



**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 – AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA – SILENZIO ASSENSO

TAR Campania, Napoli, Sez. IV, n. 1147 dd.12.2.2025 – conferenza di servizi simultanea sincrona ex art. 14ter, comma 7 L. n. 241/1990: termini ordinari - mancata formazione del silenzio assenso ed efficacia del parere paesaggistico espresso tardivamente ex art. 2 comma 8bis della L. 241/1990; conferenza di servizi semplificata (art. 14bis L. n. 241/1990): termini perentori - il silenzio assenso si forma allo scadere del termine previsto di 45 (o 90 giorni per interessi sensibili) – mancata previsione di alternative progettuali: violazione del principio del cd. "dissenso costruttivo"

La vicenda all'esame riguarda il diniego di approvazione di un progetto di ricomposizione e riqualificazione ambientale di una cava di calcare situata su area in parte di proprietà comunale ed in parte del proponente, soggetta a vincolo paesaggistico e ricompresa in Area a rischio molto elevato (R4) di alta attenzione (A4) del PSAI della Autorità di Bacino. La Società proponente, già munita di titolo autorizzatorio all'esercizio dell'attività estrattiva, per fronteggiare il pericolo di crollo determinato dalla forte instabilità del sito, aveva presentato un progetto di ricomposizione e riqualificazione ambientale. La Regione dapprima aveva indetto una Conferenza di Servizi istruttoria, nel corso della quale erano stati acquisiti i pareri favorevoli di tutte le Autorità competenti, tra cui quello della Soprintendenza ABAP che, dopo aver prescritto uno studio supplementare archeologico, aveva espresso parere favorevole non rilevando criticità sotto il profilo archeologico e paesaggistico; la conferenza di servizi si era favorevolmente conclusa, con prescrizione di attivare procedura ambientale, ai sensi del D. Lgs. n. 152/2006. Il proponente aveva quindi presentato istanza di verifica di assoggettabilità a VIA, definita con decreto di esclusione della VIA. A questo punto, la Regione aveva indetto una Conferenza di Servizi decisoria, ai sensi dell'art. 14ter L. 241/1990, ove venivano acquisiti il parere favorevole dell'ASL, il provvedimento di AUA rilasciato dal SUAP; il parere favorevole (silente) della Autorità di Bacino; i pareri favorevoli della CLP nonché del Comune per la messa in sicurezza del sito. La conferenza di Servizi aveva, tuttavia, infine espresso determinazione conclusiva negativa sulla base del parere contrario della Soprintendenza ABAP nonché - con *revirement* - sfavorevole del Comune, dell'autorità forestale competente sotto il profilo idrogeologico, nonché dell'ufficio ambiente regionale in ordine al mutamento di destinazione di uso civico, per carenza di autorizzazione paesaggistica ed idrogeologica. La società ricorreva al TAR contro la determinazione conclusiva negativa della conferenza di servizi decisoria, a fronte della precedente conferenza istruttoria positiva ed il successivo diniego alla realizzazione del progetto.

Con la sentenza in commento, il Giudice amministrativo nega che nel caso di specie possa ritenersi formato il silenzio assenso sulla richiesta di parere inoltrata alla Soprintendenza, che si era espressa tardivamente, e di conseguenza che il parere espresso e contrario, infine, intervenuto sia inefficace ex art. 2 comma 8bis della L. 241/1990. A mente dell'art. 14ter, comma 7 L. n. 241/1990, infatti, il nulla osta tacito non può che maturare in esito all'ultima riunione della conferenza ossia quando l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti tramite i rispettivi rappresentanti. Fino a quel momento, l'amministrazione conserva infatti il potere di esprimersi e non può formarsi il silenzio. Il TAR precisa, poi, che i termini previsti in materia di conferenza di servizi simultanea sincrona sono termini ordinari, diversamente da quanto previsto per la conferenza di servizi semplificata (art. 14bis L. n. 241/1990), nell'ambito della quale, invece, il silenzio assenso si forma allo scadere del termine perentorio "comunque non superiore a quarantacinque giorni" (novanta se sono coinvolte Amministrazioni preposte alla tutela ambientale) "entro il quale le amministrazioni coinvolte devono rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della conferenza", con conseguente sanzione di inefficacia per il nulla osta giunto – a conferenza di servizi non ancora conclusa – oltre la scadenza di tale termine. (art. 2 comma 8bis L.n. 241/1990).

Il TAR riconosce, comunque, avvenuta la violazione da parte della Soprintendenza, del principio del cd. "dissenso costruttivo" ex art. 14ter, comma 3 l. 241/1990, nella parte in cui prescrive (analogamente a quanto previsto per la conferenza semplificata asincrona) che la posizione di ciascun ente partecipante deve essere espressa "anche indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso"; per essere validamente espresso, il dissenso deve, tra le altre cose, essere sorretto da congrua

Ultimo aggiornamento: 09.05.2024

motivazione e contenere altresì la critica *costruens*, volta ad indicare le modifiche progettuali necessarie per il superamento del dissenso medesimo, non potendo limitarsi ad una mera sterile opposizione al progetto in esame. Nella fattispecie, la Sovrintendenza aveva espresso un parere negativo assoluto di compatibilità paesaggistica senza frapporre alcuna soluzione alternativa né spiegare l'insuperabilità dei rilievi effettuati (cd. "opzione zero"), peraltro in un contesto in cui alcune delle criticità rilevate erano tali solo in potenza.

Link: https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_na&nrg=202402912&nomeFile=202501147_01.html&subDir=Provvedimenti