

**Linee guida operative per la
rimessione al Consiglio dei Ministri**

Legge 7 agosto 1990, n. 241, 14-quater, comma 3

Premesse

La redazione delle “linee guida operative” nasce dall’esigenza di chiarire i presupposti da verificare e il percorso procedurale da seguire ove nelle conferenze di servizi venga espresso motivato dissenso da parte di un’amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità (c.d. "interessi sensibili") e si renda pertanto necessario rimettere la questione alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell’articolo 14 quater comma 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

In sede di applicazione di detta norma, specie dopo la modifica di cui all’articolo 49 del D.L. 31-5-2010 n. 78, sono state riscontrate nelle richieste di rimessione pervenute da parte delle amministrazioni procedenti difformità di comportamento, incertezze interpretative, carenze documentali.

Il presente documento, che sostituisce integralmente il precedente contenente “Linee guida operative per la rimessione al Consiglio dei Ministri. Legge 7 agosto 1990, n. 241, artt. 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater” (G.U. 2 gennaio 2003, n. 1), si articola in quattro parti:

- 1) nella prima si ricordano brevemente le caratteristiche salienti dell'istituto della conferenza di servizi;
- 2) nella seconda si illustrano i presupposti necessari per l’attivazione del procedimento di cui all’articolo 14 quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241,
- 3) nella terza si espongono le singole fasi attraverso le quali si articola il procedimento di rimessione al Consiglio dei Ministri (in particolare lo svolgimento dell'istruttoria presso i competenti uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri);
- 4) nella quarta si fornisce un possibile modello cui attenersi per investire della questione il Consiglio dei ministri in base alla norma citata.

1. L'istituto della conferenza di servizi disciplinato dalla legge n. 241 del 1990.

1.1 Finalità

L'istituto della conferenza di servizi è stato introdotto, in via generale, dall'art. 14 della legge n. 241 del 1990, come strumento di accelerazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi implicanti una valutazione contestuale di vari interessi pubblici di competenza di diverse amministrazioni. *“Attraverso la valutazione contestuale e non più separata ed autonoma, da parte delle diverse amministrazioni, degli interessi pubblici coinvolti dal medesimo procedimento, si mirava, sin d'allora, ad accelerarne la conclusione e ad agevolarne la razionalizzazione.....La conferenza di servizi costituisce, pertanto, come riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa, un modulo procedimentale-organizzativo suscettibile di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali e, nel contempo, un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti”* (Corte cost. sentenza n. 179 del 2012).

Il Consiglio di Stato ha più volte affermato che l'istituto di carattere generale della conferenza di servizi, disciplinato dalla legge n. 241 del 1990, *“è precipuamente finalizzato all'assunzione concordata di determinazioni sostitutive, a tutti gli effetti, di concerti, intese, assensi, pareri, nulla osta, richiesti dal procedimento pluristrutturale specificatamente conformato dalla leggeTale strumento non comporta modificazione o sottrazione delle competenze, né modificazione della natura o tipo d'espressione volitiva o di scienza che le amministrazioni sono tenute ad esprimere secondo la disciplina di più “procedimenti amministrativi connessi” o di un solo procedimento nel quale siano coinvolti “vari interessi pubblici”.....Di conseguenza ciascun rappresentante imputa gli effetti giuridici degli atti che compie all'Amministrazione rappresentata, competente in forza della normativa di settore”* (Cfr. Cons. St., sez. V, 8 maggio 2007 n. 2107).

La Corte costituzionale ha tracciato i contorni dell'istituto in esame in diverse pronunce; in particolare, ha affermato che l'istituto, *«introdotto dalla legge non tanto per eliminare uno o più atti del procedimento, quanto per rendere contestuale quell'esame da parte di amministrazioni diverse che, nella procedura ordinaria, sarebbe destinato a svolgersi secondo una sequenza temporale scomposta in fasi distinte»* (sentenza n. 62 del 1993) è *«orientato alla realizzazione del principio di buon andamento ex art. 97 Cost.»*, in quanto *«assume, nell'intento della semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa, la funzione di coordinamento e mediazione degli interessi in gioco al fine di individuare, mediante il contestuale confronto degli interessi dei soggetti che li rappresentano, l'interesse pubblico primario e prevalente»* (sentenza n. 313 del 2010), realizzando *«un giusto temperamento fra la necessità della concentrazione delle funzioni in un'istanza unitaria e le esigenze connesse alla distribuzione delle competenze fra gli enti*

che paritariamente vi partecipano con propri rappresentanti, senza che ciò implichi attenuazione delle rispettive attribuzioni» (sentenza n. 348 del 1993).

1.2. Modalità di svolgimento della conferenza di servizi

La conferenza di servizi deve svolgersi secondo le disposizioni di cui agli articoli 14 ter e 14 quater della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Si ricordano in particolare

- a) il rispetto dei termini di durata dei lavori della conferenza di servizi stessa, trascorsi i quali l'amministrazione procedente deve adottare la determinazione conclusiva del procedimento (art. 14 *ter* comma 3);
- b) la partecipazione di ciascuna amministrazione convocata alla conferenza di servizi attraverso un unico rappresentante legittimato ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione su tutte le decisioni di competenza della stessa (art. 14 *ter* comma 6);
- c) l'obbligo dell'amministrazione procedente di definire al termine della conferenza la posizione prevalente (art. 14 *ter* comma 6 bis);
- d) la successiva adozione della determinazione motivata di conclusione (art. 14 *ter* comma 6 bis) ovvero, in caso di motivato dissenso di amministrazioni portatrici di interessi qualificati, l'attivazione della procedura di cui al 14 quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241;
- e) la qualificazione come assenso della mancata manifestazione di volontà da parte dell'amministrazione, il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza, non si sia espresso in via definitiva (art. 14 *ter* comma 7);
- f) l'obbligo di esprimere il dissenso da parte delle amministrazioni nella conferenza di servizi, dissenso che deve essere congruamente motivato, deve riferirsi all'oggetto della stessa e non a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e deve recare le specifiche indicazioni della modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso (prescrizioni) (art. 14 *quater*, comma 1);

2. Rimessione della determinazione conclusiva di una conferenza di servizi al Consiglio dei Ministri

L'articolo 14 quater, comma 3, disciplina le ipotesi nelle quali la conferenza di servizi non può concludersi con determinazione motivata dell'Amministrazione procedente e la questione deve essere rimessa alla deliberazione del Consiglio dei ministri.

Obiettivo della norma è quello di coniugare l'accelerazione e la semplificazione dell'azione amministrativa con la tutela di c.d. «interessi sensibili» (pubblica incolumità, paesaggio, ambiente, beni storico/artistici, salute), nel rispetto delle prerogative delle Regioni e delle Province autonome.

Al riguardo va ricordato che il disposto dell'articolo 14 quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990, è stato dichiarato incostituzionale con sentenza n. 179 dell'11 luglio 2012 nella parte in cui prevede che, in caso di dissenso espresso in sede di conferenza di servizi da una Regione o da una Provincia autonoma, in una delle materie di propria competenza, ove non sia stata raggiunta, entro il breve termine di trenta giorni, l'intesa, *«il Consiglio dei ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate»*.

L'articolo 33-*octies* del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, come integrato dalla legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221, in ossequio alla decisione della Consulta, ha sostituito l'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241, con i seguenti: *“Se il motivato dissenso è espresso da una Regione o da una Provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, ai fini del raggiungimento dell'intesa, entro trenta giorni dalla data di rimessione della questione alla delibera del Consiglio dei Ministri, viene indetta una riunione dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con la partecipazione della Regione o della Provincia autonoma, degli enti locali e delle amministrazioni interessate, attraverso un unico rappresentante legittimato, dall'organo competente, ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione sulle decisioni di competenza. In tale riunione i partecipanti debbono formulare le specifiche indicazioni necessarie alla individuazione di una soluzione condivisa, anche volta a modificare il progetto originario. Se l'intesa non è raggiunta nel termine di ulteriori trenta giorni, è indetta una seconda riunione dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con le medesime modalità della prima, per concordare interventi di mediazione, valutando anche le soluzioni progettuali alternative a quella originaria. Ove non sia comunque raggiunta l'intesa, in un ulteriore termine di trenta giorni, le trattative, con le medesime modalità delle precedenti fasi, sono finalizzate a risolvere e comunque a individuare i punti di dissenso. Se all'esito delle predette trattative l'intesa non è raggiunta, la deliberazione del Consiglio dei Ministri può essere comunque adottata con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate”*.

2.1 Soggetto precedente

La rimessione al Consiglio dei ministri può essere effettuata dall'amministrazione precedente che ha indetto la conferenza di servizi e non da altri soggetti (pubblici e privati) interessati al procedimento.

2.2 Rilevanza del dissenso espresso in conferenza di servizi da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità

Perché si attivi la procedura di rimessione della decisione al Consiglio dei ministri occorre in primo luogo valutare se la posizione assunta in conferenza di servizi da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità sia di ostacolo alla conclusione della conferenza stessa secondo la regola generale posta dall'articolo 14 ter, comma 6 bis.

In base alla norma da ultimo citata, al termine dei lavori della conferenza di servizi l'amministrazione procedente deve effettuare una valutazione conclusiva, tenendo conto delle posizioni prevalenti, cioè delle posizioni che, espresse in conferenza, hanno un "peso specifico" superiore alle altre per l'importanza degli interessi tutelati in relazione al caso concreto e al risultato collegato del procedimento in esame. Ove alla conferenza di servizi partecipi un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, occorre distinguere due ipotesi:

- a) La posizione di dissenso espressa da un'amministrazione chiamata alla cura di un interesse qualificato rientra tra le posizioni prevalenti.
- b) La posizione di dissenso assunta da un'amministrazione chiamata alla cura di un interesse qualificato è espressione di una posizione minoritaria rispetto alle altre amministrazioni coinvolte.

Nell'ipotesi a) la conferenza si conclude con l'adozione da parte dell'amministrazione procedente della determinazione motivata di conclusione del procedimento come previsto dal citato articolo 14 – ter, comma 6 – bis, senza attivare la rimessione al Consiglio dei ministri.

Nell'ipotesi b) l'amministrazione procedente deve rimettere la questione al Consiglio dei ministri ex art. 14 quater, comma 3 per il superamento del dissenso manifestato.

La *ratio* della norma speciale posta dall'art. 14 quater, comma 3, della stessa legge 241 del 1990, infatti, è di rimettere la questione al Consiglio dei ministri, al fine di evitare che la conferenza di servizi, in presenza di interessi particolarmente rilevanti, si concluda in base al criterio della prevalenza con possibile pregiudizio di valori quali l'ambiente, il paesaggio, il patrimonio storico-artistico, la salute e la pubblica incolumità.

Qualora nella conferenza di servizi l'amministrazione portatrice di interesse qualificato sia annoverata tra le amministrazioni prevalenti, il dissenso sulla materia oggetto della conferenza di servizi manifestato da un'amministrazione portatrice di cd "interessi sensibili" non assume specifica rilevanza e, pertanto, non si dà luogo alla procedura davanti al Consiglio dei ministri.

2.3 I casi da rimettere alla delibera del Consiglio dei ministri

Perché ricorra la fattispecie di cui all'articolo 14 quater, comma 3, più volte richiamato, il dissenso manifestatosi in conferenza di servizi deve:

- a) provenire da un'amministrazione istituzionalmente deputata dalla normativa vigente alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico, della salute e della pubblica incolumità;
- b) essere espresso nell'esercizio di un potere previsto da disposizioni normative specificatamente individuate per la tutela di tali interessi;
- c) avere ad oggetto la tutela degli interessi espressamente previsti di cui alla lettera a), con esclusione delle altre materie comunque attinenti alla gestione del territorio ma non afferenti agli interessi di cui sopra, quali ad esempio l'urbanistica, la regolamentazione del traffico, ecc.

Non assumono in altri termini rilievo le posizioni dissenzienti giustificate dall'affermazione di pregiudizi al paesaggio, all'ambiente, alla salute, al patrimonio culturale, alla pubblica incolumità, che non provengano dalle autorità preposte alla cura di tali interessi nell'esercizio di una ben individuata e specifica competenza attribuita dalla normativa vigente per la salvaguardia degli interessi stessi.

3. Il procedimento davanti al Consiglio dei Ministri.

3.1. Richiesta di attivazione del procedimento di delibera del Consiglio dei ministri

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 devono risultare il termine previsto per la conclusione, la regolarità della convocazione delle amministrazioni interessate, i soggetti presenti, 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, eventuali note precedenti o successive alla conferenza aventi rilievo, la posizione prevalente emersa in seno alla conferenza di servizi, l'indicazione dell'amministrazione dissenziente e la specificazione della norma ai sensi della quale l'amministrazione dissenziente si è espressa nonché le ragioni del dissenso che hanno determinato la rimessione della questione al Consiglio dei Ministri

L'amministrazione procedente deve inviare la richiesta di rimessione del dissenso alla delibera del Consiglio dei Ministri secondo lo schema di cui al punto 4 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per il coordinamento amministrativo (via della Mercede 9 - 00187 Roma) alla casella di posta certificata ufcam.dica@pec.governo.it (allegati in formato pdf e Jpg).

Il suddetto Dipartimento per il coordinamento amministrativo, ricevuta la richiesta di rimessione 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 procedente.

La Presidenza del Consiglio – a fini di approfondimento istruttorio – indice, di norma, una o più riunioni di coordinamento per acquisire i necessari elementi informativi e di valutazione da sottoporre al Consiglio dei Ministri per un compiuto esame della questione. In tale sede viene effettuata anche la verifica dell'eventuale possibilità di individuare una soluzione condivisa fra le amministrazioni dissenzienti. A tali riunioni sono invitate le Amministrazioni convocate alla conferenza di servizi, con l'invito a designare un qualificato rappresentante, delegato ad esprimere la posizione della propria Amministrazione sulla questione in esame, nonché muniti dei poteri necessari a formalizzare l'intesa prevista dall' art. 14 quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i. Alle riunioni di cui sopra è invitata, altresì, a partecipare, per conoscenza, anche la Società richiedente.

Va sottolineato che il motivato dissenso espresso da una Regione o da una Provincia autonoma in una delle materie di propria competenza è disciplinato dalla norma speciale, contenuta nell'ultima parte dell'articolo 14-*quater*, comma 3, legge n. 241/1990, riformato dall'articolo 33-*octies* del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, come modificato dalla legge di conversione.

Si tratta di un procedimento più articolato di quello ordinario, in quanto prevede fino tre fasi di trattativa, della durata di trenta giorni ciascuna, nel corso delle quali le amministrazioni debbono compiere ogni sforzo per giungere a una soluzione condivisa, nel rispetto delle competenze sia dello Stato sia delle Regioni e delle Province autonome. Solo in caso di conclamata e documentata impossibilità di giungere a un'intesa la deliberazione del Consiglio dei Ministri può essere comunque adottata con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate.

Il legislatore ha ritenuto in tal modo di introdurre idonee procedure necessarie per consentire reiterate trattative con Regioni e delle Province autonome volte a superare le divergenze, come chiesto dalla Corte costituzionale e di salvaguardare l'esigenza unitaria che legittima l'intervento del legislatore statale, in vista dell'obiettivo della accelerazione e semplificazione dell'azione amministrativa, ritenuto legittimo dalla stessa Consulta.

Per tale procedimento speciale è necessaria la massima collaborazione delle Amministrazioni interessate, al fine di condurre un'istruttoria completa e al contempo di evitare una eccessiva dilatazione dei tempi.

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

Con l'inoltro del fascicolo al Consiglio dei ministri si completa la procedura istruttoria di competenza del Dipartimento per il coordinamento amministrativo.

3.2 Deliberazione del Consiglio dei ministri

Il Consiglio dei Ministri procede all'adozione della relativa deliberazione (di contenuto positivo, negativo, di presa d'atto del superamento del dissenso) entro sessanta giorni dalla rimessione. Al riguardo si fa osservare che tale termine ha natura ordinatoria e pertanto l'eventuale inutile decorso non determina il venir meno della competenza del Consiglio dei ministri a deliberare in materia. Il Consiglio dei ministri può, altresì, ritenere necessario deliberare ulteriori approfondimenti istruttori.

La decisione finale assunta dal Consiglio dei Ministri viene trasmessa, dalla Presidenza del Consiglio - Dipartimento per il coordinamento amministrativo, all'amministrazione procedente che provvederà, a sua volta, ad adottare l'atto conclusivo del proprio procedimento, dandone comunicazione alle amministrazioni interessate. Al riguardo si segnala il carattere endoprocedimentale della delibera del Consiglio dei ministri che, pertanto, deve essere recepita dal predetto atto conclusivo in sede locale.

4. Schema da utilizzare per la rimessione al Consiglio dei ministri

Si raccomanda di utilizzare lo schema seguente, con l'allegato modello A, per l'istanza di rimessione al Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 14 quater comma 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in quanto comporta una semplificazione istruttoria e una conseguente accelerazione dei tempi a beneficio di tutti i soggetti coinvolti.

Istanza di rimessione al Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 14 quater comma 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241

INDIRIZZO: Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per il coordinamento amministrativo – Via della Mercede, 9 00187 ROMA – casella di posta elettronica: ufcam.dica@pec.governo.it

OGGETTO: indicare sinteticamente la questione oggetto di rimessione.

La scrivente Amministrazione (denominazione dell'amministrazione precedente), nella persona di (nome cognome qualifica del firmatario) in qualità di (specificare il titolo di rappresentanza dell'Ente), rimette alla deliberazione del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 14 quater comma 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 la questione in oggetto.

A tal fine dichiara:

- a. di aver indetto una conferenza di servizi il ai sensi (indicare la norma in base alla quale è iniziato il procedimento) avente ad oggetto (indicare l'intervento per il quale è stata convocata la conferenza), responsabile del procedimento è.....
- b. di aver invitato le amministrazioni interessate (specificare le amministrazioni invitate) attraverso regolare convocazione;
- c. che la conferenza si è svolta in n.....riunioni in data...
- d. che a tali riunioni hanno partecipato (indicare le amministrazioni presenti) mentre le amministrazioni (indicare quali) sono risultate assenti pur se regolarmente convocate;
- e. che le amministrazioni che non hanno partecipato hanno inviato (indicare le eventuali note precedenti o successive alla conferenza pervenute dai soggetti assenti);
- f. che altresì hanno partecipato senza diritto di voto i seguenti soggetti:.....;
- g. che la posizione prevalente emersa in seno alla conferenza di servizi ai sensi dell'art. 14 – ter della legge n. 241 del 1990 è favorevole/sfavorevole alla realizzazione perché si sono espresse a favore le amministrazioni (specificare quali) e in senso contrario le amministrazioni (specificare quali);
- h. che pur essendo la posizione prevalente favorevole la conferenza non si è potuta concludere per il dissenso espresso da (indicazione dell'amministrazione dissenziente/delle amministrazioni dissenzienti) preposta/e alla seguente tutela (specificare se tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o tutela della salute e della pubblica incolumità);
- i. che tale dissenso è stato espresso ai sensi (indicare specificando data, numero, articolo della norma in forza della quale l'amministrazione dissenziente si è pronunciata);
- j. che i motivi del dissenso sono: (specificare);
- k. che le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso date dalle amministrazioni dissenzienti sono: (specificare).

Allega

- a) (nei casi di interventi infrastrutturali e produttivi) la documentazione idonea, atta a consentire il confronto tra lo stato dei luoghi attuale e quello che si verrebbe a creare a seguito del prospettato intervento;

- b) il modello A “scheda tecnica” contenente le informazioni in termini di costi/benefici derivanti dall’esecuzione del progetto;
- c) i verbali delle riunioni della conferenza di servizi, con allegati i pareri espressi in tali sedi o comunque acquisiti;
- d) eventuali atti assunti in sede locale utili ai fini dell’istruttoria.

10 gennaio 2013

IL SEGRETARIO GENERALE

Manlio Strano