

I. INDICAZIONI GENERALI

1. AMBITO SOGGETTIVO

Nella sua formulazione originaria, l'articolo 2 della l.p. 8 settembre 1997, n. 13 limitava l'ambito soggettivo di applicazione delle regole del capo I (Procedura di approvazione di progetti di opere e lavori pubblici di competenza della Provincia) alle "opere di diretta competenza della Provincia" escludendone, pertanto, l'applicazione ad altre amministrazioni aggiudicatrici.

Con le modifiche apportate dall'articolo 2 della l.p. 16 giugno 2022, n. 6, ora l'applicazione del Capo I è stata estesa "anche all'approvazione di progetti di opere e lavori pubblici di competenza di amministrazioni aggiudicatrici previste dall'articolo 5, comma 1, della legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2 (legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016), diverse dalla Provincia". Dunque, attraverso il rinvio a tale articolo, l'ambito è ora esteso anche ai comuni, alle comunità e alle loro forme associative o collaborative nonché agli altri enti pubblici non economici, agli organismi di diritto pubblico e tutti agli altri soggetti aggiudicatori individuati ai sensi della normativa statale, aventi sede legale nella provincia di Trento, nonché alle associazioni, alle unioni, ai consorzi, comunque denominati tra dette amministrazioni aggiudicatrici.

Per l'applicazione della disciplina dell'articolo 2 sopra citato, è stata adottata la Deliberazione 5 agosto 2022, n. 1384 della Giunta provinciale con la quale si è ritenuto di avviare, con modalità sperimentali e progressive, il nuovo modello prefigurato dalla norma, individuando un primo ambito di applicazione secondo le seguenti priorità:

- sono sempre accettate (senza soglie) le istanze di convocazione delle conferenze di servizi qualora riferite:

1) ad opere inserite nel PNRR

2) o nel PNC

3) ovvero alle opere "olimpiche" rientranti nell'ambito di applicazione della l.p. 18 maggio 2021, n. 8 nonché quelle con finanziamento comunitario;

4) sono, inoltre, accettate le istanze relative ad opere la cui approvazione del progetto abbia efficacia di variante ai sensi dell'articolo 5 e per le quali vi sia l'intesa con il Consiglio delle autonomie locali ai sensi dell'articolo 2, comma 2 della l.p. 8 settembre 1997, n. 13;

- qualora, con riferimento alle tipologie precedenti, non vi siano più di quattro istanze di convocazione mensili, possono essere accettate, fino alla concorrenza di tale numero di istanze, ulteriori richieste per opere d'importo superiore alla soglia comunitaria; a tal fine, le amministrazioni propongono una richiesta preliminare, indicando un termine massimo entro il quale la procedura va avviata, alla quale segue una comunicazione di ammissibilità a presentare l'istanza entro i successivi 10 giorni a pena di decadenza. In caso di pluralità di domande è utilizzato il criterio cronologico di ricezione delle richieste preliminari.

Con specifico riferimento alle opere del PNRR e PNC si intende precisare, ora, che ai comuni, che hanno facoltà di utilizzare autonomamente la procedura della conferenza dei servizi secondo quanto previsto dal comma 4 ter all'articolo 1 della l.p. 4 agosto 2021, n. 18, non è comunque preclusa la possibilità di richiedere l'attivazione della procedura del comma 2 dell'articolo 2 della l.p. 8 settembre 1997, n. 13 sopra riportato, fermo restando che l'opzione per questa procedura comporta che la variante urbanistica sarà disciplinata dall'articolo 5 della l.p. 8 settembre 1997, n. 13 e non dal periodo finale del comma 4 ter all'articolo 1 della l.p. 4 agosto 2021, n. 18 (dove è stabilito che l'approvazione del progetto da parte del consiglio comunale ha efficacia di variante automatica del piano regolatore generale) essendo, pertanto, necessario che l'organo comunale competente in materia di pianificazione urbanistica (cioè, appunto, il consiglio comunale ai sensi della lettera "b" del comma 3 dell'articolo 49 del codice degli enti locali approvato con L.R. 3 maggio 2018, n. 2) adotti la deliberazione di individuazione dell'unico rappresentante abilitato a esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione

dell'amministrazione comunale con riguardo alla variante medesima.

In sintesi	L'ambito soggettivo di applicazione della conferenza riguarda tutte le amministrazioni aggiudicatrici come definite dal comma 1 dell'articolo 5 della l.p. 2/2016. Nel caso di opere comunali finanziate con fondi PNRR e PNC, resta in ogni caso ferma la facoltà di attivare autonomamente la conferenza di servizi prevista dalla disciplina provinciale relativa a dette opere.
------------	--

2. AMBITO OGGETTIVO DI APPLICAZIONE

La disciplina della conferenza di servizi del Capo I della l.p. 8 settembre 1997, n. 13 riguarda l'approvazione di "progetti" relativi ad opere e lavori pubblici che siano:

a) previsti dall'articolo 45 della l.p. 10 settembre 1993, n. 26 (legge provinciale sui lavori pubblici 1993) e, pertanto, i progetti di lavori sopra soglia comunitaria;

b) tutte le altre tipologie espressamente contemplate da norme che richiamano il Capo I della medesima l.p. 13/1997; tra queste si richiamano:

b.1) le "opere olimpiche" in virtù del richiamo operato dal comma 2 bis dell'articolo 4 della l.p. 18 maggio 2021, n. 8

b.2) le opere inserite nel PNRR o nel PNC ai sensi dell'articolo 1, commi 4 ter e 4 quater, della legge provinciale n. 18 del 2021 e del comma 1 quater dell'articolo 4 della l.p. 8 settembre 1997, n. 13

b.3) le opere in contrasto con strumenti urbanistici che abbisognano di variante al PRG e sono individuate con l'intesa di cui al secondo periodo del comma 2 dell'articolo 2 della l.p. 8 settembre 1997, n. 13.

In sintesi	Oltre alle opere della provincia, la disciplina del Capo I è stata estesa a soggetti diversi. Con deliberazione della Giunta provinciale sono state individuate le opere che, in prima applicazione, sono disciplinate da questa normativa.
------------	---

3. MODALITA' DI PRESENTAZIONE DELLE ISTANZE

In base alla Deliberazione 5 agosto 2022, n. 1384 "L'istanza di convocazione della conferenza di servizi va presentata corredata dalla documentazione completa e trasmessa via PEC o interoperabilità Pi.Tre con esclusione di qualunque altra modalità; in particolare, è esclusa la presentazione di documentazione facendo riferimento a link esterni o ad archivi informatici non conformi alla normativa archivistica e di protocollazione ed è esclusa, parimenti, la presentazione di file mediante l'utilizzo di formati non ammessi dalla Provincia. A tal fine si richiede l'utilizzo di file nativi digitali pdf/a non modificabili, eventualmente da conversione di files nativi vettoriali, muniti di firma digitale cades o pades; nel caso in cui non sia possibile un'unica trasmissione per superamento dei limiti dimensionali imposti dal provider della PEC o dal sistema Pi.Tre è ammessa l'effettuazione di una pluralità di trasmissioni con unico oggetto e numero progressivo di invio. Qualora la documentazione non pervenga secondo le modalità sopra descritte, la competente struttura provinciale invita alla regolarizzazione entro un termine non superiore a 10 giorni; in caso di mancato riscontro o di riscontro parziale, la struttura provinciale competente comunica l'archiviazione dell'istanza".

Si precisa, peraltro, che nel caso in cui la richiesta sia presentata da amministrazioni aggiudicatrici diverse dalla Provincia ovvero che non siano delegate dalla Provincia e che la relativa approvazione comporti anche l'effetto di variante allo strumento urbanistico, essa deve essere corredata dalla preventiva intesa di cui al comma 2 dell'articolo 2 della l.p. 8 settembre 1997, n. 13. Senza detta intesa l'istanza è inammissibile. A tal fine si chiarisce che per "Provincia" s'intendono l'amministrazione provinciale e i suoi enti strumentali di cui alla tabella allegata A della l.p. 16 giugno 2006, n. 3.

In sintesi	Si utilizzano in via esclusiva strumenti telematici.
------------	--

4. ADEMPIMENTI PRELIMINARI ALLA PRESENTAZIONE DELLA RICHIESTA DI INDIZIONE CONFERENZA SERVIZI (DECISORIA)

L'articolo 3 della l.p. 16 giugno 2022, n. 6 ha inserito l'articolo 3 bis della legge provinciale 8 settembre 1997, n. 13 - Adempimenti preliminari all'indizione della conferenza di servizi per l'APPROVAZIONE DEI PROGETTI.

La nuova norma prevede l'obbligo di un'acquisizione "contestuale" di tutte le osservazioni di natura partecipativa nell'ambito dei vari strumenti legislativi (ai fini urbanistici, ambientali, espropriativi etc.). Per favorire detta contestualità dal punto di vista operativo la struttura di merito competente avvia o richiede l'avvio degli strumenti partecipativi finalizzati alla raccolta dei contributi partecipativi che dovranno essere trasmessi, sempre contestualmente, al momento della richiesta di indizione della conferenza di servizi.

Si precisano anche le modalità, integralmente telematiche, di raccolta e inoltro di questa documentazione.

Gli adempimenti di cui alla disposizione in esame riguardano la conferenza decisoria: per la conferenza preliminare o istruttoria questi adempimenti non sono richiesti in quanto lo scopo di queste ultime tipologie di conferenza è proprio quello di ottenere un orientamento preliminare/preparatoria in vista dell'elaborazione puntuale della progettazione da sottoporre a conferenza decisoria e, conseguentemente, alla fase preparatoria degli adempimenti preliminari.

In sintesi	Per favorire la contestualità della raccolta dei contributi partecipativi è richiesta l'attivazione dei relativi strumenti prima di richiedere l'indizione della conferenza di servizi decisoria.
------------	---

5. CONFORMITA' URBANISTICA DELLE OPERE

L'articolo 5 della l.p. 8 settembre 1997, n. 13, come riformulato dalla l.p. 16 giugno 2022, n. 6 prevede due modalità alternative di accertamento:

a) accertamento effettuato prima della convocazione della conferenza di servizi: in tal caso il Servizio urbanistica e tutela del paesaggio effettua l'accertamento sentito il comune territorialmente competente che deve dare riscontro alla richiesta entro 20 giorni; si precisa, peraltro, che nel caso in cui la conferenza sia indetta su richiesta di ente diverso dalla Provincia, la disposizione in esame va necessariamente raccordata con le previsioni della legge provinciale sul territorio 2015 (l.p. 4 agosto 2015, n. 15) con la conseguenza che l'accertamento della conformità di queste opere spetta ai soggetti indicati dagli articoli 94 e 95 della medesima legge; conseguentemente, l'accertamento compete alla Provincia anche per le opere dello Stato e della Regione mentre spettano alla Comunità o al Comune l'accertamento delle opere delle Comunità, dei Comuni, delle loro forme associative secondo i rispettivi ordinamenti e dei privati;

b) accertamento effettuato contestualmente allo svolgimento della conferenza di servizi: in tal caso il rappresentante del comune interessato si esprime in tale sede; è da prestare particolare attenzione alla fattispecie in cui si possa verificare un accertamento negativo della conformità: in tal caso, infatti, è necessario attivare le procedure di cui all'articolo 3 bis della l.p. 8 settembre 1997, n. 13 prima di richiedere l'indizione della conferenza di servizi decisoria e, dunque, è necessario che siano già state effettuate sia la comunicazione, ove necessario, ai sensi dei commi 4 bis e 4 ter dell'articolo 18 della l.p. 10 settembre 1993, n. 26, sia la pubblicazione dell'avviso per i fini urbanistici di cui al secondo e terzo periodo del comma 2 dell'articolo 5 della l.p. 8 settembre 1997, n. 13; nel caso in cui la difformità dovesse emergere, per la prima volta, in sede di conferenza decisoria, la medesima non potrà proseguire e gli atti saranno restituiti all'organo o amministrazione competente per l'effettuazione degli adempimenti medesimi.

Per le opere di competenza della Provincia, qualora il comune non si esprima entro il predetto termine o non sia presente alla conferenza con un proprio rappresentante, il servizio competente in materia di urbanistica e tutela del paesaggio provvede comunque all'accertamento.

L'accertamento può essere:

a) positivo: in tal caso il progetto - per quanto attiene al profilo urbanistico - è direttamente approvabile dalla struttura di merito competente;

b) negativo (in presenza di parere favorevole all'applicazione dell'art. 5 comma 5 della l.p. 13/1997 del rappresentante del comune munito di poteri rappresentativi): ferma restando la necessità di esaurire preventivamente gli adempimenti preliminari di cui all'articolo 3 bis della l.p. 8 settembre 1997, n. 13 come sopra precisato si procede, per quanto attiene agli aspetti urbanistici ed espropriativi, esaminando le eventuali osservazioni pervenute e le relative eventuali controdeduzioni delle amministrazioni interessate; il progetto approvato dalla struttura di merito a seguito della conferenza decisoria che si sia espressa favorevolmente anche in ordine alla modifica dello strumento urbanistico "costituisce variante agli strumenti urbanistici subordinati al piano urbanistico provinciale"; per quanto attiene alle opere di competenza dei comuni finanziati, in tutto o in parte, con risorse del PNRR o del PNC, resta ferma l'applicazione dell'ultimo periodo del comma 4 ter dell'articolo 1 della l.p. 4 agosto 2021, n. 18 che stabilisce che "L'approvazione del progetto da parte del consiglio comunale ha efficacia di variante automatica del piano regolatore generale (PRG)";

c) negativo in presenza di dissenso motivato espresso dal rappresentante comunale in sede di conferenza di servizi: ferma restando, anche in questo caso, la necessità di esaurire preventivamente gli adempimenti preliminari di cui all'articolo 3 bis della l.p. 8 settembre 1997, n.13 come sopra precisato si procede ai sensi del comma 3 per cui il procedimento di approvazione del progetto [recte: il procedimento della conferenza di servizi decisoria] è sospeso per il termine massimo di trenta giorni; entro questo termine il Consiglio delle autonomie locali promuove un tentativo di conciliazione tra la Provincia e il comune interessato, nel rispetto del principio di leale collaborazione; in caso negativo la decisione sulla modifica spetta alla Giunta provinciale.

Ai sensi del comma 5bis dell'art. 5, per determinate opere (previste nel PNRR, PNC e quelle "olimpiche") è possibile avviare la procedura di modifica dello strumento urbanistico anche sulla base di un progetto di livello inferiore a quello definitivo ossia sulla base di un PFTE laddove questo sia destinato ad essere posto a base di gara.

II. IL PROVVEDIMENTO FINALE E L'INEFFICACIA DEGLI ATTI TARDIVI

1. ADOZIONE DEL PROVVEDIMENTO DI APPROVAZIONE DEL PROGETTO

La particolarità che connota l'esito finale di lavori della conferenza di servizi decisa disciplinata dalla l.p. 8 settembre 1997, n. 13 è che esso consiste in una verbalizzazione sintetica delle varie posizioni espresse in conferenza, senza che però si addivenga al "provvedimento motivato di conclusione della conferenza".

La ragione consiste nel fatto che il momento approvativo relativo ad un'opera pubblica comporta un'interazione complessa di elementi di valutazione, rispetto ai quali la conferenza costituisce solo uno dei momenti a supporto della decisione finale.

La scelta del legislatore provinciale, sin dall'adozione della l.p. 8 settembre 1997, n. 13, è stata quella di attribuire la scelta finale dell'approvazione (o meno) del progetto esaminato in sede di conferenza al dirigente competente. Il comma 11 dell'articolo 4, non modificato, stabilisce che "*Entro trenta giorni dal ricevimento delle determinazioni della conferenza di servizi il dirigente del servizio provinciale competente per materia approva il progetto definitivo dell'opera*".

In sede approvativa, pertanto, giunge a conclusione tutto il procedimento, comprensivo anche della fase di integrazione dell'efficacia del parere espresso.

Infatti:

- qualora in sede di conferenza vengano espresse posizioni tutte favorevoli, l'organo che approva il progetto (dirigente ovvero altra figura equivalente secondo le norme ordinamentali di ciascun ente: direttore di un'azienda o società strumentale, segretario o giunta comunale di un ente locale etc.) prenderà atto delle risultanze finali della conferenza di servizi unitamente alle ulteriori valutazioni necessarie ai fini dell'approvabilità del progetto (conformità alla programmazione dell'ente, copertura finanziaria della spesa, valutazioni di opportunità di procedere o meno alla procedura di affidamento dei lavori); questo provvedimento è immediatamente efficace;

- qualora in sede di conferenza siano manifestati dissensi, in tal caso sarà il provvedimento motivato di approvazione del progetto (e non il verbale della conferenza di servizi) a dover essere comunicato alle amministrazioni dissenzienti, con conseguente avvio del termine per la presentazione di eventuali opposizioni entro i successivi 10 giorni (durante i quali il provvedimento motivato in questione non è efficace): per la procedura a seguito dell'opposizione, vedasi *infra*.

La decisione finale assume le caratteristiche di una decisione polistrutturata dove i singoli pareri, nulla osta, autorizzazioni etc. mantengono la loro individualità ed autonomia (anche sotto il profilo impugnatorio: vedasi Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 18 maggio 2018, n. 8 citata da TRGA Trento sentenza 1° agosto 2022, n. 145), salvo che il soggetto approvi il progetto nonostante l'opposizione manifestata da un soggetto partecipante, nel qual caso gli eventuali rimedi giustiziali saranno rivolti unicamente nei confronti del provvedimento finale adottato in difformità alle posizioni espresse in conferenza.

2. AUTOTUTELA

Nel caso in cui le strutture e amministrazioni i cui atti sono sostituiti dal provvedimento finale ritengano che sussistano sopravvenuti motivi per procedere ad un annullamento o revoca della posizione espressa in sede di conferenza, possono motivatamente richiedere alla struttura competente in via principale (ovvero all'ente diverso dalla Provincia) di adottare determinazioni in via di autotutela e cioè di procedere all'annullamento d'ufficio del provvedimento. In tal caso sarà cura di tale struttura o ente diverso dalla Provincia richiedere una nuova conferenza di servizi.

3. ATTI TARDIVI

Al fine di evitare che, successivamente allo svolgimento della conferenza, le posizioni espresse in tale sede possano essere, successivamente, disattesi, l'articolo 16 comma 5 della L.P. 23/92 stabilisce che gli atti adottati dopo la scadenza del termine previsto per rendere le determinazioni nella conferenza semplificata nonché quelli adottati successivamente all'ultima riunione nella conferenza simultanea, sono inefficaci (art. 16 comma 5 L.P. 23/92), fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-nonies della

legge 7 agosto 1990, n. 241, se ne ricorrono i presupposti e le condizioni, che stabilisce che con atto successivo può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole, comunque non superiore a dodici mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo. E' fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole.

4. OPPOSIZIONI

Come evidenziato sopra al paragrafo 1 de questa parte, avverso il provvedimento di approvazione del progetto, comunicato a cura della struttura o ente competente, è possibile presentare opposizione da parte delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, che hanno manifestato il loro motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza. La proposizione dell'opposizione è disciplinata dall'articolo 16-quinquies (Rimedi per le amministrazioni dissenzienti) della l.p. 30 novembre 1992, n. 23.

III. CESSATA APPLICAZIONE DEL REGIME TRANSITORIO

A far data dall'entrata in vigore della nuova disciplina, 18 giugno 2022, ha cessato di trovare applicazione la conferenza di servizi di cui all'articolo 16 comma 1 della L.P. 3/20 "Ulteriori misure di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020 - 2022".