



Ministero delle Infrastrutture
e dei Trasporti



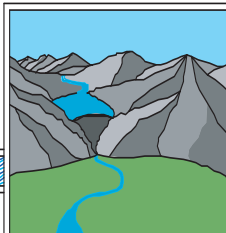
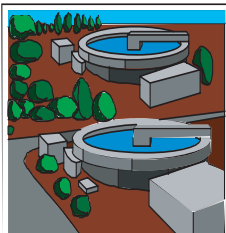
Unione Europea

La conferenza di servizi le connesse principali problematiche

(aggiornato alla Legge 11 febbraio 2005, n. 15)



Direzione Generale per le Reti



Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni
Italiane dell'Obiettivo 1
Programma Operativo Nazionale di Assistenza Tecnica e
Azioni di Sistema (PON ATAS) 2000-2006 Progetto
Operativo "Risorse Idriche" - Il Stralcio

AUTORITA' DI GESTIONE



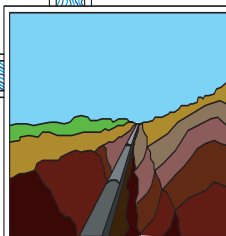
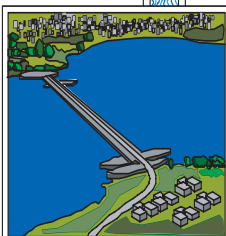
Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione
Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari

AMMINISTRAZIONE RESPONSABILE



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
Dipartimento per il Coordinamento dello sviluppo
del territorio, il personale e i servizi generali

Direzione Generale per le Reti



Quadro Comunitario di Sostegno 2000 - 2006 per le Regioni Italiane dell'Obiettivo 1
Programma Operativo Nazionale di Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema
Progetto Operativo "Risorse Idriche" II stralcio
Quaderni Tecnici

Direttore responsabile:
Prof. Ing. Roberto Sabatelli

Quaderno Tecnico n. 1/bis
"La conferenza di servizi, le connesse principali problematiche"
(aggiornato alla Legge 11 febbraio 2005, n. 15)
A cura di:
Dott. Ciro dell'Acqua
Dott. Ing. Enrica Zanda

Responsabile del Procedimento P.O.N. A.T.A.S.
Dott. Ing. Enrica Zanda

Progetto grafico della copertina
Arch. Ernesto Rossi

Progetto grafico del logo della Direzione Generale per le Reti
e del disegno "Il ciclo dell'acqua" di pag. 1:
Arch. Domenico Mastrangelo
Arch. Ernesto Rossi

Foto dell'ultima di copertina:
Arch. Ernesto Rossi.

© 2005 Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Roma
2ª edizione aggiornata alla Legge 11 febbraio 2005, n. 15

Finito di stampare nel mese di novembre 2005
dalla Società Tipografica romana s.r.l. - Via Carpi, 19 - 00040 Pomezia (Roma)

LA CONFERENZA DEI SERVIZI
Le connesse principali problematiche
(aggiornato alla Legge 11 febbraio 2005, n. 15)

Ciro dell'Acqua
Enrica Zanda

INTRODUZIONE ALLA II EDIZIONE

Di recente il Parlamento, dopo un iter durato due anni, di cui veniva data notizia al capitolo 9 della prima edizione di questo Quaderno Tecnico, ha approvato la legge 11 febbraio 2005, n.15 (pubblicata sulla G.U. n. 42 del 21 febbraio 2005) che introduce modifiche di un certo rilievo alla precedente disciplina della conferenza di servizi.

Si è ritenuto pertanto utile aggiornare il citato Quaderno n.1, che tanto apprezzamento ha riscosso presso gli operatori del settore, con le rettifiche ed integrazioni introdotte dalla nuova normativa, sempre con l'obiettivo di dotare gli Enti d'Ambito Territoriale e gli altri destinatari del Progetto Operativo "Risorse Idriche II Stralcio" di un agile strumento di consultazione che possa essere di supporto alle numerose incombenze operative di loro competenza.

IL DIRETTORE GENERALE
Prof. Ing. Roberto Sabatelli

I QUADERNI TECNICI

Nell'ambito del Programma Operativo Nazionale di Assistenza Tecnica ed Azioni di Sistema (P.O.N. A.T.A.S.) del Q.C.S. 2000/2006 la Direzione Generale per le Reti (DGR) del Dipartimento per il Coordinamento dello Sviluppo del Territorio, per il personale ed i Servizi Generali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) è responsabile del Progetto Operativo (P.O.) "Risorse Idriche – II stralcio" finalizzato, tra l'altro, a fornire alle Regioni ed in particolare agli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) idoneo supporto tecnico nell'assunzione del ruolo operativo che essi devono svolgere sul territorio sulla base di competenze e responsabilità ad essi conferite.

Le attività previste nel P.O., diffuse ed articolate territorialmente, sono tese al conseguimento dell'efficacia del processo di attuazione degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali e si fondano sugli studi di settore e sulle esperienze maturate nell'ambito del Programma Operativo Multiregionale Risorse Idriche del Q.C.S. 1994/1999, che hanno portato il MIT al conseguimento, nell'ambito dello stesso, di lusinghieri risultati.

In questo ambito va inquadrata la pubblicazione di una collana di quaderni tecnici che vertono su tematiche individuate tramite una serie di contatti diretti con i responsabili degli ATO, che hanno così avuto modo di evidenziare le problematiche nelle quali si sono sino ad ora prevalentemente imbattuti.

Il Quaderno n° 1, inerente la Conferenza di Servizi, così come gli altri che seguiranno, non vuol avere la pretesa di costituire una pubblicazione di tipo scientifico sull'argomento, bensì quella di rappresentare uno strumento di lavoro che, attraverso l'esposizione delle risultanze di approfondite conoscenze sulla legislazione in materia, tende a suggerire buone pratiche ed a fornire esempi di modulistica che possono risultare utilizzabili da parte degli operatori del settore, trasmettendo in tal modo agli stessi le esperienze maturate dagli autori nell'ambito della propria attività lavorativa.

IL DIRETTORE GENERALE
Prof. Ing. Roberto Sabatelli

1. Finalità e natura giuridica della conferenza di servizi

1.1. *Le finalità*

La conferenza di servizi appare nel panorama legislativo italiano prima della legge 7 agosto 1990, n. 241 sia pure con riguardo a singoli specifici settori dell'attività della pubblica amministrazione (ad esempio, in tema di progetti per lo smaltimento di rifiuti, di cui alla L 361/87) ovvero per esigenze del tutto contingenti e/o transitorie (quali gli interventi infrastrutturali per i campionati del mondo di calcio del '90 o gli interventi a sostegno delle attività economiche nelle aree interessate dagli eccezionali fenomeni di eutrofizzazione verificatisi nel 1989 nell'Adriatico) ma, è soltanto con l'art. 14 della legge 241/90 (d'ora in avanti, *241*) che l'istituto assume la veste dell'ordinario modello organizzativo con cui affrontare procedimenti amministrativi che interessino più amministrazioni e soggetti pubblici, per assicurare maggiore efficienza ed efficacia all'attività della P.A. in coerenza sia con il principio del buon andamento dell'amministrazione pubblica dettato dall'art. 97 del Costituzione che con lo scopo ultimo della legge stessa.

Le finalità della conferenza di servizi, alla luce della *241* ma anche, e soprattutto, delle modifiche introdotte dalla legge 24 novembre 2000, n.340 (d'ora in avanti *340*) sono duplici: da una parte semplificare e quindi velocizzare il procedimento, dall'altra comparare e coordinare i vari interessi pubblici coinvolti nel procedimento in maniera contestuale ed in un'unica sede fisica ed istituzionale.

Così operando, il beneficio per l'amministrazione che deve assumere l'atto finale, e per i cittadini, destinatari dell'attività amministrativa, almeno nelle aspettative del legislatore, avrebbe dovuto essere rilevante: infatti, chiamando le varie (e in genere numerose) amministrazioni pubbliche a decidere insieme, nello stesso momento, intorno ad unico tavolo, si intendeva porre fine a quello che potremmo definire il giro "delle sette chiese" (intendendo l'iter tra gli uffici delle

svariate amministrazioni competenti, a diverso titolo, ad esprimersi sul progetto o tema in discussione), che comportava un inevitabile dilatarsi del tempo necessario alla definizione del procedimento.

Ferma restando l'esigenza di ciascuna amministrazione di tutelare al meglio il proprio interesse istituzionale, la conferenza di servizi consente di evitare, avendo chiaramente dinanzi il quadro generale dei vari interessi pubblici da coordinare ed in un certo senso equilibrare, gli effetti a volta distorsivi di pronunciamenti spesso fondati su una difesa oltranzista ed isolazionista di un solo ambito di competenza.

1.2. La natura giuridica

Come noto la 241 e la 340 prevedono (art. 14, commi 1 e 3) due figure di conferenza di servizi, una di tipo istruttorio e l'altra di tipo decisorio; noi ci occuperemo di quest'ultima.

Riguardo alla conferenza di servizi gli studiosi (cioè la dottrina) si sono posti il problema, non fine a se stesso ma rilevante soprattutto in tema di legittimazione passiva in sede processuale (ovvero contro quale pronunciamento ricorrere al giudice amministrativo), se ci troviamo dinanzi ad un nuovo organo collegiale, emanazione delle varie amministrazioni partecipanti ovvero semplicemente ad una modalità organizzativa di esercizio dell'attività amministrativa; in tale ultima ipotesi, gli effetti giuridici dell'atto finale del procedimento devono riferirsi esclusivamente all'amministrazione procedente e cioè a quella che ha indetto la conferenza e che assume il provvedimento finale, non già alla conferenza quale collegio.

La questione è stata incidentalmente affrontata dalla Corte Costituzionale e dal Consiglio di Stato¹ che hanno convenuto sulla tesi secondo la quale la confe-

¹ Vedi Corte Costituzionale n.62 dell'8.2.1993 e n.79 del 10.3.1996 e Consiglio Stato, IV sez. n.1193 del 9.7.1999 (in Cons. St. '99, I, 1096) e VI sez. n.491 del 29.1.2002 (in Cons. St., '02, I, 140).

renza costituisce solo un modulo o modello organizzativo-procedimentale e non già un organo speciale autonomo rispetto alle amministrazioni ed ai soggetti pubblici che lo compongono.

Ma se tale assunto può essere condiviso in base alle previsioni della 241 qualche perplessità è stata sollevata alla luce dell'importantissima modifica introdotta dalla 340 che, da ultimo, ha sostituito il principio dell'unanimità delle decisioni in conferenza con quello maggioritario.

Tale variante normativa, peraltro giusta nell'ottica della velocizzazione del procedimento, comporta, nei casi sia necessario avvalersi del principio maggioritario, la modifica del quadro delle attribuzioni ordinarie nel senso che dalle decisioni delle amministrazioni dissenzienti e quindi in minoranza si prescinde in un modo o nell'altro, come vedremo in seguito.

In conseguenza di ciò, secondo alcuni, si rafforza la tesi della conferenza quale organo o ufficio straordinario della P.A., mentre secondo altri viene operato semplicemente uno svilimento o una trasformazione della natura delle decisioni dei dissenzienti da atti vincolanti (autorizzazioni, concessioni, nulla-osta ecc) in meri apporti collaborativi ovvero in pareri parzialmente vincolanti (nel caso di amministrazioni che tutelano interessi primari quali quelli in materia di beni culturali e salute pubblica) di cui la maggioranza può, nel primo caso, non tenere conto *tout court* oppure, nell'altro caso, superare ricorrendo ad organi esterni a livello locale, regionale o governativo, a seconda dell'ambito istituzionale del dissenziente.

Tuttavia, la giurisprudenza più recente, e quindi successiva alla 340, continua a non ritenere sostenibile che il legislatore abbia voluto creare un organo collegiale amministrativo straordinario, transitorio (in attività solo per il tema in discussione in ogni singola conferenza) e distinto dalle amministrazioni che lo compongono, restando così confermata la conseguenza che l'atto impugnabile è solo quello finale assunto dall'amministrazione procedente e non già la determinazione collegiale conclusiva della conferenza, riportata a verbale.

2. Obbligatorietà o meno del ricorso alla conferenza di servizi

La dizione letterale del 1° comma dell'art.14 della 241 (“...qualora sia opportuno.... indice *di regola*...”) faceva propendere per una discrezionalità del ricorso alla conferenza di servizi nel caso in cui fosse necessario acquisire atti di assenso di più amministrazioni pubbliche.

La dottrina al riguardo non ha avuto un indirizzo unanime, ancorché per alcuni l'inciso “di regola” ed i principi informativi già ricordati della stessa 241 ovvero quelli dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa lasciasse presumere che il legislatore volesse fare dell'istituto una modalità per così dire *normale* dell'attività della P.A..²

Stando così le cose, non era infondato ritenere sussistere in capo all'amministrazione deputata a concludere il procedimento l'obbligo di valutare esplicitamente e cioè motivatamente l'inopportunità di prescindere dal nuovo modello di concertazione degli interessi pubblici

Le modifiche introdotte all'art. 14, comma 2, della 241 hanno risolto tale problematica in quanto prevedono espressamente che, laddove si debbano acquisire le determinazioni di altre amministrazioni pubbliche e qualora, una volta richieste, non vengano ottenute entro 30 gg.³ dall'inizio del procedimento, la conferenza è sempre indetta.

Dalla Legge 11.2.2005 n.15 viene inoltre previsto che l'amministrazione procedente può convocare la conferenza anche quando entro tale termine siano pervenuti dissensi di una o più amministrazioni interpellate.

² Cfr. M. A. Sandulli, *Commento all'art.6 della l. 241, AA.VV., Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milano1991, p.102; P. Staffini, *La Conferenza di servizi nell'ordinamento amministrativo: spunti ricostruttivi*, in *Cons. di Stato*, parte II; Francesco Caringella, *La nuova disciplina dei lavori pubblici*, pagg.231 e ss., IPSOA Ed., 2003. Per la giurisprudenza: Tribunale Sup. Acque Pubbliche, 26 maggio 2000, n.66, in *Cons. St.*, 2000, II, 1022.

³ Il termine precedente di 15 gg. è modificato dalla L. 15/2005, art. 8.

È da notare che il legislatore in tale ultimo caso rende facoltativo (“...può” e non come nel comma precedente “La conferenza è sempre indetta...”) il ricorso alla conferenza il cui scopo è quello di verificare se, attraverso un esame congiunto e contestuale delle posizioni di tutte le amministrazioni coinvolte, quelle dissenzienti possano valutare meglio e diversamente la questione su cui si sono espresse sfavorevolmente.

Va anche tenuto conto che nella nuova normativa viene soppresso, al comma 3 dell’art. 14 della 241, il terzo periodo che prevedeva l’inapplicabilità del comma stesso alle opere pubbliche.

L’altro interrogativo che è stato avanzato riguarda le eventuali conseguenze sulla legittimità dell’atto finale del procedimento, nel caso in cui, pur ricorrendo al precitato presupposto dell’obbligo di indire la conferenza di servizi, si sia definito il procedimento prescindendo dalla conferenza ed acquisendo comunque, secondo le “tradizionali” procedure *ante 340*, le pronunce delle altre amministrazioni competenti.

Il principio generale della conservazione degli atti giuridici dovrebbe fare salva la legittimità del procedimento concluso, ma resta da dimostrare se ciò valga anche quando la procedura “tradizionale” abbia richiesto un tempo tale per cui si può rilevare un ritardo rispetto ai termini previsti dalla legge per la definizione delle decisioni della conferenza di servizi ovvero, e soprattutto, quando l’atto sia risultato non solo tardivo ma anche sfavorevole a chi ad esempio ha presentato la richiesta o il progetto; infatti, poiché tale stato di cose ha inciso negativamente su interessi legittimi del destinatario dell’atto amministrativo e non si è percorsa la strada primaria della conferenza rinunciando ad un modello d’azione che, come già visto, ha anche lo scopo di coordinare e concertare le valutazioni e le decisioni riguardo ai vari interessi pubblici coinvolti e di fissare termini perentori per tali decisioni, non si vede perché l’interessato non sia legittimato a ricorrere in sede giurisdizionale per far valutare la correttezza dell’operato della P.A..

3. Indizione e composizione della conferenza

3.1. Quando convocare la conferenza, chi deve convocarla e chi deve prendervi parte.

Allorché il ricorso alla conferenza di servizi sia risultato necessario e cioè, *in primis* quando su un tema o su uno specifico progetto occorre acquisire – per legge statale, regionale o per altra norma di livello inferiore – il parere, il nullaosta, il permesso, l'autorizzazione o comunque l'assenso di più amministrazioni pubbliche (quali, ad esempio, l'Azienda Sanitaria Locale, la Provincia, l'Agenzia dell'ambiente regionale, ove istituita, la Soprintendenza ai beni culturali ovvero il Comune nel cui ambito territoriale ricade il progetto, ecc.) e tali atti non siano pervenuti entro 30 giorni⁴ dalla ricezione della relativa richiesta, va convocata in modo formale la conferenza tenendo presenti le seguenti innovazioni apportate dall'art.10 della Legge n. 15 recentemente approvata:

- a – la prima riunione della conferenza è convocata entro 15 giorni dall'indizione, ovvero nei casi di particolare complessità dell'istruttoria, entro 30 giorni.
- b – La convocazione deve pervenire agli invitati (anche per via telematica o informatica) almeno 5 giorni (*in luogo dei 10 prima previsti*) antecedenti la data della seduta.

La conferenza è indetta dal responsabile del procedimento qualora il medesimo abbia la competenza in base all'ordinamento dell'amministrazione convocante ad assumere l'atto finale; in caso contrario l'indizione della conferenza compete a chi è abilitato a sottoscrivere l'atto conclusivo del procedimento. È appena il caso di sottolineare che per individuare tale organo occorre fare riferimento non solo alla legge statale (ad esempio, al D. Lgv. n. 29/93 ovvero n. 267/2000) ma anche alla legislazione regionale, ai regolamenti ed a norme di livello inferiore quali gli statuti degli enti locali.

⁴ Il termine precedente di 15 gg. è modificato dalla L. 15/2005, art. 8.

Può anche succedere che la “paternità” del procedimento non sia chiara, nel senso che più di una amministrazione abbia competenza o assuma di avere la competenza ad emettere l’atto finale.

In tal caso, salvo che l’individuazione non discenda direttamente dalla legge statale e/o regionale, anche secondo la circolare del Ministro della Funzione Pubblica 13.11.1990, n.57342/7.463 occorre avere riguardo all’amministrazione che ha la competenza primaria o prevalente ed a tale fine è dirimente l’attribuzione della competenza ad assumere l’atto conclusivo del procedimento per definire l’interesse pubblico ritenuto dal legislatore prevalente.

Questione fondamentale è anche l’individuazione delle amministrazioni e degli altri soggetti pubblici da invitare alla conferenza; atteso che in essa devono essere rappresentati e valutati tutti gli interessi pubblici coinvolti nel procedimento secondo l’ordinamento, è essenziale che non vi siano omissioni in proposito.

Poiché la conferenza di servizi sostituisce *in toto* gli atti che singolarmente le varie amministrazioni dovevano assumere prima dell’entrata in vigore della 241, alla conferenza devono essere formalmente invitate tutte le amministrazioni e tutti i soggetti pubblici che, in forza di legge, statale e regionale, nonché di regolamento hanno competenza ad emettere atti di intesa, autorizzazione, nulla osta, concessioni, concerti, permessi o atti di assenso comunque denominati.

Non è pertanto in base ad un generico interesse a conoscere il tema oggetto del procedimento che un’amministrazione può richiedere di essere parte della conferenza, ma occorre essere titolari, in forza dell’ordinamento giuridico, di un potere-dovere ad emettere gli atti sopra indicati.

Quindi, per fare un esempio, ove si debba realizzare un intervento su un immobile non soggetto a vincolo esplicito (cioè formalmente apposto) o implicito (per la semplice appartenenza ad una p.a. o altro soggetto indicato dalla legge)

in forza delle vigenti disposizioni in materia di tutela dei beni culturali, non sono tenuti a partecipare alla conferenza gli organi statali e/o regionali a cui tale tutela è demandata.

3.2. Legittimazione dei rappresentanti delle P.A.

Ai fini della validità delle determinazioni assunte dalla conferenza di servizi e conseguentemente del provvedimento finale è anche rilevante verificare la legittimazione dei rappresentanti delle amministrazioni invitate ad esprimere in via definitiva la volontà dell'ente a cui appartengono.

Come chiaramente detto dal legislatore (art. 14-ter, sesto comma, della 241) “ogni amministrazione convocata alla conferenza partecipa 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”.

Tale disposizione vale non solo per le conferenze di servizio chiamate ad esprimersi su progetti di lavori pubblici in base alla legge n.109/94 e successive modifiche ed integrazioni, ma per qualsivoglia materia oggetto delle decisioni della conferenza.

È importante pertanto, prima di procedere all'esame della questione sottoposta alla conferenza, verificare la veste giuridica oppure che la delega dei rappresentanti delle amministrazioni invitate sia rilasciata dall'organo competente (ovviamente ove diverso da quello che partecipa) oppure riporti gli estremi dell'atto che l'organo competente ha assunto per delegare il proprio rappresentante ad esprimersi in maniera compiuta e vincolante; tali deleghe andranno pertanto allegare al verbale della seduta della conferenza.

Quanto sopra vale soprattutto allorché la manifestazione di volontà dell'ente invitato, con riguardo alla questione oggetto della conferenza, sia attribuita, in base al proprio ordinamento, ad un organo collegiale che, ovviamente, non parte-

cipa ai lavori della conferenza di servizi e che deve quindi pronunciarsi preliminarmente alla conferenza stessa.

Va a tale riguardo segnalato che con decisione 28 luglio 1993, n.348, la Corte Costituzionale ha ritenuto legittimo 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 conferenza.

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 (vedansi i commi 3 e ss. dell'art. 14-ter della 241 e successive modifiche ed integrazioni) acquisisca gli eventuali atti interni alla propria amministrazione imposti dall'ordinamento dell'ente stesso.

Per fare l'esempio di un'opera pubblica, diversa da quelle statali soggette a procedure speciali, che debba ottenere l'assenso (*rectius*: il permesso di costruire) del comune nel cui territorio ricade: se il relativo progetto deve essere sottoposto, in base al regolamento comunale, al parere obbligatorio della Commissione edilizia il rappresentante del comune chiamato in conferenza deve esprimersi dopo aver acquisito tale parere.

Nel caso di strutture complesse come ad esempio le Regioni in cui le molteplici competenze dell'ente sono ripartite in più settori (o uffici o dipartimenti) è bene, ove il tema da esaminare nella convocata conferenza attenga a competenze di più settori della propria amministrazione, che preliminarmente alla partecipazione alla conferenza il designato unico rappresentante attivi una conferenza di servizi interna per acquisire l'avviso di tutti i responsabili competenti in seno all'amministrazione di appartenenza.

In poche parole la definizione del procedimento attraverso la conferenza di servizi non modifica le competenze stabilite per legge, per regolamento (anche

interno) o per statuto nell'ambito delle singole amministrazioni, ma fa sì che gli atti interni alle medesime debbano essere adottati in tempi compatibili con i termini stabiliti direttamente o indirettamente dalla 241 al fine di velocizzare l'intera procedura e di assicurare tempi certi per la sua conclusione fatta salva, in caso di superamento dei termini (come meglio vedremo in seguito), la necessità di procedere ai sensi dell'art.14-ter, comma 7, della 241 (notifica del motivato dissenso entro 30 giorni dall'avvenuta conoscenza delle determinazioni conclusive ovvero, entro lo stesso termine, impugnativa di dette determinazioni).

3.3. I privati possono partecipare alla conferenza?

Con riguardo alla legittimità della partecipazione diretta ai lavori della conferenza c.d. decisoria di un soggetto privato portatore di un interesse comunque tutelato dall'ordinamento giuridico (si pensi ad un'associazione di tutela dell'ambiente ovvero al privato che ha presentato un progetto che investe la competenza di più amministrazioni) si riscontrano opinioni difformi sia in giurisprudenza che in dottrina.

Coloro che intendono negare tale partecipazione sostengono che il legislatore, laddove ha voluto che il privato prendesse parte ai lavori della conferenza di servizi, l'ha espressamente previsto (come nel caso della conferenza ex DPR n.447/98 in tema di sportello unico per le attività produttive).

A tale proposito una norma certa e innovativa viene introdotta, nel caso di concessione di lavori pubblici, dall'art. 8 della nuova legge (n.15 del 11.2.2005) che prevede che la conferenza possa essere indetta direttamente dal concessionario, con il consenso dell'amministrazione concedente, e che, ove la conferenza venga convocata su richiesta del concessionario, questi ha diritto di voto.

Diversamente (vedasi punto 7) i soggetti aggiudicatari di concessione in materia di finanza di progetto partecipano alla conferenza senza diritto di voto.

I sostenitori della possibilità che il privato possa partecipare a tali lavori, sia pure per fornire un apporto collaborativo senza diritto di voto, si rifanno alla

ratio stessa della conferenza ovvero la semplificazione, velocizzazione e completezza della valutazione degli interessi pubblici in ballo; ciò anche 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 stesse.

Per chi scrive se è ragionevole affermare che, salvi i casi in cui ciò discenda espressamente dalla legge, non sussiste alcun obbligo di convocare in conferenza i privati interessati, nulla impedisce che essi possano essere chiamati ad illustrare le proprie ragioni in modo da consentire alle amministrazioni di avere la piena consapevolezza degli interessi coinvolti, che spetta comunque solo a loro salvaguardare.

4. Assensi e dissensi nella conferenza

Molto importante è la nuova disciplina introdotta dall'art. 10 in ordine agli assensi nella conferenza e alla procedura per superare gli avvisi contrari delle amministrazioni preposte alla tutela dei beni storico-artistici, ambientali, paesaggistico-territoriali, della salute pubblica e (questa è la novità) della pubblica incolumità.

Come riportato nel parag. 4 dell'edizione precedente (pag. 17), prima della Legge n. 15/2005 si considerava acquisito l'assenso quando il rappresentante di una o più amministrazioni invitate non si fosse determinato in via definitiva in conferenza nel termine perentorio stabilito dalla stessa conferenza, ovvero in quello massimo previsto dalla legge (90 giorni) ovvero non avesse partecipato, benchè invitato.

Peraltro per far valere tale assenso occorreva attendere 30 giorni dalla ricezione del verbale, in quanto entro tale termine il dissenziente avrebbe potuto inviare il proprio motivato avviso contrario ovvero impugnare il verbale.

Si rilevava, a tale proposito, l'incongruità della norma rispetto al comma 1, dell'art.14-quater, ove è considerata inammissibile ogni forma di dissenso al di fuori della conferenza – sede unica in cui esprimere le determinazioni della P.A. – e ci si augurava che il legislatore intervenisse con misure correttive.

Ora, con l'art. 10 della Legge n. 15/2005 si è effettivamente provveduto ad abrogare la possibilità di inviare dopo la conferenza il motivato dissenso, ovvero di impugnare il verbale: pertanto l'assenso degli assenti, degli indecisi o dei silenti si ha per acquisito subito.

Altra innovazione di grande rilievo ma di non facile interpretazione e applicazione è la sostituzione del principio maggioritario con quello delle “posizioni prevalenti”. In estrema sintesi, mentre prima l'amministrazione procedente assumeva il provvedimento finale anche in presenza di avvisi contrari (fatti salvi i

casi di dissensi da parte dei tutori di interessi della salute pubblica e dei beni culturali ed ambientali), non necessitando l'unanimità degli assenti, oggi dovrà tenere conto delle *posizioni prevalenti* espresse in sede di conferenza.

Il legislatore sembra aver voluto sottolineare non solo che occorre tenere conto del numero delle amministrazioni favorevoli, ma anche del peso specifico delle competenze istituzionali di ciascuna amministrazione presente in conferenza. In realtà non si tratta, sotto il profilo letterale, di un criterio facilmente applicabile, non potendosi “pesare” diversamente istituzioni di pari dignità, salve quelle portatrici di interessi di particolare rilevanza costituzionale quali le P.A. preposte alla salvaguardia della salute pubblica e dei beni storico-artistici, paesaggistici ed ambientali (a cui, come si è accennato, vanno aggiunte quelle competenti in materia di incolumità pubblica) per le quali l'avviso contrario può essere superato con un procedimento extra conferenza.

Per quanto concerne il procedimento in caso di diniego delle autorità preposte alla salvaguardia dei beni culturali e della salute ed incolumità pubblica, per la normativa aggiornata dalla citata Legge 15/2005, si rinvia direttamente all'art. 11 della nuova legge, il cui testo è riportato in allegato alla presente pubblicazione.

5. Limiti dell'ambito decisionale della conferenza

Uno dei quesiti più volte posti dagli operatori pubblici riguarda l'oggetto dell'esame della conferenza ed in particolare se esso può essere costituito da atti amministrativi generali o più precisamente da atti di pianificazione; ci si riferisce in particolare alle variazioni degli strumenti urbanistici.

Secondo la dottrina e la giurisprudenza prevalenti, salvi i casi in cui ciò non sia espressamente previsto dalla legge speciale (ad es. dal DPR n.447/98 in tema di conferenza attinente allo sportello per le attività produttive, pur sussistendo in proposito parecchi dubbi sulla legittimità costituzionale nel caso di decisione senza l'assenso regionale), la conferenza non può apportare varianti allo strumento urbanistico⁵.

In realtà, secondo chi scrive, non si capisce perché, in via di principio, debba essere precluso alla conferenza di determinare con l'approvazione dei progetti anche le conseguenti varianti ad es. al P.R.G.; va infatti ricordato che la *ratio* dell'istituto è, come detto, quella della semplificazione e del coordinamento delle decisioni delle pubbliche amministrazioni e che tali decisioni su un unico tavolo debbono avvenire nel rispetto degli ordinamenti di ciascuna P.A. e, laddove previsto, delle singole competenze costituzionali.

Appare in pratica ragionevole sostenere che le decisioni della conferenza possono riguardare anche progetti in variante o in deroga al piano urbanistico, se i rappresentanti degli enti locali e della regione siano stati legittimati ad esprimersi sugli effetti urbanistici del progetto in esame dalle determinazioni previamente assunte dagli organi collegiali e salvo a sottoporre il deliberato della conferenza a forme di pubblicità che consentano la conoscenza da parte dei cittadini per le eventuali osservazioni: operando in tal modo non si verificherebbe alcuna deroga alle competenze in materia urbanistica dei consigli comunali e delle giunte regionali.

⁵ Cons. Stato, Sez. V, 3.2000, n.3830, in *Cons. St.*, 2000, I, 1681; TAR Lecce, Sez. I, 22.11.2002, n.6551, in *ITAR*, 2002, I, 437. Contro Cons. Stato, Sez.IV, n.1152 dell'1.3.2001.

È evidente, alla luce di quanto sopra detto, che nessuna variante al piano urbanistico può ritenersi legittima senza l'assenso della regione (o dell'ente locale a cui la legge regionale abbia delegato la competenza in materia) salvi i casi in cui il dissenso sia superabile per legge dalle determinazioni del Consiglio dei Ministri, al quale partecipi il Presidente della regione stessa (art. 14-quater, comma 4, della *241*, come modificato dall'art. 12 della *340*).

6. Il provvedimento finale

Come già evidenziato le determinazioni conclusive favorevoli, assunte all'unanimità o a maggioranza (secondo quanto prima visto), riportate a verbale ed espresse nel corso della conferenza dai soggetti partecipanti, legittimati ad esprimere in via definitiva la volontà dell'ente che rappresentano (vedi 3.2.), sostituiscono a tutti gli effetti ogni atto comunque denominato di competenza delle amministrazioni convocate.

Sulla base di tale verbale e conformemente alle decisioni ivi riportate, l'amministrazione competente (che di regola è quella che ha convocato la conferenza) assume l'atto finale conclusivo del procedimento (art. 14-ter, comma 9, della 241), oggi comma 6 bis dell'art. 14-ter): all'esito dei lavori della conferenza, ed in ogni caso scaduto il termine di cui al comma 3, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede.

7. La conferenza di servizi per i progetti di lavori pubblici

L'art. 7 della c.d. legge Merloni dell'11 febbraio 1994, n. 109 e successive modifiche ed integrazioni, ha previsto che si ricorra *obbligatoriamente* alla conferenza di servizi, ai sensi dell'art. 14 della 241, allorché sul progetto debbano essere acquisiti pareri, autorizzazioni, licenze, nulla osta ed assensi comunque denominati, e ciò senza richiedere prima in via per così dire tradizionale tali atti (a differenza di quanto previsto dall'art. 14, comma 2, della 241, come detto al par. 2).

Il legislatore ha però previsto altre specificità; ovvero:

- la convocazione è a cura dell'amministrazione aggiudicatrice su proposta del responsabile unico del procedimento e non già a cura di quest'ultimo (anche se in forza dello statuto dell'ente e del D. Lgv. n. 29/93, trattandosi di attività di gestione e quindi di competenza dei dirigenti, le due figure possono coincidere). Tale diversità rispetto alle previsioni della normativa generale è certo meno rilevante in confronto ad altri casi quale ad es. quello della conferenza di servizi di cui all'art. 1, comma 7 del decreto-legge 8.8.1994, n.507 convertito con modifiche nella legge n.584/94 in materia di dighe che attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri la competenza a promuovere la conferenza;
- il termine assegnato per l'invio del progetto alle altre amministrazioni chiamate a prendere parte alla conferenza è di non meno di 30 giorni prima della data di convocazione (quando ex art. 14-ter della 241 e successive modifiche è di almeno 10 gg.);
- il progetto da sottoporre alla conferenza è quello definitivo, pur potendosi essa esprimere sul progetto preliminare per concordare le condizioni necessarie per ottenere su quello definitivo gli assensi delle altre amministrazioni;
- nel caso in cui il rappresentante di una amministrazione invitata sia assente o privo del potere di rappresentanza, la conferenza è riconvocata per una sola

volta, tra il decimo ed il quindicesimo giorno dalla prima convocazione; qualora si ripresenti il caso di assenza o di difetto di delega, la conferenza decide prescindendo dalla totalità dei convocati e dall'adeguatezza dei poteri di rappresentanza.

La nuova normativa (legge n. 15/2005) introduce ex novo l'art. 14-quinquies che prevede la partecipazione alla conferenza sul progetto definitivo, però senza diritto di voto, anche dei soggetti aggiudicatari della procedura di project financing ex art. 37-bis e ss. della legge n. 109/94 e ss.mm.ii.

Va sottolineato peraltro che, se la normativa della 241 e successive modifiche ed integrazioni, riferita alla conferenza di servizi è applicabile a tutte le amministrazioni, quella sui lavori pubblici si applica invece, solo alle opere statali; per quelle di competenza regionale o locale infatti, sono le stesse regioni a statuto ordinario che devono – come previsto dall'art. 7, comma 14, della c.d. legge Merloni e successive modificazioni ed integrazioni – disciplinare la conferenze di servizi, sia pure conformandosi ai principi di cui al suddetto articolo.

8. Una conferenza di servizi speciale: quella della c.d. legge Obiettivo

Con il decreto legislativo 20 agosto 2002, n.190 attuativo della delega contenuta nella legge n.443/01 (c.d. legge Obiettivo), riguardo alla conferenza di servizi per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici e di interesse nazionale sono state poste una serie di disposizioni derogatorie della normativa dell'art. 14 della 241 e successive modifiche ed integrazioni di cui ci siamo occupati in precedenza.

Pur non trattandosi dell'unico caso di legislazione speciale di settore in deroga alla normativa generale in tema di conferenza di servizi, vale la pena spendere qualche parola in considerazione della particolare importanza degli interventi in questione.

L'art. 3, comma 5, del D. Lgv. n. 190/2002 prevede espressamente che il progetto preliminare non è sottoposto alla conferenza dei servizi a differenza di quanto previsto dall'art. 14-bis della 241 e dell'art. 7, comma 8, della legge 109/1994 e successive modifiche ed integrazioni.

Tale deroga fa dunque sì che, per tale progetto, il processo di acquisizione degli atti di competenza delle altre amministrazioni statali, regionali e provinciali autonome sia quello tradizionale (novanta giorni – lo stesso previsto per la conferenza di servizi) a cui devono aggiungersi 60 giorni di tempo entro cui il Ministero delle Infrastrutture deve formulare la proposta al CIPE e, qualora non siano pervenuti entro il termine prescritto uno o più dei pareri delle amministrazioni di cui sopra, ulteriori 30 giorni.

Inoltre va tenuto presente che il CIPE, ricevuta la proposta del Ministero, si pronuncia nei successivi 30 giorni, ove non sussista un motivato dissenso di qualche regione o provincia autonoma; in caso contrario viene posta in essere una procedura che necessita di vari altri mesi prima di giungere alle decisioni definitive del governo.

L'altra particolarità introdotta dal D. Lgv. n. 190/02 (ancorché comune ad altri casi di leggi speciali di settore) è costituita dall'automatica variazione degli strumenti urbanistici vigenti ed adottati conseguente all'approvazione del progetto che comporta anche (e ciò è del tutto nuovo) l'acquisizione dell'accertamento della compatibilità ambientale.

Anche con riguardo al progetto definitivo è esplicitamente prevista (art. 4, comma 4, del D. Lgv. n. 190/02) l'inapplicabilità della normativa generale in tema di conferenze di servizi in quanto quest'ultima non ha alcun potere decisivo ma soltanto compiti istruttori, essendo in ogni caso rimesso al CIPE l'atto di approvazione.

9. Riepilogo degli adempimenti e fac-simile di atti.

Ricapitolando quanto sino ad ora esposto vediamo in concreto come operare in tema di conferenza di servizi.

9.1. Convocazione della conferenza.

Allorché un'iniziativa dell'amministrazione richieda per poter giungere a conclusione (con l'assunzione di un provvedimento) l'avallo, sotto forma di parere, di nulla-osta, di permesso ecc., di altra o altre amministrazioni statali, regionali o locali o di aziende di pubblico servizio (quali la ASL o una S.p.A. attraverso la quale ad es. un Comune eroga servizi di sua competenza, ex artt.113 bis e ss. del T.U. n.267/00) viene inviata a tali amministrazioni e soggetti, da parte del responsabile del procedimento, la formale richiesta di parere, nulla-osta ecc. completa di tutta la documentazione necessaria per l'esame.

A tale proposito l'invio deve essere fatto con modalità tali che consentano di avere subito certezza della data di ricezione in quanto da essa decorre il termine per ricorrere alla conferenza di servizi; al riguardo va detto che è rilevante la data in cui la richiesta arriva al protocollo dell'amministrazione ricevente e non quando essa perviene al Dirigente o funzionario competente nell'ambito della medesima.

Decorsi 15 giorni dal ricevimento degli atti senza che sia pervenuto il parere, il permesso o quanto altro richiesto o anche qualora la determinazione richiesta sia negativa si procede a convocare la conferenza ai sensi dell'art. 14, comma 3, della 241.

Nulla impedisce, specie se si tratta di acquisire su "pratiche" particolarmente complesse il giudizio tecnico di più soggetti pubblici, di ricorrere sin dall'inizio alla conferenza (art. 14, comma 1, della 241).

La scelta tra i due modi di acquisizione delle determinazioni delle altre amministrazioni si deve anche basare sulla "qualità" dei rapporti tra l'ente richiedente

e le altre amministrazioni e sull'esperienza acquisita con riguardo ai per così dire ordinari tempi di risposta delle medesime.

In poche parole, ove i rapporti di collaborazione tra amministrazioni siano buoni ed il ricevente abbia già dato prova di tempestività nell'evadere le richieste di parere, vale la pena in linea di principio percorrere la via tradizionale.

Quanto ai contenuti della lettera di convocazione della conferenza (vedi fac-simile) è opportuno ricordare esplicitamente che ogni amministrazione partecipa attraverso un unico rappresentante legittimato dall'ordinamento ovvero per delega dell'organo competente ad esprimere in modo vincolante la volontà della propria amministrazione e che nella prima seduta verrà determinato il termine per pervenire alla determinazione conclusiva (ai sensi dell'art. 14-ter, commi 3 e 6).

Va altresì ricordato che qualora qualche amministrazione invitata non possa partecipare e richieda uno spostamento della riunione la nuova data va concordata comunque entro i dieci giorni successivi (per una sola volta, tra il decimo ed il quindicesimo dalla prima convocazione, per progetti di lavori pubblici).

9.2. Verifiche dei partecipanti alla conferenza e verbalizzazione delle sedute.

Alla luce di quanto appena ricordato, preliminarmente all'avvio dei lavori della conferenza è necessario procedere alla verifica delle presenze di tutti gli enti inviati e dell'effettiva rappresentatività degli intervenuti anche ovviamente con riguardo al rappresentante dell'amministrazione procedente; a tale adempimento provvede chi presiede la conferenza ovvero il rappresentante dell'amministrazione (cioè il responsabile del procedimento ove competente ad adottare l'atto finale) che l'ha convocata, di concerto con gli interessati.

Per poter assumere in modo vincolante le decisioni spettanti alla propria amministrazione occorre avere la veste giuridica o per la qualifica rivestita

ovvero per delega scritta da parte dell'organo competente che va allegata al verbale.

Vale la pena ricordare che solo nel caso di conferenze aventi ad oggetto progetti di lavori pubblici, e se le regioni hanno adottato la stessa disciplina dell'art. 7, comma 12, della legge n. 109 e successive modifiche ed integrazioni, la mancanza in capo a qualche convenuto del potere di rappresentanza comporta la riconvocazione della conferenza per una sola volta tra il decimo ed il quindicesimo giorno successivo alla data della prima convocazione; se anche in seconda convocazione permanga il problema le decisioni si assumono a maggioranza prescindendo dalla presenza dell'amministrazione priva di adeguata rappresentatività.

La verbalizzazione (vedi fac-simile) delle sedute è curata direttamente dall'amministrazione che ha convocato la conferenza e deve dare conto nominativamente di tutte le presenze, delle eventuali assenze, delle deleghe ed in maniera sintetica ma precisa dei giudizi espressi dalle varie amministrazioni, siano essi favorevoli che di dissenso (ricordando che in caso di dissensi immotivati o non specificatamente riferiti al tema in discussione gli stessi sono per legge inammissibili).

Al fine di evitare equivoci si consiglia comunque di predisporre un modulo (vedi fac-simile) per ogni intervenuto ove gli stessi possano riportare e sottoscrivere la propria decisione che andrà poi allegata al verbale della riunione che potrà essere quindi sottoscritto soltanto da chi svolge le funzioni di presidente.

Dopo aver verificato la validità della seduta va concordato (e verbalizzato) il termine entro il quale vanno assunte le definitive decisioni che non può eccedere i 90 giorni (salvo il caso dell'art. 14-ter, comma 4, di acquisizione del VIA); tale termine è perentorio.

Conclusi i lavori della conferenza e prima di assumere il provvedimento finale il verbale o i verbali vanno inviati a tutte le amministrazioni che sono interve-

nute e che si sono espresse in quanto le decisioni verbalizzate sostituiscono tutti gli atti di competenza delle suddette amministrazioni e dovranno essere pertanto, inseriti nei fascicoli afferenti alla questione.

Va infine segnalato che, nonostante le verifiche effettuate sulla legittimazione dei rappresentanti, possono sorgere dubbi al riguardo, per cui la carenza di potere potrebbe richiedere per qualche amministrazione una ratifica da parte dell'organo competente; se ciò accade tale ratifica deve intervenire nel termine massimo come sopra stabilito.

Prima di adottare il provvedimento finale non solo per i progetti di LL.PP. o per quelli soggetti a VIA (per quali è obbligatorio, ex art. 7, comma 9 legge n.109 ed art. 14-ter della legge 241) ma per ogni questione definita attraverso la conferenza è norma di buona amministrazione assicurare qualche forma di pubblicità alle decisioni adottate ad es. depositando per un certo periodo di tempo gli atti presso la sede dell'amministrazione procedente e dandone notizia su quotidiano.

9.3. Fac-simile lettera di convocazione

INTESTAZIONE AMM.NE

.....

Prot. n.

Data.....⁽¹⁾

DESTINATARI

.....

.....

Oggetto: convocazione, ai sensi dell'art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni, della conferenza di servizi per l'approvazione del.....

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 14 della legge 7 agosto 1990, n.241 e successive modificazioni ed integrazioni, è convocata per il giorno alle ore presso la sede di la conferenza di servizi per l'esame e l'approvazione del di cui agli allegati⁽²⁾ alla presente.

Si ricorda che, a norma dell'art. 14 – ter, comma 6, della citata legge 241, ciascuna di codeste amministrazioni⁽³⁾ partecipa alla conferenza attraverso un unico rappresentante legittimato dall'organo competente ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'ente che rappresenta su tutte le decisioni di competenza dello stesso.

Pertanto dovrà essere prodotta per essere allegata al verbale della conferenza apposita delega.

Nel caso in cui il rappresentante per la veste giuridica e per le funzioni assegnategli non abbisogni di tale delega lo dichiarerà a verbale.

(1) anteriore di almeno dieci giorni a quella della seduta

(2) se necessari

(3) e, se del caso, di codesti enti, aziende ecc.

Qualora qualcuno dei destinatari della presente risulti impossibilitato ad intervenire è pregato di informare tempestivamente lo scrivente Ufficio che provvederà a riconvocare la conferenza di servizi per una nuova data che comunque, a norma di legge, sarà fissata entro dieci giorni da quella prevista dalla presente nota.

Si ringrazia per la collaborazione.

Il Responsabile del procedimento⁽⁴⁾

All. n.... ⁽⁵⁾

(4) ovvero il rappresentante legale dell'amm.ne o colui che è competente ad assumere l'atto finale

(5) eventualmente

9.4 *Fac-simile modulo decisioni*

Conferenza di servizi avente ad oggetto

.....
.....
.....

Il sottoscrittoin rappresentanza del
nella seduta del della conferenza di servizi in oggetto approva il progetto⁽¹⁾
ovvero non approva in quanto

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

data

Firma

(1) (o altro) (eventualmente con le seguenti prescrizioni o condizioni)

9.5 Fac-simile verbale

Intestazione amministrazione precedente

Verbale della conferenza di servizi del avente ad oggetto

Il giorno alle ore nella sede di, a seguito della lettera di convocazione prot. del, sono convenuti alla conferenza di servizi il in rappresentanza di il in rappresentanza di il in rappresentanza di come da delega /deleghe che si allega/allegano al presente verbale.

Assistono il che assolve alle funzioni di verbalizzante ed il in qualità di⁽¹⁾

Il Presidente⁽²⁾ , a ciò invitato, illustra il⁽³⁾ della conferenza.

Prende la parola il il quale a nome della propria amministrazione ritiene di poter esprimere l'avviso che
.....
.....

Dare conto sinteticamente dei vari interventi e della eventuale discussione.

(Ove necessari: in base alla discussione, il Presidente ritiene di aggiornare i lavori al giorno e propone di fissare in giorni – a partire da oggi –

(1) ad. es. di progettista

(2) o altro, ad es. il progettista

(3) tema in oggetto

il termine massimo entro cui pervenire alla decisione conclusiva (tale determinazione, a seconda dell'andamento della discussione, può essere rinviata anche alla seduta successiva).

La proposta di fissazione del termine viene approvata all'unanimità ovvero a maggioranza (in tale seconda ipotesi dare conto dei dissenzienti).

(Ove trattasi di decisione definitiva: il Presidente, preso atto delle determinazioni assunte dai rappresentanti delle amministrazioni presenti dichiara approvato all'unanimità o a maggioranza il oggetto della presente conferenza), per cui in conformità a tali decisioni la propria amministrazione assumerà il provvedimento di propria competenza.

Nell'eventualità di dissenso da parte di amministrazione preposta alla tutela di interessi sensibili (beni culturali e salute pubblica): il Presidente, preso atto dell'avviso contrario della (ad es. ASL, Soprintendenza, Assessorato all'Ambiente della Regione/Provincia o altro) dichiara che la propria amministrazione attiverà procedura di legge prevista dall'art.14 – quarter della legge 241/90 rimettendo al la decisione definitiva e dell'esito di tale procedura sarà data informazione alle amministrazioni oggi convocate.

Alle ore il Presidente dichiara chiusi i lavori della conferenza.

IL PRESIDENTE

10. Appendice normativa

L. 7 agosto 1990, n. 241

*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo
e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*

Capo I – Principi

1. Principi generali dell'attività amministrativa.

1. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario.

1-bis. La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente.

1-ter. I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei principi di cui al comma 1.

2. La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria

2. Conclusione del procedimento.

1. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso.

2. Con uno o più regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della *legge 23 agosto 1988, n. 400*, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, sono stabiliti i termini entro i quali i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali devono concludersi, ove

non siano direttamente previsti per legge. Gli enti pubblici nazionali stabiliscono, secondo i propri ordinamenti, i termini entro i quali devono concludersi i procedimenti di propria competenza. I termini sono modulati tenendo conto della loro sostenibilità, sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, e della natura degli interessi pubblici tutelati e decorrono dall'inizio di ufficio del procedimento o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte.

3. Qualora non si provveda ai sensi del comma 2, il termine è di novanta giorni.

4. Nei casi in cui leggi o regolamenti prevedono per l'adozione di un provvedimento l'acquisizione di valutazioni tecniche di organi o enti appositi, i termini di cui ai commi 2 e 3 sono sospesi fino all'acquisizione delle valutazioni tecniche per un periodo massimo comunque non superiore a novanta giorni. I termini di cui ai commi 2 e 3 possono essere altresì sospesi, per una sola volta, per l'acquisizione di informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni. Si applicano le disposizioni dell'articolo 14, comma 2.

5. Salvi i casi di silenzio assenso, decorsi i termini di cui ai commi 2 o 3, il ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 21-bis della *legge 6 dicembre 1971, n. 1034*, può essere proposto anche senza necessità di diffida all'amministrazione inadempiente, fintanto che perdura l'inadempimento e comunque non oltre un anno dalla scadenza dei termini di cui ai predetti commi 2 o 3. Il giudice amministrativo può conoscere della fondatezza dell'istanza. È fatta salva la riproposibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti.

3. Motivazione del provvedimento.

1. Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.

2. La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale.

3. Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama.

4. In ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere.

3-bis. Uso della telematica.

1. Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati

Capo II – Responsabile del procedimento

4. Unità organizzativa responsabile del procedimento.

1. Ove non sia già direttamente stabilito per legge o per regolamento, le pubbliche amministrazioni sono tenute a determinare per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza l'unità organizzativa responsabile della istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale.

2. Le disposizioni adottate ai sensi del comma 1 sono rese pubbliche secondo quanto previsto dai singoli ordinamenti.

5. Responsabile del procedimento.

1. Il dirigente di ciascuna unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità della istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale.

2. Fino a quando non sia effettuata l'assegnazione di cui al comma 1, è considerato responsabile del singolo procedimento il funzionario preposto alla unità organizzativa determinata a norma del comma 1 dell'articolo 4.

3. L'unità organizzativa competente e il nominativo del responsabile del procedimento sono comunicati ai soggetti di cui all'articolo 7 e, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse.

6. Compiti del responsabile del procedimento.

1. Il responsabile del procedimento:

- a) valuta, ai fini istruttori, le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione di provvedimento;
- b) accerta di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erranee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali;
- c) propone l'indizione o, avendone la competenza, indice le conferenze di servizi di cui all'articolo 14;
- d) cura le comunicazioni, le pubblicazioni e le notificazioni previste dalle leggi e dai regolamenti;
- e) adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmette gli atti all'organo competente per l'adozione. 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.

Capo III – Partecipazione al procedimento amministrativo

7. Comunicazione di avvio del procedimento.

1. Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono

intervenirvi. Ove parimenti non sussistano le ragioni di impedimento predette, qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento.

2. Nelle ipotesi di cui al comma 1 resta salva la facoltà dell'amministrazione di adottare, anche prima della effettuazione delle comunicazioni di cui al medesimo comma 1, provvedimenti cautelati.

8. Modalità e contenuti della comunicazione di avvio del procedimento.

1. L'amministrazione provvede a dare notizia dell'avvio del procedimento mediante comunicazione personale.

2. Nella comunicazione debbono essere indicati:

- a) l'amministrazione competente;
- b) l'oggetto del procedimento promosso;
- c) l'ufficio e la persona responsabile del procedimento;
- c-bis) la data entro la quale, secondo i termini previsti dall'articolo 2, commi 2 o 3, deve concludersi il procedimento e i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione;
- c-ter) nei procedimenti ad iniziativa di parte, la data di presentazione della relativa istanza;
- d) l'ufficio in cui si può prendere visione degli atti.

3. Qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'amministrazione provvede a rendere noti gli elementi di cui al comma 2 mediante forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima.

4. L'omissione di taluna delle comunicazioni prescritte può essere fatta valere solo dal soggetto nel cui interesse la comunicazione è prevista.

9. Intervento nel procedimento.

1. Qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nei procedimenti.

10. Diritti dei partecipanti al procedimento.

1. I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto:

- a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24;
- b) di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento.

10-bis. Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza.

1. 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. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. La comunicazione di cui al primo periodo interrompe i termini per concludere il procedimento che iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alle procedure concorsuali e ai procedimenti in materia previdenziale e assistenziale sorti a seguito di istanza di parte e gestiti dagli enti previdenziali.

11. Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento.

1. In accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'articolo 10, l'amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo.

1-bis. Al fine di favorire la conclusione degli accordi di cui al comma 1, il responsabile del procedimento può predisporre un calendario di incontri cui invi-

ta, separatamente o contestualmente, il destinatario del provvedimento ed eventuali controinteressati.

2. Gli accordi di cui al presente articolo debbono essere stipulati, a pena di nullità, per atto scritto, salvo che la legge disponga altrimenti. Ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili.

3. Gli accordi sostitutivi di provvedimenti sono soggetti ai medesimi controlli previsti per questi ultimi.

4. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione recede unilateralmente dall'accordo, salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato.

4-bis. A garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione conclude accordi nelle ipotesi previste al comma 1, la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento.

5. Le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi di cui al presente articolo sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

12. Provvedimenti attributivi di vantaggi economici.

1. La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni precedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.

2. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al medesimo comma 1.

13. Ambito di applicazione delle norme sulla partecipazione.

1. Le disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti nor-

mativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione.

2. Dette disposizioni non si applicano altresì ai procedimenti tributari per i quali restano parimenti ferme le particolari norme che li regolano, nonché ai procedimenti previsti dal *decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 15 marzo 1991, n. 82*, e successive modificazioni, e dal *decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119*, e successive modificazioni.

Capo IV – Semplificazione dell'azione amministrativa

14. Conferenza di servizi.

1. Qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente indice di regola 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.

3. La conferenza di servizi può essere convocata anche per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime 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.

14-bis. Conferenza di servizi preliminare.

1. La conferenza di servizi può essere convocata per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi, su motivata richiesta dell'interessato, documentata, in assenza di un progetto preliminare, da uno studio di fattibilità, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivo, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari atti di consenso. In tale caso la conferenza si pronuncia entro trenta giorni dalla data della richiesta e i relativi costi sono a carico del richiedente.

2. Nelle procedure di realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico, la conferenza di servizi si esprime sul progetto preliminare al fine di indicare quali siano le condizioni per ottenere, sul progetto definitivo, le intese, i pareri, le concessioni, le autorizzazioni, le licenze, i nulla osta e gli assensi, comunque denominati, richiesti dalla normativa vigente. In tale sede, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, si pronunciano, per quanto riguarda l'interesse da ciascuna tutelato, sulle soluzioni progettuali prescelte. Qualora non emergano, sulla base della documentazione disponibile, elementi comunque preclusivi della realizzazione del progetto, le suddette amministrazioni indicano, entro quarantacinque giorni, le condizioni e gli elementi necessari per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, gli atti di consenso.

3. Nel caso in cui sia richiesta VIA, la conferenza di servizi si esprime entro trenta giorni dalla conclusione della fase preliminare di definizione dei contenuti dello studio d'impatto ambientale, secondo quanto previsto in materia di VIA. Ove tale conclusione non intervenga entro novanta giorni dalla richiesta di cui al

comma 1, la conferenza di servizi si esprime comunque entro i successivi trenta giorni. Nell'ambito di tale conferenza, l'autorità competente alla VIA si esprime sulle condizioni per la elaborazione del progetto e dello studio di impatto ambientale. In tale fase, che costituisce parte integrante della procedura di VIA, la suddetta autorità esamina le principali alternative, compresa l'alternativa zero, e, sulla base della documentazione disponibile, verifica l'esistenza di eventuali elementi di incompatibilità, anche con riferimento alla localizzazione prevista dal progetto e, qualora tali elementi non sussistano, indica nell'ambito della conferenza di servizi le condizioni per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, i necessari atti di consenso.

3-bis. Il dissenso espresso in sede di conferenza preliminare da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità, con riferimento alle opere interregionali, è sottoposto alla disciplina di cui all'articolo 14-*quater*, comma 3.

4. Nei casi di cui ai commi 1, 2 e 3, la conferenza di servizi si esprime allo stato degli atti a sua disposizione e le indicazioni fornite in tale sede possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento, anche a seguito delle osservazioni dei privati sul progetto definitivo.

5. Nel caso di cui al comma 2, il responsabile unico del procedimento trasmette alle amministrazioni interessate il progetto definitivo, redatto sulla base delle condizioni indicate dalle stesse amministrazioni in sede di conferenza di servizi sul progetto preliminare, e convoca la conferenza tra il trentesimo e il sessantesimo giorno successivi alla trasmissione. In caso di affidamento mediante appalto concorso o concessione di lavori pubblici, l'amministrazione aggiudicatrice convoca la conferenza di servizi sulla base del solo progetto preliminare, secondo quanto previsto dalla *legge 11 febbraio 1994, n. 109*, e successive modificazioni.

14-ter. Lavori della conferenza di servizi.

01. La prima riunione della conferenza di servizi è convocata entro quindici giorni ovvero, in caso di particolare complessità dell'istruttoria, entro trenta giorni dalla data di indizione.

1. La conferenza di servizi assume le determinazioni relative all'organizzazione dei propri lavori a maggioranza dei presenti.

2. La convocazione della prima riunione della conferenza di servizi deve pervenire alle amministrazioni interessate, anche per via telematica o informatica, almeno cinque giorni prima della relativa data. Entro i successivi cinque giorni, le amministrazioni convocate possono richiedere, qualora impossibilitate a partecipare, l'effettuazione della riunione in una diversa data; in tale caso, l'amministrazione precedente concorda una nuova data, comunque entro i dieci giorni successivi alla prima.

3. Nella prima riunione della conferenza di servizi, o comunque in quella immediatamente successiva alla trasmissione dell'istanza o del progetto definitivo ai sensi dell'articolo 14-*bis*, le amministrazioni che vi partecipano determinano il termine per l'adozione della decisione conclusiva. I lavori della conferenza non possono superare i novanta giorni, salvo quanto previsto dal comma 4. Decorsi inutilmente tali termini, l'amministrazione precedente provvede ai sensi dei commi 6-*bis* e 9 del presente articolo.

4. Nei casi in cui sia richiesta la VIA, la conferenza di servizi si esprime dopo aver acquisito la valutazione medesima ed il termine di cui al comma 3 resta sospeso, per un massimo di novanta giorni, fino all'acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale. Se la VIA non interviene nel termine previsto per l'adozione del relativo provvedimento, l'amministrazione competente si esprime in sede di conferenza di servizi, la quale si conclude nei trenta giorni successivi al termine predetto. Tuttavia, a richiesta della maggioranza dei soggetti partecipanti alla conferenza di servizi, il termine di trenta giorni di cui al precedente periodo è prorogato di altri trenta giorni nel caso che si appalesi la necessità di approfondimenti istruttori.

5. Nei procedimenti relativamente ai quali sia già intervenuta la decisione concernente la VIA le disposizioni di cui al comma 3 dell'articolo 14-*quater*, nonché quelle di cui agli articoli 16, comma 3, e 17, comma 2, si applicano alle sole amministrazioni preposte alla tutela della salute, del patrimonio storico-artistico e della pubblica incolumità.

6. 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.

6-*bis*. All'esito dei lavori della conferenza, e in ogni caso scaduto il termine di cui al comma 3, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede.

7. Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata.

8. In sede di conferenza di servizi possono essere richiesti, per una sola volta, ai proponenti dell'istanza o ai progettisti chiarimenti o ulteriore documentazione. Se questi ultimi non sono forniti in detta sede, entro i successivi trenta giorni, si procede all'esame del provvedimento.

9. Il provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva di cui al comma 6-*bis* sostituisce, a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla predetta conferenza.

10. Il provvedimento finale concernente opere sottoposte a VIA è pubblicato, a cura del proponente, unitamente all'estratto della predetta VIA, nella Gazzetta Ufficiale o nel Bollettino regionale in caso di VIA regionale e in un quotidiano a diffusione nazionale. Dalla data della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale decorrono i termini per eventuali impugnazioni in sede giurisdizionale da parte dei soggetti interessati.

14-quater. Effetti del dissenso espresso nella conferenza di servizi.

1. 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, deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso.

2. [Se una o più amministrazioni hanno espresso nell'ambito della conferenza il proprio dissenso sulla proposta dell'amministrazione procedente, quest'ultima,

entro i termini perentori indicati dall'articolo 14-ter, comma 3, assume comunque la determinazione di conclusione del procedimento sulla base della maggioranza delle posizioni espresse in sede di conferenza di servizi. La determinazione è immediatamente esecutiva].

3. Se il motivato dissenso è espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la decisione è rimessa dall'amministrazione procedente, entro dieci giorni: a) al Consiglio dei Ministri, in caso di dissenso tra amministrazioni statali; b) alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata "Conferenza Stato-regioni", in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali; c) alla Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del *decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali. Verificata la completezza della documentazione inviata ai fini istruttori, la decisione è assunta entro trenta giorni, salvo che il Presidente del Consiglio dei Ministri, della Conferenza Stato-regioni o della Conferenza unificata, valutata la complessità dell'istruttoria, decida di prorogare tale termine per un ulteriore periodo non superiore a sessanta giorni.

3-bis. Se il motivato dissenso è espresso da una regione o da una provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, la determinazione sostitutiva è rimessa dall'amministrazione procedente, entro dieci giorni: a) alla Conferenza Stato-regioni, se il dissenso verte tra un'amministrazione statale e una regionale o tra amministrazioni regionali; b) alla Conferenza unificata, in caso di dissenso tra una regione o provincia autonoma e un ente locale. Verificata la completezza della documentazione inviata ai fini istruttori, la decisione è assunta entro trenta giorni, salvo che il Presidente della Conferenza Stato-regioni o della Conferenza unificata, valutata la complessità dell'istruttoria, decida di prorogare tale termine per un ulteriore periodo non superiore a sessanta giorni.

3-ter. Se entro i termini di cui ai commi 3 e 3-bis la Conferenza Stato-regioni o la Conferenza unificata non provvede, la decisione, su iniziativa del Ministro per gli affari regionali, è rimessa al Consiglio dei Ministri, che assume la determinazione sostitutiva nei successivi trenta giorni, ovvero, quando verta in materia non attri-

buita alla competenza statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, e dell'articolo 118 della *Costituzione*, alla competente Giunta regionale ovvero alle competenti Giunte delle province autonome di Trento e di Bolzano, che assumono la determinazione sostitutiva nei successivi trenta giorni; qualora la Giunta regionale non provveda entro il termine predetto, la decisione è rimessa al Consiglio dei Ministri, che delibera con la partecipazione dei Presidenti delle regioni interessate.

3-quater. In caso di dissenso tra amministrazioni regionali, i commi 3 e *3-bis* non si applicano nelle ipotesi in cui le regioni interessate abbiano ratificato, con propria legge, intese per la composizione del dissenso ai sensi dell'articolo 117, ottavo comma, della *Costituzione*, anche attraverso l'individuazione di organi comuni competenti in via generale ad assumere la determinazione sostitutiva in caso di dissenso.

3-quinquies. Restano ferme le attribuzioni e le prerogative riconosciute alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano dagli statuti speciali di autonomia e dalle relative norme di attuazione.

4. [Quando il dissenso è espresso da una regione, le determinazioni di competenza del Consiglio dei ministri previste al comma 3 sono adottate con l'intervento del presidente della giunta regionale interessata, al quale è inviata a tal fine la comunicazione di invito a partecipare alla riunione, per essere ascoltato, senza diritto di voto].

5. Nell'ipotesi in cui l'opera sia sottoposta a VIA e in caso di provvedimento negativo trova applicazione l'articolo 5, comma 2, lettera *c-bis*), della *legge 23 agosto 1988, n. 400*, introdotta dall'articolo 12, comma 2, del *decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303*.

***14-quinquies.* Conferenza di servizi in materia di finanza di progetto.**

1. Nelle ipotesi di conferenza di servizi finalizzata all'approvazione del progetto definitivo in relazione alla quale trovino applicazione le procedure di cui agli articoli *37-bis* e seguenti della *legge 11 febbraio 1994, n. 109*, sono convocati alla conferenza, senza diritto di voto, anche i soggetti aggiudicatari di concessione individuati all'esito della procedura di cui all'articolo *37-quater* della *legge n. 109 del 1994*, ovvero le società di progetto di cui all'articolo *37-quinquies* della medesima legge.

15. Accordi fra pubbliche amministrazioni.

1. Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

2. Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2, 3 e 5.

16. Attività consultiva.

1. Gli organi consultivi delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del *decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29*, sono tenuti a rendere i pareri ad essi obbligatoriamente richiesti entro quarantacinque giorni dal ricevimento della richiesta. Qualora siano richiesti di pareri facoltativi, sono tenuti a dare immediata comunicazione alle amministrazioni richiedenti del termine entro il quale il parere sarà reso.

2. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, è in facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere.

3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano in caso di pareri che debbano essere rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini.

4. Nel caso in cui l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie il termine di cui al comma 1 può essere interrotto per una sola volta e il parere deve essere reso definitivamente entro quindici giorni dalla ricezione degli elementi istruttori da parte delle amministrazioni interessate.

5. Qualora il parere sia favorevole, senza osservazioni, il dispositivo è comunicato telegraficamente o con mezzi telematici.

6. Gli organi consultivi dello Stato predispongono procedure di particolare urgenza per l'adozione dei pareri loro richiesti.

17. Valutazioni tecniche.

1. Ove per disposizione espressa di legge o di regolamento sia previsto che per l'adozione di un provvedimento debbano essere preventivamente acquisite le

valutazioni tecniche di organi od enti appositi e tali organi ed enti non provvedano o non rappresentino esigenze istruttorie di competenza dell'amministrazione procedente nei termini prefissati dalla disposizione stessa o, in mancanza, entro novanta giorni dal ricevimento della richiesta, il responsabile del procedimento deve chiedere le suddette valutazioni tecniche ad altri organi dell'amministrazione pubblica o ad enti pubblici che siano dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero ad istituti universitari.

2. La disposizione di cui al comma 1 non si applica in caso di valutazioni che debbano essere prodotte da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini.

3. Nel caso in cui l'ente od organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie all'amministrazione procedente, si applica quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 16.

18. Autocertificazione.

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le amministrazioni interessate adottano le misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione e di presentazione di atti e documenti da parte di cittadini a pubbliche amministrazioni di cui alla *legge 4 gennaio 1968, n. 15*, e successive modificazioni e integrazioni. Delle misure adottate le amministrazioni danno comunicazione alla Commissione di cui all'articolo 27.

2. I documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni. L'amministrazione procedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti.

3. Parimenti sono accertati d'ufficio dal responsabile del procedimento i fatti, gli stati e le qualità che la stessa amministrazione procedente o altra pubblica amministrazione è tenuta a certificare.

19. Dichiarazione di inizio attività.

1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in

albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, con la sola esclusione degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'amministrazione della giustizia, alla amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente, nonché degli atti imposti dalla normativa comunitaria, è sostituito da una dichiarazione dell'interessato corredata, anche per mezzo di autocertificazioni, delle certificazioni e delle attestazioni normativamente richieste. L'amministrazione competente può richiedere informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità soltanto qualora non siano attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non siano direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni.

2. L'attività oggetto della dichiarazione può essere iniziata decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente. Contestualmente all'inizio dell'attività, l'interessato ne dà comunicazione all'amministrazione competente.

3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza delle condizioni, modalità e fatti legittimanti, nel termine di trenta giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 2, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. È fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies*. Nei casi in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, il termine per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti sono sospesi, fino all'acquisizione dei pareri, fino a un massimo di trenta giorni, scaduti i quali l'ammini-

strazione può adottare i propri provvedimenti indipendentemente dall'acquisizione del parere. Della sospensione è data comunicazione all'interessato.

4. Restano ferme le disposizioni di legge vigenti che prevedono termini diversi da quelli di cui ai commi 2 e 3 per l'inizio dell'attività e per l'adozione da parte dell'amministrazione competente di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti.

5. Ogni controversia relativa all'applicazione dei commi 1, 2 e 3 è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

20. Silenzio assenso.

1. Fatta salva l'applicazione dell'articolo 19, nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di cui all'articolo 2, commi 2 o 3, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi del comma 2.

2. L'amministrazione competente può indire, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza di cui al comma 1, una conferenza di servizi ai sensi del capo IV, anche tenendo conto delle situazioni giuridiche soggettive dei controinteressati.

3. Nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda, l'amministrazione competente può assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies*.

4. Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza e l'immigrazione, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti.

5. Si applicano gli articoli 2, comma 4, e 10-*bis*

21. Disposizioni sanzionatorie.

1. Con la denuncia o con la domanda di cui agli articoli 19 e 20 l'interessato deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti. In caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge o la sanatoria prevista dagli articoli medesimi ed il dichiarante è punito con la sanzione prevista dall'articolo 483 del codice penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato.

2. Le sanzioni attualmente previste in caso di svolgimento dell'attività in carenza dell'atto di assenso dell'amministrazione o in difformità di esso si applicano anche nei riguardi di coloro i quali diano inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20 in mancanza dei requisiti richiesti o, comunque, in contrasto con la normativa vigente.

2-bis. Restano ferme le attribuzioni di vigilanza, prevenzione e controllo su attività soggette ad atti di assenso da parte di pubbliche amministrazioni previste da leggi vigenti, anche se è stato dato inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20.

Capo IV-bis – Efficacia ed invalidità del provvedimento amministrativo. Revoca e recesso

21-bis. Efficacia del provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati.

1. Il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati acquista efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la comunicazione allo stesso effettuata anche nelle forme stabilite per la notifica agli irreperibili nei casi previsti dal codice di procedura civile. Qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'amministrazione provvede mediante forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima. Il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati non avente carattere sanzionatorio può contenere una motivata clausola di immediata efficacia. I provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei privati aventi carattere cautelare ed urgente sono immediatamente efficaci.

21-ter. Esecutorietà.

1. Nei casi e con le modalità stabiliti dalla legge, le pubbliche amministrazioni possono imporre coattivamente l'adempimento degli obblighi nei loro confronti. Il provvedimento costitutivo di obblighi indica il termine e le modalità dell'esecuzione da parte del soggetto obbligato. Qualora l'interessato non ottemperi, le pubbliche amministrazioni, previa diffida, possono provvedere all'esecuzione coattiva nelle ipotesi e secondo le modalità previste dalla legge.

2. Ai fini dell'esecuzione delle obbligazioni aventi ad oggetto somme di denaro si applicano le disposizioni per l'esecuzione coattiva dei crediti dello Stato.

21-quater. Efficacia ed esecutività del provvedimento.

1. I provvedimenti amministrativi efficaci sono eseguiti immediatamente, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge o dal provvedimento medesimo.

2. L'efficacia ovvero l'esecuzione del provvedimento amministrativo può essere sospesa, per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario, dallo stesso organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. Il termine della sospensione è esplicitamente indicato nell'atto che la dispone e può essere prorogato o differito per una sola volta, nonché ridotto per sopravvenute esigenze.

21-quinquies. Revoca del provvedimento.

1. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti. Se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo. Le controversie in materia di determinazione e corresponsione dell'indennizzo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

21-sexies. Recesso dai contratti.

1. Il recesso unilaterale dai contratti della pubblica amministrazione è ammesso nei casi previsti dalla legge o dal contratto.

21-septies. Nullità del provvedimento.

1. È nullo il provvedimento amministrativo che manca degli elementi essenziali, che è viziato da difetto assoluto di attribuzione, che è stato adottato in violazione o elusione del giudicato, nonché negli altri casi espressamente previsti dalla legge.

2. Le questioni inerenti alla nullità dei provvedimenti amministrativi in violazione o elusione del giudicato sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

21-octies. Annullabilità del provvedimento.

1. È annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza.

2. Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

21-nonies. Annullamento d'ufficio.

1. Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge.

2. È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole.

Capo V – Accesso ai documenti amministrativi

22. Definizioni e principi in materia di accesso.

1. Ai fini del presente capo si intende:

- a) per “diritto di accesso”, il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi;
- b) per “interessati”, tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso;
- c) per “controinteressati”, tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall’esercizio dell’accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza;
- d) per “documento amministrativo”, ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale;
- e) per “pubblica amministrazione”, tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario.

2. L’accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell’attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l’imparzialità e la trasparenza, ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione. Resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell’ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela.

3. Tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all'articolo 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6.

4. Non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto dal *decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196*, in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono.

5. L'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici, ove non rientrante nella previsione dell'articolo 43, comma 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al *decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445*, si informa al principio di leale cooperazione istituzionale.

6. Il diritto di accesso è esercitabile fino a quando la pubblica amministrazione ha l'obbligo di detenere i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere.

23. Ambito di applicazione del diritto di accesso.

1. Il diritto di accesso di cui all'articolo 22 si esercita nei confronti delle pubbliche amministrazioni, delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi. Il diritto di accesso nei confronti delle Autorità di garanzia e di vigilanza si esercita nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, secondo quanto previsto dall'articolo 24.

24. Esclusione dal diritto di accesso.

1. Il diritto di accesso è escluso:

- a) per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della *legge 24 ottobre 1977, n. 801*, e successive modificazioni, e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo;
- b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;
- c) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emana-zione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;

d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.

2. Le singole pubbliche amministrazioni individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del comma 1.

3. Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.

4. L'accesso ai documenti amministrativi non può essere negato ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.

5. I documenti contenenti informazioni connesse agli interessi di cui al comma 1 sono considerati segreti solo nell'ambito e nei limiti di tale connessione. A tale fine le pubbliche amministrazioni fissano, per ogni categoria di documenti, anche l'eventuale periodo di tempo per il quale essi sono sottratti all'accesso.

6. Con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della *legge 23 agosto 1988, n. 400*, il Governo può prevedere casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi:

a) quando, al di fuori delle ipotesi disciplinate dall'articolo 12 della *legge 24 ottobre 1977, n. 801*, dalla loro divulgazione possa derivare una lesione, specifica e individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste dai trattati e dalle relative leggi di attuazione;

b) quando l'accesso possa arrecare pregiudizio ai processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria;

c) quando i documenti riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini;

d) quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industria-

le e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono;

e) quando i documenti riguardino l'attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all'espletamento del relativo mandato.

7. Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del *decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196*, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.

25. Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi.

1. Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.

2. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.

3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 24 e debbono essere motivati.

4. Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso

di cui all'articolo 27. Il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico o alla Commissione stessa. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del *decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196*, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo *decreto legislativo n. 196 del 2003*, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione.

5. Contro le determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso e nei casi previsti dal comma 4 è dato ricorso, nel termine di trenta giorni, al tribunale amministrativo regionale, il quale decide in camera di consiglio entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, uditi i difensori delle parti che ne abbiano fatto richiesta. In pendenza di un ricorso presentato ai sensi della *legge 6 dicembre 1971, n. 1034*, e successive modificazioni, il ricorso può essere proposto con istanza presentata al presidente e depositata presso la segreteria della sezione cui è assegnato il ricorso, previa notifica all'amministrazione o ai controinteressati, e viene deciso con ordinanza istruttoria adottata in camera di consiglio. La decisione del tribunale è appellabile, entro trenta giorni dalla notifi-

ca della stessa, al Consiglio di Stato, il quale decide con le medesime modalità e negli stessi termini. Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

5-bis. Nei giudizi in materia di accesso, le parti possono stare in giudizio personalmente senza l'assistenza del difensore. L'amministrazione può essere rappresentata e difesa da un proprio dipendente, purché in possesso della qualifica di dirigente, autorizzato dal rappresentante legale dell'ente.

6. Il giudice amministrativo, sussistendone i presupposti, ordina l'esibizione dei documenti richiesti.

26. Obbligo di pubblicazione.

1. Fermo restando quanto previsto per le pubblicazioni nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana dalla *legge 11 dicembre 1984, n. 839*, e dalle relative norme di attuazione, sono pubblicati, secondo le modalità previste dai singoli ordinamenti, le direttive, i programmi, le istruzioni, le circolari e ogni atto che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti di una pubblica amministrazione ovvero nel quale si determina l'interpretazione di norme giuridiche o si dettano disposizioni per l'applicazione di esse.

2. Sono altresì pubblicate, nelle forme predette, le relazioni annuali della Commissione di cui all'articolo 27 e, in generale, è data la massima pubblicità a tutte le disposizioni attuative della presente legge e a tutte le iniziative dirette a precisare ed a rendere effettivo il diritto di accesso.

3. Con la pubblicazione di cui al comma 1, ove essa sia integrale, la libertà di accesso ai documenti indicati nel predetto comma 1 s'intende realizzata.

27. Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

1. È istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

2. La Commissione è nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio dei Ministri. Essa è presieduta dal sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è composta da dodici membri,

dei quali due senatori e due deputati, designati dai Presidenti delle rispettive Camere, quattro scelti fra il personale di cui alla *legge 2 aprile 1979, n. 97*, su designazione dei rispettivi organi di autogoverno, due fra i professori di ruolo in materie giuridiche e uno fra i dirigenti dello Stato e degli altri enti pubblici. È membro di diritto della Commissione il capo della struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione. La Commissione può avvalersi di un numero di esperti non superiore a cinque unità, nominati ai sensi dell'articolo 29 della *legge 23 agosto 1988, n. 400*.

3. La Commissione è rinnovata ogni tre anni. Per i membri parlamentari si procede a nuova nomina in caso di scadenza o scioglimento anticipato delle Camere nel corso del triennio.

4. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, a decorrere dall'anno 2004, sono determinati i compensi dei componenti e degli esperti di cui al comma 2, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

5. La Commissione adotta le determinazioni previste dall'articolo 25, comma 4; vigila affinché sia attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione con il rispetto dei limiti fissati dalla presente legge; redige una relazione annuale sulla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione, che comunica alle Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri; propone al Governo modifiche dei testi legislativi e regolamentari che siano utili a realizzare la più ampia garanzia del diritto di accesso di cui all'articolo 22.

6. Tutte le amministrazioni sono tenute a comunicare alla Commissione, nel termine assegnato dalla medesima, le informazioni ed i documenti da essa richiesti, ad eccezione di quelli coperti da segreto di Stato.

7. In caso di prolungato inadempimento all'obbligo di cui al comma 1 dell'articolo 18, le misure ivi previste sono adottate dalla Commissione di cui al presente articolo.

28. Modifica dell'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, in materia di segreto di ufficio.

1. L'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio. Non può trasmettere a chi

non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, in corso o conclusione, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso. Nell'ambito delle proprie attribuzioni, l'impiegato preposto ad un ufficio rilascia copie ed estratti di atti e documenti di ufficio nei casi non vietati dall'ordinamento.

Capo VI – Disposizioni finali

29. Ambito di applicazione della legge.

1. Le disposizioni della presente legge si applicano ai procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali e, per quanto stabilito in tema di giustizia amministrativa, a tutte le amministrazioni pubbliche.

2. Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge.

30. Atti di notorietà.

1. In tutti i casi in cui le leggi e i regolamenti prevedono atti di notorietà o attestazioni asseverate da testimoni altrimenti denominate, il numero dei testimoni è ridotto a due.

2. È fatto divieto alle pubbliche amministrazioni e alle imprese esercenti servizi di pubblica necessità e di pubblica utilità di esigere atti di notorietà in luogo della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà prevista dall'articolo 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, quando si tratti di provare qualità personali, stati o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato.

31. [1. Le norme sul diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui al capo V hanno effetto dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui all'articolo 24].

Legge 24 novembre 2000, n. 340
Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione
di procedimenti amministrativi
(Gazzetta Ufficiale n. 275 del 24 novembre 2000)

Art. 13. – (Disposizioni in materia di trasferimento di funzioni amministrative)

1. Nell'ambito del trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle regioni e agli enti locali, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e delle successive norme di attuazione, agli enti destinatari del trasferimento, come amministrazioni procedenti, sono conferiti altresì tutti i compiti di natura consultiva, istruttoria e preparatoria connessi all'esercizio della funzione trasferita, anche nel caso di attività attribuite dalla legge ad uffici ed organi di altre amministrazioni.

Tale disposizione non si applica ove si tratti di funzioni attribuite da specifiche norme di legge ad autorità preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute; in tali casi, l'amministrazione procedente è sempre tenuta a convocare una conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

Art. 14. – (Abrogazioni e norma di raccordo)

1. All'articolo 7 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, come da ultimo sostituito dall'articolo 5 della legge 18 novembre 1998, n. 415, i commi da 7 a 14 sono abrogati, salvo quanto previsto dall'articolo 14, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come sostituito dall'articolo 9, comma 1, della presente legge.

2. Il regolamento di cui all'articolo 3, comma 2, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, e le leggi regionali prevedono forme di pubblicità dei lavori della conferenza di servizi, nonché degli atti assunti da ciascuna amministrazione interessata.

**Legge 11 febbraio 1994, n.109 (c.d. legge Merloni)
e successive modificazioni ed integrazioni**

*Art. 7 (Misure per l'adeguamento della funzionalità
della pubblica amministrazione)*

1. I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a), nominano, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, un responsabile unico del procedimento di attuazione di ogni singolo intervento previsto dal programma triennale dei lavori pubblici, per le fasi della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione.

2. Il regolamento determina l'importo massimo e la tipologia dei lavori per i quali il responsabile del procedimento può coincidere con il progettista o con il direttore dei lavori. Fino alla data di entrata in vigore del regolamento tale facoltà può essere esercitata per lavori di qualsiasi importo o tipologia. L'Amministrazione della difesa, in considerazione della struttura gerarchica dei propri organi tecnici, in luogo di un unico responsabile del procedimento può nominare un responsabile del procedimento per ogni singola fase di svolgimento del processo attuativo: progettazione, affidamento ed esecuzione.

3. Il responsabile del procedimento formula proposte e fornisce dati e informazioni ai fini della predisposizione del programma triennale dei lavori pubblici e dei relativi aggiornamenti annuali; assicura, in ciascuna fase di attuazione degli interventi, il controllo sui livelli di prestazione, di qualità e di prezzo determinati in coerenza alla copertura finanziaria ed ai tempi di realizzazione del programma oltreché al corretto e razionale svolgimento delle procedure; segnala altresì eventuali disfunzioni, impedimenti o ritardi nell'attuazione degli interventi e accerta la libera disponibilità delle aree e degli immobili necessari, fornisce all'amministrazione i dati e le informazioni relativi alle principali fasi di svolgimento del processo attuativo necessari per l'attività di coordinamento, di indirizzo e di controllo di sua competenza.

4. Il regolamento disciplina le ulteriori funzioni del responsabile del procedimento, coordinando con esse i compiti, le funzioni e le responsabilità del direttore dei lavori e dei coordinatori in materia di salute e di sicurezza durante la progettazione e durante l'esecuzione dei lavori, previsti dal decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, e successive modificazioni. Restano ferme, fino alla data di entrata in vigore del predetto regolamento, le responsabilità dell'ingegnere capo e del direttore dei lavori come definite dalla normativa vigente.

5. Il responsabile del procedimento deve essere un tecnico. Qualora l'organico dei soggetti di cui al comma 1 presenti carenze accertate o non consenta il reperimento delle adeguate competenze professionali in relazione alle caratteristiche dell'intervento secondo quanto attestato dal dirigente competente alla formazione e allo svolgimento del programma, i compiti di supporto all'attività del responsabile del procedimento possono essere affidati con le procedure e le modalità previste dal decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, a professionisti singoli o associati nelle forme di cui alla legge 23 novembre 1939, n. 1815, e successive modificazioni, o alle società di cui all'articolo 17, comma 1, lettere e) ed f), aventi le necessarie competenze specifiche di carattere tecnico, economico-finanziario, amministrativo, organizzativo e legale e che abbiano stipulato a proprio carico adeguata polizza assicurativa a copertura dei rischi di natura professionale.

6. Qualora si renda necessaria l'azione integrata e coordinata di diverse amministrazioni statali, regionali o locali, l'amministrazione aggiudicatrice, su proposta del responsabile unico del procedimento, può promuovere la conclusione di un accordo di programma ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (*ora articolo 34 del decreto legislativo n. 267 del 2000*), e successive modificazioni.

7⁶. Per l'acquisizione di intese, pareri, concessioni, autorizzazioni, licenze, nulla osta e assensi, comunque denominati, al fine dell'esecuzione di lavori pubblici, l'amministrazione aggiudicatrice, su proposta del responsabile unico del procedi-

⁶ (I commi da 7 a 14 sono stati abrogati dall'articolo 14, comma 1, della 340; tuttavia ai sensi dell'articolo 14, comma 3 della 241, come sostituito dall'articolo 9, comma 1, della stessa 340, tali commi continuano ad applicarsi ai lavori pubblici)

mento, convoca una conferenza di servizi ai sensi dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. Alle amministrazioni interessate deve essere comunicato, a cura del responsabile unico del procedimento, il progetto di cui al comma 8 del presente articolo almeno trenta giorni prima della data di convocazione della conferenza o dell'accordo di programma. In caso di affidamento di concessione di lavori pubblici di cui all'articolo 19, comma 2, la conferenza di servizi è convocata dal concedente anche nell'interesse del concessionario.

8. In sede di conferenza di servizi le amministrazioni si esprimono sul progetto definitivo successivamente alla pronuncia da parte dell'amministrazione competente in ordine alla valutazione d'impatto ambientale, ove richiesta dalla normativa vigente, da rendere nel termine di novanta giorni dalla richiesta, o nel più breve termine idoneo a consentire l'utilizzazione degli eventuali cofinanziamenti comunitari entro la scadenza per essi prevista. Trascorsi i termini di cui al primo periodo del presente comma, la stessa amministrazione è tenuta ad esprimersi in sede di conferenza di servizi. La conferenza di servizi può esprimersi anche sul progetto preliminare al fine di concordare quali siano le condizioni per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, le intese, i pareri, le concessioni, le autorizzazioni, le licenze, i nulla osta e gli assensi di cui alle vigenti norme.

9. Il regolamento e le leggi regionali prevedono le forme di pubblicità dei lavori della conferenza di servizi, nonché degli atti da cui risultano le determinazioni assunte da ciascuna amministrazione interessata.

10. In sede di conferenza di servizi possono essere richiesti ai progettisti, se necessario, chiarimenti e documentazione.

11. Le amministrazioni interessate si esprimono nella conferenza di servizi nel rispetto delle norme ordinarie sulla formazione della loro volontà e sono rappresentate da soggetti che dispongono, per delega ricevuta dall'organo istituzionalmente competente, dei poteri spettanti alla sfera dell'amministrazione rappresentata in relazione all'oggetto del procedimento.

12. Qualora alla conferenza di servizi il rappresentante di un'amministrazione invitata sia risultato assente o comunque non dotato di adeguato potere di rappresentanza, la conferenza è riconvocata per una sola volta, tra il decimo ed il quindicesimo giorno dalla prima convocazione, e decide prescindendo dalla presenza della totalità delle amministrazioni invitate e dalla adeguatezza dei poteri di rappresentanza dei soggetti intervenuti.

13. Il dissenso manifestato in sede di conferenza di servizi deve essere motivato e recare, a pena di inammissibilità, le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso.

14. Le regioni a statuto ordinario provvedono a disciplinare la conferenza di servizi, in armonia con i principi di cui al presente articolo, per gli interventi di competenza regionale e locale.

15. Il termine per il controllo di legittimità sugli atti da parte delle Ragionerie centrali dello Stato è fissato in trenta giorni e può essere interrotto per non più di due volte, per un massimo di dieci giorni, per la richiesta di chiarimenti all'amministrazione. Resta fermo il disposto di cui al comma 6 dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367.

Decreto Legislativo 20 agosto 2002, n. 190
Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle
infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale
(G.U. n. 199 del 26 agosto 2002 – S.O. n. 174)

Art. 3 – Progetto preliminare – procedura di VIA e localizzazione

1. I soggetti aggiudicatori trasmettono al Ministero, entro il termine di sei mesi dalla approvazione del programma, il progetto preliminare delle infrastrutture di competenza; per le opere già previste nel primo programma, il termine decorre dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo. Ove sia necessario l'espletamento di procedure di gara, il termine è elevato a nove mesi. Le risorse finanziarie occorrenti per la redazione del progetto preliminare ed eventualmente non già disponibili, sono assegnate dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, su richiesta del soggetto aggiudicatore, a valere sulla quota dei fondi destinata alle attività progettuali, nei limiti delle risorse disponibili, anche a rimborso di somme già anticipate dalle regioni ai sensi dell'articolo 2, comma 1.

2. Ove il soggetto aggiudicatore intenda sollecitare, per la redazione del progetto preliminare, la proposta di un promotore, ne dà immediata comunicazione al Ministero, ai fini della pubblicazione dell'avviso di cui all'articolo 8, comma 1.

3. Il progetto preliminare delle infrastrutture, oltre a quanto già previsto ai sensi dell'articolo 16 della legge quadro, dovrà evidenziare, con apposito adeguato elaborato cartografico, le aree impegnate, le relative eventuali fasce di rispetto e le occorrenti misure di salvaguardia, dovrà inoltre indicare ed evidenziare anche le caratteristiche prestazionali, le specifiche funzionali ed i limiti di spesa dell'infrastruttura da realizzare, ivi compreso il limite di spesa per le eventuali opere e misure compensative dell'impatto territoriale e sociale e dovrà includere le infrastrutture ed opere connesse, necessarie alla realizzazione. Ove, ai sensi delle disposizioni nazionali o regionali vigenti, l'opera sia soggetta a

valutazione di impatto ambientale, il progetto preliminare è corredato anche da studio di impatto ambientale e, una volta emessi i regolamenti di cui all'articolo 15, comma 3, degli ulteriori elaborati ivi eventualmente previsti e reso pubblico secondo le procedure previste dalla legge nazionale o regionale applicabile. Ai fini della approvazione del progetto preliminare non è richiesta la comunicazione agli interessati alle attività espropriative, di cui all'articolo 11 del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.

4. I soggetti aggiudicatori rimettono il progetto preliminare al Ministero e, ove competenti, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, al Ministero delle attività produttive ed al Ministero per i beni e le attività culturali, nonché alle regioni o province autonome competenti per territorio. Il medesimo progetto è altresì rimesso agli enti gestori delle interferenze ai fini di cui al successivo articolo 5. Le amministrazioni interessate rimettono le proprie valutazioni al Ministero entro novanta giorni dalla ricezione del progetto preliminare; le valutazioni delle amministrazioni competenti in materia ambientale sono rese nel rispetto delle previsioni del Capo II del presente decreto legislativo. Nei successivi sessanta giorni il Ministero, acquisito, nei casi previsti, il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici o di altra commissione consultiva competente, formula la propria proposta al CIPE, che si pronuncia nei successivi trenta giorni. Ove non sia pervenuto nel termine prescritto una o più delle valutazioni o pareri di cui sopra, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti invita i soggetti medesimi a rendere la valutazione o parere entro i successivi trenta giorni; in mancanza di riscontro il Ministro formula la propria proposta al CIPE, con eventuali prescrizioni.

5. Il progetto preliminare non è sottoposto a conferenza di servizi. Il progetto preliminare, istruito secondo le previsioni del presente articolo, è approvato dal CIPE. Il CIPE decide a maggioranza, con il consenso, ai fini della intesa sulla localizzazione, dei presidenti delle regioni e province autonome interessate, che si pronunciano, sentiti i comuni nel cui territorio si realizza l'opera. La pronuncia deve intervenire nei termini di cui al comma che precede, anche nel caso in cui i comuni interessati non si siano tempestivamente espressi.

6. In caso di motivato dissenso delle regioni o province autonome interessate si procede come segue:

- a) per le infrastrutture di carattere interregionale o internazionale, il progetto preliminare è sottoposto alla valutazione del Consiglio superiore dei lavori pubblici, alla cui attività istruttoria partecipano i rappresentanti della regione o provincia autonoma interessata. A tale fine il progetto è rimesso a cura del Ministero al Consiglio superiore dei lavori pubblici che, nei quarantacinque giorni dalla ricezione, valuta i motivi del dissenso e la eventuale proposta alternativa che, nel rispetto delle funzionalità dell'opera, la regione o provincia autonoma dissenziente avesse formulato all'atto del dissenso. Il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici è rimesso dal Ministro al CIPE, che assume le proprie motivate definitive determinazioni entro i successivi trenta giorni. Ove anche in questa sede permanga il dissenso della regione o provincia autonoma, alla approvazione del progetto preliminare si provvede entro sessanta giorni con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, e, per le infrastrutture di competenza di altri Ministeri, di concerto con il Ministro delle attività produttive o altro Ministro competente per materia, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali;
- b) per le altre infrastrutture ed insediamenti produttivi, in caso di dissenso delle regioni o province autonome interessate, si provvede, entro i successivi sei mesi ed a mezzo di un collegio tecnico costituito d'intesa tra il Ministero e la regione o provincia autonoma interessata, ad una nuova valutazione del progetto preliminare e della eventuale proposta alternativa che, nel rispetto delle funzionalità dell'opera, la regione o provincia autonoma dissenziente avesse formulato all'atto del dissenso. Ove permanga il dissenso sul progetto preliminare, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti propone al CIPE, d'intesa con la regione o provincia autonoma interessata, la sospensione della infrastruttura o insediamento produttivo, in attesa di nuova valutazione in sede di aggiornamento del programma, ovvero l'avvio della procedura prevista in caso di dissenso sulle infrastrutture o insediamenti produttivi di carattere interregionale o internazionale.

7. L'approvazione determina, ove necessario ai sensi delle vigenti norme, l'accertamento della compatibilità ambientale dell'opera e perfeziona, ad ogni fine urbanistico ed edilizio, l'intesa Stato-regione sulla sua localizzazione, comportando l'automatica variazione degli strumenti urbanistici vigenti ed adottati; gli enti locali provvedono alle occorrenti misure di salvaguardia delle aree impegnate e delle relative eventuali fasce di rispetto. Ai fini ambientali, si applica l'articolo 18, comma 6.

8. Per tutte le infrastrutture, l'autorizzazione di cui all'articolo 15 del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, può essere estesa al compimento di ricerche archeologiche, bonifica di ordigni bellici, bonifica dei siti inquinati e può essere rilasciata dalla autorità espropriante ovvero dal concessionario delegato alle attività espropriative, ai soggetti o alle società incaricate della predetta attività anche prima della redazione del progetto preliminare. Le ricerche archeologiche sono compiute sotto la vigilanza delle competenti soprintendenze, che curano la tempestiva programmazione delle ricerche ed il rispetto della medesima, allo scopo di evitare ogni ritardo all'avvio delle opere.

9. Ove, ai fini della progettazione delle infrastrutture, sia necessaria l'escavazione di cunicoli esplorativi, l'autorizzazione alle attività relative, ivi inclusa la installazione dei cantieri e la individuazione dei siti di deposito, è rilasciata dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il presidente della regione o provincia autonoma interessata, ed ha gli effetti dell'articolo 4, comma 5. In caso di mancata intesa nei trenta giorni dalla richiesta la autorizzazione è rimessa al CIPE, che si pronuncia nei successivi trenta giorni, con le modalità di cui ai commi 5 e 6. I risultati dell'attività esplorativa, significativi a livello ambientale, sono altresì comunicati al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ai fini della procedura di valutazione di impatto ambientale.

Art. 4. Progetto definitivo – Pubblica utilità dell'opera

1. Il progetto definitivo delle infrastrutture è integrato da una relazione del progettista attestante la rispondenza al progetto preliminare ed alle eventuali prescrizioni dettate in sede di approvazione dello stesso con particolare riferimento

alla compatibilità ambientale ed alla localizzazione dell'opera. È corredato inoltre dalla definizione delle eventuali opere e misure mitigatrici e compensative dell'impatto ambientale, territoriale e sociale.

2. L'avvio del procedimento di dichiarazione di pubblica utilità è comunicato dal soggetto aggiudicatore, o per esso dal concessionario o contraente generale, ai privati interessati alle attività espropriative ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241; la comunicazione è effettuata con le stesse forme previste per la partecipazione alla procedura di valutazione di impatto ambientale dall'articolo 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 agosto 1988, n. 377. Nel termine perentorio di sessanta giorni dalla comunicazione di avvio del procedimento, i privati interessati dalle attività espropriative possono presentare osservazioni al soggetto aggiudicatore, che dovrà valutarle per ogni conseguente determinazione. Le disposizioni del presente comma derogano alle disposizioni degli articoli 11 e 16 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.

3. Il progetto definitivo è rimesso da parte del soggetto aggiudicatore, del concessionario o contraente generale a ciascuna delle amministrazioni interessate dal progetto rappresentate nel CIPE ed a tutte le ulteriori amministrazioni competenti a rilasciare permessi ed autorizzazioni di ogni genere e tipo, nonché ai gestori di opere interferenti. Nel termine perentorio di novanta giorni dal ricevimento del progetto le pubbliche amministrazioni competenti ed i gestori di opere interferenti possono presentare motivate proposte di adeguamento o richieste di prescrizioni per il progetto definitivo o di varianti migliorative che non modificano la localizzazione e le caratteristiche essenziali delle opere, nel rispetto dei limiti di spesa e delle caratteristiche prestazionali e delle specifiche funzionali individuati in sede di progetto preliminare. Le proposte e richieste sono acquisite dal Ministero a mezzo di apposita Conferenza di servizi, convocata non prima di trenta giorni dal ricevimento del progetto da parte dei soggetti interessati e conclusa non oltre il termine di novanta giorni di cui al presente comma.

4. La Conferenza di servizi di cui al comma 3 ha finalità istruttoria e ad essa non si applicano le previsioni degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto

1999, n. 241, in materia di Conferenza di servizi. Nei novanta giorni successivi alla conclusione della Conferenza di servizi il Ministero valuta la compatibilità delle proposte e richieste pervenute entro il termine di cui al comma 3 da parte delle pubbliche amministrazioni competenti e dei gestori di opere interferenti con le indicazioni vincolanti contenute nel progetto preliminare approvato e formula la propria proposta al CIPE che, nei trenta giorni successivi, approva, con eventuali integrazioni o modificazioni, il progetto definitivo, anche ai fini della dichiarazione di pubblica utilità.

5. L'approvazione del progetto definitivo, adottata con il voto favorevole della maggioranza dei componenti il CIPE, sostituisce ogni altra autorizzazione, approvazione e parere comunque denominato e consente la realizzazione e, per gli insediamenti produttivi strategici, l'esercizio di tutte le opere, prestazioni e attività previste nel progetto approvato. In caso di dissenso della regione o provincia autonoma, si provvede con le modalità di cui all'articolo 3, comma 6. Gli enti locali provvedono all'adeguamento definitivo degli elaborati urbanistici di competenza ed hanno facoltà di chiedere al soggetto aggiudicatore o al concessionario o contraente generale di porre a disposizione gli elaborati a tale fine necessari.

Prov. 2/1/2003 (G.U. 2 gennaio 2003), n. 1
Linee guida della Presidenza del Consiglio dei Ministri
in materia di conferenza di servizi
(Legge 7 agosto 1990, n. 241, articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater).

Premesse

Scopo delle presenti «linee guida» è di fornire un utile contributo alle amministrazioni che si trovano dinanzi all'esigenza di dover rimettere la decisione conclusiva di una conferenza di servizi al Consiglio dei Ministri in presenza di dissensi espressi in materia di c.d. «interessi sensibili» (paesaggio, ambiente, beni storico/artistici, salute), non potendo trovare applicazione, in tali ipotesi, il criterio della «decisione a maggioranza».

Tale finalità è suggerita da talune difficoltà operative che, soprattutto, sotto il profilo della completezza documentale, vengono manifestate dalle amministrazioni — in particolar modo enti locali — chiamate a dare applicazione alla normativa specifica.

Considerata, pertanto, l'opportunità di fornire linee guida principalmente di carattere operativo, si è ritenuto utile articolare il presente documento in tre parti:

- nella prima si traccia un breve profilo sul significato dell'istituto della conferenza di servizi;
- nella seconda si individuano le fasi conclusive del procedimento;
- nella terza si illustrano le singole fasi attraverso le quali si articola il procedimento davanti al Consiglio dei Ministri (in particolare, lo svolgimento dell'istruttoria presso i competenti uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri) fornendo, altresì, precise indicazioni in merito alla documentazione necessaria per delimitare l'istruttoria nei termini indicati dalla norma.

1. Profili introduttivi.

1.1. Come è stato opportunamente sottolineato, «la conferenza di servizi è quel modulo procedimentale con cui si ottiene il coordinamento e la contestuale valutazione di tutti gli interessi pubblici coinvolti in un determinato procedimento, attraverso la trattazione contemporanea di uno stesso affare da parte di una pluralità di soggetti pubblici».

1.2. L'istituto, nato alla fine degli anni ottanta in occasione di procedimenti disciplinati da leggi speciali dirette a soddisfare esigenze particolari e, successivamente, disciplinato dall'articolo 14 della legge n. 241 del 1990, riveste una duplice funzione: da un lato si pone come modulo generale di semplificazione procedimentale, trattandosi, in definitiva, del «luogo del procedimento nel quale tutti gli interessi pubblici rilevanti hanno l'occasione per essere sin-cronicamente rappresentati» (profilo della semplificazione); dall'altro, come strumento di coordinamento, ossia diretto alla composizione dei vari interessi pubblici coinvolti in un dato procedimento e quindi — attraverso la loro complessiva e contestuale valutazione — finalizzato alla «individuazione e riaffermazione dell'interesse pubblico primario» o prevalente (profilo dell'assetto degli interessi).

1.3. Ciò anche allo scopo di pervenire, in virtù del principio costituzionalmente garantito del buon andamento dell'azione amministrativa, ad una rottura della rigida sequenzialità dell'azione amministrativa.

1.4. Le successive norme e, da ultimo, la legge n. 340 del 2000, hanno apportato importanti e sostanziali variazioni al previgente sistema delineato e al suo originario contenuto, ponendo «regole» sempre più mirate al raggiungimento delle funzioni sopra indicate.

Possono ricordarsi, a titolo esemplificativo:

- a) la previsione non più facoltativa («di regola») ma obbligatoria («la regola») del ricorso alla conferenza di servizi decisoria;

- b) il ricorso alla conferenza preliminare, che si distingue a sua volta in facoltativa, nel caso in cui sia il privato a richiederla per progetti di particolare complessità, e obbligatoria, che interviene tutte le volte in cui debbano realizzarsi opere pubbliche e di interesse pubblico;
- c) il passaggio dalle «determinazioni concordate», risultante dalla positiva volontà e dalla reciproca intesa di diversi soggetti a vario titolo interessati, alle «determinazioni conclusive», che rappresentano il superamento dell'accordo, concretizzandosi in una vera e propria approvazione di una proposta di provvedimento mediante l'applicazione del principio di maggioranza;
- d) l'abrogazione dell'istituto della «ratifica tacita» e la sua contestuale sostituzione con la possibilità, da parte dell'amministrazione coinvolta nel procedimento, di adottare un parere tardivo, o «postumo», sulla base della determinazione conclusiva;
- e) la radicale modifica della disciplina del dissenso.

2. Le fasi conclusive della conferenza di servizi

In considerazione delle finalità sopra delineate ed allo scopo di evitare un eccessivo prolungamento dei tempi previsti per la conclusione del procedimento, la citata legge n. 340 del 2000 ha fissato una più netta scansione delle fasi finali del procedimento individuando, altresì, i casi in cui l'amministrazione procedente rimette gli atti al Consiglio dei Ministri per l'adozione del provvedimento conclusivo.

2.1. Il procedimento nella parte terminale della conferenza si svolge attraverso le seguenti fasi:

- a) al termine dei novanta giorni, l'amministrazione procedente (ossia, l'amministrazione deputata ad adottare il provvedimento finale) adotta, sulla base della maggioranza delle posizioni espresse, la c.d. determinazione conclusiva;
- b) qualora alcune delle amministrazioni partecipanti non si siano espresse in sede di conferenza (amministrazioni «silenti»), entro trenta giorni dalla determinazione conclusiva le medesime hanno la possibilità di rilasciare tardivamente il proprio parere (c.d. parere postumo). In caso di silenzio protratto

oltre il termine di trenta giorni, si applica l'istituto del silenzio assenso. Detta ipotesi costituisce deroga al meccanismo descritto dall'art. 14-quater, comma 1 (dissenso espresso «in conferenza di servizi»). La disposizione prevede, altresì, la possibilità di impugnare, nel medesimo termine di trenta giorni, la determinazione conclusiva della conferenza di servizi;

- c) adozione del provvedimento finale il quale sintetizza la fase sub «a» (necessaria) ed eventualmente quella sub «b», sostituendo ad ogni effetto tutti gli atti di assenso, anche nei confronti degli assenti.

2.2. Le decisioni in seno alla conferenza vengono adottate secondo il principio della maggioranza e non dell'unanimità, (come previsto dalla originaria formulazione della legge n. 241 del 1990).

2.3. Tale principio soffre tuttavia di alcune fondamentali eccezioni:

- a) nel caso in cui tra le amministrazioni dissenzienti (in minoranza) vi siano alcuni soggetti portatori di particolari interessi sensibili (salute, paesaggio, patrimonio storico-artistico e ambiente), la decisione non può essere adottata a maggioranza dalla amministrazione procedente, la quale dovrà invece richiedere la determinazione sostitutiva all'organo collegiale di governo competente.

La competenza dell'organo collegiale di governo si individua in base alla natura rivestita dall'amministrazione procedente o di quella dissenziente: se una sola di queste due amministrazioni è statale, la decisione è rimessa al Consiglio dei Ministri. Pertanto, mentre nella ipotesi generale il dissenso di una amministrazione non portatrice di interessi sensibili viene «gestito» dall'amministrazione procedente secondo il criterio della maggioranza, nel caso in cui il dissenso sia espresso da un'amministrazione portatrice di interessi sensibili, ossia da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute, l'amministrazione procedente, senza naturalmente adottare una determinazione conclusiva del procedimento, rimette gli atti al Consiglio dei Ministri affinché questi provveda ad adottare la c.d. determinazione sostitutiva;

- b) nell'ipotesi in cui l'intervento sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale (VIA) e in caso di provvedimento negativo, la decisione è rimessa, anche in tale fattispecie, al Consiglio dei Ministri.

2.4. La previsione normativa di esame presso il Consiglio dei Ministri del procedimento conclusosi con il dissenso di un'amministrazione portatrice di un interesse sensibile, considerato che i meccanismi previsti in conferenza non hanno consentito di raggiungere un convincimento unanime sulle soluzioni proposte, è finalizzata ad un confronto tra gli interessi pubblici coinvolti, affinché l'organo di Governo possa effettuare una ponderazione diretta ad individuare l'interesse prevalente.

2.5. Qualora il dissenso sia espresso da una Regione, il presidente della giunta regionale interessata è invitato, per essere ascoltato, senza diritto di voto, a partecipare alla riunione del Consiglio dei Ministri per l'adozione della deliberazione.

3. Il procedimento davanti al Consiglio dei Ministri.

3.1. L'amministrazione procedente, nel rimettere la decisione al Consiglio dei Ministri, deve trasmettere ogni documentazione utile all'adozione della decisione e, in particolare, il verbale conclusivo della conferenza di servizi dal quale deve risultare:

- a) la regolarità della convocazione delle amministrazioni interessate;
- b) le eventuali note precedenti o successive alla conferenza da parte delle amministrazioni che non hanno partecipato;
- c) le modalità di svolgimento della discussione e le relative posizioni assunte in sede di conferenza di servizi dalle amministrazioni convocate, con particolare riguardo alle eventuali soluzioni alternative ivi prospettate e ai dissensi espressi e motivati, soprattutto nella materia degli interessi sensibili;
- d) le conclusioni adottate in seno alla conferenza di servizi che comportano la remissione della decisione al Consiglio dei Ministri;
- e) nei casi di interventi infrastrutturali e produttivi, la documentazione progettuale completa di relazione tecnica, dal cui esame possa emergere un confron-

to tra lo stato dei luoghi e quello che si verrebbe a creare a seguito del prospettato intervento;

f) l'eventuale materiale fotografico.

3.2. L'amministrazione procedente deve inviare la richiesta di adozione della decisione da parte del Consiglio dei Ministri alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per il coordinamento amministrativo (via della Vite n. 13 – 00186 Roma).

3.3. Il termine previsto per l'adozione della decisione decorre dalla data di ricezione della richiesta sopraindicata, completa dei relativi allegati (punto 3.1.).

3.4. Il suddetto Dipartimento per il coordinamento amministrativo, ricevuta la richiesta di remissione della decisione al Consiglio dei Ministri, verifica la completezza degli atti a corredo della richiesta per il successivo avvio dell'istruttoria e, ove necessario, provvede a richiedere la necessaria documentazione integrativa all'amministrazione proponente.

3.5. L'eventuale carenza della documentazione inviata a corredo della richiesta di remissione della decisione al Consiglio dei Ministri non consente l'avvio della relativa istruttoria da parte del Dipartimento a ciò preposto, in quanto la completezza della documentazione costituisce un presupposto indefettibile per la remissione degli atti al Consiglio dei Ministri e reca connessa la mancata decorrenza dei termini previsti entro i quali l'organo collegiale dovrebbe rendere la decisione. 3.6. Come peraltro anticipato nelle premesse, quest'ultima precisazione appare necessaria, atteso che continuano a pervenire richieste di determinazione sostitutiva del tutto incomplete, sotto il profilo documentale, tali da impedire materialmente agli uffici della Presidenza del Consiglio di intraprendere ogni utile iniziativa di carattere istruttorio-procedimentale.

3.7. Su segnalazione del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, il Presidente del Consiglio, in considerazione della complessità dell'istruttoria, può disporre una proroga del termine per l'adozione della decisione da parte del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241.

3.8. In ogni caso, il termine stabilito per l'adozione della deliberazione non può essere superiore a complessivi novanta (90) giorni.

3.9. Il Presidente del Consiglio comunica all'amministrazione procedente l'intervenuta proroga del termine per la deliberazione del Consiglio stesso, invitandola, nel contempo, a notificare il nuovo termine a tutte le amministrazioni interessate nel procedimento.

3.10. Nel corso dell'istruttoria, al fine della successiva sottoposizione della decisione al Consiglio dei Ministri, il Dipartimento per il coordinamento amministrativo informa gli uffici centrali delle amministrazioni in merito alle posizioni assunte dai rispettivi uffici periferici nell'ambito della conferenza di servizi.

3.11. È facoltà della Presidenza del Consiglio — in ragione della complessità istruttoria — indire riunioni di coordinamento per acquisire i necessari elementi informativi e di valutazione da sottoporre al Presidente del Consiglio dei Ministri, per il successivo esame della questione da parte del Consiglio dei Ministri.

3.12. Una volta completati gli adempimenti istruttori, il Dipartimento per il coordinamento amministrativo predispone la relazione istruttoria da sottoporre al Presidente del Consiglio dei Ministri.

3.13. La remissione della decisione al Consiglio dei Ministri avviene per il tramite del Presidente del Consiglio dei Ministri.

3.14. Il Consiglio dei Ministri, entro trenta giorni ovvero entro novanta giorni in caso di avvenuta proroga dell'istruttoria, procede all'adozione della relativa deliberazione.

3.15. La decisione assunta dal Consiglio dei Ministri viene notificata, dalla Presidenza del Consiglio – Dipartimento per il coordinamento amministrativo, all'amministrazione proponente che provvederà, a sua volta, a darne comunicazione alle amministrazioni interessate con l'invito a conformarsi alla stessa.

Con successive linee guida si provvederà a fornire un più completo contributo ricostruttivo, in termini sistematici, dell'istituto in esame, anche in considerazione dei suoi aspetti generali, delle sue peculiarità, del suo rapporto con alcuni dei principali procedimenti di settore che ne richiedono l'applicazione (come ad esempio lo sportello unico per le attività produttive, la localizzazione di opere pubbliche, la realizzazione di porti turistici e la «legge obiettivo» per le opere di interesse strategico), ma soprattutto delle più importanti novità che, sotto il profilo legislativo, potrebbero medio tempore intervenire in detta materia (il riferimento è ovviamente all'A.S. 1281, «Disegno di legge recante modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa»).

SOMMARIO

Introduzione alla II edizione	pag. 5
I Quaderni tecnici	» 7
1. Finalità e natura giuridica della conferenza di servizi	» 9
1.1. Le finalità	
1.2. La natura giuridica	
2. Obbligatorietà o meno del ricorso alla conferenza di servizi	» 12
3. Indizione e composizione della conferenza	» 14
3.1. Quando convocare la conferenza, chi deve convocarla e chi deve prendervi parte	
3.2. Legittimazione dei rappresentanti delle P.A.	
3.3. I privati possono partecipare alla conferenza?	
4. Assensi e dissensi nella conferenza	» 20
5. Limiti dell'ambito decisionale della conferenza	» 22
6. Il provvedimento finale	» 24
7. La conferenza di servizi per i progetti di lavori pubblici	» 25
8. Una conferenza di servizi speciale: quella della c.d. legge Obiettivo	» 27
9. Riepilogo degli adempimenti e fac-simile degli atti	» 29
9.1 Convocazione della conferenza	

- 9.2 Verifica dei partecipanti alla conferenza e verbalizzazione delle sedute
- 9.3 Fac-simile lettera di convocazione
- 9.4 Fac-simile modulo decisioni
- 9.5 Fac-simile verbale

10. Appendice normativa

» 38

- 1. Legge 7 agosto 1990, n. 241 (testo coordinato con le modifiche ed integrazioni introdotte dalla legge n. 340/2000 e dalla legge n. 15/2005)
- 2. artt. 13 e 14 della legge 24 novembre 2000, n.340
- 3. art. 7 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modifiche ed integrazioni
- 4. artt. 3 e 4 del Decreto Legislativo 20 agosto 2002, n. 190 – attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443 – realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici e di interesse nazionale
- 5. Linee guida della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di conferenza di servizi (G.U. 2 gennaio 2003, n. 1)