



**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, 3 dicembre 2025, n. 9520: l'autorizzazione unica per la realizzazione di infrastrutture digitali si forma con silenzio assenso, ma esso sostituisce il provvedimento conclusivo e non il procedimento: questo significa che, se non viene convocata la conferenza di servizi obbligatoria, il procedimento non prende vita e non ne può scaturire un provvedimento in forma tacita. Se la mancata convocazione della conferenza è addebitabile all'amministrazione procedente, l'istante non può invocare il silenzio assenso, ma deve ricorrere ad altri strumenti per far valere l'inerzia.

Il Consiglio di Stato trae spunto dall'invocata formazione per silenzio assenso dell'autorizzazione unica alla realizzazione di una nuova infrastruttura digitale per ricordare natura e obiettivi dei meccanismi di semplificazione del silenzio assenso e della conferenza di servizi ed analizzarne i reciproci rapporti.

Nel caso di specie, il proponente aveva avanzato l'istanza trasmettendone copia a tutte le amministrazioni interessate, ivi compresa la Sovrintendenza competente alla luce del vincolo paesaggistico gravante sull'area destinata ad ospitare l'antenna, e chiedendo espressamente al Comune di convocare la conferenza di servizi; il Comune non aveva mai convocato la conferenza ed il proponente, decorsi 60 giorni aveva autocertificato la formazione del titolo per silenzio assenso ad avviato i lavori; a distanza di un mese, il



Comune, ritenendole abusive, aveva emanato l'ordinanza di demolizione delle opere realizzate *medio tempore*.

Il Consiglio di Stato, così come il giudice di primo grado, respinge l'appello dell'istante, pur sottolineando il peculiare rilievo della controversia, cioè la contrapposizione tra il *favor* del Legislatore nei confronti delle infrastrutture digitali (considerate opere di urbanizzazione primaria, di pubblica utilità, di preminente interesse generale, con conseguente *"compressione dei poteri urbanistici conformativi ordinariamente spettanti all'amministrazione competente"*) e l'esigenza di tutelare gli interessi "sensibili" e "differenziati", quale quello paesaggistico, che non tollerano deroghe *"in quanto espressione dei principi fondamentali della Costituzione"*.

Il fatto che l'istante avesse espressamente sollecitato il Comune a convocare la conferenza di servizi e che, invece, il Comune fosse rimasto inerte rende *"delicata e complessa la questione di diritto"*, concernente *"la formazione o meno del silenzio assenso, decorsi 60 giorni dalla presentazione dell'istanza, ove l'impresa richiedente abbia diligentemente operato, presentando la relativa documentazione, e l'amministrazione procedente non abbia convocato la conferenza di servizi"*, con l'effetto lamentato di *"procrastinare unilateralmente sine die la conclusione del procedimento"*.

Il Consiglio di Stato parte dalla considerazione che sia il silenzio assenso che la conferenza di servizi costituiscono istituti di semplificazione procedimentale, entrambi riconducibili alla legge 241/1990.

Più specificamente, il Giudice Amministrativo collega il primo alla direttiva Bolkenstein, che, *"al fine di prevenire gli effetti negativi sul mercato derivanti dall'incertezza giuridica, anche sotto il profilo dell'incertezza temporale delle procedure amministrative, ha operato nella duplice direzione di limitare il regime della previa autorizzazione (liberalizzazione), in cui il conseguimento del "bene della vita" non costituisce più oggetto di potere amministrativo, come ad esempio nella scia o nel rinvio all'autoregolamentazione dei privati, e di (mantenere fermo il potere amministrativo ma di) introdurre il principio della tacita autorizzazione, ovvero la regola del silenzio assenso (semplificazione), vale a dire la possibilità di esternare la volontà provvedimentale con forme diverse dal provvedimento espresso."*



Il silenzio assenso, quindi, senza deresponsabilizzare l'amministrazione, consente a quest'ultima di decidere, *“in luogo dell'adozione di un provvedimento espresso, di far formare un provvedimento tacito”*: lasciando intatto il potere/dovere di svolgere l'istruttoria, il silenzio assenso è e resta il frutto del procedimento, sostituendosi al provvedimento, ma mai al procedimento in quanto tale.

Così afferma la sentenza: *“la formazione di un provvedimento implicito di assenso in ragione del mero decorrere del tempo dalla data di presentazione dell'istanza non comporta alcuna deresponsabilizzazione della pubblica amministrazione competente, che deve ugualmente svolgere, proprio come nell'ipotesi in cui fosse obbligata all'adozione di un provvedimento espresso, una puntuale ed esaustiva istruttoria al fine di verificare se sussistono i presupposti ed i requisiti previsti dalla legge per l'attribuzione del “bene della vita” richiesto. Ne consegue che l'amministrazione pubblica competente, effettuati i dovuti e necessari accertamenti, può decidere, in luogo dell'adozione di un provvedimento espresso, di far formare un provvedimento tacito. Per molti aspetti l'istituto del silenzio assenso, che come noto ha accompagnato la nascita della legge n. 241 del 1990, dimostra e conferma l'intuizione dottrinale secondo la quale, delle fasi in cui si scompone convenzionalmente il procedimento amministrativo, quella centrale è data dall'istruttoria, di cui la fase decisoria – che sia tacita oppure espressa – rappresenta piuttosto un precipitato e una conseguenza logica”*.

Conseguenza del ragionamento è che l'istruttoria deve sempre e comunque esserci e cioè che, perché maturi il silenzio assenso, è necessario che l'istanza sia *“corredata dalla dichiarazione di sussistenza dei presupposti e requisiti di legge previsti e, quindi, corredata dalla documentazione necessaria al corretto espletamento dell'attività istruttoria da parte dell'Amministrazione. In assenza di tale essenziale documentazione, infatti, la volontà provvedimentale dell'Amministrazione procedente non può compiutamente formarsi e, di conseguenza, non può essere effettivamente manifestata né in forma espressa, né in forma tacita”*.

Il silenzio assenso, infatti, *“è un istituto giuridico alternativo al provvedimento conclusivo, ma non certo allo svolgimento del procedimento e, in particolare, alla sua fase istruttoria”*.



Per lo stesso motivo, se l'istruttoria deve *“svilupparsi attraverso un necessario momento procedimentale idoneo alla comparazione ed alla valutazione di interessi”* e tale momento non ha luogo, non può formarsi il silenzio assenso.

Da qui l'exkursus sulla conferenza di servizi quale *“luogo istituzionale, per la frequente ipotesi di un procedimento che interseca molteplici interessi, per il razionale coordinamento degli interessi pubblici coinvolti dall'azione amministrativa. In altri termini, la conferenza di servizi è uno strumento di semplificazione attivabile, discrezionalmente o obbligatoriamente, quando siano coinvolti plurimi interessi pubblici in un singolo procedimento o in più procedimenti connessi, e la valutazione di sintesi degli stessi sia in grado di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali”*.

Mentre la conferenza di servizi istruttoria è facoltativa, la conferenza di servizi decisoria è obbligatoria quando debbano essere acquisiti intese, concerti, nulla osta comunque denominati da parte di amministrazioni diverse da quella competente ed è tale *“perché conduce all'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento, in forma espressa o tacita se è prevista la formazione del silenzio assenso, una volta che le manifestazioni di volontà o di giudizio delle altre amministrazioni coinvolte siano state acquisite e si sia potuta effettuare la scelta finale in ordine alla disciplina oggetto del rapporto pubblicistico.”*

Se, quindi, la conferenza di servizi decisoria obbligatoria (come nel caso concreto) non si svolge, anche se per negligenza dell'amministrazione competente, manca completamente la fase istruttoria, cioè la fase e la sede all'interno della quale la Soprintendenza deve esprimere le proprie valutazioni, escludendo *“in radice la formazione, per decorrenza del termine, di un provvedimento tacito di assenso, atteso che se è vero che il dies a quo per la formazione del silenzio assenso è individuato nella presentazione della domanda, è altrettanto vero che le manifestazioni di giudizio delle Autorità competenti alla formulazione dei pareri e la manifestazione di volontà da parte dell'Amministrazione procedente devono ineludibilmente avere luogo nella conferenza di servizi che, se mai convocata, non può dar vita al procedimento e nemmeno ad un simulacro dello stesso”*.

Se non c'è la conferenza di servizi, viene meno la *“possibilità di esercizio del potere da parte delle Amministrazioni preposte alla tutela degli interessi “sensibili”*, non c'è il procedimento, non è nemmeno astrattamente configurabile né una determinazione



positiva né una determinazione negativa, manca il presupposto essenziale per la configurabilità del provvedimento tacito di assenso, e, di conseguenza, il silenzio assenso è radicalmente da escludere.

Tutto ciò anche alla luce del fatto che la conferenza di servizi decisoria è obbligatoria in quanto *“appare opportuna una valutazione comparativa in un unico contesto decisionale, per cui ogni determinazione, così come ogni parere, espresso dall’Amministrazione preposta al di fuori della conferenza esula dall’analisi comparativa propria del modulo procedimentale”*, con la conseguenza che al suo interno, e solo al suo interno, devono essere espressi i pareri necessari, pena l’illegittimità per incompetenza, *“alla stregua di un atto adottato da un’autorità priva di potere in materia”*, del parere espresso al di fuori della conferenza o successivamente alla sua chiusura (il Consiglio di Stato richiama sul punto la precedente pronuncia della IV sezione n. 4818 del 2024 in tema di PAUR ed illegittimità del parere negativo espresso dalla Sovrintendenza al di fuori della conferenza di servizi). La precisazione è necessaria, perché l’istante aveva trasmesso di propria iniziativa tutta la documentazione anche alla Soprintendenza: come precisa il Consiglio di Stato, eventuali pareri espressi da quest’ultima *“autonomamente”*, cioè al di fuori della conferenza di servizi, sarebbero comunque illegittimi e inidonei a sostituire il momento di confronto e sintesi della mancata conferenza.

In conclusione di ragionamento, il Giudice Amministrativo elenca i rimedi cui può ricorrere il privato per evitare che la negligenza dell’Amministrazione porti ad un *“procrastinare unilateralmente sine die la conclusione del procedimento”*: azione di accertamento dell’illegittimità dell’inerzia, con eventuale ordine giudiziale di portare a conclusione il procedimento, in forma espressa o tacita, previa la necessaria convocazione della conferenza di servizi in termini stringenti; domanda di risarcimento del danno ingiusto da ritardo; denuncia per omissione di atti d’ufficio.

[Consulta la sentenza](#)