



**Finanziato
dall'Unione europea**
NextGenerationEU



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



REGIONE DEL VENETO

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: PAUR - CONFERENZA DI SERVIZI - VINCA

Consiglio di Stato, sez. IV, 16 marzo 2026, n. 2160: il PAUR contempla al proprio interno deliberazioni del Consiglio comunale relative al regime urbanistico delle aree coinvolte dal progetto da autorizzare – la conferenza di servizi è un valido strumento di semplificazione e snellimento dell'azione amministrativa e un formidabile meccanismo decisionale – la disciplina della VINCA subordina il requisito dell'opportuna valutazione dell'incidenza di un piano o di un progetto alla condizione che vi sia una probabilità o un rischio che quest'ultimo pregiudichi significativamente il sito interessato: tale rischio esiste se e quando non si può escludere, sulla base di elementi oggettivi, che il piano o progetto pregiudichi significativamente il sito interessato

Il Consiglio di Stato conferma la sentenza di primo grado con cui il TAR Friuli Venezia-Giulia ha confermato la legittimità di un PAUR relativo alla realizzazione di una nuova discarica per rifiuti non pericolosi all'interno di una cava dismessa.

Al centro delle obiezioni del Comune ricorrente (e appellante) ci sono la supposta violazione della legge regionale che prevedeva l'obbligo di raccogliere l'accordo del Comune nel caso di interventi alternativi al riassetto ambientale di ex siti estrattivi (LR 3/2018) e la supposta illegittimità del parere che aveva escluso l'idoneità del progetto ad incidere negativamente sul mantenimento dell'integrità di un sito della Rete Natura 2000 posto in prossimità della futura discarica.



Il Consiglio di Stato, nel negare applicabilità nel caso concreto alla norma regionale invocata e nel negare che essa, comunque, possa avere l'effetto di superare/aggirare la disciplina della conferenza di servizi, coglie l'occasione per ripercorrere le funzioni del PAUR e della conferenza di servizi in generale.

“Il d.lgs. n. 104/2017 ha modificato in maniera rilevante la parte seconda del codice ambiente, al fine di realizzare, in conformità con quanto previsto alla legge delega, un'operazione di "semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale anche in relazione al coordinamento e all'integrazione con altre procedure volte al rilascio di pareri e autorizzazioni a carattere ambientale". Il d.lgs. n. 104/2017 ha, in particolare, introdotto nel codice dell'ambiente due nuovi istituti volti alla razionalizzazione delle procedure autorizzative relative a progetti sottoposti a VIA, dando ampio rilievo ai procedimenti unici come mezzo di semplificazione e coordinamento: il provvedimento unico ambientale (art. 27) e il provvedimento autorizzatorio unico regionale (art. 27-bis). L'art. 27-bis, in particolare, dispone che nei procedimenti di VIA di competenza regionale il proponente presenta un'istanza finalizzata al rilascio delle autorizzazioni e degli atti di assenso occorrenti e prevede che la determinazione finale assunta dalla conferenza di servizi «costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende, recandone l'indicazione esplicita, il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto» (art. 27 bis, co. 7, cit.).”

Gli obiettivi perseguiti con il PAUR, quindi, si traducono nella “*circostanza che nel provvedimento adottato all'esito del PAUR confluiscono, oltre al provvedimento di VIA, anche gli altri titoli abilitativi necessari per la realizzazione e l'esercizio del progetto*” e ciò non può elidere il fatto che l'effetto autorizzativo deriva dalla stessa determinazione conclusiva della Conferenza di servizi (ove positiva), la quale è potenzialmente in grado di superare anche eventuali dissensi, o silenzi, delle amministrazioni ordinariamente competenti. La struttura del procedimento e gli effetti propri del PAUR inducono quindi a ritenere che le relative funzioni amministrative - in quanto “*integrano*” la VIA “*nelle*



procedure esistenti di autorizzazione dei progetti" (così l'art. 1, 2, della direttiva 2014/52/UE) - siano espressione di una nuova competenza, implicante poteri e responsabilità ulteriori in capo all'Autorità procedente (la Regione) rispetto alla sola espressione del giudizio di compatibilità ambientale (Cons. Stato, sez. IV, n. 6195 del 2021)".

Da qui la conseguenza per cui pretendere *"di introdurre nel procedimento di PAUR una sorta di diritto di veto del Comune, urta frontalmente contro la ratio posta alla base del modulo procedimentale della conferenza dei servizi",* così come ridisciplinata nel tempo *"nella direzione del superamento della regola dell'unanimità della decisione, e dell'affermazione della diversa regola della decisione sulla base delle posizioni prevalenti (sul piano quantitativo-qualitativo), prevedendosi, inoltre, il silenzio assenso in caso di mancata partecipazione o di partecipazione non collaborativa o costruttiva anche di amministrazioni preposte ad interessi sensibili".*

In particolare il Consiglio di Stato insiste sul "punto d'arrivo" del silenzio-assenso, con il quale si è introdotto *"un criterio decisorio maggiormente flessibile, con la specifica finalità di neutralizzare gli effetti negativi e paralizzanti del silenzio amministrativo nei rapporti tra pubbliche amministrazioni"* e di *"rimediare alle disfunzioni registrate nella prassi, prevedendo vari meccanismi di semplificazione",* grazie ai quali la conferenza di servizi *"oggi costituisce non solo un valido strumento di semplificazione e di snellimento dell'azione amministrativa, dal momento che pareri ed atti di assenso comunque denominati confluiscono in un unico contesto procedimentale, ma anche un formidabile meccanismo decisionale in grado di ottimizzare e ponderare al meglio le decisioni amministrative attraverso il confronto aperto e costruttivo di tutti gli interessi pubblici variamente rappresentati dalle amministrazioni che vi prendono parte".*

Da un lato, quindi, il meccanismo del silenzio-assenso, e, dall'altro, le regole relative al dissenso: *"la mancata comunicazione della determinazione entro il termine assegnato dall'Amministrazione procedente, ovvero la comunicazione di una determinazione negativa non motivata o non puntualmente condizionata, equivale ad assenso senza condizioni; così come si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni della conferenza,*



ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza. Oggi, pertanto, il dissenso espresso da un'Amministrazione, in sede di conferenza di servizi, deve rispondere ai principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost., non potendo limitarsi ad una mera sterile opposizione, dovendo essere costruttivo, congruamente motivato, e dovendo recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie per ottenere il superamento del dissenso stesso ai fini dell'assenso".

Quanto alla VINCA, il Consiglio di Stato ricorda la natura, il campo d'applicazione ed i principi che sottendono alla valutazione d'incidenza, per concludere per la piena legittimità ed esaustività delle analisi condotte dalla Regione sul punto: *"la valutazione d'incidenza è il procedimento di carattere preventivo al quale è necessario sottoporre qualsiasi piano o progetto che possa avere incidenze significative su un sito o proposto sito della rete Natura 2000, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti e tenuto conto degli obiettivi di conservazione del sito stesso" e "si applica pertanto sia agli interventi che ricadono all'interno delle aree Natura 2000 (e delle Zone di protezione speciale), sia a quelli che, pur collocandosi all'esterno, possono comportare ripercussioni sullo stato di conservazione dei valori naturali tutelati nel sito. L'art. 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43, infatti, subordina il requisito dell'opportuna valutazione dell'incidenza di un piano o di un progetto alla condizione che vi sia una probabilità o un rischio che quest'ultimo pregiudichi significativamente il sito interessato".*

Alla luce del principio di precauzione, quindi, *"un tale rischio esiste qualora non possa escludersi, sulla base di elementi obiettivi, che detto piano o progetto pregiudichi significativamente il sito interessato. La valutazione del rischio dev'essere effettuata segnatamente alla luce delle caratteristiche e delle condizioni ambientali specifiche del sito interessato da tale piano o progetto."*

[Consulta la sentenza](#)