

Con sentenza n. 1565 del 24 febbraio 2025, la quarta sezione del Consiglio di Stato ha ricostruito il quadro normativo relativo alla conferenza di servizi, con particolare riferimento a quella prevista dall'art. 27-bis, D.L.vo n. 152 del 2006.

La conferenza di servizi è un modulo organizzativo pensato per semplificare, coordinando le varie pubbliche amministrazioni interessate, la complessa attività amministrativa che sfocia nell'adozione di una determinazione rispettosa delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza (art. 14, comma 7, L. n. 241 del 1990). Dalla conferenza di servizi emerge una complessità patologica, derivante dall'alto tasso di dispersione delle funzioni amministrative insite nel territorio nazionale, e una complessità fisiologica, derivante dalla necessità di riconoscere una pluralità di interessi meritevoli di tutela non necessariamente graduati dalla legge in ordine gerarchico o di prevalenza, ma spesso collocati in posizione di equiordinazione. Ciascuna amministrazione, ai sensi dell'art. 14-bis, comma 3, L. n. 241 del 1990, deve, entro un termine perentorio, previsto dal comma 2, lett. c), rendere la propria determinazione, relativa alla decisione oggetto della conferenza. Il comma 4 specifica che la mancata comunicazione della determinazione entro il termine di cui al comma 2, lett. c), ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti previsti dal comma 3, equivalgono ad assenso senza condizioni. L'art. 2, comma 8-bis, della L. n. 241, come introdotto dal D.L. n. 76 del 2020, convertito dalla L. n. 120 del 2020, dispone che le determinazioni adottate dopo la scadenza del predetto termine sono inefficaci, con ciò riconoscendo al termine a provvedere natura perentoria. L'art. 14-quater specifica poi che "La determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione procedente all'esito della stessa, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati". Il comma 2 della norma appena richiamata detta le condizioni affinché un'autorità amministrativa possa contestare l'esito della conferenza di servizi. In particolare, è specificato che le 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'articolo 21-nonies. Possono altresì sollecitarla, purché abbiano partecipato, anche per il tramite del rappresentante di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 14-ter, alla conferenza di servizi o si siano espresse nei termini, ad assumere determinazioni in via di autotutela ai sensi dell'articolo 21-quinquies. Solo per le amministrazioni dissenzienti preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini, che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza, è previsto un potere di contestazione della determinazione finale, attraverso l'opposizione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 14-quinquies). In relazione al provvedimento autorizzatorio unico regionale (P.A.U.R.), l'art. 27-bis, D.L.vo n. 152 del 2006, prevede poi che l'autorità competente convoca una conferenza di servizi alla quale partecipano il proponente e tutte le Amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate per il rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto richiesti dal proponente. La conferenza di servizi è convocata in modalità sincrona e si svolge, per espresso richiamo normativo, ai sensi dell'art. 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241. La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende, recandone l'indicazione esplicita, il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto. Nel caso in cui il rilascio di titoli abilitativi settoriali sia compreso nell'ambito di un'autorizzazione unica, le amministrazioni competenti per i singoli atti di assenso partecipano alla conferenza e l'autorizzazione unica confluisce nel provvedimento autorizzatorio unico regionale.

Da tale quadro normativo emerge che le amministrazioni coinvolte nella conferenza di servizi – anche quella prevista dall'art. 27-bis, D.L.vo n. 152 del 2006, alla quale si applica la disciplina generale delineata nella L. n. 241 del 1990 – non rientranti tra le amministrazioni dissenzienti portatrici di interessi sensibili, che vogliono contestarne gli esiti, hanno a disposizione esclusivamente un potere sollecitatorio nei confronti dell'amministrazione procedente che può, nell'ambito della sua discrezionalità, decidere, previa indizione di una nuova conferenza di servizi, di ritirare il provvedimento in attuazione del potere di autotutela previsto dagli artt. 21-quinquies o 21-nonies, L. n. 241 del 1990. In particolare, la legge

distingue tra amministrazioni che hanno partecipato (o si siano espresse nei termini) alla conferenza di servizi da quelle che non vi hanno partecipato. Solo le prime possono sollecitare l'amministrazione procedente a ritirare la determinazione conclusiva della conferenza di servizi, ai sensi dell'art. 21-quinques o 21-nonies, L. n. 241 del 1990. Le amministrazioni che non hanno partecipato alla conferenza di servizi (o non si siano espresse nei termini), invece, possono solo sollecitare l'amministrazione procedente a ritirare in autotutela, ai sensi dell'art. 21-nonies. L. n. 241 del 1990 la determinazione finale (cfr. art. 14-ter, comma 2, L. n. 241 del 1990).

## Riferimenti Normativi:

- art. 14, l. 7 agosto 1990, n. 241
- art. 27 bis, d.l.vo 3 aprile 2006, n. 152