

**Linee guida operative per la presentazione dell'opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri da parte dell'amministrazione dissenziente avverso la determinazione conclusiva della conferenza di servizi**

**Legge 7 agosto 1990, n. 241, articolo 14-*quinquies***

**1. Premessa**

Lo scopo delle presenti Linee guida è quello di fornire indicazioni per una corretta informazione sulle caratteristiche e le modalità di presentazione dell'opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri, anche al fine di ridurre i casi di istanze non conformi al dettato legislativo che, per tali irregolarità, non possono trovare accoglimento da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri.

**2. Ambito di applicazione**

Come previsto dall'articolo 7 decreto legislativo n. 127 del 2016, la disciplina definita dall'articolo 14-*quinquies* della legge n. 241 del 1990, si applica *"ai procedimenti avviati successivamente alla data della sua entrata in vigore"*.

Ai fini delle presenti Linee guida occorre precisare che possono essere sottoposti alla procedura di cui all'articolo 14-*quinquies* della legge citata i procedimenti la cui istanza sia stata presentata da privati, o che abbiano avuto inizio d'ufficio, a far data dal 28 luglio 2016. Si intendono i procedimenti nella loro interezza e non limitatamente alla fase della conferenza di servizi.

Ciò che rileva, quindi, è la data in cui ha avuto inizio il procedimento e non la data di convocazione della conferenza di servizi.

**3.1 Individuazione delle amministrazioni legittimate a proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri**

Secondo il dettato dell'articolo 14-*quinquies* della legge n. 241 del 1990, possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri *"le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini"*.

Tale espressione, che riprende quanto già contenuto nel previgente articolo 14-*quater*, va intesa nel senso di individuare le amministrazioni le cui attribuzioni, per come

concretamente coinvolte nella conferenza di servizi, siano effettivamente preposte alla tutela degli interessi descritti dalla norma. Il Legislatore, infatti, attraverso l'utilizzo della locuzione "*preposte*", ha scelto una espressione di carattere ampio che conduce, necessariamente, ad operare una valutazione in concreto delle esigenze tutelate caso per caso. Ne consegue che i Comuni potranno legittimamente opporsi alla determinazione conclusiva della conferenza di servizi nel solo caso in cui la cura dell'interesse di cui si reclama la tutela sia, dalla legge (statale o regionale), affidata a tali enti in via diretta e prioritaria.

Le Regioni e le Province autonome possono proporre opposizione indipendentemente dalla materia oggetto della conferenza. Deve tuttavia trattarsi di materia spettante alla competenza di tali amministrazioni e il rappresentante di tali amministrazioni deve aver partecipato alla conferenza di servizi.

Si sottolinea che per proporre l'opposizione, le amministrazioni debbono aver partecipato alla conferenza dei servizi, anche solo con la manifestazione del proprio parere motivato, come verrà meglio specificato nel successivo paragrafo 7.

### ***3.2 Il parere del Consiglio di Stato sulla legittimazione dei comuni***

Al fine di superare eventuali criticità applicative sulla legittimazione dei comuni a proporre opposizione, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha chiesto l'intervento del Consiglio di Stato che, con parere n. 2534 del 30 settembre 2019, ha chiarito i criteri da verificare a tali fini. Anche se il menzionato parere riguarda, specificamente, la legittimazione dei comuni, i criteri identificati possono essere applicati anche per verificare la legittimazione di altri enti territoriali.

Il Consiglio di Stato ha escluso, in via generale, la legittimazione dei Comuni, chiarendo che "*le norme costituzionali e di legge ordinarie dimostrano che i Comuni in generale non sono preposti – nel senso tecnico e specifico del termine – ad alcuna delle funzioni di "tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini"*, di cui all'art. 14-quinquies della legge n. 241 del 1990.

Così, ad esempio, competono ai Comuni le funzioni amministrative generali indicate nell'articolo 13 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, il quale dispone che dette funzioni "*sono da valere salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze*" e che tale generale competenza del Comune - quale ente esponenziale della collettività rappresentata - a tutelare tutti gli interessi ad essa riconducibili, non comprende l'attribuzione della competenza al rilascio di pareri o atti di assenso, comunque denominati, necessari all'adozione dell'autorizzazione nei settori sensibili, né è sufficiente a costituire in capo all'Ente il potere di opposizione di cui all'articolo 14-quinquies.

Analogamente, per quanto concerne i poteri del Sindaco in materia sanitaria, contemplati dagli artt. 216 e 217 del regio decreto n. 1265 del 1934 (Testo unico delle leggi sanitarie), il Consiglio di Stato ha evidenziato che, anche per quanto riguarda il rilascio dell'A.I.A., ai sensi

dell'articolo 29-quater del d.lgs. n. 152 del 2006, *“le competenze attribuite dalle suddette disposizioni al Sindaco del Comune nel cui territorio ricade l'insediamento di un'industria insalubre non presentano più le suddette caratterizzazioni di specificità e tecnicità, tali da renderle idonee a legittimare all'opposizione ex art. 14-quinquies in esame”*.

In particolare, il Consiglio di Stato ha indicato che le amministrazioni a cui è riservata l'opposizione in sede di Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 14-quinquies della legge n. 241 del 1990, devono identificarsi in quelle amministrazioni *“alle quali norme speciali attribuiscono una norma diretta, prevalentemente di natura tecnico-scientifica, e ordinaria ad esprimersi attraverso pareri o atti di assenso comunque denominati a tutela dei suddetti interessi così detti “sensibili”, e tale attribuzione non si rinviene, di regola e in linea generale, nelle competenze comunali di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 267 del 2000, né tra le competenze in campo sanitario demandate al Sindaco e al Comune dal testo unico delle leggi sanitarie di cui al r.d. n. 1265 del 1934, né tra le altre funzioni fondamentali (proprie o storiche)”*.

Nel richiamato parere, il Consiglio di Stato evidenzia, tuttavia, il possibile ricorso, nella legislazione di fonte statale o regionale, a forme di delega delle funzioni di tutela degli interessi sensibili.

Al fine di costituire fondamento del potere di proporre opposizione ai sensi dell'articolo 14-quinquies della legge n. 241 del 1990, tale delega di funzioni deve comprendere il rilascio di *“pareri o atti di assenso, comunque denominati”* in sede di conferenza di servizi. Più nel dettaglio, precisa il Collegio, *“al fine del soddisfacimento del concetto di “preposizione” (alla funzione di tutela.... etc.) utile agli effetti dell'art. 14-quinquies in esame, non basterà una norma (di fonte statale o regionale a seconda dei casi) di attribuzione o di delega di funzioni di tutela in quanto tali, ma occorrerà che queste funzioni di tutela (attribuite o delegate) si concretizzino e debbano esprimersi proprio attraverso la pronuncia di pareri tecnici (potenzialmente ostativi e non surrogabili) o di atti di assenso comunque denominati potenzialmente impeditivi dell'approvazione del progetto di intervento in conferenza di servizi”*.

Conseguentemente, per la definizione dei procedimenti di opposizione, la Presidenza del Consiglio dei ministri, nello specifico il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, verifica caso per caso la sussistenza di tale attribuzione, richiedendo all'Ente opponente di indicare gli estremi delle norme speciali, statali o regionali, anche in via di delega, da cui risulti la ricorrenza delle funzioni, secondo i termini sopra descritti.

### **3.3 L'opposizione nel caso di impianti da FER localizzati in aree contermini**

In merito alla legittimazione del Ministero della cultura a presentare opposizione avverso la determinazione conclusiva della conferenza di servizi, va evidenziato quanto previsto dall'articolo 30, comma 2, del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108. Tale norma ha modificato l'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, in materia di procedimenti autorizzativi degli impianti di energia da fonte rinnovabile, prevedendo che *“nei procedimenti di autorizzazione di impianti di*

*produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, localizzati in aree contermini a quelle sottoposte a tutela paesaggistica, il Ministero della cultura si esprime nell'ambito della conferenza di servizi con parere obbligatorio non vincolante. Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere da parte del Ministero della cultura, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione. In tutti i casi di cui al presente comma, il rappresentante del Ministero della cultura non può attivare i rimedi per le amministrazioni dissenzienti di cui all'articolo 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241".*

Tale norma comporta il venir meno del potere fondamentale che abilita il Ministero della cultura a proporre opposizione, e cioè la forza vincolante del parere reso nella procedura di autorizzazione di un impianto FER in area contermine ad area soggetta a tutela. Conseguentemente un'eventuale opposizione deve essere ritenuta improcedibile, in conformità con la natura non vincolante del parere.

In tale ipotesi, come espressamente previsto, il Ministero della cultura non può attivare il rimedio previsto dall'articolo 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241.

#### ***4. Il soggetto legittimato a proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri***

La potestà oppositiva sussiste unicamente in capo alle amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi e preposte alla tutela di interessi c.d. "qualificati", che hanno manifestato, in quella sede, il proprio motivato dissenso.

La norma prevede che "Per le amministrazioni statali l'opposizione è proposta dal Ministro competente", mentre non indica alcun specifico soggetto per le altre amministrazioni.

A tal proposito, deve comunque intendersi che il soggetto preposto a proporre l'opposizione sia il legale rappresentante dell'ente, e quindi il Presidente della Regione, della Provincia o il Sindaco, a seconda delle varie fattispecie.

#### ***5. L'atto opponibile: la determinazione conclusiva della conferenza di servizi***

Per poter proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri è necessario che la determinazione conclusiva della conferenza sia stata adottata.

Non sono, pertanto, ammesse opposizioni avverso i verbali della conferenza di servizi, qualificabili come atti di carattere meramente endoprocedimentale, contenenti, a titolo esemplificativo, indicazioni di ulteriori approfondimenti istruttori, richieste documentali o di espressione di parere. Il dissenso espresso nel corso della conferenza, infatti, non sospende né interrompe il lavoro della conferenza che, come previsto dal comma 1, deve essere portato a conclusione.

L'opposizione può essere rivolta unicamente nei confronti di una determinazione conclusiva di una conferenza di servizi, ritualmente convocata e svolta, e non può riguardare confronti informali tra le amministrazioni.

Il provvedimento che conclude la conferenza deve essere un provvedimento positivo, di accoglimento dell'istanza presentata.

Dal momento che l'opposizione costituisce un rimedio di tipo amministrativo per tutte le amministrazioni preposte alla tutela di interessi qualificati che siano dissenzienti rispetto all'esito della conferenza, sono irrilevanti le modalità di svolgimento della conferenza medesima (semplificata o simultanea).

#### **6. Il necessario dissenso da esprimersi in conferenza di servizi**

Gli articoli 14-ter, comma 4, e 14-quinquies, comma 1, della legge n. 241 del 1990 delineano un ulteriore presupposto per presentare opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi.

Nel dettaglio, la prima disposizione prevede che le amministrazioni titolari di interessi qualificati *“prima della conclusione dei lavori della conferenza, possono esprimere al suddetto rappresentante (unico n.d.r.) il proprio dissenso”* ai fini di cui all'articolo 14-quinquies.

Il predetto articolo 14-quinquies, comma 1, dispone che *“Avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza, entro 10 giorni dalla sua comunicazione, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri a condizione che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza. Per le amministrazioni statali l'opposizione è proposta dal Ministro competente”*.

Pertanto, esprimere il dissenso prima della conclusione della conferenza dei servizi, costituisce un onere per l'amministrazione e, qualora non assolto, impedisce la proposizione dell'opposizione.

Qualora il dissenso sia di un'amministrazione dello Stato, si deve tener conto che l'articolo 14-ter, comma 4, della legge n. 241 del 1990, prevede che *“Ove alla conferenza partecipino anche amministrazioni non statali, le amministrazioni statali sono rappresentate da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le predette amministrazioni, nominato, anche preventivamente per determinate materie o determinati periodi di tempo, dal Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, ove si tratti soltanto di amministrazioni periferiche, dal Prefetto. Ferma restando l'attribuzione del potere di rappresentanza al suddetto soggetto, le singole amministrazioni statali possono comunque intervenire ai lavori della conferenza in funzione di supporto. Le amministrazioni di cui all'articolo 14-quinquies, comma 1, prima della conclusione dei lavori della conferenza, possono esprimere al suddetto rappresentante il proprio dissenso ai fini di cui allo stesso comma”*.

Quindi, il dissenso di un'amministrazione dello Stato *“qualificata”*, per avere valenza, deve essere stato manifestato al rappresentante unico necessariamente prima della conclusione dei lavori, in forma scritta, anche in sede di parere che l'amministrazione rende al rappresentante unico, ovvero deve essere stato verbalizzato se manifestato nel corso della

riunione del rappresentante unico con le amministrazioni statali. In virtù del principio di leale collaborazione, deve essere anche accompagnato dalle possibili soluzioni per superare il dissenso.

Con l'espressione "*prima della conclusione dei lavori della conferenza*" va inteso che il dissenso può essere espresso in un qualsiasi momento, o seduta, di svolgimento della conferenza. La presentazione del dissenso non sospende o interrompe la conferenza che deve, in ogni caso, essere portata a termine con l'acquisizione delle posizioni di tutte le amministrazioni che vi partecipano.

Come già descritto nel paragrafo 4, l'opposizione è proposta dal Ministro competente, per quanto riguarda le amministrazioni statali, e dal legale rappresentante, per le altre amministrazioni.

Una particolare ipotesi è costituita dai casi di "*dissenso multiplo*". Ciò si verifica quando più amministrazioni dissentono, ma solo una propone opposizione. Oppure quando più amministrazioni dissentono, ma propongono opposizione per motivi diversi. Nel primo caso, oggetto dell'istruttoria, della risposta e della eventuale decisione del Consiglio dei ministri, sarà il solo dissenso dell'amministrazione che ha proposto l'opposizione. Nel secondo caso, saranno oggetto di istruttoria, e di eventuale decisione, tutti i motivi di dissenso ritenuti rilevanti ai sensi della norma.

## **7. Termini e forme dell'opposizione**

L'opposizione deve essere presentata entro dieci giorni dalla comunicazione della determinazione motivata di conclusione della conferenza, cioè del provvedimento conclusivo, adottato dall'amministrazione procedente in esito ai lavori della conferenza di servizi, che viene comunicato a tutti i partecipanti. Da questa comunicazione viene computato il termine per proporre opposizione.

Tale termine è da considerarsi perentorio.

A riguardo, infatti, vanno tenuti in considerazione i principi generali, posti dalla legge n. 241 del 1990, di celerità, efficacia ed efficienza del procedimento amministrativo, oltre all'obbligo di conclusione del procedimento. Una sospensione del procedimento per tempi non quantificati inciderebbe in danno dei privati, proponenti l'opera da autorizzare, e delle amministrazioni interessate.

Non rileva quindi la data in cui si è svolta l'ultima seduta della conferenza, bensì rileva la data nella quale l'esito della conferenza è stato comunicato.

L'obbligo dell'uso degli strumenti informatici, in particolare della posta elettronica certificata, per le comunicazioni tra le pubbliche amministrazioni (articoli 45 e segg. del d.lgs. n. 82 del 2005), rende superflua qualsiasi disamina sul concetto di "*comunicazione*" e sugli aspetti collegati di invio e ricezione.

Inoltre, al fine di verificare il puntuale rispetto del suddetto termine perentorio, sarà onere dell'amministrazione opponente comprovare, con idonea documentazione (es: ricevuta di avvenuta ricezione pec), il momento nel quale ha avuto conoscenza del provvedimento opposto.

L'opposizione è presentata dall'Amministrazione opponente al Presidente del Consiglio dei ministri, indirizzandola al Dipartimento per il coordinamento amministrativo (struttura a cui è affidata la competenza dello svolgimento dell'istruttoria volta a predisporre la documentazione necessaria al Consiglio dei ministri per assumere la propria delibera in merito) alla pec **ufcam.dica@pec.governo.it**, corredata da tutta la documentazione utile allo svolgimento dell'istruttoria.

L'opposizione deve, inoltre, essere inviata, per conoscenza, all'Amministrazione procedente, che avrà cura di informarne il soggetto che ha presentato istanza, dal momento la stessa determina la sospensione degli effetti giuridici del provvedimento opposto.

## **8. La fase istruttoria**

Una volta ricevuta la rimessione, la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per il coordinamento amministrativo, avvia la fase istruttoria.

In primo luogo, viene verificata la sussistenza dei requisiti necessari ai fini della proposizione dell'opposizione, quali:

- legittimazione a proporre l'opposizione;
- proposta a firma del Ministro o del legale rappresentante dell'ente;
- opposizione nei confronti di una determinazione conclusiva della conferenza dei servizi;
- opposizione al fine di tutelare interessi qualificati;
- dissenso manifestato prima della conclusione della conferenza dei servizi;
- osservanza dei termini.

Qualora venisse riscontrata la mancanza di uno di tali elementi, l'opposizione è da ritenersi improcedibile/inammissibile e, conseguentemente, il Dipartimento per il coordinamento amministrativo ne dà notizia con una nota indirizzata all'opponente e, per conoscenza, alle altre amministrazioni interessate.

Nel diverso caso in cui la verifica dia esito positivo, il Dipartimento per il coordinamento amministrativo si attiva a ricercare una "*soluzione condivisa*", come indicato dal comma 4 dell'articolo 14-*quinquies*, e il raggiungimento di un'intesa, come previsto dai successivi commi 5 e 6.

La ricerca di tale soluzione condivisa per il raggiungimento dell'intesa avviene nell'ambito della riunione convocata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per il coordinamento amministrativo, nel corso della quale le amministrazioni sono invitate a

formulare proposte per la composizione del dissenso, in attuazione del principio di leale collaborazione.

Qualora si raggiungesse l'intesa sulla soluzione condivisa, l'amministrazione procedente adotterà una nuova determinazione motivata di conclusione della conferenza, senza ricorrere ad una delibera del Consiglio dei ministri.

Se invece, all'esito delle suddette riunioni l'intesa non fosse raggiunta, la questione sarà rimessa al Consiglio dei ministri.

### ***9.1. La riunione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e la partecipazione delle amministrazioni***

Il comma 4 dell'articolo 14-*quinquies* prevede che alla riunione partecipino i rappresentanti *“delle amministrazioni che hanno espresso il dissenso e delle altre amministrazioni che hanno partecipato alla conferenza”*.

Tale riunione viene indetta dal presso il Dipartimento per il coordinamento amministrativo che convoca tutte le singole amministrazioni che hanno partecipato alla conferenza.

Il comma 4 del citato articolo 14-*quinquies* prevede espressamente che alla riunione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri le amministrazioni partecipanti *“formulano proposte, in attuazione del principio di leale collaborazione, per l'individuazione di una soluzione condivisa”*.

Ferma restando la discrezionalità tecnica di ciascuna amministrazione, il procedimento ex articolo 14-*quinquies*, imponendo una reale collaborazione fra i soggetti coinvolti, pur nella salvaguardia delle proprie funzioni, consente una più ampia e precisa valutazione degli elementi che si pongono a base della decisione della conferenza, assicurando, al contempo, una maggiore cura dell'interesse pubblico.

Già l'articolo 14-*quater* aveva previsto che il dissenso fosse motivato, pertinente e costruttivo, ora l'articolo 14-*quinquies*, oltre ad individuare i contenuti della posizione dell'amministrazione dissenziente, delinea la condotta delle amministrazioni che partecipano alle riunioni, prevedendo che ognuna di esse possa formulare proposte per l'individuazione di una soluzione condivisa.

Qualora alla conferenza di servizi abbiano partecipato amministrazioni delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, e l'intesa non venisse raggiunta nella menzionata riunione, il Dipartimento per il coordinamento amministrativo può indire, entro i successivi quindici giorni, una seconda riunione, che si svolge con le medesime modalità e allo stesso fine della precedente.

### ***9.2. La partecipazione dei soggetti privati***



L'articolo 14, comma 5, della legge n. 241 del 1990 prevede che alla conferenza di servizi possono partecipare i soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti, secondo lo schema della comunicazione di avvio del procedimento sancita all'articolo 7 della legge. Alla conferenza di servizi possono partecipare, altresì i soggetti portatori di interessi pubblici o privati nonché i soggetti portatori di interessi diffusi, costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, che hanno facoltà di intervenire nel procedimento, come previsto dall'articolo 9 della legge 241 del 1990.

Il procedimento di opposizione, tuttavia, non potendosi configurare quale riedizione della conferenza di servizi, non richiede, nei termini sopra esposti, la partecipazione di soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni.

Fermo quanto precede, al fine di ottenere chiarimenti ritenuti necessari e/o nei casi in cui i soggetti differenti dalle pubbliche amministrazioni, ma comunque portatori di interessi qualificati, richiedano di essere auditi o manifestano l'intenzione di produrre eventuali osservazioni/documenti, il Dipartimento per il coordinamento amministrativo può valutare di convocare apposita audizione, anche al fine di acquisire ogni utile elemento per la completezza dell'istruttoria.

### ***10. La deliberazione del Consiglio dei Ministri***

Se la soluzione condivisa o l'intesa non sono raggiunte, si procede con una deliberazione del Consiglio dei ministri (articolo 14-*quinquies*, comma 6).

La norma prevede, altresì, che alla riunione del Consiglio dei ministri cui è rimessa la decisione in ordine ad una questione sulla quale non sia stata raggiunta l'intesa, "*possono*" partecipare i Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate. Spetta al Presidente del Consiglio dei ministri stabilire in quali casi occorre la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome.

Le delibere che il Consiglio dei ministri può adottare possono avere i seguenti contenuti:

- a) Accoglimento dell'opposizione - non occorre una nuova determinazione dell'amministrazione procedente; la delibera del Consiglio dei ministri ha valore costitutivo di conclusione della conferenza e modifica la precedente determinazione nel senso richiesto dall'opponente;
- b) Rigetto dell'opposizione - la determinazione motivata di conclusione della conferenza acquisisce definitivamente efficacia;
- c) Accoglimento parziale dell'opposizione - si tratta di una delle novità della riforma del 2016. Attraverso tale delibera il Legislatore ha inteso consentire al Consiglio dei ministri di modificare la determinazione conclusiva della conferenza di servizi anche in considerazione degli esiti delle riunioni di coordinamento tenutesi

presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per il coordinamento amministrativo.