



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



CONFERENZA DI SERVIZI, PROVVEDIMENTO IMPUGNABILE E CONTROINTERESSATI

Di seguito, l'analisi ad ampio raggio dell'istituto della conferenza dei servizi quale strumento di semplificazione per l'attività procedimentale

di **Rita Ciurca**

IUS/09 - ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

Alessio Giaquinto

Publicato, Martedì 14 Giugno 2016

Sommario: 1. Nozione – 2. Natura giuridica – 3. Tipologie – 4. Provvedimento finale – 5. Impugnazione – 6. Controinteressati

1. Nozione

La conferenza di servizi prevista all'art. 14 L. n. 241/90^[1] è uno strumento di concentrazione delle posizioni delle diverse amministrazioni pubbliche portatrici di interessi rilevanti in un dato procedimento amministrativo.

Inizialmente, l'istituto della conferenza di servizi era stato elaborato dalla prassi amministrativa intorno alla prima metà del XX secolo e le prime applicazioni dell'istituto in parola, risalgono all'inizio degli anni cinquanta ed operavano nel settore dell'urbanistica, al fine di semplificare e razionalizzare i complessi procedimenti di redazione ed approvazione dei piani regolatori.

Prima della riforma del 1990, la conferenza di servizi era prevista solo in alcune normative di settore. Oggi, tale istituto risponde ad esigenze di coordinamento e organizzazione tra le pubbliche amministrazioni, in linea con il principio costituzionale di buon andamento della P.A. Grazie a tale istituto il procedimento viene semplificato prevedendo un esame contestuale tra le amministrazioni coinvolte, accelerando il confronto e il coordinamento tra le stesse.

2. Natura giuridica

La natura giuridica della conferenza di servizi è abbastanza controversa; infatti, sul punto si registrano due differenti posizioni:

una prima tesi afferma che si tratta di **organo collegiale**; una seconda tesi sostiene che si tratta di un semplice modulo **organizzativo - procedimentale**. Secondo il primo orientamento, infatti, la conferenza di servizi è un organo che si distingue dalle singole amministrazioni partecipanti e il relativo provvedimento adottato deve essere imputato alla conferenza in quanto organo autonomo che conseguentemente acquisisce, in sede processuale, legittimazione passiva autonoma.

Il secondo orientamento, invece, ritenuto prevalente, configura la conferenza di servizi quale modulo procedimentale, atto ad accelerare la tempistica procedimentale attraverso un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti. Ogni singola amministrazione interessata mantiene la propria autonomia, tant'è che il provvedimento adottato, in sede di

conferenza è imputabile alla singola amministrazione o a tutte le amministrazioni coinvolte nel processo decisionale. Ne consegue, pertanto, che la legittimazione passiva, in sede processuale, è riconosciuta all'amministrazione che formalmente ha adottato il provvedimento finale.

3. Tipologie

L'art. 14. L. n. 241/1990, co. 1 e 2, disciplina **due tipi di conferenza di servizi**: quella **istruttoria** e quella **decisoria**.

La **conferenza di servizi istruttoria** è convocata dall'amministrazione precedente quando è opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti. L'amministrazione precedente rimane libera nella determinazione del contenuto del provvedimento finale, essa non è tenuta a recepire nel provvedimento le soluzioni emerse in sede di conferenza, salvo l'obbligo di motivare la propria decisione anche con riferimento alle risultanze emerse in sede di conferenza.

Una species di conferenza di servizi istruttoria è la c.d. **conferenza trasversale**, delineata al **comma 3 dell'art. 14**, e viene convocata per l'esame contestuale di interessi coinvolti in una pluralità di procedimenti amministrativi connessi. Anche in questa ipotesi l'amministrazione precedente rimane titolare del potere di provvedere, non potendosi però discostare immotivatamente da quanto emerso in conferenza.

La conferenza di servizi decisoria, invece, è convocata dall'amministrazione precedente ogniqualvolta occorre acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi di altre amministrazioni pubbliche, richiesti ma non ottenuti. L'indizione di questa tipologia di conferenza è stata resa obbligatoria con la **l. n. 340 del 2000** nel momento in cui emerge la necessità di acquisire atti di assenso da parte di altre amministrazioni. Il **comma 2 dell'art. 14**, così come modificato, prevede l'indizione della conferenza di servizi decorsi inutilmente trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta.

Con la **L. n. 15 del 2005** è stato aggiunto un ulteriore periodo al **comma 2 dell'art. 14** che ha previsto l'indizione di una conferenza facoltativa, quando, nello stesso termine, sia intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate.

Infine, con il **d.l. n. 78 del 2010** è stata apportata un'ulteriore modifica all'**art. 14, comma 2, l. 241/90**, prevedendo che non sussiste alcun obbligo per l'amministrazione precedente di indire la conferenza di servizi, in tutti i casi in cui esistano espresse

previsioni normative che consentano di prescindere.

Tutte le decisioni assunte in sede di conferenza di servizi decisorie sono immediatamente esecutive, salvo autotutela da parte dell'amministrazione decidente, dovendo però seguire il medesimo procedimento d'emanazione degli atti che si intende rimuovere o modificare, quindi occorrerà indire nuovamente la conferenza, alla quale dovranno partecipare tutte le amministrazioni precedentemente intervenute.

Un'ulteriore tipologia di **conferenza** è quella disciplinata all'**art. 14 -bis, l. n. 241/90**, c.d. **preliminare (o preventiva)**. È nata dall'esigenza di sottoporre al vaglio delle diverse amministrazioni i progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi, affinché si possano vagliare le condizioni per ottenere i necessari atti di consenso.

La **l. n. 15 del 2005** ha previsto una nuova forma di conferenza di servizi, in materia di finanza di progetto, e in questo modulo procedimentale trovano applicazione le procedure previste agli **artt. 37- bis e ss., l. n. 109/1994**, dovendosi convocare in conferenza anche i soggetti aggiudicatari di concessione nonché le società di progetto^[2].

Per ultimo occorre evidenziare che ai sensi dell'**art. 2 della l. n. 124 del 2015**, la **c.d. legge Madia**, il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, provvedendo:

alla ridefinizione e riduzione dei casi in cui la convocazione della conferenza di servizi è obbligatoria, anche in base alla complessità del procedimento; alla ridefinizione dei tipi di conferenza, anche al fine di introdurre modelli di istruttoria pubblica che consentano la partecipazione anche telematica degli interessati al procedimento, limitatamente alle ipotesi di adozione di provvedimenti di interesse generale; alla riduzione dei termini per la convocazione, per l'acquisizione degli atti di assenso previsti e per l'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento. Si segnalano tra le modifiche più rilevanti la previsione della differenziazione delle modalità di svolgimento dei lavori della conferenza, secondo il principio di proporzionalità, con la limitazione ai soli casi di procedimenti complessi della convocazione di riunioni in presenza.^[3]

4. Provvedimento finale

Una volta scaduto il termine di conclusione dei lavori, l'amministrazione procedente adotta la **determinazione finale motivata**, valutando le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle **posizioni prevalenti** che sono emerse in tale sede.

La determinazione finale sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso di competenza delle amministrazioni partecipanti.

L'attuale formulazione dell'**art. 14 ter** prevede che il **provvedimento finale** sia sempre **conforme alla determinazione conclusiva** e, di conseguenza, si ritiene ormai evidente il carattere puramente **dichiarativo** del provvedimento in cui viene riportato il contenuto della determinazione assunta in sede di conferenza.

5. Impugnazione

L'istituto della conferenza di servizi è caratterizzato da una **struttura dicotomica**, articolata in una prima fase che si conclude con la determinazione della conferenza (anche se di tipo decisorio), di **valenza endoprocedimentale**, e in una successiva fase che si conclude con l'adozione del provvedimento finale, di **valenza esoprocedimentale** effettivamente determinativa della fattispecie.

L'esito della Conferenza dei servizi costituisce, infatti, il necessario atto di impulso di un'autonoma fase, volta all'emanazione di un nuovo provvedimento dell'Amministrazione che ha indetto la Conferenza dei servizi. Solo quest'ultimo atto è direttamente ed immediatamente lesivo ed è contro di esso, pertanto, che deve dirigersi l'impugnazione, in quanto gli altri atti, o hanno carattere meramente endoprocedimentale ovvero non risultano impugnabili, se non unitamente al provvedimento conclusivo, in quanto non immediatamente lesivi.

In seguito alle modifiche che l'**art. 49, comma 2 d.l. n. 78/2010, conv. con l. n. 122/2010**, ha apportato al **comma 6 bis dell'art. 14 ter l. n. 241/1990**, si deve ritenere superata la precedente struttura dicotomica del modello della Conferenza di servizi decisoria, articolantesi in una fase che si concludeva con la determinazione della Conferenza, dotata di mera valenza endoprocedimentale e come tale non impugnabile, ed in un'ulteriore fase che si concludeva con il provvedimento finale, unico atto impugnabile, in quanto provvisto di valenza esoprocedimentale ed esterna, effettivamente determinativa della fattispecie e incidente sulle situazioni degli interessati. Nell'attuale assetto, al contrario, la determinazione finale della Conferenza rappresenta sia il momento terminale di questa, sia il provvedimento conclusivo del procedimento; ne deriva, dunque, che la determinazione conclusiva, avendo valore provvedimentoale, e non più di atto endoprocedimentale, è dotata di **immediata lesività** e, come tale, è **immediatamente impugnabile**^[4].

Quanto all'impugnabilità o meno degli avvisi negativi espressi dalle amministrazioni partecipanti in sede di conferenza, si applica la regola generale in base alla quale essi sono

impugnabili se immediatamente lesivi di posizioni giuridiche soggettive tutelate giurisdizionalmente. Se non risultano immediatamente lesivi delle posizioni giuridiche del destinatario, in quanto atti presupposti, potranno essere impugnati in sede di impugnazione del provvedimento finale, adottato sulla base della risultanze della conferenza.

Secondo la ricostruzione prevalente, gli avvisi espressi nell'ambito di una conferenza di tipo istruttorio sarebbero privi di immediata lesività, stante il loro carattere meramente interno, e quindi non immediatamente impugnabili.

Di contro, nei casi di conferenza decisoria le opinioni sono contrastanti:

secondo una prima tesi, la struttura complessa dell'atto adottato dalla P.A. precedente, che si compone degli atti di assenso delle varie amministrazioni, comporterebbe l'immediata efficacia lesiva dei dissensi espressi, determinando un onere di impugnazione immediata; una seconda tesi, invece, ritiene che il superamento della regola dell'unanimità ha comportato una sorta di dequotazione degli avvisi espressi dalle varie amministrazioni i quali, per quanto contrari, potrebbero non inibire l'emanazione di un provvedimento favorevole. Pertanto, non sarebbero immediatamente lesivi e, quindi, non immediatamente impugnabili. Per quanto riguarda l'individuazione dei soggetti legittimati passivamente, il ricorso va notificato a tutte le Amministrazioni che abbiano partecipato alla Conferenza, qualora dette Amministrazioni, nell'ambito del peculiare modello procedurale, abbiano espresso pareri o determinazioni che il ricorrente avrebbe dovuto impugnare autonomamente se tali atti fossero stati adottati al di fuori del procedimento.

Si discute sulla possibilità da parte delle P.A. partecipanti, o che avrebbero dovuto partecipare alla conferenza, di impugnare i provvedimenti adottati dall'amministrazione precedente per difetti formali o sostanziali, stante l'impossibilità per la P.A. precedente di impugnare il provvedimento finale adottato dalla stessa (in ossequio del principio di non contraddizione).

Sul punto emergono due teorie contrapposte:

la tesi negativa secondo cui le P.A. partecipanti alla formazione del provvedimento finale non possono disconoscerlo; **la tesi positiva** sostiene che il modulo organizzativo della conferenza non può far venir meno la rilevanza giuridica degli interessi di cui sono portatrici le diverse P.A., e pertanto, sono del tutto legittimate ad impugnare il provvedimento finale qualora subiscano una lesione a causa dei vizi formali o sostanziali.

6. Controinteressati

Un'ulteriore problematica che si pone in relazione alla conferenza di servizi riguarda la possibilità, da parte dei soggetti privati, interessati, controinteressati ovvero portatori di interessi diffusi, di partecipare. La disciplina generale tace su questo aspetto, tranne che per i soggetti proponenti il progetto, che possono partecipare senza diritto di voto (art. 14-ter, comma 2-bis, peraltro aggiunto solo nel 2009, dalla legge n. 69).

Le prime riflessioni della dottrina e della giurisprudenza sull'istituto in questione ritenevano che essa fosse aperta solo ai portatori di interessi pubblici, i quali, nella valutazione comparativa degli interessi pubblici, dovevano tener conto anche degli interessi privati, individuali e collettivi.

Ciò comporta il fatto che la conferenza di servizi non può essere indetta prima che venga effettuata l'individuazione degli interessi (pubblici e privati) coinvolti, e prima della acquisizione delle osservazioni dei privati. Infatti, se i portatori di interessi privati non sono legittimati a partecipare alla conferenza, devono poter rappresentare, documentare e sostenere i loro interessi prima che la conferenza si svolga, perdendo il beneficio della contestualità e del confronto dialettico.

Quanto detto appare in aperto contrasto con le finalità proprie della conferenza di servizi in quanto si riduce ad una mera complicazione di un procedimento volto alla semplificazione. Va detto, però, che parte della dottrina e della giurisprudenza ha sostenuto che il privato possa partecipare alla conferenza, in particolare quando si faccia portatore di interessi pubblici (ad esempio l'associazione ambientale), ma più in generale anche quando sia portatore di semplici interessi privati, considerando la conferenza di servizi come uno strumento dotato di una intrinseca elasticità, al fine di garantire la semplificazione, l'accelerazione della conclusione e l'efficacia.

Un importante segnale in questa direzione è venuto dal **d.p.r. n. 447/1998** che, nel disciplinare il procedimento con conferenza di servizi (art. 4), ha stabilito (art. 4, comma 4) che alla conferenza di servizi possono partecipare “i soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi nonché i portatori di interessi diffusi, costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dalla realizzazione del progetto dell'impianto produttivo”.

Gli stessi soggetti possono intervenire anche alla conferenza di servizi indetta per l'approvazione della “variante urbanistica accelerata” (art. 5).

Nel caso del procedimento di conferenza di servizi avviato dallo Sportello unico, tale prassi si è consolidata, per cui può essere assunta anche nell'applicazione del **d.p.r. n.**

160/2010, benché quest'ultimo non vi faccia menzione.

In particolare, questa attenzione rileva nel procedimento di “variante urbanistica accelerata”, la quale, per poter compiere tutte le fasi previste dalle leggi urbanistiche, benché accelerate, dovrà integrare al proprio interno la dinamica “osservazioni dei privati - controdeduzioni del pubblico”. “Alla conferenza possono partecipare, senza diritto di voto, i concessionari e i gestori dei pubblici servizi, nel caso in cui il procedimento amministrativo o il progetto dedotto in conferenza implichi loro adempimenti ovvero abbia effetto diretto o indiretto sulla loro attività ... Alla conferenza possono partecipare inoltre, senza diritto di voto, le amministrazioni preposte alla gestione delle eventuali misure pubbliche di agevolazione” (**art. 14-ter, comma 2-ter, aggiunto dalla legge n. 69/2009**).

Note e riferimenti bibliografici

[1] **Articolo 14 Conferenza di servizi** 1. Qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente può indire (2) una conferenza di servizi. 2. La conferenza di servizi è sempre indetta quando l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga, entro trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta. La conferenza può essere altresì indetta quando nello stesso termine è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate ovvero nei casi in cui è consentito all'amministrazione procedente di provvedere direttamente in assenza delle determinazioni delle amministrazioni competenti. 3. La conferenza di servizi può essere convocata anche per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesimi attività o risultati. In tal caso, la conferenza è indetta dall'amministrazione o, previa informale intesa, da una delle amministrazioni che curano l'interesse pubblico prevalente. L'indizione della conferenza può essere richiesta da qualsiasi altra amministrazione coinvolta. 4. Quando l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di competenza di più amministrazioni pubbliche, la conferenza di servizi è convocata, anche su richiesta dell'interessato, dall'amministrazione competente per l'adozione del provvedimento finale. 5. In caso di affidamento di concessione di lavori pubblici la conferenza di servizi è convocata dal concedente ovvero, con il consenso di quest'ultimo, dal concessionario entro quindici giorni fatto salvo quanto previsto dalle leggi regionali in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA). Quando la conferenza è convocata ad istanza del concessionario spetta in ogni caso al concedente il diritto di voto. 5-bis. Previo accordo tra le amministrazioni coinvolte, la conferenza di servizi è convocata e svolta avvalendosi degli strumenti informatici disponibili, secondo i tempi e le modalità stabiliti dalle medesime amministrazioni. [2] Compendio superiore di Diritto Amministrativo, R.

Garofoli, Nel Diritto Editore, 2015; ^[3] I principi del Diritto Amministrativo, F. Caringella, Dike, 2016; ^[4] T.A.R. Latina, (Lazio), sez. I, 28/10/2013, n. 810, in Diritto & Giustizia 2013, 4 novembre;
