

## Articolo 10

### Diritti dei partecipanti al procedimento<sup>1</sup>

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.

<sup>1</sup> Rubrica aggiunta dall'art. 21, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

#### COMMENTO

L'art. 10 della legge sul procedimento amministrativo rappresenta la disposizione cardine del complesso normativo di partecipazione procedimentale delineato dal nostro sistema amministrativo.

Essa consente, se pur con alcuni limiti, ai soggetti diretti destinatari del provvedimento (o agli eventuali controinteressati), nonché a coloro che intervengono per legge o secondo la facoltà di cui all'art. 9, di "prendere visione degli atti del procedimento" e di "presentare memorie scritte e documenti". Dunque, la norma in commento, nell'ottica della più ampia valutazione degli interessi in gioco ai fini della decisione finale, permette agli amministrati, in un rapporto di totale complementarietà con l'attività amministrativa, di far sentire la propria "voce" (mediante la presentazione di memorie scritte e documenti) e di esercitare un vero e proprio diritto di "visione" dei documenti rilevanti per l'emanazione del provvedimento finale. Sul punto, peraltro, è interessante notare che il diritto di visionare gli atti del procedimento equivale, nella sostanza, al **diritto di accesso ai documenti amministrativi** di cui all'art. 22 della medesima L. n. 241/1990: "Alla tutela accordata a tale situazione soggettiva appare unica, tanto se essa si manifesti in sede partecipativa procedimentale quanto se essa attenga alla conoscenza dei documenti amministrativi".

Anche a prescindere da tale ultima considerazione, il diritto di prendere visione dei documenti consente, in un'ottica di maggiore trasparenza dell'azione amministrativa, di garantire **l'effettiva tutela degli amministrati nei confronti dell'esercizio del potere pubblico**.

Inoltre, l'espressa (e parallela) previsione della possibilità di presentare memorie scritte e documenti è ulteriormente rafforzata dalla indicazione dell'obbligo, gravante sulla Pubblica Amministrazione, di "valutarle ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento". È, questo, un aspetto rilevante del generale **obbligo di "adeguata considerazione" di tutti gli interessi che affluiscono al procedimento**, che si collega al parallelo obbligo di dare conto di tale considerazione nella motivazione del provvedimento

finale. Tuttavia, "l'obbligo di esame delle memorie e dei documenti prodotti dai privati in seguito alla comunicazione di avvio ai sensi dell'art. 7, della legge 7 agosto 1990, n. 241, non impone la contestazione approfondita e dettagliata in merito ad ogni argomento utilizzato dalle parti stesse, e deve reputarsi sufficiente una motivazione che renda nella sostanza percepibile la ragione del mancato adeguamento dell'azione dell'Amministrazione alle deduzioni difensive del privato" (**Tar Venezia, 10 gennaio 2017, n. 23**). Tale obbligo discende dalla tradizione del procedimento amministrativo anglosassone nel quale, ancor prima dell'affermazione di un vero e proprio regime di *administrative law*, si era affermata la regola secondo la quale le amministrazioni pubbliche, prima di decidere, dovessero consentire agli amministrati, mediante la predisposizione di un'apposita procedura, di esporre le proprie ragioni di diritto (il c.d. "*right to be heard*").

La mancata osservanza dell'obbligo di necessaria valutazione, infatti, potrebbe inficiare il provvedimento finale da eccesso di potere per incompleta istruttoria (v. *sub art. 21-octies*). Al riguardo, la giurisprudenza amministrativa è più volte intervenuta chiarendo che "l'omessa valutazione degli apporti forniti dal privato in sede procedimentale produce l'illegittimità del provvedimento finale per difetto di motivazione" (*ex multis*, Cons. St., IV, 21 maggio 2010, n. 3224).

A ben vedere, quindi, la disposizione in esame, con la quale viene data estrema rilevanza alla disciplina della partecipazione procedimentale intesa quale forma di "democratizzazione" dell'azione amministrativa, tende ad attuare, nella prassi, i principi indicati nell'art. 1 della legge n. 241 del 1990.

La norma, invero, tutela **l'interesse** giuridicamente protetto dei soggetti destinatari del provvedimento **ad avere conoscenza delle attività istruttorie** (in ossequio ai principi di trasparenza e buon andamento), al doppio fine di poter controdedurre alle valutazioni dell'amministrazione (attuando il principio del contraddittorio), inserendo nel contesto procedimentale i legittimi interessi privati (come espressamente previsto dall'articolo in esame), e di

consentire all'amministrazione stessa una più completa valutazione di tutti gli interessi in gioco.

In definitiva, l'art. 10 permette, nel suo significato sostanziale, di mutare la posizione giuridica dell'amministrato e, quindi, di passare **da una mera posizione di soggezione** nei confronti del potere pubblico, esercitato, in modo imperativo e assoluto, **a un progressivo superamento della dicotomia autorità-libertà**, in un'ottica di rafforzamento della posizione soggettiva del privato e di affermazione di un **rapporto maggiormente paritario** tra le pubbliche amministrazioni e i destinatari delle loro attività.

Pertanto, l'ingresso della disposizione in esame nei singoli ordinamenti nazionali, in combinato disposto con la norma sulla comunicazione di avvio del procedimento di cui all'art. 7 della medesima L. n. 241/1990, ha avuto l'immediato effetto di "civilizzazione dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e cittadini" (A.M. Sandulli), determinando, a

tutti gli effetti, la qualificazione giuridica del procedimento amministrativo quale "*forma della funzione amministrativa*". In tal senso, è proprio nel procedimento che trovano spazio le istanze dei privati e l'amministrazione può legittimamente esercitare il proprio potere discrezionale, inteso quale "*scelta e ponderazione dei diversi interessi in gioco*" (M.S. Giannini).

La decisione amministrativa diviene, per tale via, espressione di un'attività procedimentalizzata, nella quale il profilo psicologico del provvedimento perde di rilevanza rispetto all'aspetto organizzativo. Da un punto di vista formale, il procedimento è la modalità, coordinata e sequenziale, di svolgimento dell'attività ed è **la garanzia di legittimità invocabile dai privati**; sotto quello sostanziale, invece, è **il contesto nel quale il potere amministrativo è esercitato in modo da perseguire nel modo più efficiente gli interessi della collettività**, non sacrificando oltre misura quelli dei singoli.

## Articolo 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. Non possono essere adottati tra i motivi che ostano all'accoglimento della domanda inadempienze o ritardi attribuibili all'amministrazione<sup>1</sup>.*

<sup>1</sup> Articolo aggiunto dall'art. 6, L. 11 febbraio 2005, n. 15 e così modificato dall'art. 9, L. 11 novembre 2011, n. 180. Il testo pervigente disponeva: *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.*

### COMMENTO

L'art. 10-bis, inserito nella L. n. 241 del 1990 a seguito della novella di cui alla legge n. 15 del 2005,

rappresenta un'integrazione delle **garanzie di partecipazione procedimentale**. La norma prevede, infatti, che nei procedimenti ad istanza di parte (qua-

li, ad esempio, i procedimenti autorizzatori) il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, debba comunicare 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. I termini di conclusione del procedimento s'interrompono fino alla presentazione delle osservazioni o alla scadenza dei dieci giorni e se l'Amministrazione non accoglie le osservazioni deve darne adeguata motivazione nel provvedimento finale.

La disposizione in commento ha la funzione di attivare - nella fase costitutiva del procedimento - un **contraddittorio** con il destinatario del provvedimento negativo, non ancora emanato ma ormai definito nelle intenzioni dell'Autorità, al fine di raccogliergli il contenuto istruttorio indispensabile per addivenire ad una compiuta disamina degli elementi di fatto e di diritto decisivi per la determinazione da assumere.

Il preavviso di rigetto, pertanto, si concreta in un atto di natura endoprocedimentale che deve necessariamente contenere, anche in ossequio a quanto stabilito dal medesimo articolo 10-bis, la **motivazione della decisione in divenire dell'Amministrazione**, dovendosi ritenere ad essa precluso di fondare il diniego definitivo su ragioni del tutto nuove, non enucleabili dalla motivazione dell'atto endoprocedimentale di preavviso di rigetto. La ratio "è quella di evitare 'provvedimenti a sorpresa', cioè che prospettino questioni di fatto o di diritto prima ignote al richiedente, o comunque da lui non percepibili: il contraddittorio da instaurare consente di valutare già in sede amministrativa le argomentazioni dell'interessato sul se vi siano effettivamente ragioni ostative all'accoglimento dell'istanza e agevola la deflazione dei ricorsi giurisdizionali, poiché può avvenire o che l'Amministrazione condivida le osservazioni o che l'interessato si convinca della adeguatezza della valutazione dell'Amministrazione e che non proponga dunque ricorso" (Cons. St., 26 maggio 2017, n. 2507). Tale motivazione, peraltro, non impone una puntuale e analitica confutazione delle argomentazioni svolte dal richiedente, essendo sufficiente la motivazione complessivamente e logicamente resa a sostegno del provvedimento finale. Al riguardo, tuttavia, deve evidenziarsi come, secondo la giurisprudenza, non deve necessariamente "sussistere un rapporto di identità tra il preavviso di rigetto e la determinazione conclusiva del procedimento, né una corrispondenza puntuale e di dettaglio tra il contenuto dei due atti" (Tar Lombardia, III, 15 dicembre 2014, n. 3037).

Inoltre, come precisato dalla giurisprudenza amministrativa intervenuta in materia, al preavviso di rigetto non può "ascriversi alcuna capacità di esprimere la definitiva volontà dell'amministrazione" (Tar Lombardia, Milano, III, 6 ottobre 2008, n. 4718), in quanto "la partecipazione del privato si pone proprio l'obiettivo di far mutare eventualmente avviso all'amministrazione medesima" (Tar Lazio, Roma, II-bis, 27 novembre 2009, n. 11946). Peraltro, "la funzione dell'art. 10-bis, l. 7 agosto 1990 n. 241 non è solo quella di consentire al privato, al quale siano rappresentate le ragioni che impediscono l'accoglimento della sua istanza, di contestare tali ragioni (sul piano giuridico e/o fattuale) ma anche — se non soprattutto — quella di (eventualmente) modificare l'istanza nel senso indicato dall'amministrazione, così rendendo astrattamente possibile un suo accoglimento e prevenendo la formazione di contenzioso" (Tar Latina, 11 gennaio 2017, n. 12).

Va evidenziato, peraltro, che l'istituto disciplinato dall'art. 10-bis non può ridursi ad un mero rituale formalistico: ne consegue che la norma in esame, se inquadrata nell'ottica dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, deve essere interpretata nel senso che il privato non può limitarsi "a dolersi della mera circostanza della mancata comunicazione del preavviso di rigetto, ma deve anche allegare, o almeno indicare, quali erano gli ulteriori elementi, conoscitivi o di giudizio che, ove avesse ricevuto la detta comunicazione, avrebbe potuto introdurre per contestare le preliminari conclusioni dell'amministrazione" (Cons. St., IV, 28 gennaio 2011, n. 679).

La disposizione nulla dice circa le conseguenze del **mancato preavviso di rigetto**.

Nel silenzio del legislatore, deve ritenersi, come acclarato dalla giurisprudenza, che l'eventuale omissione della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda non comporti **illegittimità del provvedimento finale** nel caso in cui il contenuto dispositivo dell'atto non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. In altri termini, la mancata comunicazione dei motivi ostativi, dunque, non produce *ex se* l'illegittimità del provvedimento finale, dovendo la disposizione in esame essere interpretata alla luce del successivo comma 2 dell'art. 21-octies che, pur essendo dettato espressamente in relazione alla violazione dell'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento, è tuttavia applicabile, per identità di ratio, anche alla violazione della comunicazione del preavviso di rigetto. La norma, pertanto, impone al giudice di valutare il "contenuto sostanziale del provvedimento e quindi di non annullare l'atto nel caso in cui le violazioni formali non abbiano inciso sul

la legittimità sostanziale del medesimo, come nel caso di specie, in cui il contenuto dispositivo dell'atto non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, per cui l'eventuale partecipazione dell'interessata non sarebbe stata comunque

utile a determinare un diverso esito del procedimento" (Cons. St., VI, 17 gennaio 2011, n. 256; conforme Tar Campania, Napoli, II, 15 maggio 2009, n. 2630; Cons. St., V, 7 settembre 2009, n. 5235; Tar Puglia, Lecce, III, 11 marzo 2010, n. 704).

## Articolo 11

### Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento<sup>1</sup>

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<sup>2</sup>.

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 invita, separatamente o contestualmente, il destinatario del provvedimento ed eventuali controinteressati<sup>3</sup>.

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. Gli accordi di cui al presente articolo devono essere motivati ai sensi dell'articolo 3<sup>4</sup>.

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<sup>5</sup>.

5. [...] <sup>6 7 8</sup>.

<sup>1</sup> Rubrica aggiunta dall'art. 21, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

<sup>2</sup> Comma così modificato dall'art. 7, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

<sup>3</sup> Comma aggiunto dall'art. 3-*quinquies*, D.L. 12 maggio 1995, n. 163, convertito in L. 11 luglio 1995, n. 273.

<sup>4</sup> Comma così modificato dall'art. 1, comma 47, L. 6 novembre 2012, n. 190. Il testo previgente disponeva: 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.*

<sup>5</sup> Comma aggiunto dall'art. 7, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

<sup>6</sup> Comma abrogato dall'art. 4, all. 4, D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104. Il testo previgente disponeva: *Le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi di cui al presente articolo sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.*

<sup>7</sup> Si riporta l'art. 30, comma 4 e l'art. 133, comma 1, lett. a) n. 2), D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104: «Art. 133. Materie di giurisdizione esclusiva. 1. Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge:

a) le controversie in materia di [...];

2) formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e degli accordi fra pubbliche amministrazioni; [...].»

<sup>8</sup> Il testo originario dell'articolo disponeva: 1. *In accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'art. 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, nei casi previsti dalla legge, in sostituzione di questo.*

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.

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.

## COMMENTO

La disposizione di cui all'art. 11 della L. n. 241/1990 è espressione icastica del definitivo **superamento dell'inquadramento dell'attività amministrativa quale attività unilaterale di stampo autoritativo**. Con la disposizione in commento, invece, assume rilevanza la circostanza che ampi spazi di azione amministrativa possano svolgersi mediante l'impiego di moduli consensuali, di cui gli accordi integrativi e sostitutivi di provvedimento rappresentano sicuramente una tipologia fondamentale. Al riguardo, è doveroso evidenziare che, con il ricorso a schemi consensuali, lo svolgimento dell'azione amministrativa resta, in ogni caso, ancorato ai canoni tipici dell'*agee* amministrativo e, in particolare, sottoposto al vincolo teleologico posto a fondamento delle persistenti tensioni al perseguimento dell'interesse pubblico (c.d. vincolo di scopo), informato, altresì, ai principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione.

La norma in esame costituisce naturale gemmazione della generale facoltà di presentare memorie e documenti nell'ambito del procedimento, in accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'art. 10, l'Amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, **accordi con i privati**, al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale (c.d. accordi integrativi) ovvero in sostituzione di questo (c.d. accordi sostitutivi).

La differenza tra le due tipologie di accordi (integrativi/sostitutivi) è riassumibile nella diversa ampiezza dell'intervento scaturente dalle osservazioni dell'amministrato: con i primi, ossia gli **accordi integrativi**, si potrebbero definire solo alcune clausole del provvedimento/accordo finale, con il quale l'Amministrazione, nell'esercizio della potestà pubblica e mediante il consenso del privato, raggiunge un assetto di interessi concordato, che costituirà il contenuto dei provvedimenti amministrativi di sua competenza; con **gli accordi sostitutivi**, invece, tengono luogo dell'adozione del provvedimento finale, che viene integralmente sostituito – appunto – dall'accordo concluso *ex art. 11*. In particolare, il Consiglio di Stato, 15 maggio 2017, n. 2256, precisa che *“l'accordo sostitutivo di provvedimento costituisce, in senso stretto, un atto bilaterale di con-*

*clusione del procedimento amministrativo con il quale, all'esercizio unilaterale del potere discrezionale, si sostituisce la definizione consensuale del caso concreto, di modo che gli effetti giuridici, che sarebbero derivati dal provvedimento amministrativo, conseguono ora all'accordo delle parti”*.

Per entrambe le tipologie di accordi, è in ogni caso chiaro il disegno del legislatore, volto a favorire, laddove possibile, **l'esercizio condiviso e paritetico** del potere amministrativo. Ne costituisce testimonianza il comma *1-bis* del medesimo articolo 11, il quale prevede che, al fine di favorire la conclusione degli accordi di cui al comma 1, il responsabile del procedimento può predisporre un calendario di incontri cui invitare, separatamente o contestualmente, il destinatario del provvedimento ed eventuali controinteressati.

Gli accordi – integrativi e sostitutivi – devono essere sottoscritti, a pena di nullità, in forma scritta, devono essere motivati e ad essi si applicano, ove non diversamente previsto e in quanto compatibili, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti.

Circa la natura giuridica degli accordi amministrativi si contrappongono due tesi: la prima ritiene che tale accordo abbia **natura pubblicistica**, costituendo una forma consensuale di esercizio del potere autoritativo. L'elemento principe a sostegno di tale teoria riguarda la riserva di giurisdizione posta a favore del Giudice amministrativo, dall'art. 133 c.p.a. ed in conformità alle note sentenze della Corte costituzionale n. 204/2004 e 191/2006.

L'accoglimento di tale tesi consente di ritenere ammissibile oltre al recesso di cui all'art. 11 comma 4, un generale potere di autotutela da esercitare sulla determina a contrarre, il cui annullamento comporterà il venir meno, in via derivata, dell'accordo stesso. Inoltre all'accordo non sarà applicabile la disciplina di diritto comune sull'invalidità del contratto, quanto la disciplina dell'art. 21-octies sui vizi invalidanti.

La seconda tesi, invece, evidenzia il **valore contrattuale dell'accordo**, riconducendo l'istituto in commento allo schema del negozio giuridico di diritto privato. La conseguenza in punto di disciplina privatistica sarebbe rappresentata principalmente dall'applicazione a tale istituto delle **categorie dell'invalidità civilistica**, dubbi invece permangono sugli effetti in via derivata che conseguono all'emanazione del provvedimento di autotutela della determina a contrarre l'accordo sostitutivo.

## Articolo 12

### Provvedimenti attributivi di vantaggi economici<sup>1</sup>

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 da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi<sup>2</sup>.

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.

<sup>1</sup> Rubrica aggiunta dall'art. 21, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

<sup>2</sup> Comma così modificato dall'art. 52, D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Il testo previgente disponeva: 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 procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.

#### COMMENTO

L'articolo 12 prevede che 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 siano subordinate alla predeterminazione, da parte delle Amministrazioni procedenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi, predeterminazione da considerarsi quale espressione del **principio di imparzialità di rango costituzionale**.

Tale disposizione, essendo rivolta, nella sostanza, ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, si pone, per utilizzare le parole della giurisprudenza amministrativa, "come precetto che si atteggia a principio generale dell'ordinamento ed impone che l'attività dell'Amministrazione debba non solo essere preceduta da una adeguata pubblicazione dell'avvio del procedimento, ma debba rispondere a referenti di carattere assolutamente oggettivo, precedenti al singolo provvedimento" (Tar Lazio, Roma, III, 8 marzo 2004, n. 2154).

In altre parole, l'attribuzione di vantaggi economici di qualsiasi genere richiede una particolare **trasparenza**, proprio al fine di garantire la legittimità dell'azione amministrativa e di rispettare, nell'assegnazione dei medesimi vantaggi, i principi di imparzialità e di uguaglianza formale e sostanziale dei soggetti amministrati, sanciti nell'ordinamento generale dall'art. 3 della Costituzione.

**Il principio di pubblicità** relativo alle concessioni di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari deve essere coordinato con quanto previsto dal D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, concernente il riordino degli obblighi di trasparenza gravanti sulle Amministrazioni Pubbliche, da ultimo modificato dal D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97, il quale ha espressamente enumerato, tra gli obblighi di pubblicazione, quelli relativi alle attività di cui agli art. 26 e 27.

Tali ultime disposizioni impongono alle Pubbliche Amministrazioni la pubblicazione degli "atti di concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati ai sensi del citato articolo 12 della legge n. 241 del 1990, di importo superiore a mille euro". Sul punto, peraltro, deve essere richiamata la delibera n. 59 del 2013 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, ove si precisa che "(...) la disposizione si riferisc[e] a tutti quei provvedimenti che, sulla base della normativa vigente, sono volti a sostenere un soggetto sia pubblico che privato, accordandogli un vantaggio economico diretto o indiretto mediante l'erogazione di incentivi o agevolazioni che hanno l'effetto di comportare sgravi, risparmi o acquisizione di risorse". Tale chiarimento è stato ulteriormente confermato, sempre dalla medesima Autorità, con la recente delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016 recante "Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.Lgs. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. 97/2016".

Infine, va dato conto della posizione della giurisprudenza, la quale, in ossequio al necessario **bilanciamento tra le esigenze di trasparenza e quelle parallele di efficienza** dell'azione amministrativa, ha precisato che il principio della adeguata pubblicità "può dirsi legittimamente assicurato anche dall'uso del sito Internet, dato che il rinvio ad atti, liberamente consultabili sulla rete informatica, di per sé, non costituisce una fattore di diminuzione delle garanzie procedurali. Pertanto, l'onere di pubblicità del procedimento è legittimamente assolto con la pubblicazione sulla G.U. di un avviso diretto a rendere nota l'esistenza di un procedimento per la concessione di benefici di carattere finanziario, se tale avviso è accompagnato dalla messa in libe-

ra consultazione sul sito elettronico del bando integrale, delle istruzioni applicative e dei modelli da compilare” (Tar Lazio, Roma, III, 8 marzo 2004, n. 2159).

## Articolo 13

### Ambito di applicazione delle norme sulla partecipazione<sup>1</sup>

1. Le disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, 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<sup>2 3</sup>.

<sup>1</sup> Rubrica aggiunta dall'art. 21, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

<sup>2</sup> Comma così modificato dall'art. 22, L. 13 febbraio 2001, n. 45.

<sup>3</sup> Il testo originario dell'articolo disponeva: 1. Le disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, 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.

#### COMMENTO

La portata delle essenziali garanzie di partecipazione procedimentale subisce, nel nostro ordinamento, una **significativa limitazione** ad opera dell'articolo 13, il quale prevede che le relative disposizioni non si applichino nei confronti delle attività della P.A. dirette alla emanazione di **atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione**, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione, nonché dei procedimenti tributari.

Per **atti normativi** si intendono atti **formalmente amministrativi**, in quanto provengono da una pubblica amministrazione, ma **sostanzialmente normativi** in quanto innovano l'ordinamento con prescrizioni generali ed astratte.

Rientra nella categoria, ad esempio, il regolamento per il servizio di rimorchio in ambito portuale, che costituisce “atto normativo di portata generale, come tale sottratto alle norme sulla partecipazione dei privati al procedimento amministrativo ai sensi dell'art. 13 L. 7 agosto 1990 n. 241” (in questo senso si veda Cons. St., VI, 13 dicembre 2011, n. 6526).

L'**atto amministrativo generale** si caratterizza in quanto i suoi destinatari sono determinabili solo a posteriori, esso infatti non disciplina in astratto rapporti giuridici, ma cura in concreto una determinata fattispecie.

Ancora, tra gli atti amministrativi generali, nonché tra quelli di programmazione e pianificazione, la giurisprudenza ha incluso numerosi atti strategici relativi alle differenziate attività svolte dalle pubbliche amministrazioni.

A titolo di mero esempio, si rammentano, oltre ai bandi di gara o di concorso: gli atti di individuazione delle aree di localizzazione degli impianti delle stazioni radio per telefonia cellulare (cfr. Tar Sardegna, II, 12 febbraio 2008, n. 163), di termovalorizzazione (Tar Piemonte, II, 1 dicembre 2007, n. 3607), o di impianti di rifiuti solidi urbani (Cons. St., V, 3 maggio 2006, n. 2471), gli atti di organizzazione degli uffici della pubblica amministrazione (Cons. St., IV, 31 maggio 2003, n. 3037), gli atti di programmazione regionale della spesa sanitaria (così Tar Campania, Napoli, I, 6 dicembre 2002, n. 7845), gli atti di integrazione degli elenchi delle bellezze ambientali (Cons. St., VI, 8 aprile 2002, n. 1898), e gli atti di revisione della pianta organica delle farmacie (in questo senso Tar Toscana, III, 1 febbraio 2005, n. 358), le delibere con le quali la Regione individua gli obiettivi da raggiungere per il risanamento finanziario e il blocco del *turn-over* nelle strutture sanitarie pubbliche (Tar Molise, I, 10 dicembre 2010, n. 1532).

Per quanto attiene, invece, ai **procedimenti tributari**, la novella di cui alla L. n. 45/2001 ha positivamente i precedenti arresti giurisprudenziali, che escludevano l'applicazione delle garanzie parteci-

pative in procedimenti già regolati da specifiche norme di settore. Per tale ragione, l'inaccessibilità agli atti del procedimento tributario deve ritenersi *“limitata alla fase di pendenza del procedimento medesimo, non potendosi rilevare esigenze di segretezza nella fase che segue la sua conclusione con l'adozione del provvedimento definitivo di accertamento dell'imposta dovuta sulla base degli elementi reddituali che conducono alla quantificazione del tributo; diversamente, si porrebbe alla singolare conclusione che, in uno Stato di diritto, il cittadino possa essere inciso dall'imposizione tributaria senza neppure conoscere il perché dell'imposizione e della relativa quantificazione”* (Tar Lazio, Latina, I, 19 maggio 2009; conforme **Cons. St., IV, 6 novembre 2017, n. 5126**).

A ben vedere, dunque, la decisione del legislatore di prevedere deroghe espresse all'applicazione della disciplina dettata dagli artt. da 7 a 12 della L. n. 241/1990 intende *“evitare un ingiustificato aggravio del procedimento a fronte di procedimenti per cui l'apporto partecipativo si presenta decisamente limitato”* (Cons. St., V, 20 gennaio 2003, n. 178). Infatti, **il principio della massima partecipazione procedimentale va temperato con**

**l'esigenza della P.A. di concludere procedimenti di tipo organizzatorio e di portata generale** senza obbligo di comunicazione di avvio del procedimento che non porterebbe, in ogni caso, alcun utile apporto istruttorio in ragione della consistenza generale – ed eventualmente astratta – degli atti adottati.

Va soggiunto, peraltro, che una soluzione di tal fatta non è andata esente da critiche, nella misura in cui consente che atti strategici adottati dalla Pubblica Amministrazione (si pensi alle ordinanze contingibili e urgenti, ovvero agli atti di programmazione in materia sanitaria) vengano adottate senza la partecipazione necessaria dei destinatari, diretti e indiretti, degli atti stessi.

Del resto, anche le esperienze anglosassoni sembrano avvalorare la necessità partecipativa anche per tali tipologie di atti: nell'*Administrative procedure act* (A.P.A.) statunitense del 1946, infatti, si prevedono fondamentali garanzie partecipative non solo per i procedimenti di *Adjudication* (simili ai nostri procedimenti particolari), ma anche (e soprattutto) per le procedure di c.d. *Rulemaking*, ossia per l'adozione di atti normativi da parte delle Amministrazioni Pubbliche.

## CAPO IV

### SEMPLIFICAZIONE DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

## Articolo 14

### Conferenza di servizi

1. *La conferenza di servizi istruttoria può essere indetta dall'amministrazione procedente, anche su richiesta di altra amministrazione coinvolta nel procedimento o del privato interessato, quando lo ritenga opportuno per effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, ovvero in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati. Tale conferenza si svolge con le modalità previste dall'articolo 14-bis o con modalità diverse, definite dall'amministrazione procedente.*

2. *La conferenza di servizi decisoria è sempre indetta dall'amministrazione procedente quando la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici. Quando l'attività del privato sia subordinata a più atti di assenso, comunque denominati, da adottare a conclusione di distinti procedimenti, di competenza di diverse amministrazioni pubbliche, la conferenza di servizi è convocata, anche su richiesta dell'interessato, da una delle amministrazioni procedenti.*

3. *Per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi l'amministrazione procedente, su motivata richiesta dell'interessato, corredata da uno studio di fattibilità, può indire una conferenza preliminare finalizzata a indicare al richiedente, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivo, le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari pareri, intese, concerti, nulla osta, autorizzazioni, concessioni o altri atti di assenso, comunque denominati. L'amministrazione procedente, se ritiene di acco-*

gliere la richiesta motivata di indizione della conferenza, la indice entro cinque giorni lavorativi dalla ricezione della richiesta stessa. La conferenza preliminare si svolge secondo le disposizioni dell'articolo 14-bis, con abbreviazione dei termini fino alla metà. Le amministrazioni coinvolte esprimono le proprie determinazioni sulla base della documentazione prodotta dall'interessato. Scaduto il termine entro il quale le amministrazioni devono rendere le proprie determinazioni, l'amministrazione procedente le trasmette, entro cinque giorni, al richiedente. Ove si sia svolta la conferenza preliminare, l'amministrazione procedente, ricevuta l'istanza o il progetto definitivo, indice la conferenza simultanea nei termini e con le modalità di cui agli articoli 14-bis, comma 7, e 14-ter e, in sede di conferenza simultanea, le determinazioni espresse in sede di conferenza preliminare possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nel successivo procedimento anche a seguito delle osservazioni degli interessati sul progetto definitivo. Nelle procedure di realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, la conferenza di servizi si esprime sul progetto di fattibilità tecnica ed economica, al fine di indicare le condizioni per ottenere, sul progetto definitivo, le intese, i pareri, le concessioni, le autorizzazioni, le licenze, i nullaosta e gli assensi, comunque denominati, richiesti dalla normativa vigente.

4. Qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto, vengono acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'articolo 14-ter, secondo quanto previsto dall'articolo 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152<sup>1</sup>.

5. L'indizione della conferenza è comunicata ai soggetti di cui all'articolo 7, i quali possono intervenire nel procedimento ai sensi dell'articolo 9<sup>2 3 4</sup>.

<sup>1</sup> Comma così sostituito dall'art. 24, D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 104. Tali nuove disposizioni si applicano ai procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e ai procedimenti di VIA avviati dal 16 maggio 2017. I procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA pendenti alla data del 16 maggio 2017, nonchè i procedimenti di VIA per i progetti per i quali alla medesima data risulti avviata la fase di consultazione di cui all'articolo 21, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ovvero sia stata presentata l'istanza di cui all'articolo 23 del medesimo decreto legislativo, restano disciplinati dalla normativa previgente.

Il testo previgente disponeva: 4. Qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione del medesimo progetto, vengono acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi di cui all'articolo 25, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'articolo 14-ter. La conferenza è indetta non oltre dieci giorni dall'esito della verifica documentale di cui all'articolo 23, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006 e si conclude entro il termine di conclusione del procedimento di cui all'articolo 26, comma 1, del medesimo decreto legislativo. Resta ferma la specifica disciplina per i procedimenti relativi a progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale di competenza statale.

<sup>2</sup> Articolo così sostituito dall'art. 9, L. 24 novembre 2000, n. 340 e poi dall'art. 1, D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 127.

Il testo previgente la modifica del 2016 disponeva: 1. Qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente può indire una conferenza di servizi.

2. La conferenza di servizi è sempre indetta quando l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga, entro trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta. La conferenza può essere altresì indetta quando nello stesso termine è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate ovvero nei casi in cui è consentito all'amministrazione procedente di provvedere direttamente in assenza delle determinazioni delle amministrazioni competenti.

3. La conferenza di servizi può essere convocata anche per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti 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. Per i lavori pubblici si continua ad applicare l'articolo 7 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni.

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.

Ricordiamo che tale ultima versione teneva conto delle modifiche apportate dalla L. 11 febbraio 2005, n. 15 e dal D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in L. 30 luglio 2010, n. 122.

<sup>3</sup> Il testo originario dell'articolo disponeva: 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 stessa può essere indetta anche quando l'amministrazione procedente debba acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche. In tal caso le determinazioni concordate nella conferenza tra tutte le amministrazioni intervenute tengono luogo degli atti predetti.

3. Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione la quale, regolarmente convocata, non abbia partecipato alla conferenza o vi abbia partecipato tramite rappresentanti privi della competenza ad esprimerne definitivamente la volontà, salvo che essa non comunichi all'amministrazione procedente il proprio motivato dissenso entro venti giorni dalla conferenza stessa ovvero dalla data di ricevimento della comunicazione delle determinazioni adottate, qualora queste ultime abbiano contenuto sostanzialmente diverso da quelle originariamente previste.

4. Le disposizioni di cui al comma 3 non si applicano alle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini.

<sup>4</sup> Si veda l'art. 2, L. 7 agosto 2015, n. 124 (*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*).

## COMMENTO

L'istituto della conferenza dei servizi rappresenta un fondamentale strumento di semplificazione procedimentale, consentendo, in un'unica sede, l'esame contestuale di una pluralità di interessi pubblici coinvolti nel medesimo procedimento amministrativo o in più procedimenti amministrativi connessi che, in mancanza di istituti di connessione procedimentale come quello in esame, sarebbero svolti autonomamente pubblici coinvolti nel medesimo procedimento amministrativo o in più procedimenti amministrativi, in un ordine sequenziale poco o mal coordinato.

La conferenza di servizi consente, invece, un esame contestuale dei procedimenti tra loro connessi, trattandosi, come chiarito dalla dottrina e dalla giurisprudenza, di un modello procedimentale la cui funzione è quella di coordinamento e organizzazione delle finalità pubbliche poste a presidio di procedimenti diversi. La logica sottesa a tale modello procedimentale, come evidenziato dal Consiglio di Stato nel parere n. 890 del 2016, è quella di valorizzare la **valenza dinamica del procedimento rispetto a quella statica dei singoli provvedimenti** in successione tra loro e di sostituire ad una serie di "valutazioni separate di singoli interessi pubblici – in cui ciascuna amministrazione tende ad 'assolutizzare quello per la quale è preposta, ponendo se stessa al centro del problema – un 'dialogo tra amministrazioni' che conduce ad una valutazione unica, globale e contestuale di tutti gli aspetti coinvolti. Poiché unico è il risultato finale cui si mira, unico è il tessuto di interessi su cui si incide, unica è, spesso, la pretesa sostanziale del privato o dell'impresa che ha richiesto l'(articolato, se non frammentato) intervento pubblico".

La conferenza, inoltre, risponde all'esigenza di "accelerare i tempi del procedimento, acquisendo contestualmente le determinazioni spettanti a ciascuna amministrazione, consentendo dialogo e reciproca interlocuzione in virtù dell'effettività della cooperazione ed in vista di obiettivi comuni" (Cor-te cost., 19 marzo 1996, n. 79).

Per tali ragioni, l'istituto in esame ha, da sempre, focalizzato l'interesse del legislatore, intervenuto più volte a modificarne, anche in minima parte, la disciplina, nella dichiarata ottica di migliorare e accelerare l'azione amministrativa, mediante l'utilizzo efficiente degli strumenti di semplificazione delle procedure.

In materia, infatti, numerose sono le modifiche legislative che hanno inciso sull'originaria previsione della legge n. 241 del 1990. Tra i tanti interventi legislativi sul punto, si rammentano, per l'ampiezza delle novelle apportate, le seguenti:

legge 24 dicembre 1993, n. 537;  
decreto-legge 12 maggio 1995, n. 163;  
legge 24 novembre 2000, n. 340;  
legge 11 febbraio 2005, n. 15;  
decreto legge 31 maggio 2010, n. 78;  
decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127.

In particolare, l'ultimo degli interventi normativi citati, attuativo della c.d. **legge Madia** (7 agosto 2015, n. 124), ha totalmente riscritto l'istituto in esame, evidenziandone le potenzialità e risolvendo alcune discrasie emerse dall'applicazione della disciplina previgente, soprattutto con riguardo alla casistica in tema di dissenso qualificato ovvero di coinvolgimento delle Amministrazioni preposte alla cura di interessi costituzionalmente rilevanti (ambiente, salute, incolumità pubblica ecc.).

In generale, la conferenza di servizi, come dispone l'articolo 14, si distingue in tre tipologie fondamentali: **la conferenza istruttoria** (art. 14, comma 1), **quella decisoria** (art. 14, comma 2) e **quella preliminare** (art. 14, comma 3). La prima è **facoltativa** (chiarisce la norma che la stessa "può essere indetta") ed è generalmente utilizzata, anche su richiesta di altra Amministrazione coinvolta nel procedimento o del privato interessato, nei casi in cui si ritenga opportuno un **esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, ovvero in più procedimenti amministrativi connessi**, riguardanti medesime attività o risultati. La scelta delle relative modalità di svolgimento è rimessa alla discrezionalità della P.A. precedente, che può eventualmente adottare lo schema procedimentale stabilito per la conferenza decisoria ai sensi del successivo art. 14-bis, ovvero definire modalità diverse.

La conferenza istruttoria si conclude con una **relazione finale** che tiene conto delle risultanze emerse nel corso dell'istruttoria e dei pareri acquisiti nella sede coordinata di valutazione degli interessi. Tuttavia, come chiarito dalla giurisprudenza, le determinazioni assunte in sede di conferenza "*non incidono sulla necessità dell'emanazione del provvedimento finale, la cui competenza rimane in capo all'amministrazione procedente*" (Tar Puglia, Bari, I, 24 settembre 2009, n. 2102).

**La conferenza decisoria**, invece, presenta delle caratteristiche maggiormente complesse, tenuto conto che, in tale ipotesi, lo strumento di semplificazione è utilizzato come luogo di **co-decisione effettiva** rispetto alla composizione degli interessi pubblici e privati emersi nel corso dell'istruttoria. L'art. 14, comma 2, infatti, impone la conferenza decisoria (letteralmente la norma dispone che essa "*è sempre indetta*") quando la **conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione** di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse Amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici. Rispetto alle precedenti formulazioni della norma in commento, **non si ravvisano più limiti all'obbligatorietà**, né in **termini temporali** (l'obbligo di indizione sorgeva allo spirare del termine di trenta giorni dalla richiesta di parere, intesa, concerto, nulla osta o altro atto di assenso), né tantomeno in **termini sostanziali**, considerato che, nella disciplina previgente, l'obbligatorietà veniva meno nei casi in cui, nel predetto termine di trenta giorni, fosse intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate. Inoltre, quando l'attività del privato è subordinata a più atti di as-

senso, comunque denominati, da adottare a conclusione di distinti procedimenti, di competenza di diverse P.P.A.A., la conferenza di servizi è convocata, anche su richiesta dell'interessato, da una delle Amministrazioni precedenti.

Il comma 3 dell'art. 14, poi, reca la disciplina della **conferenza di servizi preliminare**, che può essere indetta, per **progetti di particolare complessità** e di **insediamenti produttivi di beni e servizi**, su motivata richiesta dell'interessato, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivo – infatti ha **natura predecisoria** – al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, all'atto dell'effettiva presentazione, i necessari atti di assenso.

La conferenza preliminare si svolge sulla base degli atti disponibili 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 formulate dagli interessati sul progetto definitivo. Si prevede, inoltre, che nelle procedure di realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico la conferenza di servizi si esprima sul progetto preliminare, al fine di indicare 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.

L'articolo 14 disciplina inoltre, al comma 4, un particolare meccanismo di conferenza di servizi (che potrebbe rappresentarne una quarta autonoma tipologia) nell'ipotesi di progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale (*breviter*, VIA).

Per tali fattispecie, si prevede l'integrazione dei procedimenti attraverso l'indizione, da parte dell'Amministrazione competente al rilascio della VIA, di **un'unica conferenza di servizi dal carattere decisorio**; sul piano procedurale, inoltre, si stabilisce che detta conferenza, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'art. 14-ter (v. il relativo commento), venga indetta **non oltre dieci giorni** dall'esito della verifica documentale specifica per la valutazione di impatto ambientale e che i relativi lavori si concludano entro il **termine di conclusione dello specifico procedimento VIA**. La ragione di tale previsione speciale si ravvisa nella esigenza, data l'ontologica delicatezza degli interessi ambientali, che la procedura di valutazione di impatto ambientale debba necessariamente "*costituire un procedimento autonomo rispetto a quello per il quale è stata indetta la conferenza, ordinariamente svolto ab aeterno rispetto ai lavori della stessa*" (Tar Puglia, Lecce, I, 10 gennaio 2008, n. 59).