



**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: INFRASTRUTTURE DIGITALI – SILENZIO ASSENSO – CONFERENZA DI SERVIZI

Consiglio di Stato, sez. VI, 28 gennaio 2026, n. 715: diniego di autorizzazione unica ex artt. 44 e 49 d.lgs. 259/2003 - il silenzio assenso non si forma nel caso di omessa convocazione della conferenza di servizi - non sussiste un obbligo della p.a. di suggerire opere che rendano assentibile il progetto

La sentenza decide sull'impugnazione del diniego di autorizzazione unica ai sensi degli artt. 44 e 49 del d.lgs. n. 259/2003 per la realizzazione di un'infrastruttura per telefonia mobile in area classificata nel Piano territoriale di coordinamento del Parco come "zona C agricola di protezione", inserita dalle NTA del Parco nell'ambito dei "centri e nuclei storici di interesse storico, artistico, documentario o ambientale" e nelle "aree di elevato valore paesistico". Il diniego era motivato dal diniego paesaggistico espresso dalla locale Commissione del paesaggio, infine adottato dall'Ente Parco.

Il TAR adito aveva preliminarmente negato che si fosse perfezionato il silenzio assenso nel caso di specie, atteso che era mancata l'obbligatoria indizione della conferenza di servizi, ma aveva accolto il ricorso della Società rilevando che l'Ente Parco aveva violato la regola del dissenso costruttivo, sottolineando l'importanza del dialogo costruttivo dell'Autorità di tutela con il richiedente ai fini di un corretto bilanciamento tra interessi pubblici e privati, ritenuto mancante nel caso. L'Ente Parco aveva appellato avanti al Consiglio di Stato.



La decisione in commento, che accoglie l'appello, affronta per primo il tema della formazione del silenzio assenso in caso di mancata convocazione della conferenza di servizi, richiamando la propria precedente giurisprudenza, a mente della quale (Cons. Stato, sez. VI, n. 9250/2025) la questione è particolarmente complessa laddove *“l'impresa richiedente abbia diligentemente operato, presentando la relativa documentazione, e l'amministrazione procedente non abbia convocato la conferenza di servizi.”* Afferma la sentenza che l'istanza idonea a far decorrere il termine per la formazione del silenzio assenso è solo ed esclusivamente quella corredata dalla documentazione necessaria al corretto svolgimento dell'attività istruttoria da parte dell'Amministrazione, in assenza della quale la volontà dell'Amministrazione procedente non può formarsi in modo compiuto e, di conseguenza, non può essere manifestata né in forma espressa, né in forma tacita. Tanto premesso, riconosce il Consiglio di Stato che il *“vero nodo della questione è costituito dal fatto che la fase istruttoria non è stata svolta per negligenza dell'Amministrazione comunale, che non ha convocato la conferenza di servizi, non per accertate omissioni del richiedente (...), per cui gli effetti della mancata formazione del silenzio assenso alla realizzazione di un'opera di pubblica utilità ridonderebbe in capo ad un soggetto privo di responsabilità, avendo posto in essere quanto la normativa gli impone.”* Pur tuttavia, in assenza della conferenza di servizi prevista, non è neanche astrattamente configurabile una determinazione positiva o una determinazione negativa espressa: *“il silenzio assenso è un effetto del procedimento, alternativo al provvedimento conclusivo espresso, non al procedimento stesso, di cui postula l'esistenza e lo svolgimento, sicché non può formarsi laddove il procedimento non sia stato svolto”*. Venendo al caso concreto, ai sensi dell'art. 44, comma 10, del d.lgs. 259/2003, le istanze di autorizzazione unica si intendono accolte qualora, nel termine perentorio di sessanta giorni, non sia stato comunicato un provvedimento di diniego e non sia stato espresso un dissenso, congruamente motivato, ma se tali condizioni non possono verificarsi neanche in astratto per la mancata convocazione della conferenza e, quindi, per il mancato svolgimento del procedimento, il presupposto essenziale per la configurabilità del provvedimento tacito di assenso non sussiste. Né può assumere rilievo la circostanza per cui l'operatore aveva trasmesso la documentazione anche all'Ente Parco, in quanto se la conferenza di servizi deve essere



obbligatoriamente convocata, i pareri devono essere espressi al suo interno, mentre i pareri resi al di fuori del modulo procedimentale o successivamente alla chiusura della conferenza sono illegittimi per incompetenza, alla stregua di atti adottati da un'Autorità priva di potere in materia (Cons. Stato, sez. IV, 29 maggio 2024, n. 4818). Infatti, se la finalità di semplificazione e velocizzazione della conferenza di servizi è realizzata attraverso una valutazione comparativa dei vari interessi in un unico contesto decisionale, ogni valutazione o parere, espressi dall'Amministrazione preposta al di fuori della conferenza, sfugge all'analisi comparativa tipica del modulo procedimentale. Di fronte all'illegittima inerzia nella convocazione della conferenza di servizi, il rimedio che il privato può/deve attivare è l'azione avverso il silenzio tramite la quale il Giudice può costringere l'Amministrazione a convocarla, ma non può invocare l'avvenuta formazione del silenzio assenso.

Nel merito, la sentenza riconosce che l'Ente Parco ha ben esercitato l'azione amministrativa in quanto è giunto, all'esito dell'istruttoria, ad una valutazione negativa dell'impatto del progetto operando un bilanciamento degli interessi contrapposti, e riconoscendo come predominanti quelli di tutela paesaggistica, peraltro in un settore caratterizzato da ampi margini di opinabilità. Aggiunge il Giudice che non esiste un obbligo da parte della p.a. di suggerire opere che rendano assentibile il progetto posto che *“compito dell'ente preposto alla tutela, nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica, è unicamente quello di valutare la compatibilità dello specifico progetto”* e dunque *“il deficit motivazionale del diniego non può, nel caso oggetto del giudizio, essere giudicato dall'assenza di proposte di miglioramento che non sono stati affidati all'Ente dal legislatore”*. In conclusione, il *favor* garantito dalla legge alla diffusione delle infrastrutture per la comunicazione elettronica, *pur limitando i poteri urbanistici conformativi ordinariamente spettanti ai Comuni, non giunge a derogare alle discipline poste a tutela degli interessi differenziati come quelli ambientali in quanto espressione di principi fondamentali della Costituzione all'art. 9.*

[Consulta la sentenza](#)