

FOCUS

**LA DECLINAZIONE DELLA MOTIVAZIONE NEI  
PROCEDIMENTI UNICI “PLURIPARTECIPATI”**

GIACOMO ARIETE

La giurisprudenza sulle modalità di svolgimento delle Conferenze di Servizi e sui Procedimenti Unici di Autorizzazione con effetti di variante urbanistica si arricchisce di nuovi, importanti contributi di tipo non solo giuridico-amministrativi, ma anche di tipo ermeneutico-culturali, tali da mettere capo a rilevanti questioni di principio di natura dommatica. La presente riflessione trae spunto da un recente sentenza della **sez. II del TAR di NAPOLI del 15/05/2026 n. 3085/2026** relativa ad un ricorso con cui, da parte di una ditta beneficiaria di una Autorizzazione Unica ZES, si impugna la nota del Comune, che diffida il Coordinatore della Struttura ZES ad annullare/revocare il provvedimento e si chiede, altresì, la declaratoria di illegittimità dell'inadempimento serbato dal Comune sulla istanza di stipula della convenzione a seguito della emanazione dell'autorizzazione unica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Struttura di Missione ZES.

I temi affrontati dalla sentenza sono di grande pregnanza e densità concettuale : essi comprendono (*verstehen*) i principi di unificazione e sintesi dei molteplici interessi coinvolti nelle conferenze di servizi asincrone e sincrone dedotti nei procedimenti unici, il canone di graduazione e qualificazione delle posizioni prevalenti nelle decisioni plurisoggettive e pluripartecipate, l'esercizio dell'opposizione mediante istanza di autotutela da parte delle Amministrazioni dissenzienti, il carattere parzialmente doveroso e quindi la coercibilità di tale istanza, per evitare che l'unicità del procedimento si traduca in neutralizzazione e spoliticizzazione degli interessi oppositivi, la sindacabilità giurisdizionale delle determinazioni assunte rispetto alle istanze di autotutela, in ragione del primario principio costituzionale della tutela dei diritti ed interessi ex art.24 della Cost., la latitudine e declinazione della motivazione in ordine alla determinazione finale ed alle istanze di autotutela.

Un problema cruciale è dato dal rapporto tra il procedimento, il bilanciamento degli interessi e la formazione della “posizione prevalente “considerato, comunque, la tendenza alla predeterminazione legislativa delle scelte di bilanciamento e di prevalenza tra gli interessi, l'enfaticizzazione dell'accelerazione dell'agire amministrativo e del risultato purchessia, atteso che si registra una sorta di rinuncia alla complessità che si manifesta nella “fuga” dal procedimento amministrativo e della relativa istruttoria, «la cui struttura» –secondo quanto ebbe ad affermare il giudice delle leggi proprio in relazione al tema della pianificazione (cfr. C.C. n. 216/22) rende possibile l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241» 144e, il cui svuotamento, per converso, non consente «di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi» e «impedisce la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati».

Un profilo specifico di grande valenza giuridica e politica è costituito, poi, dallo scrutinio della capacità dell'Autorizzazione unica Zes ex art. 15 del DL.n.124/23 di determinare ex se la variante allo

strumento urbanistico, dei limiti, pesi e contrappesi della variante *ex lege* e dell'obbligo nonché del carattere peculiare della motivazione consustanziale a tale tipologia di variante.

Passando alla disamina analitica della sentenza vengono richiamati i principi che governano la natura giuridica e la disciplina della conferenza di servizi.

In giurisprudenza ed anche in dottrina si conviene sul fatto che la conferenza di servizi non costituisce solo un "momento" di semplificazione dell'azione amministrativa ma anche e soprattutto un momento di migliore esercizio del potere discrezionale della pubblica amministrazione, attraverso una più completa ed approfondita valutazione degli interessi pubblici (e privati) coinvolti, a tal fine giovandosi dell'esame dialogico e sincronico degli stessi.

Viene altresì rilevato che la disciplina normativa, pur tesa alla semplificazione, non ha decretato (né con la normativa generale di cui agli artt. 14 e ss. Legge 241/90, né con la normativa speciale sulle ZES) alcuna gerarchia o "tirannia" tra gli interessi coinvolti nel procedimento. Già a partire dalla sentenza n.85/2013 la Corte Cost. ha tematizzato il concetto di diritti "tiranni" depotenziandone la portata prevaricatrice e tendenzialmente autocratica attraverso il concetto di "reciproca integrazione" ed individuando proprio nel procedimento pluristrutturato la sede elettiva del bilanciamento degli interessi contrapposti. Le Conferenze di servizi ed i Procedimenti unici pluripartecipati devono far emergere la posizione prevalente attraverso lo sviluppo della "*coincidentia oppositorum*" mediata e mediante la sintesi e la declinazione motivata della determinazione finale : unità sintetica delle differenze contro il "monismo autoreferenziale" dell'unicità che tiene contrapposto a sé il pluralismo degli interessi differenziati.

Pertanto, alla luce della disciplina vigente, l'amministrazione procedente assume comunque la determinazione conclusiva sulla base delle posizioni prevalenti, rafforzando così il ruolo dell'amministrazione procedente e del responsabile del procedimento e parallelamente esigendo un onere di motivazione rafforzata nella ipotesi in cui siano superati dissensi espressi.

Diventa, quindi, necessario porre dei precisi punti di riferimento per stabilire cosa debba intendersi per "posizioni prevalenti".

La prevalenza va intesa come "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 contemperando 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 provvedimento 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 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.”

Ed ancora in tal senso va considerato quanto ritenuto da C.G.A., 4 marzo 2024, n. 172 :

“Qualora, però, si ritenga di voler egualmente insistere nell’intento originario occorrerà indire una Conferenza di Servizi decisoria simultanea o “sincrona” nell’ambito della quale gli eventuali dissensi delle Amministrazioni interpellate saranno valutati secondo il (diverso) criterio delle “posizioni prevalenti”, che la legge non chiarisce nei suoi contenuti ma che implica un’attenta analisi degli interessi pubblici intercettati dal procedimento.

Il criterio delle “posizioni prevalenti” sulla base del metodo del “voto ponderato” è indicativo, quindi, di un giudizio di sintesi degli interessi pubblici coinvolti nel procedimento qualitativamente differente rispetto a quello proprio della Conferenza di Servizi decisoria semplificata o “a-sincrona”, poiché si traduce in una valutazione complessiva contraddistinta da un bilanciamento orientato dalla predefinita (in virtù del predeterminato riconoscimento di un differente peso specifico) preminente rilevanza di taluni interessi su altri.

Di conseguenza, l’elemento dirimente sarà costituito non dalla maggioranza ma dalla specifica rilevanza dei voti espressi, atteso che la regola operativa incentrata sull’adozione della determinazione motivata di conclusione della Conferenza di Servizi “sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti”, di cui all’art. 14 *ter*, comma 7, l. n. 241/1990 non si ispira ad un criterio di carattere meramente quantitativo, ma è intesa a fissare l’esigenza, tipica del modulo decisorio de quo incentrato sulla valutazione contestuale e condivisa degli interessi pubblici coinvolti, sulla scorta di un apprezzamento congiunto degli stessi, indipendentemente dalla relativa imputazione soggettiva, la cui sintesi viene demandata, sulla base appunto delle “posizioni prevalenti” emerse in seno alla Conferenza, al Responsabile Unico del Procedimento (Consiglio di Stato, sez. III, 23/03/2022, n.2127).

Dunque, la prevalenza non è numerica, ma qualitativa, e il ruolo del responsabile del procedimento viene accentuato anche sotto il profilo della responsabilità motivazionale dello stesso.

Ciò vale anche e soprattutto per la disciplina relativa agli interventi nelle zone ZES di cui all’art.15, co.4 lett. b del d.l. n.124/2023, il quale in parte qua nulla deroga rispetto alla procedura generale

Nella specie il Comune aveva dettagliatamente indicato le ragioni della propria posizione contraria, ed anche la Regione come pure la Città Metropolitana .

Dunque, sia la motivata posizione dissenziente del Comune nell’ambito della conferenza, sia la immotivata determinazione conclusiva favorevole, pur in presenza di una pluralità di amministrazioni dissenzienti - con dettagliate obiezioni anche in ordine alla grave lacunosità dell’istruttoria - legittimava l’Amministrazione comunale ad adottare i meccanismi postumi di reazione a tutela della propria posizione.

Tali meccanismi non possono consistere nella diretta impugnativa dell’atto conclusivo della Conferenza di servizi, ma consentono di sollecitare con congrua motivazione l’amministrazione procedente ad assumere, previa indizione di una nuova conferenza, determinazioni in via di autotutela ai sensi dell’articolo 21-*nonies*.

Solo per le amministrazioni dissenzienti preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini, che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza, è previsto un potere di contestazione della determinazione finale, attraverso l’opposizione (art. 14 *quinques* della L. n. 241/90 richiamato dal detto art. 15 D.L. 124/2023).

Da tale prisma normativo emerge che le amministrazioni coinvolte nella conferenza di servizi, non rientranti tra le amministrazioni dissenzienti portatrici di interessi sensibili, che vogliano contestarne gli esiti hanno a disposizione esclusivamente un potere sollecitatorio nei confronti dell'amministrazione procedente, che può decidere di ritirare il provvedimento in attuazione del potere di autotutela previsto dall'art. 21 *nonies* L. n. 241 del 1990.

Le amministrazioni, i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza, possono sollecitare, dando congrua motivazione, l'amministrazione procedente ad assumere, previa indizione di un'altra conferenza, determinazioni in via di autotutela o revoca, motivata e previa indizione della conferenza di servizi, del provvedimento per sopravvenuti motivi di pubblico interesse o per mutamento della situazione di fatto, non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento, ex articolo 21-*quinquies*; oppure annullamento d'ufficio ai sensi dell'articolo 21-*nonies* nel termine di 18 mesi (ora 6 mesi) dall'adozione del provvedimento, previa indizione della conferenza di servizi. Per poter fare richiesta di revoca è tuttavia necessario che l'amministrazione richiedente abbia partecipato alla conferenza o si sia espressa nei termini (comma 2).

Ove il Comune abbia presentato una istanza di autotutela si avrà una autonoma determinazione dell'amministrazione procedente, per cui il diniego di ritirare il provvedimento originariamente emanato può essere contestato in sede giurisdizionale, non emergendo elementi preclusivi dal decritto quadro normativo (cfr. in termini TAR Campania Napoli sentenza n. 2407/2024).

Nella specie la legittimazione alla richiesta dell'esercizio del potere di autotutela non può essere posta in dubbio, avendo l'amministrazione comunale motivatamente espresso le ragioni a fondamento della richiesta autotutela, con plurimi aspetti di criticità in ordine alla determinazione conclusiva.

Avverso poi la decisione in ordine all'esercizio dell'autotutela deve essere ammessa la tutela giurisdizionale: questa può essere quindi differita, ma non eliminata del tutto.

L'autotutela è nella specie parzialmente doverosa - nell'*an* - in ragione dello stesso meccanismo procedimentale della conferenza disegnato dal legislatore, in quanto unico rimedio concesso alle amministrazioni dissenzienti, le cui posizioni siano state ritenute recessive, qualora non si tratti di amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili. Se è vero che l'autotutela è generalmente discrezionale ed officiosa nell'*an* è vero pure che essa è doverosa in casi normativamente stabiliti ed in casi particolari legati ad esigenze conclamate di giustizia, in cui è imposta all'amministrazione di agire in autotutela (in tal senso, Sent. Cons. Di Stato n.2564/2022).

Ne deriva la necessità di seguire tale interpretazione, che è l'unica costituzionalmente orientata, onde non creare un *vulnus* al diritto di difesa dell'amministrazione dissenziente (con possibile lesione dell'art. 24 Costituzione):

Ciò significherebbe invero consegnare nelle mani dell'amministrazione procedente una *potestas legibus soluta*, rimettendo alla totale discrezionalità (trasmodante nell'arbitrio) della stessa la decisione se attivare o meno la autotutela.

A tal fine vale rilevare che il richiamo alla capacità dell'Autorizzazione unica di costituire variante allo strumento urbanistico si rivela meramente assertivo e privo di maggior spessore e supporto istruttorio, poiché manca del tutto una valutazione consapevole e informata delle condizioni urbanistiche reali dell'area.

Laddove la Struttura ZES si limiti a riproporre acriticamente quanto già affermato nella "proposta di adozione" operando un mero richiamo *per relationem*, si deduce che non è stato svolto alcun approfondimento in ordine alle doglianze sollevate dall'Ente comunale in sede di autotutela. Da qui l'incapacità del provvedimento unico di dare conto delle ragioni e motivazioni della variante, del

contemperamento delle esigenze dello sviluppo produttivo ed economico con l'organizzazione ed il governo del territorio. Tradurre il "*complexio oppositorum*" in una unità sintetica delle differenze : è questo l'onere e l'incombente istruttorio fondamentale imputato in capo al soggetto preposto all'adozione del provvedimento finale. Laddove invece, come nel presente caso, l'Autorizzazione Unica si pone in opposizione irrelata ad atti e pareri di soggetti esponenziali di interessi pubblici rilevanti quale "*superiorem recognoscens*" rispetto alle istanze "particolari" del territorio, essa tradisce non solo la sua unilateralità, ma anche la sua estrinsecità al procedimento e la sua impotenza politica.

Tra l'altro il suo atto non ha alcun valore né potrebbe averlo, in quanto proveniente da organo incompetente, atteso che a norma di legge le amministrazioni dissenzienti possono attivare l'autotutela, che il RUP deve "trasdurre" previa indizione di una nuova conferenza di servizi (art. 14 quater legge 241/90). Nella specie, invece, non è stata convocata nuovamente la Conferenza, come è richiesto dal citato art. 14 *quater* e più in generale dal principio del cd. *contrarius actus*.

In definitiva, sia la originaria determinazione conclusiva della conferenza, sia la nota del RUP sono risultate prive del contenuto minimo essenziale per poter essere identificate quale superamento dei dissensi, atteso che solo una determinazione adeguatamente motivata è idonea a realizzare l'effetto di cui all'art. 14 *quater*, L. 241/1990.

Di qui la legittimazione del Comune alla richiesta di intervento in autotutela, ed il perdurante obbligo di procedere ex art. 14 *quater* legge 241/90, che nel caso di specie non risulta adempiuto dal RUP della Struttura di missione.

La sentenza in commento in altre parole statuisce che la normativa speciale ZES non codifica espressamente la tendenza alla sovra ordinazione gerarchica dell'interesse alla realizzazione purchessia dell'investimento produttivo rispetto a ogni altro interesse, una tendenza che, invece, è prevista e codificata per gli impianti FER (D. Lgs n. 190/2024), la cui realizzazione è posta dal legislatore come interesse pubblico assiologicamente prevalente.

La posizione prevalente, quindi, deve "risultare" dal procedimento, non dalla fuga solitaria da esso ed è suscettibile di opposizione e sindacato giurisdizionale attraverso la richiesta motivata di autotutela, il cui mancato riscontro dà luogo ad un procedimento di "secondo" grado di contraddittorio procedimentale e giurisdizionale. Naturalmente si potrebbe eccepire che tali *garantige* potrebbero determinare un processo *ad infinitum* del confronto dialettico infraprocedimentale e del conseguente contenzioso, con buona pace del principio di risultato cui deve tendere l'azione amministrativa. L'unica possibilità di evitare una tale deriva "discutidora" e indecisionista con effetti di immobilizzazione e neutralizzazione reciproca risiede nella declinazione articolata del principio di motivazione all'interno del procedimento (*E pluribus unum*). Per dirla con le parole, invertite, di un grande autore del teatro di scena (C. Bene): l'azione amministrativa "non si coniuga ma si declina".