



**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: CONFERENZA DI SERVIZI – SILENZIO ASSENSO – CONFORMITÀ URBANISTICA

Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 1068 dd. 10.2.2025 – articoli 14_14quinquies L. 241/1990: dissenso costruttivo in conferenza di servizi; valutazioni espresse dopo la definizione del procedimento: sono tardive e illegittime - la formazione dell'assenso implicito determina l'esaurimento o la consumazione del potere di provvedere

Il contenzioso in esame trae origine dall'impugnazione da parte di alcuni cittadini del provvedimento conclusivo di una conferenza di servizi convocata dal MIT, oltre agli atti del procedimento di espropriazione relativi alla realizzazione di un progetto per la creazione di un *hub* di interscambio ferroviario, con contestuale variante urbanistica per la realizzazione del nuovo assetto viario. In contestazione era posto il procedimento speciale di cui all'art. 3, del d.P.R. n. 383/94 avviato con la conferenza dei servizi, in luogo di acquisire le necessarie varianti urbanistiche e paesaggistiche. Il TAR accoglieva il ricorso motivando in ordine alla incompatibilità urbanistica dell'opera.

Con la sentenza in commento, il Consiglio di Stato ribalta la decisione. Nell'accogliere l'appello di RFI, interessata alla realizzazione dell'opera, riconosce che la disciplina di cui al d.P.R. 383/1994 consente la localizzazione delle opere di interesse statale per il tramite di una speciale modalità di accertamento della compatibilità urbanistica fatta dallo Stato di intesa con la regione interessata. In caso di difformità urbanistica dell'opera, di per sé non ostativa, è prevista l'indizione di una conferenza di servizi, nel cui ambito sono verificate la compatibilità urbanistica e si giunge ad una decisione. La conferenza di servizi indetta per la localizzazione delle opere di interesse statale difformi dagli strumenti urbanistici è oggi disciplinata dagli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, ove opera la regola della decisione sulla base delle posizioni prevalenti (sul piano quantitativo-qualitativo), nonché la previsione del silenzio assenso in caso di mancata partecipazione o di partecipazione non collaborativa o costruttiva anche di amministrazioni preposte ad interessi sensibili. Il Giudice ricorda che le amministrazioni regolarmente convocate nella conferenza di servizi:

*"i) sono chiamate ad esprimere le proprie valutazioni in termini perentori, per il tramite del rappresentante unico regionale o locale;
ii) ove esse non si esprimano del tutto, non si esprimano nel termine assegnato ovvero secondo le forme dell'art. 14-bis, comma 2 della legge n. 241/1990, sono considerate incondizionatamente assenzienti (c. d. assenso implicito o silenzio-assenso);
iii) la decisione si forma sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi partecipanti;*

iv) anche in presenza di amministrazioni titolari interessi sensibili, il loro eventuale dissenso qualificato, contrariamente a quanto si verificava nel previgente regime normativo, non incide di per sé sul potere di adottare l'atto finale, ma soltanto, ricorrendo determinati presupposti, sulla sua efficacia (per il tramite dell'esercizio del potere di opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri)."

Circa il meccanismo di silenzio-assenso in conferenza di servizi, la sentenza ribadisce che l'eventuale dissenso di una amministrazione 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.*"

Con la conseguenza che le amministrazioni interpellate sono tenute a garantire una partecipazione attiva ai lavori della conferenza *"al fine di consentire una rapida e adeguatamente ponderata valutazione congiunta di tutti gli interessi pubblici coinvolti,"* in coerenza con il dovere di collaborazione istituzionale alla cui osservanza ciascun ente pubblico è tenuto nelle relazioni con altri enti pubblici. Le valutazioni espresse dopo la definizione del procedimento sono *tardive e illegittime*, in quanto la formazione dell'assenso implicito determina l'esaurimento o la consumazione del potere di provvedere (*ex pluribus*, Cons. St., VI, n. 6966/2024; 6336/2021; nn. 2245/2022, 6342/2018, 6273/2018). Comprova di un tanto è l'introduzione dell'art. 2 comma 8 bis nella L. 241/1990, che si riferisce espressamente alle fattispecie del silenzio maturato nel corso di una conferenza di servizi ex art. 14-bis affermando il principio (che non ammette eccezioni) secondo cui le determinazioni tardive sono (non soltanto prive di carattere vincolante, ma) irrilevanti in quanto

Ultimo aggiornamento: 09.05.2024

prive di effetti nei confronti dell'autorità competente. La sentenza ribadisce che l'espressione "sono inefficaci" utilizzata dal legislatore intende chiarire definitivamente che l'organo che si pronuncia tardivamente nel corso della conferenza di servizi ha perso il potere di decidere e quindi il suo atto, adottato in carenza di potere, è privo di effetti nell'ordinamento.

Nel respingere l'appello, il Giudice conclude affermando che *la carenza di poteri rappresentativi in capo ai soggetti che hanno partecipato alla conferenza di servizi non può costituire un motivo di illegittimità del provvedimento conclusivo della conferenza, integrando essa un contegno determinativo della fattispecie del silenzio assenso. Tale conclusione è coerente con le politiche di semplificazione amministrativa che, nell'ambito della conferenza di servizi, consentono all'amministrazione procedente di adottare il provvedimento finale sulla scorta dell'equiparazione ope legis dell'inerzia a un atto di assenso.*

Link: https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202404099&nomeFile=202501068_11.html&subDir=Provvedimenti