione, assunto dall'Amministrazione procedente.**

Ebbene, sia nella formulazione antecedente alle modifiche apportate dalla legge 11 febbraio 2005 n. 15, che in quella risultante dalla recente novella, emerge una costruzione dell'istituto della conferenza di servizi che impone una distinzione bifasica: 1) il momento istruttorio, caratterizzato dall'acquisizione degli avvisi dei soggetti pubblici (necessariamente) coinvolti nel procedimento, senza che la naturale efficacia provvedimentale - autonoma e definitiva - dell'avviso richiesto alla singola Amministrazione partecipante, quando esso si esprima al di fuori della conferenza, possa incidere sulla sua (trasformata) natura meramente endoprocedimentale laddove venga pronunciato in sede di conferenza, sia pure decisoria; 2) il momento conclusivo, costituito dal provvedimento successivo e monocratico adottato dall'Amministrazione procedente, pur sempre tenendo conto degli esiti della conferenza di servizi decisoria.

3- T.A.R. Toscana – Firenze – Sez. I – sentenza 28 febbraio 2005 n. 978

Omissis...

stante la natura immediatamente esecutiva delle decisioni assunte dalla conferenza di servizi, è da ritenersi senz'altro superflua l'adozione di un successivo provvedimento da parte dell'Amministrazione procedente.

4- T.A.R. PUGLIA (Lecce) – Sez. I - sentenza 23 novembre 2004 n. 8188

In tema di conferenza di servizi, la ratio dell'art.14-quater, l. 7 agosto 1990 n.241, non è quella di imporre alla P.A. di indicare sempre e comunque soluzioni alla vicenda sottopostale, ma quella di intervenire nella stessa con una graduazione di suggerimenti, la cui pregnanza è correlata alla ampiezza delle opportunità offerte all'operatore privato.

Nel corso della conferenza di servizi di cui all'art.14-quater, l. 7 agosto 1990 n.241, **le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie che giustificano il dissenso della p.a. possono consistere anche in mere indicazioni di massima o in soluzioni espresse in negativo, nel caso in cui il tipo di intervento da realizzare permetta un ventaglio così ampio di soluzioni alternative da trasformare l'intervento dell'ente pubblico in una attività atipica conformativa della proprietà e della libertà e capacità d'impresa del privato.**

5- T.A.R. LAZIO (Roma) Sez. I quater - sentenza 11 ottobre 2004 n. 10675

In tema di accesso agli amministrativi è **illegittimo il diniego opposto dal Comune adducendo la natura di atto interno del verbale della conferenza di servizi**, atteso che la consolidata giurisprudenza ammette l'accesso a prescindere dal fatto che l'atto sia stato o meno concretamente utilizzato ai fini dell'attività con rilevanza esterna

6- T.A.R. TOSCANA (Firenze) Sez. III, sentenza 16 aprile 2004 n. 1162

A pena di inammissibilità, è necessario che il dissenso operato da parte di uno o più rappresentanti delle amministrazioni, convocate regolarmente alla conferenza di servizi, sia opportunamente motivato e contenga **le indicazioni precise delle modificazioni progettuali, essenziali ai fini dell'assenso**, art. 14 quater, L. n. 241 del 07 agosto 1990, aggiunto dall'art. 17, L. n. 127 del 15 maggio 1997 e sostituito dall'art. 12, L. n. 340 del 24 novembre 2000.

Sull'istituto della prescrizione della via

7- T.A.R. LIGURIA (Genova), Sez. I - Sentenza 18 marzo 2004 n. 267

È contraddittoria la valutazione positiva di un progetto da parte della Conferenza dei servizi laddove la stessa abbia disposto **l'adozione di numerose e circostanziate prescrizioni che di fatto attengono ad aspetti sostanziali dell'intervento** e ne denotano l'inadeguatezza. Difatti se non può escludersi in linea di principio la possibilità di adottare un atto di assenso variamente condizionato quando ciò ragionevolmente risponda a principi di economicità e speditezza dell'azione amministrativa, non può certamente ammettersi, di converso, che la P.A. possa addirittura conformare nei suoi aspetti sostanziali l'intervento sottoposto al suo esame, al solo scopo di evitare un pronunciamento negativo sullo stesso.

8- CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, sentenza 1 ottobre 2003 n. 5708

Nella conferenza di servizi, quale disciplinata dagli articoli 14 ter e quater, della Legge 7 agosto 1990, n. 241, sostituiti rispettivamente dagli articoli 11 e 12, Legge 24 novembre 2000, n. 340, il provvedimento finale, conforme alla decisione assunta in sede di conferenza di servizi, deve ritenersi avere natura sostanzialmente consequenziale od esecutiva.

9- T.A.R. SICILIA (Palermo) Sez. III, sentenza 10 aprile 2003 n. 630

L'Amministrazione che sia regolarmente convocata ad una apposita conferenza di servizi, **non può**, ex art. 14 quater, L. 7 agosto 1990, n. 241, **legittimamente esprimere il proprio parere contrario al di fuori di detto consesso amministrativo.**

Natura del provvedimento finale di VIA**1- CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI – sentenza 17 maggio 2006 (c.c. 29 novembre 2005), n. 2851**

La valutazione dell'impatto ambientale non costituisce un mero giudizio tecnico, **suscettibile, in quanto tale, di verifica sulla base di oggettivi criteri di misurazione**, ma presenta profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo (**Cons. St. Sez. VI, n. 548/2004**); apprezzamento che è sindacabile dal giudice amministrativo soltanto in ipotesi in cui risulti evidente lo sconfinamento dal potere discrezionale riconosciuto all'amministrazione.

(Conforme T.A.R. SARDEGNA, n. 83/2004, concorde Tar Campania, Salerno, sez. I 27 settembre 2006, n. 1418, Tar Lazio, Sez. II bis, 5 luglio 2005, n. 5481)

2- CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI – sentenza 18 gennaio 2006 (c.c. 14 ottobre 2005), n. 129

Il procedimento di valutazione d'impatto ambientale, inoltre, anche se finalizzato a migliorare la trasparenza della decisione finale, consentendo di acquisire gli elementi necessari ad un corretto bilanciamento tra danni e benefici derivanti dall'esecuzione dell'opera pubblica, **costituisce**, tuttavia, mero strumento di supporto tecnico alla decisione finale, la quale, ove sia assunta dalla collegialità del Governo (come nel caso di specie, inerente il prolungamento dell'A31), oltre ad essere di tipo tecnico-discrezionale, riguardando l'attuazione del programma del Governo, **implica marcati profili di valutazione politica** che ne restringono ulteriormente la sindacabilità del giudice amministrativo.

(Riforma T.A.R. VENETO, Sez. I, n. 2234/2005).

3- CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, sentenza 24 gennaio 2005, n. 127

Alla luce del mutato assetto della dirigenza e della separazione tra sfera politica e amministrativa in tema di valutazione di impatto ambientale, quando il relativo provvedimento rientra nella competenza di organi politici, tale competenza si applica anche agli atti di autotutela provvedimentale, per il principio del *contrarius actus*, mentre **rientrano nella competenza dirigenziale le attività di vigilanza sul rispetto della V.I.A. e di irrogazione delle eventuali sanzioni, trattandosi di attività amministrativo-gestionale.**

4- CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 30 gennaio 2004 n. 316

La determinazione finale in ordine al giudizio di compatibilità ambientale di un progetto relativo alla costruzione di una centrale termoelettrica compete all'organo politico poiché quando, al di là dell'aspetto tecnico, si valuta, a fini ambientali, la localizzazione di progetti di importanti opere pubbliche, si coopera ad un'attività di pianificazione e di programmazione che rientra nell'ambito dei poteri di indirizzo politico-amministrativo.

5- CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 23 ottobre 2001, n. 5590

La determinazione finale in materia di valutazione d'impatto ambientale non riveste un contenuto politico, ma recepisce gli esiti di apposita conferenza di servizi, dove tutti i soggetti partecipanti per lo più pubblici, hanno potuto esprimere, secondo le rispettive competenze, il loro punto di vista tecnico sulla compatibilità ambientale del progetto; pertanto, trattandosi di atto amministrativo di natura tecnico-discrezionale, rientra nell'esclusiva competenza dirigenziale, e non dell'organo di governo, non venendo ad essere direttamente coinvolti profili di direzione o indirizzo politico che esulino in qualche modo dalla gestione amministrativa.

Sul contenuto di discrezionalità tecnica del provvedimento di VIA vedi anche: TRGA Trentino AltoAdige, Trento 29 settembre 2006, n.327

Dottrina:

Alcune brevi considerazioni in materia di VIA. La pronuncia di compatibilità ambientale.
Avv. Valentina Stefutti in *Diritto all'ambiente* www.dirittoambiente.com Testata giornalistica on line.

DOTTRINA:

1. MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, quaderno tecnico 1 bis, in *La Conferenza di servizi, le connesse principali problematiche a cura di* *Ciro dell'Acqua e Enrica Zanda, Roma 2005 (aggiornato alla l. 11 febbraio 2005 n. 15).*

Dalla natura organizzativa-procedimentale della conferenza ne discende che **l'atto impugnabile è solo quello finale assunto dall'amministrazione procedente e non già la determinazione collegiale conclusiva della conferenza, riportata a verbale.**

Determinazioni conclusive riportate a verbale, **sulla base di esso e conformemente alle conclusioni l'amministrazione assume l'atto finale.**

2. DOCUMENTO A CURA DELLA SCUOLA SUPERIORE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (SSPA)

Conclusi i lavori della conferenza, l'Amministrazione procedente adotta, secondo le regole a questo fine stabilite, la **determinazione finale. Questa determinazione, non è però l'atto conclusivo del procedimento.** Potrebbe in primo luogo chiedersi se al termine dei lavori il provvedimento previsto dal procedimento avviato debba comunque essere adottato, anche se non condiviso proprio dall'Amministrazione procedente. A questo riguardo è, inoltre, appena il caso di osservare che l'organo competente all'adozione del provvedimento finale potrebbe non essere quello che ha partecipato ai lavori della conferenza, e ci si può chiedere, quindi, se ci sia la possibilità che, ritenendo le risultanze della conferenza non confacenti per l'interesse pubblico affidato alle sue cure, assuma una decisione in difformità alle conclusioni della conferenza, o addirittura decida di non adottare il provvedimento. Occorre, però tenere presente che nelle ipotesi di procedimento a istanza del privato quest'ultimo ha comunque diritto a vederlo concluso. Stando al tenore letterale del comma 9, sembrerebbe che il provvedimento finale dovrebbe essere adottato in stretto automatismo con il contenuto della determinazione finale, conforme ad essa. La norma, però, si preoccupa di collegare l'effetto di sostituzione di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, alla conformità del provvedimento finale alle risultanze della conferenza, e non ad imporre l'adozione o la conformità, semplicemente in caso di difformità, o addirittura in assenza, non potrà, ovviamente,

verificarsi l'effetto sostitutivo. Non sembra vi siano motivi per non ritenere applicabile la disposizione della lettera e) del comma 1 dell'articolo 6 della legge 241, introdotta con l'articolo 4 della legge 15. Questa norma, infatti, dispone che "l'organo competente per l'adozione del provvedimento finale, ove diverso dal responsabile del procedimento, non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento se non indicandone la motivazione nel provvedimento finale". Conseguenza di ciò sarebbe l'impossibilità che un provvedimento non conforme alle risultanze della conferenza non favorevoli all'emanazione del provvedimento, si sostituisca agli atti di assenso comunque denominati delle amministrazioni partecipanti alla conferenza stessa, previsti dal tipo di provvedimento. Mentre per le amministrazioni che nel procedimento in conferenza erano dissenzienti, sarebbe comunque fatto salvo il ricorso, avverso siffatto anomalo provvedimento finale, ai rimedi giurisdizionali, che si devono ritenere loro pur sempre spettanti, al di là della soppressione della seconda parte del comma 7 dell'articolo 14 ter che le facultava espressamente all'impugnativa della determinazione finale, peraltro nella diversa ipotesi di determinazione finale contrastante col dissenso, ma coerente con le posizioni favorevoli all'adozione.

3. CERULLI IRELLI, Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. 241/90 – III parte, in Giust.amm. 2005.

La conferenza si conclude con la determinazione motivata di conclusione, da parte dell'Amministrazione procedente, che può essere adottata, sia alla conclusione dei lavori sia una volta scaduti i termini previsti dalla norma. Come è evidente, nell'ambito della conferenza, può essersi registrata una convergenza di posizioni sulle proposte dell'Amministrazione procedente (e in tal caso *nulla quaestio*) ovvero può essersi verificato il dissenso di una o più Amministrazioni coinvolte. Anche in tal caso, la conferenza può concludersi con una relazione positiva da parte dell'Amministrazione procedente la quale è tenuta a valutare la prevalenza dei consensi rispetto ai dissensi. Ciò consente, anche nella fase decisoria, di portare a compimento il procedimento, mediante lo strumento della conferenza di servizi, nonostante il dissenso o l'assenza di una delle Amministrazioni competenti circa determinati atti della fase decisoria (ciò che non sarebbe possibile in mancanza dello strumento della conferenza di servizi). Ovviamente, l'Amministrazione dissenziente avrà a disposizione gli strumenti della tutela giurisdizionale (irrelevante sul punto è la soppressione della seconda parte del 7° comma dell'art. 14 ter).

La determinazione conclusiva della conferenza non è tuttavia l'atto conclusivo del procedimento, nei casi in cui le singole leggi di settore della cui applicazione si tratta prevedano un atto conclusivo in capo all'Amministrazione procedente, adottato sulla base di intese, concerti, nulla osta, etc.. In tal caso, l'atto conclusivo imputato all'Amministrazione prevista dalla legge resta fermo. Esso sarà adottato sulla base delle risultanze della conferenza, come determinate ai sensi del comma 6 bis, anziché dei diversi atti puntuali previsti dalla legge; e di tutti codesti atti esso prenderà il luogo ad ogni effetto ai sensi del 9° comma.

Laddove, viceversa, non è previsto codesto atto conclusivo, ma la conferenza serve per l'esame contestuale di una pluralità di interessi pubblici coinvolti sul medesimo oggetto, cui corrispondono una pluralità di procedimenti, la determinazione conclusiva della conferenza diviene il provvedimento conclusivo di tutti questi procedimenti, quello produttivo degli effetti, ed è oggetto di impugnazione. Non sempre, tuttavia, come è ben noto, la conferenza di servizi può concludersi nonostante il dissenso di alcune Amministrazioni coinvolte, in base alle valutazioni dell'Amministrazione procedente assunte con la determinazione conclusiva. Infatti sono previsti i **dissensi qualificati**, secondo la disciplina che risale alla legge n. 340/2000. Dissensi, cioè che non possono essere superati in sede di conferenza di servizi, e la cui espressione produce l'effetto di rimettere la decisione oggetto della conferenza ad altro e superiore livello di governo (sempre che

l'Amministrazione precedente decida di proseguire nel procedimento decisorio, anziché archiviare il procedimento stesso a fronte del dissenso qualificato espresso in sede di conferenza).

Sui dissensi qualificati la nuova disciplina introduce alcune significative innovazioni. Alle Amministrazioni previste ai fini del dissenso qualificato dalla precedente disciplina (quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistico, territoriale, del patrimonio storico – artistico e della tutela della salute) si aggiungono quelle preposte alla tutela della pubblica incolumità (art. 14 *quater*, 3° comma; 14 *ter* 5° comma, 14 *bis* comma 3 *bis*). La nozione di pubblica incolumità, peraltro non consueta nella nostra normazione positiva, e di contenuto assai ampio, coinvolge tutte le situazioni di pericolo in cui le persone possono trovarsi, da quelle concernenti fatti di ordine e sicurezza pubblica a quelle concernenti calamità naturali, o incidenti prodotti dall'uomo, o da opere dell'uomo, incendi, crolli di edifici, rottura di argini e così via. La norma perciò apre il dissenso qualificato a molteplici Amministrazioni, dalle forze dell'ordine, ai vigili del fuoco, al Corpo forestale dello Stato, agli uffici della protezione civile e così via.

Le Conferenze sono chiamate a pronunciarsi in termini previsti dalla norma; trascorsi i quali si prevede la possibilità di rimettere la questione al Consiglio dei Ministri, ove si tratti di materie di esclusiva attribuzione statale, sia sul versante legislativo (art. 117, 2° comma Cost.) sia sul versante amministrativo (art. 118 Cost.); e alle competenti giunte regionali negli altri casi (con possibilità, tuttavia di una ulteriore rimessione al Consiglio dei Ministri qualora la giunta regionale non si pronunci nei termini stabiliti dalla norma).

Questa disciplina non si applica laddove si tratti di dissenso tra Amministrazioni regionali, nell'ambito di intese previste dall'art. 117, 8° comma, ratificate con legge dalle regioni interessate.

Come si vede si tratta di una disciplina del tutto innovativa (art. 14 *quater*, comma 3, 3 *bis*, 3 *ter*, 3 *quater*, 3 *quinquies*) intesa, tra l'altro, a dare ordine alla disciplina alla conferenza di servizi, laddove questo strumento venga utilizzato per la composizione di pluralità di interessi pubblici facenti capo a diversi livelli di governo, le cui attribuzioni sono costituzionalmente garantite. Appare, invero, un po' macchinosa; ma non è facilmente immaginabile una disciplina alternativa più semplice, tenuto conto delle rigidità derivanti dalla Costituzione, nei rapporti tra le attribuzioni spettanti ai diversi livelli di governo.

➤ INTERPRETAZIONE DELLE POSIZIONI PREVALENTI IN SEDE DI CONFERENZA

DOTTRINA:

1. CERULLI IRELLI, Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. 241/90 – III parte, in Giust.amm. 2005.

Un'importante novità riguarda il riferimento alle “posizioni prevalenti espresse” (art. 14-*ter*, comma 6 *bis*) rispetto alla “maggioranza delle posizioni espresse” a cui si faceva riferimento nel precedente testo; si è così affermato quell'orientamento secondo il quale il superamento del dissenso sarebbe da intendersi non solo in senso “quantitativo-formale”, ma anche in un'ottica qualitativa-sostanziale.. Mentre il criterio della maggioranza è eminentemente soggettivo (per cui ad ogni amministrazione partecipante corrisponde un voto), si può ritenere che il criterio della prevalenza sia da riferire al tipo e all'importanza delle attribuzioni di ciascuna Amministrazione con riferimento alle questioni in oggetto. **Ne deriva che per stabilire quale sia la posizione prevalente, l'Amministrazione precedente che è responsabile di questa determinazione, dovrà avere riguardo delle singole posizioni che le diverse Amministrazioni coinvolte assumono in sede di conferenza, con riferimento al potere che ciascuna di esse avrebbe di determinare l'esito, positivo o negativo, del procedimento, **in base alle singole leggi di settore di cui si tratta.****

2. DOCUMENTO A CURA DELLA SCUOLA SUPERIORE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (SSPA)

L'amministrazione procedente è tenuta a valutare la preponderanza dei consensi rispetto ai dissensi, ma questa non è più una prevalenza numerica, bensì di rilevanza. La conseguente osservazione è che la decisione finale potrà anche essere il frutto di posizioni numericamente minoritarie. Si abbandona il criterio della maggioranza di tipo soggettivo, per riferirsi alla natura e alla importanza delle attribuzioni di ciascuna amministrazione con specifico riferimento alle questioni in esame. Naturalmente occorrerà valutare le caratteristiche degli interessi tutelati che devono possedere per emergere nella comparazione con gli altri valori messi a confronto. In particolare, occorrerà distinguere tra interesse qualificato o non qualificato ad essere chiamato in causa in posizione dissenziente o favorevole. Se qualificato in posizione dissenziente la soluzione del conflitto sarà affidata alla specifica procedura di superamento del dissenso di cui all'art. 14 ter se dissenziente; se qualificato in posizione favorevole, nella valutazione di prevalenza tra interessi dovrà aversi riguardo ad un insieme di fattori tra i quali la particolare natura dell'interesse certamente differenzierà per la sua importanza la posizione dell'amministrazione che lo esprime e condiziona le conclusioni del procedimento che potrà discostarsi dalla posizione dell'interesse qualificato solo in misura marginale e comunque non tanto da porvisi in contrasto. Di fronte a interessi non qualificati si amplia la possibilità di valutazioni autonome dell'amministrazione procedente. L'amministrazione responsabile del procedimento dovrà avere riguardo alle singole posizioni assunte in sede di conferenza, tenendo conto delle specifiche competenze in relazione al potere di ciascuna amministrazione di poter influire sull'esito del procedimento in base alle leggi del settore di cui si tratta.

3. F. BASSANINI e L. CARBONE, *La conferenza di servizi. Il modello e i principi su Astrid online*, 2006.

Con la nuova normativa cambia il ruolo dell'amministrazione procedente, non più semplice notaia o *chair-agency*, ma vera e propria conduttrice della conferenza. È questa amministrazione ad adottare "la determinazione motivata di conclusione del procedimento, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede" (art. 14-ter della legge 241, nuovo comma 6-bis, introdotto dalla novella del 2005).

Su questa rafforzata amministrazione procedente ricade, quindi, l'onere della motivazione della scelta finale; ad essa viene consentito di valutare e di soppesare i vari tipi di dissenso. Volendo esemplificare i possibili casi che potranno porsi nel nuovo regime, l'amministrazione procedente potrà discernere tra le ragioni di legittimità e quelle di opportunità poste alla base di un dissenso "non rilevante". La legge n. 15 del 2005, a nostro avviso, sembra consentire senz'altro alla "prevalenza" delle posizioni espresse di superare eventuali questioni minoritarie di mera opportunità; occorrerà, invece, pur in presenza di posizioni prevalenti favorevoli, un maggiore approfondimento motivazionale in caso di dissenso motivato da obiezioni di legittimità di competenza dell'amministrazione dissenziente. Per le stesse ragioni, la prevalenza delle posizioni espresse potrà essere anche disattesa – con una congrua motivazione – in caso di fondata (pur se minoritaria) obiezione di legittimità, mentre sarà ben più difficile che possa essere disattesa al fine di tener conto di obiezioni di pura opportunità.

4. G. GARDINI, *La conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione su: www.astrid-online.it/Qualit--de/Studi--ric/GARDINI_urbino2006.pdf*

In tema di procedimento, la novità più rilevante contenuta nella legge n. 15/05 riguarda la regola del quorum necessario per il superamento dei dissensi. Dopo la riforma del 2005 il criterio della maggioranza numerica

risulta infatti stemperato dal concetto di “posizioni prevalenti”. Attraverso l’introduzione di questo nuovo criterio si vuole evitare una logica puramente numerica e quantitativa per l’assunzione di decisioni che abbiano sollevato dissensi, in modo da preservare le competenze specifiche delle amministrazioni partecipanti e garantire comunque la legittimità dell’atto. **Il concetto di “prevalente” fa infatti riferimento al potere che ciascuna amministrazione avrebbe di determinare l’esito della decisione al di fuori della conferenza di servizi e, a prescindere dal numero, consente di tenere conto della capacità che le amministrazioni hanno di condizionare la conclusione del procedimento.**

In questo quadro, i dissensi - anche minoritari - possono essere superati solo motivatamente e ragionevolmente, mentre divengono insuperabili laddove le motivazioni del diniego risultano legate a ragioni di legittimità. Così facendo si evita il rischio di un’applicazione “selvaggia” del principio di maggioranza, fissando un ragionevole punto di equilibrio tra le ragioni della semplificazione e della legalità. Inoltre, il criterio delle posizioni prevalenti consente di superare le difficoltà – sopra ricordate - nello stabilire l’effettività della maggioranza, che di volta in volta poteva essere calcolata in base al voto pro capite; ovvero, in base al voto ponderato attribuito a ciascun ente secondo la quota di popolazione rappresentata, o ancora in base alla competenza *ratione materiae* attribuita alle amministrazioni che siedono in conferenza di servizi.

➤ SENTENZE ATTINENTI ALLA PROCEDURA DELLA CONFERENZA DI SERVIZI

Natura della conferenza di servizi preliminare: art 14-bis, l. 7 agosto 1990, n. 241

T.A.R. Puglia Lecce Sez. I, 16 maggio 2006 n. 2721

Con riguardo al rilascio di concessioni demaniali marittime per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto, l’art. 5, D.P.R. 2 dicembre 1997, n. 509 contempla un modello particolare di Conferenza dei Servizi per l’esame del solo progetto preliminare (ascrivibile al genus di cui all’art. 14-bis, L. 7 agosto 1990, n. 241) in ordine al quale le Amministrazioni partecipanti esprimono le loro volontà, circa la rispondenza del progetto di massima con l’interesse pubblico istituzionalmente affidato alle cure di ciascuna delle figure soggettive che intervengono a tale conferenza, essenzialmente al fine di indicare quali siano le condizioni e gli elementi necessari per ottenere in un secondo momento l’assenso sul progetto definitivo, e **senza che i “pareri” espressi sul progetto preliminare si fondano - attraverso il principio di maggioranza - in un’unica volontà da imputarsi alla conferenza di servizi**, intesa quale organo collegiale (Cons. Stato, sez. VI, 18 aprile 2005, n. 1768). Eccezionalmente, è prevista dal sesto comma del citato art. 5 la possibilità che la Conferenza di Servizi finalizzata all’esame del progetto preliminare respinga subito l’istanza concessoria (determinando l’arresto del procedimento) allorché valuti tale progetto come radicalmente inammissibile, ma - normalmente - la Conferenza di cui all’art. 5 dispone soltanto adeguamenti e prescrizioni motivate in ordine al progetto di massima (di realizzazione delle strutture dedicate alla nautica da diporto), **ammettendo l’istanza alle successive fasi della procedura.**

Impugnazione del provvedimento

T.A.R. PIEMONTE, Sez. II - sentenza 31 marzo 1999 n. 194

La natura istruttoria della conferenza di servizi, nonché la titolarità in capo ai Comuni dell’interesse all’assetto del territorio e dell’ambiente ove sono insediate le popolazioni residenti, consente di

individuare l'interesse concreto al ricorso avverso il provvedimento di localizzazione e approvazione del progetto dell'impianto di smaltimento dei rifiuti e gli atti conseguenti. **Né la partecipazione alla fase istruttoria elide il diritto all'impugnazione del provvedimento lesivo adottato dall'autorità decidente, tanto più qualora esso si discosti in senso antitetico dalle risultanze in sede di confronto nella conferenza di servizi.**

Notifica

8- T.A.R. MOLISE (Campobasso) - sentenza 9 marzo 2007 n. 164

E' infondata l'eccezione di inammissibilità, per **mancata notifica a tutti gli Enti e i soggetti partecipanti alla conferenza di servizi** all'esito della quale è stata rilasciata autorizzazione all'apertura/coltivazione/ripristino ambientale di una cava per estrazione di calcare, quando le doglianze dedotte sono tutte rivolte avverso atti posti in essere dall'Amministrazione regionale, mentre nessun rilievo investe la presunta illegittimità di pareri forniti da altri Enti, seppure attraverso il modulo della conferenza di servizi.

Fissazione di termini

T.A.R. UMBRIA, 18 maggio 2006 n. 306

Ai sensi dell'art. 14 ter, l. 7 agosto 1990 n. 241, per la conclusione della conferenza di servizi è elemento necessario la fissazione di un termine, non essendo ammissibile mantenere una conferenza aperta sine die ovvero alla volontà di uno dei partecipanti.

Preavviso di rigetto

1- T.A.R. PUGLIA, Lecce, Sez. II – sentenza 12 marzo 2007 n. 1003

Il procedimento della conferenza di servizi è un procedimento che già prevede in sé la partecipazione dell'interessato, sicché non è applicabile l'art. 10-bis, l. 7 agosto 1990 n. 241, dal momento che le ragioni vengono compiutamente espresse in quella sede, essendo garantito il diritto di essere ascoltati" di cui l'art. 10 bis è una delle espressioni.

2- T.A.R. PUGLIA (Lecce) SEZ. II - sentenza 24 agosto 2006 n. 4281

E' legittimo un provvedimento di rigetto di una istanza non preceduto dalla comunicazione all'interessato dei motivi ostativi ex art. 10 bis L. 7 agosto 1990 n. 241 (c.d. preavviso di rigetto), ove il destinatario del provvedimento di rigetto abbia partecipato nel corso del procedimento a diversi incontri e abbia presentato specifiche osservazioni e memorie scritte; nel caso infatti in cui il destinatario del provvedimento finale abbia avuto modo, nel corso del procedimento, di venire a conoscenza delle ragioni impeditive all'accoglimento della sua

istanza, confutandole efficacemente, la riproposizione delle stesse risulterebbe non solo inutile ma, anzi dispendiosa e contraria ai principi di efficacia e buon andamento dell'agere amministrativo tutelati dall'art. 98 Cost. (1).

(1) Ha osservato il TAR Puglia - Lecce che la regola partecipativa posta dall'art. 10-bis della L. n. 241/90 non può essere intesa in senso meccanico e formalistico, avendo la stessa non già una ragione formale ma, bensì sostanziale, ossia la possibilità per il propulsore di un procedimento amministrativo di venire a conoscenza delle ragioni impeditive all'accoglimento della sua istanza, prima che il provvedimento negativo sia divenuto definitivo e, quindi, in un momento tale da permettere all'Amm.ne di meditare meglio in ordine al procedimento medesimo mediante una completa rappresentazione di tutte le circostanze di fatto di diritto allo stesso sottese.