



SCHEDA N. 4

EFFETTI DEL DISSENSO E RIMEDI IN OPPOSIZIONE

La conferenza di servizi termina con una determinazione motivata, che sostituisce tutti i pareri, autorizzazioni, concessioni, nulla osta acquisiti nell’ambito del procedimento. Ciò implica che anche le eventuali posizioni di dissenso delle amministrazioni titolari di interessi sensibili – al pari di quelle delle altre amministrazioni – sono assorbite dalla determinazione conclusiva della conferenza.

A tutela delle amministrazioni dissenzienti sono previsti due rimedi:

1. **il rimedio “in autotutela”**. Tale rimedio, dal carattere generale e quindi applicabile alla conferenza semplificata e simultanea, consente di sollecitare l’adozione del provvedimento di revoca alle sole amministrazioni che abbiano partecipato alla conferenza o si siano espresse nei termini. Mentre l’adozione del provvedimento di annullamento, deve essere sollecitato dalle amministrazioni che abbiano rilevato motivi di illegittimità. In entrambi i casi la decisione dell’amministrazione precedente deve essere assunta a seguito di un procedimento strutturato in modo simmetrico a quello che ha condotto all’adozione del provvedimento da annullare o revocare (principio del *contrarius actus*);
2. **il “rimedio in opposizione”**. Tale rimedio, applicabile esclusivamente a seguito della conclusione di una conferenza simultanea, consente alle sole amministrazioni preposte alla tutela di interessi “qualificati” dissenzienti la remissione della decisione al Presidente del Consiglio dei Ministri. Al fine di garantire l’esperienza del rimedio in opposizione, gli effetti della determinazione motivata di conclusione della conferenza, quando assunta sulla base delle posizioni prevalenti, è sospesa per un periodo di 10 giorni.

La disciplina di riferimento

| | |
|--|---|
| <p>Art. 14 quater, c. 2, L. 7 agosto 1990, n 241</p> | <p>Le pubbliche amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza possono sollecitare con congrua motivazione l’amministrazione procedente ad assumere, previa indizione di una nuova conferenza, determinazioni in via di autotutela ai sensi dell’art. 21-nonies. Possono altresì sollecitarla, purché abbiano partecipato, anche per il tramite del rappresentante di cui ai commi 4 e 5 dell’art. 14-ter, alla conferenza di servizi o si siano espresse nei termini, ad assumere determinazioni in via di autotutela ai sensi dell’art. 21-quinquies.</p> |
| <p>Art. 14-quater, c. 3 L. 7 agosto 1990, n 241</p> | <p>In caso di approvazione unanime, la determinazione di cui al comma 1 è immediatamente efficace. In caso di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti, l’efficacia della determinazione è sospesa ove siano stati espressi dissensi qualificati ai sensi dell’articolo 14-quinquies e per il periodo utile all’esperienza dei rimedi ivi previsti. I termini di efficacia di tutti i pareri, autorizzazioni, concessioni, nulla osta o atti di assenso comunque denominati acquisiti nell’ambito della conferenza di servizi decorrono dalla data della comunicazione della determinazione motivata di conclusione della conferenza.</p> |



| | |
|--|--|
| <p>Art. 14-quinquies, L. 7 agosto 1990, n 241</p> | <p>1. Avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza, entro 10 giorni dalla sua comunicazione, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri a condizione che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza. Per le amministrazioni statali l'opposizione è proposta dal Ministro competente.</p> <p>2. Possono altresì proporre opposizione le amministrazioni delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, il cui rappresentante, intervenendo in una materia spettante alla rispettiva competenza, abbia manifestato un dissenso motivato in seno alla conferenza.</p> <p>3. La proposizione dell'opposizione sospende l'efficacia della determinazione motivata di conclusione della conferenza.</p> <p>4. Qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni,</p> <p>5. Qualora alla conferenza di servizi abbiano partecipato amministrazioni delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, e l'intesa non venga raggiunta nella riunione di cui al comma 4, può essere indetta, entro i successivi quindici giorni, una seconda riunione, che si svolge con le medesime modalità e allo stesso fine.</p> <p>6. Qualora all'esito delle riunioni di cui ai commi 4 e 5 sia raggiunta un'intesa tra le amministrazioni partecipanti, l'amministrazione procedente adotta una nuova determinazione motivata di conclusione della conferenza. Qualora all'esito delle suddette riunioni, e comunque non oltre quindici giorni dallo svolgimento della riunione, l'intesa non sia raggiunta, la questione è rimessa al Consiglio dei ministri. La questione è posta, di norma, all'ordine del giorno della prima riunione del Consiglio dei ministri successiva alla scadenza del termine per raggiungere l'intesa. Alla riunione del Consiglio dei ministri possono partecipare i Presidenti delle regioni o delle province autonome interessate. Qualora il Consiglio dei ministri non accolga l'opposizione, la determinazione motivata di conclusione della conferenza acquisisce definitivamente efficacia. Il Consiglio dei ministri può accogliere parzialmente l'opposizione, modificando di conseguenza il contenuto della determinazione di conclusione della conferenza, anche in considerazione degli esiti delle riunioni di cui ai commi 4 e 5.</p> <p>7. Restano ferme le attribuzioni e le prerogative riconosciute alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti speciali di autonomia e dalle relative norme di attuazione.</p> |
|--|--|

L'applicazione della disciplina

IL RIMEDIO IN "AUTOTUTELA"

| | |
|---|--|
| <p>1. L'esercizio del potere di autotutela</p> | <p>La norma disciplina l'esercizio del potere di autotutela esclusivamente nei confronti della determinazione motivata di conclusione della conferenza e distingue, due ipotesi, prevedendo, da una parte, la possibilità per le amministrazioni di sollecitare l'amministrazione procedente ad assumere determinazioni in via di autotutela ai sensi dell'articolo 21-quinquies (revoca), purché abbiano partecipato o si siano espresse nei termini e, dall'altro, di sollecitare l'amministrazione procedente ad assumere determinazioni in via di autotutela ai sensi dell'articolo 21-nonies (annullamento) anche laddove le amministrazioni non abbiano partecipato alla conferenza.</p> |
|---|--|



| | |
|---|---|
| <p>2. La natura endo-procedimentale degli atti della conferenza e il potere sollecitatorio di autotutela delle amministrazioni</p> | <p>L'inserimento di specifiche disposizioni dirette a disciplinare l'istituto dell'autotutela nell'ambito della disciplina della conferenza di servizi evidenzia la natura di modulo procedimentale della stessa. Infatti, gli atti formati all'interno della conferenza di servizi, avendo valenza endoprocedimentale non incidono direttamente sulle posizioni giuridiche soggettive dei terzi che verranno colpite solo dall'atto conclusivo del procedimento. Ne consegue, che le Amministrazioni partecipanti in funzione consultiva alla conferenza di servizi non possono autonomamente adottare atti di ritiro dei propri pareri, nulla-osta, assensi o comunque atti endoprocedimentali comunque confluiti nella decisione finale. A queste Amministrazioni spettano solo poteri di impulso diretti al ritiro degli atti endoprocedimentali confluiti nella decisione finale adottata dall'Amministrazione precedente cui sola compete il potere di autotutela attraverso l'indizione della Conferenza di servizi.</p> |
| <p>3. Le modalità di esercizio del potere di autotutela nei pareri del Consiglio di Stato</p> | <p>Nel parere n. 890/2016 espresso sullo schema di decreto della conferenza di servizi (in particolare, il par. 10.3), il Consiglio di Stato ha precisato che <i>“l'adozione del provvedimento di autotutela con cui si travolgono gli effetti della determinazione motivata di conclusione, in quanto contrarius actus, deve pervenire all'esito di un procedimento in conferenza di servizi strutturato in modo simmetrico rispetto a quello che ha condotto all'adozione del provvedimento annullato o revocato. E infatti, laddove si propendesse per la soluzione opposta (i.e.: nel senso che il potere di autotutela possa essere esercitato anche dalla sola amministrazione procedente), si consentirebbe a uno solo dei soggetti coinvolti nella vicenda di comportarsi quale sostanziale dominus della conferenza e dei relativi effetti (e questo rischio sarebbe particolarmente evidente nel caso di revoca per le ipotesi di “nuova valutazione dell'interesse pubblico originario”).</i> E poi (si v., in particolare, il par. 10.2): <i>“per quanto riguarda l'articolo 14-quater, comma 2, si formula un'osservazione sulla previsione secondo cui le amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza possono sollecitare l'amministrazione procedente ad assumere determinazioni in via di autotutela ai sensi degli articoli 21-quinquies (revoca) e 21-nonies (annullamento d'ufficio) della legge n. 241 del 1990, ma solo a condizione che abbiano partecipato, anche per il tramite del rappresentante unico, alla conferenza di servizi o si siano espresse nei termini”</i>.</p> <p>Il Consiglio di Stato afferma un principio simile anche nel parere sull'istituto del silenzio assenso tra Pubbliche Amministrazioni (art. 17 bis della L. n. 241/1990) (v. Cons. Stato, comm. spec., 13 luglio 2016, n. 1640) con riferimento al caso in cui il provvedimento finale non sia stato ancora adottato formalmente, nonostante la formazione del silenzio assenso: <i>“esercitare sul silenzio assenso un potere unilaterale e tardivo di autotutela, impedendo la formazione dell'atto, rischia di determinare l'elusione (o comunque un significativo ridimensionamento) della portata</i></p> |



| | |
|--|--|
| | <p><i>innovativa del nuovo istituto. Il silenzio assenso diventerebbe, infatti, un atto di natura meramente provvisoria, suscettibile di essere neutralizzato da un ripensamento unilaterale fino all'adozione del provvedimento finale. Con la possibilità, quindi, che il dissenso espresso venga manifestato ben oltre il termine di trenta giorni, con ciò vanificando anche la funzione acceleratoria del nuovo strumento di semplificazione. Appare, allora, preferibile, ritenere che il termine di trenta giorni (o il diverso termine per le pp.aa. preposte alla tutela di interessi sensibili) abbia natura perentoria e, dunque, che la sua scadenza faccia venire meno il potere postumo di dissentire, impedendo l'adozione formale dell'atto. Una volta formato il silenzio assenso (ma prima dell'adozione formale dell'atto) l'amministrazione concertante, in presenza dei presupposti dell'autotutela potrà evidenziare le ragioni di illegittimità o le ragioni che giustificherebbero la revoca dell'atto, nell'ottica del principio di leale collaborazione tra Amministrazioni, segnalando all'Amministrazione procedente ragioni di opportunità o illegittimità che, a suo avviso, precludono l'adozione del provvedimento finale. L'ultima decisione sull'adozione del provvedimento finale spetterà, tuttavia, all'Amministrazione procedente, la quale, nonostante la segnalazione ricevuta, potrà, comunque, decidere, assumendosene la responsabilità, di avvalersi del silenzio-assenso e di adottare il provvedimento finale.”</i></p> |
| <p>4. Le modalità di esercizio del potere di autotutela nella giurisprudenza del Consiglio di Stato</p> | <p>La soluzione adottata dal Consiglio di Stato risulta supportata dalla prevalente giurisprudenza amministrativa formatasi sul punto.</p> <p>In ordine alle modalità di esercizio dei poteri di autotutela, si è affermato che: <i>“Le amministrazioni che hanno adottato atti endoprocedimentali in seno alla conferenza di servizi non possono operare in autotutela per far venire meno l'assenso espresso, in quanto la conferenza di servizi rappresenta un modulo procedimentale che conduce all'adozione di un provvedimento che assorbe gli atti riconducibili alle amministrazioni che hanno partecipato alla conferenza o che, regolarmente invitate, avrebbero dovuto prendervi parte. Spetta, quindi, all'amministrazione procedente valutare se indire una nuova conferenza di servizi avente ad oggetto il riesame dell'atto adottato secondo le modalità già seguite in occasione dell'adozione del provvedimento di primo grado (L. n. 241/1990)”</i> (Cons. Stato Sez. V, 27-08-2014, n. 4374).</p> <p>Si legge ancora che: <i>“Qualora un provvedimento sia stato emanato a seguito di conferenza di servizi decisoria l'eventuale esercizio del potere di riesame in autotutela deve seguire il medesimo procedimento di emanazione degli atti che si intende rimuovere o modificare, dovendosi pertanto convocare nuovamente la conferenza, alla quale dovranno partecipare tutte le Amministrazioni precedentemente intervenute (L. n. 241/1990)”</i> (T.A.R. Abruzzo L'Aquila Sez. I, 14-05-2015, n. 388).</p> <p>E infine: <i>“Se l'amministrazione procedente può prescindere dal dissenso originario di un'amministrazione che ha partecipato alla conferenza di servizi, tanto più può autonomamente valutare se ricorrano o meno i</i></p> |



| | |
|---|--|
| | <p><i>presupposti per l'apertura di un procedimento di autotutela, senza essere vincolata dalla richiesta dell'amministrazione che ha espresso il suo dissenso sopravvenuto per essersi tardivamente accorta di un presunto vizio di legittimità.” “Spetta solo all'amministrazione procedente, e non a quella che ha espresso il proprio assenso in sede di conferenza di servizi, valutare se sussistono i presupposti per proporre alla detta conferenza l'esercizio dei poteri di autotutela” (Cons. Stato Sez. VI, 03-03-2006, n. 1023).</i></p> |
| <p>5. I presupposti per l'esercizio della revoca e quelle dell'annullamento</p> | <p>La norma distingue solamente due ipotesi di autotutela con differenti presupposti applicativi:</p> <ul style="list-style-type: none">- da un lato, la revoca (in cui l'esercizio dell'autotutela presuppone una nuova e/o diversa valutazione dell'interesse pubblico). In questo caso il legislatore esclude che il potere di impulso al procedimento di secondo grado possa provenire dall'amministrazione inerte che non abbia partecipato o non sia espressa nei termini;- dall'altro, l'annullamento per motivi di legittimità. In questo caso, invece, il legislatore ha ritenuto che l'interesse pubblico alla rimozione dell'atto illegittimo prevalga sul consolidamento delle posizioni giuridiche e prescinda dalla partecipazione o dal silenzio dell'amministrazione. |
| <p>IL RIMEDIO IN “OPPOSIZIONE”</p> | |
| <p>1. I rimedi per le amministrazioni i dissenzienti</p> | <p>La disciplina dei rimedi in opposizione prevede la possibilità per le amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili di rimettere, in caso di dissenso, la questione al Presidente del Consiglio dei Ministri. Inoltre si prevede che per le amministrazioni statali l'opposizione sia proposta dal Ministro competente.</p> <p>Al fine di garantire l'effettività del rimedio in opposizione è stato introdotto un termine di <i>stand still</i> in cui si prevede la sospensione degli effetti della determinazione motivata di conclusione della conferenza per un periodo di 10 giorni.</p> <p>Al termine di questi 10 giorni, la decisione diventa definitiva.</p> |
| <p>2. I soggetti legittimati a proporre l'opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri e i presupposti per l'esercizio</p> | <p>Possono proporre opposizione al presidente del Consiglio dei Ministri:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini, a condizione che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza;▪ le amministrazioni delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, il cui rappresentante, intervenendo in una materia di propria competenza, abbia manifestato un dissenso motivato in seno alla conferenza. <p>Per le amministrazioni statali l'opposizione è proposta dal Ministro competente (art. 14-<i>quinquies</i>, c. 1 e 2).</p> |



| | |
|---|---|
| <p>3. Decorrenza degli effetti della determinazione motivata di conclusione della conferenza nel caso in cui siano stati espressi dissensi qualificati</p> | <p>In caso di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti, “<i>che hanno un peso specifico superiore rispetto alle altre per l’importanza degli interessi tutelati in relazione al caso concreto e al risultato collegato del procedimento in esame</i>” (cfr. Presidenza Consiglio dei Ministri, “linee guida operative”, 10 gennaio 2013), e qualora siano stati espressi dissensi qualificati, vale a dire da parte delle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili, delle regioni o delle province autonome di Trento e Bolzano, l’efficacia della determinazione motivata di conclusione della conferenza è sospesa per consentire l’esperimento dell’opposizione da parte delle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili (art. 14-<i>quinquies</i>, c. 3).</p> <p>La determinazione motivata di conclusione della conferenza acquisisce definitivamente efficacia a seguito del mancato accoglimento dell’opposizione da parte del Consiglio dei ministri (art. 14 <i>quinquies</i>, c. 6).</p> |
| <p>4.I tempi dell’opposizione</p> | <p>Entro 10 giorni dalla comunicazione della determinazione conclusiva, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri, a condizione che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza.</p> |
| <p>5.Il ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri</p> | <p>La Presidenza del Consiglio dei Ministri indice, entro 15 giorni dalla ricezione dell’opposizione, una riunione con le amministrazioni interessate al fine di raggiungere un accordo. Se alla conferenza hanno partecipato amministrazioni delle Regioni e province autonome può essere convocata una successiva riunione entro 15 giorni dalla precedente.</p> <p>Se si trova un accordo viene adottata una nuova determinazione conclusiva della Conferenza (art. 14-<i>quinquies</i>, c. 4,5,6).</p> <p>Se non è stato raggiunto un accordo, la questione è rimessa al Consiglio dei Ministri, che la pone all’ordine del giorno della prima riunione successiva alla scadenza del termine di 15 giorni dall’ultima riunione.</p> <p>Al Consiglio dei Ministri possono partecipare i presidenti delle Regioni o delle Province autonome. Se il Consiglio, non accoglie l’opposizione, la determinazione conclusiva della Conferenza acquista efficacia (art. 14-<i>quinquies</i>, c. 6).</p> |