



**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: VINCA – CONFERENZA DI SERVIZI – SILENZIO ASSENSO

Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, Sez. giurisd. n. 172 dd. 4.3.2024 – VINCA: opere edilizie da eseguire all'interno di un sito Natura 2000 SIC/PCS – convocazione della conferenza di servizi ex art. 14 e ss.- mancata partecipazione di autorità competenti a rendere parere (Comune, Enti gestori) – conclusione favorevole per avvenuta formazione del silenzio assenso implicito: esclusione ex art. 17 bis co. 4 L. n. 241/1990 e art. 14 bis co. 4 L. n. 241/1990

Il caso riguarda la convocazione da parte del Ministero della difesa di una conferenza di servizi decisoria in modalità sincrona per l'esame dei progetti di sistemazione di una strada perimetrale e relativa recinzione da effettuarsi nell'area relativa ad una Base Militare Nazionale inclusa nella Riserva Naturale Orientata della Sughereta di Niscemi e concessa in uso alle Forze Armate Statunitensi.

Le Amministrazioni convocate, tra cui la Soprintendenza, all'esito di più riunioni andate a vuoto, si erano così espresse: il Comune di Niscemi non partecipava alla riunione indetta in quanto dichiarava non essere ancora in possesso dei pareri richiesti all'Ente Gestore della Riserva ed alla Soprintendenza, propedeutici per le proprie valutazioni inerenti al rilascio del Nulla Osta sulla V.Inc.A. in questione; la Soprintendenza rilasciava l'autorizzazione, per quanto di propria stretta competenza, ai sensi dell'art. 146 del D.Lgs.n.42/2004. Tutte le altre Amministrazioni convocate in Conferenza di Servizi: nessuna determinazione, i due Assessorati Regionali non si erano presentati alla Conferenza di Servizi né avevano reso pareri nelle precedenti riunioni e, pertanto, erano stati ritenuti consenzienti ai sensi dell'art. 14 ter co. 7 L. n. 241/1990.

Il Giudice di primo grado accoglieva il ricorso proposto dal Comune con cui si lamentava la non corretta applicazione dell'istituto del silenzio assenso, riconoscendo applicabile il silenzio orizzontale tra amministrazioni il quale, tuttavia, nella fattispecie si era illegittimamente formato per omessa osservanza del termine di 90 giorni di cui all'art. 17 bis co. 3 L. n. 241/1990.

Il Ministero della Difesa appellava ritenendo, invece, la decisione erronea poiché nella fattispecie doveva farsi applicazione della diversa disciplina contemplata dall'art. 14 ter co. 7 L. n. 241/1990, in quanto la delibera impugnata era stata adottata all'esito di una Conferenza di Servizi indetta e tenutasi in modalità sincrona e, quindi, implicante la considerazione dell'omessa partecipazione quale silenzio assenso.

Il *thema decidendum* della decisione in commento riguarda l'applicazione del cd. silenzio assenso implicito da parte delle amministrazioni chiamate ad esprimersi in sede di conferenza di servizi VINCA e rimaste inerti o assenti.

Il Giudice ricorda che l'istituto del silenzio-assenso risponde ad una valutazione legale tipica di equiparazione effettuata in forza della quale l'inerzia equivale a provvedimento di accoglimento, implicante che gli effetti promananti dalla fattispecie a formazione progressiva siano sottoposti al medesimo regime dell'atto amministrativo, con il corollario che, "ove sussistono i requisiti di formazione del silenzio-assenso, il titolo abilitativo può perfezionarsi anche con riguardo a una domanda non conforme a legge (così, da ultimo; Cons. Stato, sez. VI, 30 novembre 2023, n. 10383; sez. II, 22 maggio 2023, n. 5072)".

L'obiettivo di semplificazione perseguito dal legislatore, secondo la CGA, si identifica con l'esigenza di rendere più spediti i rapporti tra Amministrazione e cittadini, senza sottrarre l'attività al controllo dell'Amministrazione, che si realizza precludendo l'esercizio del potere (primario) di provvedere col decorso del termine procedimentale, residuando successivamente la sola possibilità di intervenire in autotutela sull'assetto di interessi silenziosamente formatosi, ove ne sussistano i presupposti. L'ammissibilità di un provvedimento di diniego tardivo si porrebbe in contrasto con i principi di "collaborazione e buona fede" (e, quindi, di tutela del legittimo affidamento) cui sono informate le relazioni tra i cittadini e l'Amministrazione, ai sensi dell'art. 1, comma 2-bis, della legge n. 241 del 1990.

Occorre però considerare che il silenzio-assenso non costituisce una modalità ordinaria di svolgimento dell'azione amministrativa, bensì uno specifico rimedio a tutela dei privati dall'inerzia dell'Amministrazione, come confermato dall'art. 2, comma 9, della legge n. 241 del 1990, secondo cui "[l]a mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente". Secondo la CGA, a favore dell'avvenuta formazione del silenzio assenso, ancorché eventualmente illegittimamente formata, depongono in generale per tutti i procedimenti: l'espressa previsione dell'annullabilità d'ufficio anche nel caso in cui il "provvedimento

Ultimo aggiornamento: 09.05.2024

si sia formato ai sensi dell'art. 20", il che presuppone che la violazione di legge non incide sul perfezionamento della fattispecie, bensì rileva (secondo i canoni generali) in termini di illegittimità dell'atto; l'art. 2, comma 8-bis, della legge n. 241 del 1990, ove conferma con la sanzione dell'inefficacia che, decorso il termine, all'Amministrazione residua soltanto il potere di autotutela; l'art. 2, comma 2-bis della medesima legge che prevede l'obbligo del rilascio della ricevuta; l'abrogazione dell'art. 21, comma 2, della legge n. 241 del 1990 che assoggettava a sanzione coloro che avessero dato corso all'attività secondo il modulo del silenzio-assenso, *"in mancanza dei requisiti richiesti o, comunque, in contrasto con la normativa vigente"*; l'art. 21, comma 1, della legge n. 241 del 1990 secondo cui *"Con la segnalazione o con la domanda di cui agli articoli 19 e 20 l'interessato deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti. In caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge o la sanatoria prevista dagli articoli medesimi"* [...] da cui si desume che, in caso di dichiarazioni non false, ma semplicemente incomplete, il silenzio-assenso si perfeziona comunque.

Tanto chiarito, la decisione in commento prende in esame la diversa disciplina che riguarda i rapporti silenziosi tra privato e p.a. ed i medesimi rapporti intercorrenti tra pubbliche amministrazioni con riferimento alla sussistenza di interessi cd. *sensibili* in gioco.

Confrontando le disposizioni dell'art. 20 L. n. 241/1990 co. 4 con quelle dell'art. 17 comma 3 della L. 241/1990, il Giudice rileva che, se nei rapporti con i privati il coinvolgimento di interessi pubblici *"sensibili"* come la tutela dell'ambiente esclude l'operatività dell'istituto di semplificazione procedimentale del silenzio-assenso, ad analoghe conclusioni non può pervenirsi nei rapporti tra Pubbliche Amministrazioni, ove l'unico limite è costituito dalle disposizioni del diritto dell'Unione Europea. Analogo limite all'applicazione del silenzio-assenso è previsto dall'art. 14 bis co. 4 L. n. 241/1990 per la Conferenza di Servizi c.d. semplificata, *"avendo, infatti, anche in questo caso il Legislatore selezionato tra le plurime ipotesi derogatorie stabilite dall'art. 20, comma 4, L. 241/1990 soltanto quella relativa ai procedimenti soggetti alla disciplina eurolunitaria ed essendo, quindi, escluso che si possa ritenere implicitamente consenziente un'Amministrazione invitata ad esprimere una valutazione per la quale il diritto dell'Unione Europea preveda l'adozione di un provvedimento espresso."*

Con riferimento alla VINCA, prevista dalla Direttiva *"habitat"* 92/43/CEE, recepita in Italia con il D.P.R. 8 settembre 1997 n. 357, la decisione riconosce che la richiamata normativa eurolunitaria è preordinata ad assicurare la protezione di aree di particolare rilevanza ambientale, prevedendo all'articolo 6, par. 3, che qualsiasi piano o progetto, *"che possa avere incidenze significative"* su di un sito di interesse comunitario, sia assoggettato a una *"opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito"*. Sussiste, pertanto, la necessità che l'Amministrazione prenda in specifica considerazione l'incidenza Ambientale dell'intervento sui siti protetti procedendo ad accertare, in prima valutazione, il carattere significativo di siffatta incidenza, in relazione al rischio di compromissione dell'integrità del sito, tenuto conto che un'eventuale VINCA negativa non assume efficacia vincolante (cioè può essere superata), quando il piano o l'intervento debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, salva la previsione delle misure compensative necessarie. Anche se la Direttiva *"habitat"* 92/43/CE ed il D.P.R. 8 settembre 1997 n. 357 non lo prevedano in modo espresso, l'adozione di un provvedimento formale a conclusione del relativo procedimento deve ritenersi doverosa poiché: *"a) la richiamata disciplina impone un preliminare esame, con conseguente giudizio da parte dell'Autorità preposta alla tutela ambientale in ordine al progetto da realizzare; b) le valutazioni della predetta Autorità sono contraddistinte da una significativa complessità che impone un importante onere motivazionale incompatibile con una pronuncia tacita, tenuto conto della necessità di specificare quali accorgimenti adottare per realizzare il progetto in esame; c) il superamento di una VINCA negativa è possibile ma impone all'Autorità Amministrativa procedente l'emanazione di un provvedimento adeguatamente motivato sul piano dei motivi imperativi di rilevante interesse pubblico che possano giustificare la realizzazione dell'opera (art. 5 co. 9 e co. 10 D.P.R. n. 357/1997), con conseguente implicito presupposto che la VINCA in questi casi ostativa si traduca in un provvedimento motivato e, quindi, espresso."*

La VINCA soddisfa, dunque, i requisiti previsti dall'art. 17 bis co. 4 L. n. 241/1990 e dall'art. 14 bis co. 4 L. n. 241/1990 per escludere l'operatività del silenzio-assenso, in quanto istituto di matrice comunitaria (oggi eurolunitaria) consistente in un complesso procedimento di valutazione di delicati interessi pubblici da concludersi con un provvedimento espresso ed adeguatamente motivato.

Link: https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=cgagiur&nrg=202300423&nomeFile=202400172_11.html&subDir=Provvedimenti