



**Finanziato
dall'Unione europea**
NextGenerationEU



Residenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**



PNRR - Investimento 2.2 "Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance" della M1C1

Sub-investimento 2.2.1: "Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR" - CUP: H11B21007650006

S.01 - Consulenza tecnica e supporto specialistico agli enti locali del territorio interessati nell'elaborazione di pareri e altra documentazione utile a fini istruttori

SENTENZE

Regione del Veneto

Direzione Semplificazione Normativa e Procedimentale per l'Attuazione del PNRR

AMBITO: AUA – CONFERENZA DI SERVIZI

TAR Lombardia, sez. III, 31 Luglio 2024, n. 2346: condizioni per l'esercizio dei poteri di autotutela – limite temporale; conferenza di servizi: impugnazione del verbale o del provvedimento conclusivo – posizioni prevalenti

Il TAR Lombardia affronta il caso di una ditta titolare di AUA che, a distanza di due anni, si è vista, prima, modificare unilateralmente in sede di autotutela l'autorizzazione allo scarico con riferimento ai parametri azoto e cloruri e, dopo poco, confermare tale modifica a seguito di regolare procedimento con conferenza di servizi.

Per il primo aspetto, il TAR rileva l'illegittimità della modifica in autotutela dell'autorizzazione in essere a causa del superamento del limite temporale ammesso dall'art. 21-nonies della Legge 241/1990 (il termine, inizialmente fissato in 18 mesi, è ora fissato in 12 mesi, ma il testo bollinato del DDL Semplificazioni 2024, alla data del 01.07.2024, dovrebbe portarlo a 6 mesi), senza quindi nemmeno entrare nel merito degli interessi pubblici in gioco.

Per il secondo aspetto, il TAR ha l'occasione di ripercorrere la questione dell'impugnabilità diretta delle determinazioni conclusive della conferenza di servizi e della loro efficacia lesiva: *"con riguardo all'impugnativa dell'atto conclusivo della conferenza di servizi va ricordato che tradizionalmente, la giurisprudenza affermava, in considerazione del tenore letterale del comma 9 dell'art. 14 ter, l. n. 241 del 1990, che il "modulo procedimentale" della conferenza di servizi, anche decisoria, avesse struttura dicotomica, nel senso che la determinazione resa in sede di conferenza doveva ritenersi avere valenza esclusivamente endoprocedimentale, mentre l'efficacia esoprocedimentale era riservata al solo provvedimento finale, l'unico ad essere effettivamente lesivo e quindi impugnabile in via diretta. A seguito della modifica operata dal d.l. n. 78 del 2010 al comma 6 bis dell'art. 14 ter della legge n. 241 del 1990, l'Amministrazione procedente "valutava le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede" adottava "la determinazione motivata di conclusione del procedimento che sostituisce a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla predetta conferenza. Sotto la vigenza di tale modificata disciplina, mentre nella giurisprudenza del Consiglio di Stato si è continuato ad affermare" la natura dicotomica della conferenza decisoria, "nella giurisprudenza di primo grado, in alcuni casi, si è affermato che la conferenza di servizi c.d. decisoria "non ha più una struttura dicotomica; infatti, la nuova formulazione del comma 6 bis dell'art. 14 ter della legge n. 241 del 1990, affermando che la determinazione di conclusione del procedimento adottata dalla conferenza sostituisce ogni atto di assenso comunque denominato, ha come conseguenza che un distinto provvedimento finale non è più richiesto e il verbale conclusivo della conferenza di servizi è l'atto con valenza esoprocedimentale immediatamente impugnabile" (cfr. T.A.R. Lazio, sez. II, 9 febbraio 2015, n. 2338)."*

Conclude, quindi, il TAR Lombardia nel senso che *"Il contrasto suddetto deve ritenersi, infine, superato all'esito dell'intervenuta ulteriore modifica degli artt. 14 ter e 14 quater da parte del d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127, che ha abrogato il comma 6 bis citato e al comma 1 dell'art. 14 quater ha previsto che "la determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione procedente all'esito della stessa, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati". In forza della previsione suddetta il contenuto precettivo e lesivo non è determinato dal provvedimento finale, avente funzione sostanzialmente dichiarativa, ma va rinvenuto nella deliberazione resa in sede di Conferenza decisoria."*

Ciò legittima – ma non obbliga – l'interessato ad impugnare immediatamente il verbale della conferenza di servizi, senza necessariamente attendere il provvedimento conclusivo.

Da ultimo, il TAR rileva l'illegittimità degli esiti della conferenza di servizi per violazione della regola delle posizioni prevalenti: nel caso di specie, infatti, la Provincia aveva deciso per la modifica dell'autorizzazione allo scarico in rete fognaria, nonostante gli enti competenti (ATO e Gestore della Rete) non si fossero formalmente espressi (verosimilmente a causa della pendenza del procedimento penale avviato proprio in relazione ai limiti agli scarichi autorizzati), ma avessero comunque sottolineato in conferenza

Ultimo
aggiornamento:

09.05.2024

la totale inutilità della fissazione di limiti più stringenti, ovvero sostanzialmente esprimendosi in senso negativo per la modifica dell'autorizzazione.

Considerando che tale modifica era peggiorativa delle condizioni di esercizio dello scarico, il TAR Lombardia sottolinea che sarebbe stato necessario motivare adeguatamente la scelta, soprattutto a fronte del parere negativo delle autorità più direttamente competenti in merito: *"In merito al concetto di "prevalenza" si richiama la giurisprudenza prevalente secondo cui lo stesso non va riferito alla "maggioranza numerico-quantitativa" degli enti partecipanti a una Conferenza dei Servizi, bensì a "una misura "qualitativo sostanziale o di peso in rapporto all'interesse specifico tutelato"; una misura che l'amministrazione procedente dovrà determinare con discrezionalità e motivazione, bilanciando e temperando gli interessi pubblici coinvolti nel procedimento" (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, Sent., 09/02/2021, n. 1191). Il principio di prevalenza è inteso, quindi, come una regola "dal contenuto flessibile, in quanto resta ferma l'autonomia del potere provvedimentale dell'Autorità, purché dotato di adeguata motivazione" (cfr. T.A.R. Piemonte Torino, Sez. II, Sent., 01/07/2021, n. 685). Da questo criterio, la giurisprudenza ha altresì fatto discendere un onere di motivazione a carico dell'amministrazione procedente che decida di discostarsi dalla posizione prevalente: "il provvedimento conclusivo può sì essere assunto anche in mancanza di assenso unanime; tuttavia, in tal caso, la determinazione conclusiva adottata all'esito dei lavori della conferenza deve considerarsi assoggettata ad un obbligo di autonoma e specifica motivazione che tenga conto delle posizioni emerse e, soprattutto, di quelle espresse da amministrazioni portatrici di interessi particolarmente rilevanti" (cfr. T.A.R. Lombardia Milano, Sez. III, 05/10/2011, n. 2372).*

L'onere motivazionale è, quindi, così sottolineato: *"Per come chiarito dalla giurisprudenza sopra riportata, l'amministrazione che decide di discostarsi dalla posizione prevalente deve motivare bene detta scelta, per cui il provvedimento conclusivo può sì essere assunto anche in mancanza di assenso unanime, ma la determinazione conclusiva adottata all'esito dei lavori della conferenza deve considerarsi assoggettata ad un obbligo di specifica motivazione che tenga conto delle posizioni emerse e, soprattutto, di quelle espresse da amministrazioni portatrici di interessi particolarmente rilevanti."*

Link: https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_mi&nrg=202100335&nomeFile=202402346_01.html&subDir=Provvedimenti