



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: PAUR – CONFERENZA DI SERVIZI

Consiglio di Stato, sez. IV, 18 dicembre 2025, n. 10049: solo con la comunicazione del P.A.U.R. le determinazioni regionali sono divenute definitivamente lesive e pertanto il ricorso contro tale nota non è tardivo – la conferenza di servizi decisoria è uno strumento di semplificazione procedimentale finalizzato all'assunzione di una decisione pluristrutturata

Il Consiglio di Stato respinge gli appelli avanzati da Comune e Regione contro le sentenze di primo grado che avevano affermato l'illegittimità del PAUR che aveva acconsentito la ristrutturazione di una masseria con realizzazione di annesso campo da golf, ma non anche la realizzazione di un'ulteriore struttura ricettivo/alberghiera nella medesima area. In estrema sintesi, il progetto iniziale era stato bocciato per ragioni legate alla protezione del paesaggio, ma, poi, ampiamente rimodulato e adattato al contesto, aveva ottenuto un sostanziale parere favorevole da parte della Soprintendenza e un'ammissibilità della variante semplificata ex art. 8 del DPR 160/2010 da parte del Comune.

Un primo aspetto di rilievo riguarda la lamentata tardività del ricorso iniziale contro il PAUR con riferimento alla determinazione conclusiva della conferenza di servizi.



Alla luce della peculiarità - o, addirittura, anomalia - dello specifico sviluppo procedimentale del caso concreto, la Sezione si discosta espressamente dal proprio consolidato orientamento: dopo la chiusura della conferenza di servizi, infatti, l'autorità (regionale) competente per il PAUR aveva chiesto una sorta di conferma del parere negativo all'autorità (regionale) competente in materia urbanistica, sostanzialmente aprendo ad una possibile rivalutazione/modifica della posizione espressa in sede di conferenza di servizi.

Solo dopo la conferma del parere negativo, era stato comunicato il PAUR che consentiva la realizzazione del progetto ad eccezione della nuova struttura ricettiva.

Secondo il Consiglio di Stato, quindi, è solo la comunicazione finale del PAUR a rendere *“definitivamente lesive”* le determinazioni regionali, facendo sorgere l'interesse all'impugnazione: *“è vero che, ai sensi dell'art. 27-bis, comma 7, quarto periodo del d.lgs. n.152/2006, “La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende, recandone l'indicazione esplicita, il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto.”, ma, nel caso di specie, la Regione, con provvedimento del 28/4/2023, ha ritenuto di rilasciare espressamente il PAUR. Pertanto, con la comunicazione del PAUR, intervenuta con nota regionale del 10/5/2023, avente ad oggetto “Notifica provvedimento D.D. n.164 del 28.04.2023”, con cui appunto “si comunica la Determinazione Dirigenziale n.164 del 28.04.2023 con cui è stato concluso il procedimento in oggetto”, è sorto l'interesse concreto al ricorso da parte della società ricorrente in primo grado”.*

Il secondo aspetto di rilievo attiene alla natura e funzione della conferenza di servizi e al ruolo dell'autorità procedente nel sintetizzare le posizioni delle diverse amministrazioni intervenute, anche quando le posizioni prevalenti siano in contrasto con la posizione dell'autorità procedente medesima.

Sulla natura della conferenza, il Consiglio di Stato ricorda che essa *“è un modulo organizzativo pensato per semplificare, coordinando le varie pubbliche amministrazioni interessate, la complessa attività amministrativa che sfocia nell'adozione di una determinazione rispettosa delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni*



partecipanti alla conferenza (art. 14 ter, comma 7, l. n. 241 del 1990). Dalla conferenza di servizi emerge una complessità patologica, derivante dall'alto tasso di dispersione delle funzioni amministrative insiste nel territorio nazionale, e una complessità fisiologica, derivante dalla necessità di riconoscere una pluralità di interessi meritevoli di tutela non necessariamente graduati dalla legge in ordine gerarchico o di prevalenza, ma spesso collocati in posizione di equiordinazione".

Sulle modalità con cui tali complessità trovano soluzione, il Consiglio di Stato sottolinea la rilevanza del meccanismo delle posizioni prevalenti, che assicura rilevanza qualitativa e non quantitativa alle posizioni espresse nell'ambito della conferenza: *"l'autorità procedente deve, quindi, emanare la determinazione conclusiva indipendentemente dalle proprie convinzioni, ma coerentemente con quanto è emerso durante lo sviluppo del procedimento, non potendo emanare una determinazione distonica da quanto è emerso in quella sede. La conferenza di servizi decisoria è, infatti, uno strumento di semplificazione procedimentale che è finalizzato a consentire di assumere una decisione finale pluristrutturata in presenza di amministrazioni aventi competenze concorrenti nell'ambito di una specifica vicenda amministrativa. Il legislatore ha introdotto una regola diversa dall'unanimità che si fonda non su un criterio maggioritario rigido, che assegna eguale valenza a tutte le volontà espresse dalle amministrazioni coinvolte, ma su un modulo flessibile che tiene conto delle posizioni concrete assunte dalle singole amministrazioni nell'ambito della conferenza. L'amministrazione procedente deve indicare, nella motivazione, le ragioni che l'hanno indotta ad assumere la determinazione finale (Cons. Stato sez. IV, 22/01/2024, n. 667, Cons. Stato, sez. IV, 3 luglio 2023, n. 6447)."*

[Consulta la sentenza](#)