



## L'ultima accelerazione dell'azione amministrativa nella conferenza di servizi

di Luca Golisano\*

23 Settembre 2024

**Abstract:** La conferenza di servizi, uno dei principali istituti di semplificazione amministrativa, dovrebbe consentire un'accelerazione dell'azione amministrativa, senza però sacrificare le esigenze di un'adeguata istruttoria degli interessi coinvolti e di un pieno confronto tra le diverse amministrazioni. La sua disciplina è stata sensibilmente riformata in questi ultimi anni al fine sempre di una maggiore speditezza dell'azione amministrativa e nell'ottica anche di garantire la tempestiva attuazione degli investimenti previsti nel Pnrr. Rispetto alle diverse innovazioni di questi anni, questo scritto intende soffermarsi su tre specifiche disposizioni. In primo luogo, l'art. 13, d.l. n. 76/2020, poi più volte modificato nel corso degli anni, che ha introdotto la cosiddetta conferenza accelerata o straordinaria, la quale si caratterizza per una riduzione dei relativi termini procedurali. In secondo luogo, l'art. 21-decies, l. n. 241/1990, introdotto sempre dal d.l. n. 76/2020, che prevede un procedimento semplificato per la riadozione di provvedimenti in materia ambientale qualora siano stati annullati per vizi inerenti ad atti adottati nell'ambito dei relativi procedimenti. In terzo e ultimo luogo, l'art. 2, comma 8-bis, l. n. 241/1990, introdotto anch'esso dal d.l. n. 76/2020, che dispone l'inefficacia degli atti tardivi anche quando adottati dalle amministrazioni in sede di conferenza di servizi. L'analisi di tali norme consentirà sia di esaminare come viene oggi promossa la semplificazione amministrativa, sia di immaginare la possibile evoluzione della disciplina dettata per la conferenza di servizi.

The Services Conference represents a pivotal institution in advancing administrative simplification policies. Its primary objective is to reduce the time required for administrative procedures while ensuring collaboration between administrations, as well as safeguarding the interests involved. In recent years, the Services Conference has undergone significant reforms aimed at speeding up even more procedures and ensuring the timely implementation of investments under the National Recovery and Resilience Plan. This paper examines three main innovations that have notably impacted the Services Conference. First, the so-called accelerated or extraordinary Services Conference, which features reduced deadlines for its conclusion. Second, the streamlined re-adoption procedure for environmental measures that have been annulled due to procedural irregularities. Third, the recent provision declaring that delayed acts by administrative bodies are rendered ineffective, even within the Services Conference. An examination of these innovations provides insights into current efforts to promote administrative simplification and suggests potential future developments for the regulation of the Services Conference.

**Sommario:** 1. Rilevanza e natura della conferenza di servizi. – 2. L'introduzione e la riformulazione della conferenza di servizi accelerata. – 2.1 La formulazione originaria della conferenza accelerata. – 2.2. Le successive novelle all'art. 13, d.l. n. 76/2020. – 3. L'introduzione nella l. n. 241/1990 dell'art. 21-decies

---

\* Assegnista di ricerca presso l'Università Luiss Guido Carli di Roma. Contributo sottoposto a blind peer review.



sulla riedizione del potere amministrativo. – 4. L'inefficacia, ex art. 2, co. 8-bis, l. n. 241/1990, delle determinazioni tardive nella conferenza di servizi. – 5. Scenari presenti e futuri nella conferenza di servizi.

## 1. Rilevanza e natura della conferenza di servizi.

La conferenza dei servizi costituisce uno dei più rilevanti istituti di semplificazione amministrativa.

Come noto, la conferenza consente di concentrare in un unico procedimento le valutazioni che diverse amministrazioni devono svolgere in merito alla possibile incidenza di un'iniziativa su una pluralità di interessi pubblici, i quali sono soggetti al contestuale bilanciamento da parte di tutti gli enti coinvolti<sup>1</sup>.

L'istituto, dunque, mira a rafforzare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e, a rigore, interessa direttamente il *modus operandi* delle amministrazioni a differenza di altri istituti di semplificazione amministrativa, quali ad esempio il silenzio-assenso, le autocertificazioni e la Segnalazione certificata di inizio attività (Scia)<sup>2</sup>.

Detti istituti, invero, più che introdurre soluzioni procedurali e organizzative volte ad efficientare l'azione amministrativa, sembrano rispondere al diverso obiettivo di impedire che eventuali ritardi o inerzie delle amministrazioni possano precludere l'avvio delle

---

<sup>1</sup> A tale conclusione circa la *ratio* della conferenza di servizi giunge una dottrina pressoché unanime e spesso ciascun autore finisce per porre l'accento sui medesimi profili. Ad esempio, L. BISOFFI, *Semplificazione del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *federalismi.it*, fasc. 1, 2019, p. 5, intravede dietro la disciplina della conferenza la necessità di contemperare in concreto una pluralità di interessi non bilanciabili a monte dal legislatore. In termini simili, L. TORCHIA, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 7, 1997, p. 676, parla della "concentrazione delle diverse operazioni in un unico esame contestuale", e S. AMOROSINO, *Autorizzazioni paesaggistiche: una sentenza "passatista" del Consiglio di Stato disattesa dal T.A.R. Salerno*, in *Urbanistica e appalti*, fasc. 4, 2021, p. 451, individua la funzione della conferenza di servizi proprio nel "costituire la sede di rappresentazione, prima, e di composizione, poi [...] degli interessi pubblici [...] - e privati". Diversamente, G. GARDINI, *La conferenza di servizi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 5, 2005, pp. 484 ss., evidenzia principalmente la natura acceleratoria della conferenza in vista di una riduzione del termine di conclusione dei procedimenti. In aggiunta, per R. GAROFOLI e G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo. Parte generale e speciale*, XIV ed., Neldiritto, Molfetta, 2020, p. 903, la conferenza di servizi sarebbe un modello di codecisione, riconducibile a politiche di semplificazione e accelerazione dei processi decisionali, "che consente di superare il frazionamento delle competenze amministrative". Simili riflessioni si rinvergono anche nella giurisprudenza amministrativa, ad esempio secondo il Consiglio di Stato in Cons. St., sez. IV, 31 ottobre 2022, n. 9429, e in Id., sez. VII, 21 agosto 2023, n. 7845, la conferenza "in quanto modulo di semplificazione procedimentale, rappresenta un luogo di sintesi degli interessi che si confrontano nel procedimento; la complessità del procedimento, dovuto alla presenza di interessi concorrenti, primari e secondari, pubblici e privati, suggerisce il ricorso al modulo procedimentale".

<sup>2</sup> Si potrebbe obiettare che la Scia è espressione di una politica di liberalizzazione e non di semplificazione, come di recente ricordato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 45 del 13 marzo 2019. In realtà, la natura semplificatrice o liberalizzatrice della Scia è tutt'ora oggetto di dibattito in dottrina e per una ricapitolazione delle diverse posizioni sul punto sia consentito rinviare a L. GOLISANO, *La Scia edilizia, ovvero del controllo soltanto eventuale a tutela dell'interesse pubblico*, in *amministrativ@mente*, fasc. 4, 2023, pp. 11 ss., ove si tenta di sostenere la natura ibrida della Scia in quanto equidistante dalle politiche di semplificazione e liberalizzazione propriamente dette.



# AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

iniziative economiche private. In altri termini, tali istituti non intervengono sulle cause dell'inefficienza dell'azione amministrativa ma, più semplicemente, rimuovono il problema stesso dell'amministrazione, consentendo l'avvio delle attività private anche in assenza di un espresso controllo della medesima<sup>3</sup>.

La conferenza di servizi, viceversa, avendo ad oggetto il coordinamento delle attività di più amministrazioni<sup>4</sup>, dovrebbe consentire il superamento di tutti quegli inutili aggravii procedurali e duplicazioni senza però escludere, almeno in linea teorica, la necessità di una valutazione e di una piena istruttoria da parte delle stesse amministrazioni<sup>5</sup>.

L'importanza dell'istituto è dimostrata anche dalle numerose modifiche che progressivamente sono state apportate alla sua disciplina generale contenuta nella l. 7 agosto 1990, n. 241; si pensi, ad esempio, alle innovazioni apposte dapprima nel 2005 e poi tra il 2009 e il 2010<sup>6</sup>. La più rilevante delle riformulazioni della normativa sulla conferenza di servizi è però quella disposta con la riforma Madia, ovverosia con il d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127, adottato in attuazione dell'art. 2 della legge quadro "in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", l. 7 agosto 2015, n. 124<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> A titolo esemplificativo, con riferimento rispettivamente alla Scia e al silenzio-assenso endoprocedimentale di cui all'art. 17-bis, l. 7 agosto 1990, n. 241, B. G. MATTARELLA, *La Scia, ovvero dell'ostinazione del legislatore pigro*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 12, 2010, p. 1328, e A. POLICE, *Dai silenzi significativi ai poteri sostitutivi. Una nuova dimensione per il dovere di provvedere della P.A.*, in A. RALLO e A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *I rimedi contro la cattiva amministrazione. Procedimento amministrativo ed attività produttive ed imprenditoriali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, p. 33, parlano di misure volte ad aggirare, anziché risolvere, il problema dell'inefficienza amministrativa.

<sup>4</sup> Non a caso, in alcune delle classificazioni delle misure di semplificazione amministrativa proposte dalla dottrina la conferenza di servizi è qualificata, in contrapposizione ad altre misure a vantaggio di cittadini e imprese, come una semplificazione "a favore delle amministrazioni" in quanto volta a ridurre gli oneri incombenti sulle medesime. Pressoché in tali termini si vedano S. AUGUSTO, *Spinte europee e incertezze statali nella semplificazione amministrativa: il difficile equilibrio tra celerità e garanzia*, in *Dpce online*, fasc. 2, 2021, p. 2099, e F. LIGUORI, *Tutela dell'ambiente e misure di semplificazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, fasc. 1, 2020, p. 5.

<sup>5</sup> Al riguardo, M. BOMBARDELLI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. 12, 2016, p. 2793, richiamando le precedenti riflessioni di M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Diritto processuale amministrativo*, fasc. 1, 1989, pp. 5 ss., individua nella valorizzazione della fase istruttoria uno dei perni della disciplina della conferenza dei servizi. Invero, secondo l'autore, la conferenza dovrebbe favorire la capacità delle amministrazioni di contemperare in sede procedimentale i diversi interessi pubblici e privati di volta in volta coinvolti dall'azione amministrativa.

<sup>6</sup> Il riferimento è qui alle modifiche della l. n. 241/1990 disposte nel 2005 con la l. 11 febbraio 2005, n. 15, e in seguito dalla l. 18 giugno 2009, n. 69 e dal d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. con mod. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122. Volendo richiamare almeno alcune delle diverse novità introdotte da tali normative, si può ricordare il passaggio nel 2005 dal criterio della "maggioranza" a quello della "prevalenza" nella valutazione dei pareri ai fini dell'adozione della determinazione conclusiva della conferenza ovvero, nel 2010, l'attribuzione alla conferenza istruttoria di una natura meramente facoltativa e, al contempo, l'estensione delle ipotesi in cui è possibile, ma non necessario, indire una conferenza decisoria.

<sup>7</sup> Per un puntuale esame delle innovazioni apportate alla disciplina della conferenza di servizi dalla legge Madia si rinvia, tra i tanti, a M. BOMBARDELLI, *op. cit.*, pp. 2795 ss.; E. SCOTTI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo*, in *federalismi.it*, fasc. 16, 2016, pp. 12 ss.; S. PEDRABISSI, *La nuova conferenza di servizi*, in *Amministrare*, fasc. 3, 2018, pp. 497 ss. Si suggerisce anche



La riforma Madia ha condotto a una integrale riscrittura della disciplina in materia (dall'art. 14 all'art. 14-*quinquies*, l. n. 241/1990) al chiaro fine di accelerare i tempi di conclusione della conferenza di servizi. A tale finalità sono difatti riconducibili la qualificazione della modalità asincrona e in forma semplificata quale ordinaria modalità di svolgimento della conferenza decisoria<sup>8</sup> e lo snellimento delle relative riunioni mediante l'obbligo di nominare un "rappresentante unico"<sup>9</sup> per tutti gli enti operanti allo stesso livello di governo<sup>10</sup>.

In concomitanza con la presentazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), la normativa in materia è stata nuovamente modificata in forza delle innovazioni apportate dal c.d. decreto Semplificazioni, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. con mod. dalla l. 11 settembre 2020, n. 120. Il decreto, pur non intervenendo direttamente sulla disciplina generale della conferenza di servizi, ossia sugli artt. 14 e ss., l. n. 241/1990, ha introdotto alcune peculiari novità tutte riconducibili alla volontà di accelerare i tempi dell'azione amministrativa, riducendo così i termini di conclusione del procedimento in sede di conferenza.

---

l'attenta ricostruzione di Caporale in F. CAPORALE, *Semplificare la complessità: il coordinamento amministrativo a trent'anni dalla legge sul procedimento*, in *Diritto pubblico*, 2021, fasc. 2, pp. 456 ss., e in F. CAPORALE, *I rapporti tra amministrazioni tra semplificazione e complessità*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCHETTI, B. G. MATTARELLA e M. RAMAJOLI (a cura di), *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 152 ss., il quale evidenzia come la riforma Madia, nell'intervenire sulla disciplina della conferenza di servizi, abbia condotto a un rafforzamento del ruolo dell'amministrazione precedente e, al contempo, a un ridimensionamento del regime di eccezione dettato a tutela degli interessi sensibili.

<sup>8</sup> Trattasi della modalità di svolgimento della conferenza fondata sulla semplice corrispondenza telematica tra le diverse amministrazioni senza la necessità di un incontro dei rispettivi rappresentanti in apposite riunioni. Nel dettaglio, in forza dell'art. 14-*bis*, co. 1, l. n. 241/1990, "la conferenza decisoria di cui all'articolo 14, comma 2, si svolge in forma semplificata e in modalità asincrona, salvo i casi di cui ai commi 6 e 7". È invece previsto lo svolgimento in modalità sincrona della conferenza se è necessario garantire un "esame contestuale degli interessi coinvolti" (così il co. 6) ovvero qualora si accerti una "particolare complessità della determinazione da assumere" (così il co. 7). Ad ogni modo, va evidenziato come in letteratura non manca chi ha espresso delle perplessità sulla individuazione della modalità asincrona quale ordinaria modalità di svolgimento della conferenza. In particolare, si contesta che tale modalità contraddirebbe la *ratio* stessa della conferenza di servizi che risiederebbe appunto nel garantire un contestuale esame e confronto tra le diverse amministrazioni. Sul punto si rinvia, tra i tanti, a L. DE LUCIA, *La conferenza di servizi nel d.lgs. 30 giugno 2016 n. 127*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, fasc. 1, 2016, pp. 12 ss., e a V. FALCO, *La Piattaforma Digitale Nazionale Dati e la conferenza di servizi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 1, 2023, p. 16.

<sup>9</sup> In forza dell'art. 14-*ter*, co. 4 e 5, l. n. 241/1990, è previsto un rappresentante unico per le amministrazioni statali, "ove alla conferenza partecipino anche amministrazioni non statali", e per ciascun ente locale e regionale invitato a partecipare alla conferenza di servizi.

<sup>10</sup> Tra le diverse innovazioni della riforma Madia si può però citare anche la riformulazione dell'art. 14-*quinquies*, l. n. 241/1990, che attribuisce alle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili la facoltà di contestare le determinazioni conclusive delle conferenze di servizi proponendo opposizione innanzi al Presidente del Consiglio dei ministri. Quest'ultimo, nel caso di opposizione, indice una o più riunioni per favorire il raggiungimento di una soluzione condivisa e, se questa non viene raggiunta, dirime definitivamente la questione e, quindi, facendo salva la determinazione conclusiva della conferenza, modificandola parzialmente o, viceversa, impedendo che questa acquisisca efficacia.



Il riferimento è, nel dettaglio, al nuovo istituto della conferenza accelerata, alla previsione dell'inefficacia degli atti tardivi una volta scaduto il termine per l'espressione della posizione delle amministrazioni partecipanti alla conferenza e all'introduzione di un procedimento semplificato per la riedizione del potere amministrativo a seguito di una sentenza di annullamento.

Il presente contributo intende soffermarsi su tali novità per verificarne eventuali profili problematici ed esaminare altresì se vi siano dei margini residui per un'ulteriore semplificazione delle procedure da svolgersi in sede di conferenza. Inoltre, per ragioni di uniformità e al fine di garantire un esame per quanto possibile approfondito delle novelle normative, si segnala che non si esamineranno le pur rilevanti innovazioni apportate in questi anni anche alla disciplina settoriale delle singole conferenze di servizi. Si pensi, giusto per fare un esempio, alla riformulazione disposta dall'art. 38 del nuovo codice dei contratti pubblici, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36<sup>11</sup>, della conferenza di servizi ai fini della localizzazione e approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica delle opere pubbliche.

## 2. L'introduzione e la riformulazione della conferenza di servizi accelerata.

La prima delle novelle qui esaminate risiede nell'introduzione della c.d. conferenza di servizi "accelerata" o "straordinaria"<sup>12</sup> a cura dell'art. 13, d.l. n. 76/2020, la cui disciplina è stata poi sensibilmente modificata dall'art. 14 dal decreto Pnrr-ter<sup>13</sup>, d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, conv. con mod. dalla l. 21 aprile 2023, n. 41 e, da ultimo, dall'art. 12 del

---

<sup>11</sup> Peraltro, come riportato nella stessa relazione illustrativa allo schema del codice predisposta dal Consiglio di Stato, la *ratio* dell'art. 38, d.lgs. n. 36/2023, risiede nell'accelerare la disciplina di tale conferenza di servizi prendendo a riferimento anche il modello transitorio dettato proprio dall'art. 13, d.l. n. 76/2020, per la conferenza accelerata, nonché quello recato dall'art. 44 del decreto Semplificazioni-bis, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. con mod. dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, per la semplificazione delle procedure aventi ad oggetto gli investimenti finanziati dal Pnrr e dal Piano nazionale complementare (Pnc). Per un esame della disciplina di cui all'art. 38, d.lgs. n. 36/2023, si rinvia, tra i tanti, a S. AMOROSINO, *La localizzazione delle opere pubbliche e di interesse pubblico nel Codice dei contratti*, in *Urbanistica e appalti*, fasc. 2, 2024, pp. 155 ss.; A. CANCRINI, *La programmazione e la progettazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 3, 2023, pp. 319-320; F. LANATÀ, *Articolo 38 Localizzazione e approvazione del progetto delle opere*, in U. REALFONZO e R. BERLOCO (a cura di), *Commentario al nuovo codice dei contratti pubblici. Tomo I. I principi e le relative procedure di affidamento*, Grafill, Palermo, 2023, pp. 186 ss.

<sup>12</sup> Così, ad esempio, viene definita la conferenza nel dossier "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale Edizione provvisoria D.L. 76/2020 – A.C. 2648", vol. I, p. 240, predisposto dai Servizi Studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e consultabile al seguente sito [https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/D20076a\\_vol\\_I.Pdf](https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/D20076a_vol_I.Pdf).

<sup>13</sup> Per un'analisi della disciplina dettata dall'art. 13, d.l. n. 76/2020, prima però della sua riformulazione a cura del d.l. n. 13/2023, si rinvia a L. GIAMPIETRO, *Opposte tensioni tra procedure di coinvolgimento del pubblico ed istituti del silenzio-assenso "orizzontale" e "verticale"*, in *Ambiente e sviluppo*, fasc. 10, 2021, pp. 721-722; S. SCREPANTI, *Le politiche infrastrutturali*, in S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Bari, 2021, pp. 53-54; P. MASCARO, *La conferenza di servizi tra semplificazione amministrativa e partecipazione procedimentale*, in *questa rivista*, 2021, pp. 6-7.



decreto Pnrr-*quater*, d.l. 2 marzo 2024, n. 19, conv. con mod. dalla l. 29 aprile 2024, n. 56.

Il decreto Semplificazioni, pur non intervenendo sulla l. n. 241/1990, ha introdotto in via transitoria una nuova modalità di svolgimento della conferenza decisoria in modalità asincrona e semplificata, *ex art. 14-bis*, l. n. 241/1990, che, inizialmente, poteva essere indetta sino al 31 dicembre 2021. Trattasi appunto della conferenza accelerata che, come immaginabile, si caratterizza per una riduzione dei termini endoprocedimentali e di conclusione della medesima. Lo schema delineato nel decreto Semplificazioni per tale peculiare conferenza di servizi presenta diverse caratteristiche, alcune delle quali sono state mantenute anche in seguito dai decreti Pnrr.

## 2.1 La formulazione originaria della conferenza accelerata.

In primo luogo, nella formulazione originaria dettata dal d.l. n. 76/2020, la conferenza accelerata ha natura facoltativa in quanto è rimessa all'amministrazione precedente la decisione di procedere o meno alla sua indizione. In secondo luogo, senza tracciare alcuna distinzione tra interessi sensibili e non, si richiede a tutte le amministrazioni partecipanti alla conferenza di rilasciare la determinazione di propria competenza entro un termine di sessanta giorni<sup>14</sup> ed espressamente qualificato come perentorio<sup>15</sup>.

In terzo luogo, viene dettata una disciplina *ad hoc* per la conclusione della conferenza quando l'amministrazione precedente non riceve soltanto: a) assensi – anche solo impliciti – non condizionati; b) assensi con condizioni che possono essere recepite senza modificare la decisione oggetto della conferenza; c) dissensi non superabili<sup>16</sup>. In tale ipotesi, difatti, l'art. 13, co. 1, lett. b) d.l. n. 76/2020, richiede all'amministrazione precedente di convocare entro trenta giorni una riunione telematica<sup>17</sup> per poi provvedere

---

<sup>14</sup> La fissazione del medesimo termine di sessanta giorni per tutte le amministrazioni coinvolte si esponeva però a delle perplessità soprattutto se posta in raffronto con la disciplina dei termini per la conferenza semplificata fissata dall'art. 14-*bis*, co. 2, lett. c), l. n. 241/1990. Invero, tale norma prevede un termine di novanta giorni per le amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili, più precisamente per quelle "preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, o alla tutela della salute dei cittadini", e un termine di quarantacinque giorni per tutte le altre amministrazioni. Di conseguenza, nella sua formulazione originaria, l'art. 13, d.l. n. 76/2020, comportava il dimezzamento dei termini endoprocedimentali a carico delle amministrazioni competenti per la tutela degli interessi sensibili e, contraddittoriamente, allungava di quindici giorni il termine entro il quale le amministrazioni preposte alla tutela degli altri interessi dovevano far pervenire la loro determinazione.

<sup>15</sup> Del resto, anche l'art. 14-*bis*, co. 2, lett. c), l. n. 241/1990, qualifica come perentorio il termine entro il quale le amministrazioni devono comunicare le proprie determinazioni.

<sup>16</sup> Invero, in tali fattispecie, l'art. 13, co. 1, lett. b), d.l. n. 76/2020, fa espressamente salvo il meccanismo di accelerazione procedimentale previsto dall'art. 14-*bis*, co. 5, l. n. 241/1990, il quale richiede all'amministrazione precedente di adottare entro cinque giorni lavorativi la determinazione motivata di conclusione, positiva o negativa, della conferenza.

<sup>17</sup> Tale termine di trenta giorni decorre dalla scadenza del termine assegnato alle amministrazioni per esprimere le proprie determinazioni.



“senza ritardo alla stesura della determinazione motivata conclusiva della conferenza”<sup>18</sup>. Vi è, quindi, un’accelerazione e indiretta digitalizzazione dell’azione amministrativa in quanto l’art. 14-*bis*, co. 6 e 7, l. n. 241/1990, si limita a prevedere la convocazione di una riunione della conferenza simultanea entro il più lungo termine di quarantacinque giorni e, implicitamente, da svolgersi alla presenza fisica di tutti i rappresentanti unici delle amministrazioni. Inoltre, con una formulazione analoga a quella dettata dall’art. 14-*ter*, l. n. 241/1990, per la conferenza simultanea, l’art. 13, co. 1, lett. b), d.l. n. 76/2020, equiparava, e tutt’ora equipara, a un assenso senza condizioni la condotta delle amministrazioni che non abbiano partecipato alla riunione, non abbiano preso posizione o, in ogni caso, non abbiano espresso un dissenso motivato e pertinente con l’oggetto della conferenza<sup>19</sup>.

L’art. 13, d.l. n. 76/2020, co. 2, prevede poi un’accelerazione dei termini per le conferenze dei servizi da svolgersi nell’ambito delle attività di progettazione delle pubbliche amministrazioni. Nello specifico, qualora vada riconvocata la conferenza di servizi sul successivo livello di progettazione, è disposto il dimezzamento di tutti i termini e ogni ulteriore atto di autorizzazione o parere necessario per la successiva fase esecutiva va rilasciato entro sessanta giorni che decorrono dalla data della relativa richiesta. Tale ulteriore e peculiare accelerazione della conferenza rispetto all’attività di progettazione è riconducibile a una preoccupazione del legislatore di portata più ampia e attinente ai tempi di messa a terra degli investimenti pubblici, ivi compresi ovviamente quelli del Pnrr. Invero, in questi ultimi anni il legislatore è intervenuto più volte per accelerare i tempi della fase di progettazione in ragione dei ritardi registrati rispetto alla sua conclusione e, più in generale, rispetto alla realizzazione delle opere pubbliche<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Viene inoltre specificato che le amministrazioni preposte alla cura degli interessi sensibili possono presentare opposizione, ex art. 14-*quinqies*, l. n. 241/1990, alla determinazione motivata di conclusione della conferenza.

<sup>19</sup> Peraltro, una formulazione simile a quella contenuta all’art. 14-*ter*, l. n. 241/1990, e all’art. 13, d.l. n. 76/2020, si rinviene anche all’art. 14-*bis*, l. n. 241/1990, che, come già ricordato, qualifica sempre come perentorio il termine entro il quale le amministrazioni devono far pervenire le proprie determinazioni. Nello specifico, a differenza delle altre due norme, l’art. 14-*bis*, ai co. 3 e 4, pur richiedendo una determinazione congruamente motivata, non equipara espressamente ad un assenso senza condizioni anche l’ipotesi in cui venga comunicato un “dissenso riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza”.

<sup>20</sup> Per una recente analisi dei tempi di realizzazione degli investimenti pubblici da parte dei Comuni, ove peraltro si pone l’accento proprio sui lunghi tempi richiesti per la conclusione della sola fase di progettazione, si rinvia a CORTE DEI CONTI. SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali. Comuni, Province e Città metropolitane. Esercizi 2020-2022*, deliberazione n. 12/SEZAUT/2023/FRG, 2023, pp. 63 ss., consultabile dal sito <https://www.corteconti.it/Download?id=2c18f5ba-7644-43f5-b984-11dcb0e8cf3f>. Similmente, con specifico riferimento ai tempi per la realizzazione degli interventi a contrasto del dissesto idrogeologico tra il 2000 e il 2019, si veda la relazione della CORTE DEI CONTI, SEZ. CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO, *Gli interventi delle amministrazioni dello Stato per la mitigazione del rischio idrogeologico*, deliberazione n. 17/2021/G del 18 ottobre 2021, p. 29, consultabile dal sito [www.corteconti.it/Download?id=3e79ebcb-8a12-46ff-beda-d2745772d1f5](https://www.corteconti.it/Download?id=3e79ebcb-8a12-46ff-beda-d2745772d1f5), la quale riporta che in media detti interventi di contrasto al dissesto idrogeologico vengono ultimati in quasi cinque anni, circa 4,8<sup>20</sup>. Tali



## 2.2. Le successive novelle all'art. 13, d.l. n. 76/2020.

Come già anticipato, il modello di conferenza accelerata introdotto dal decreto Semplificazioni è stato sensibilmente modificato dapprima dall'art. 14, d.l. n. 13/2023, che ne ha prorogato la scadenza sino alla data del 30 giugno 2024<sup>21</sup> e in seguito anche dall'art. 12, d.l. n. 19/2024.

Procedendo con ordine, l'art. 14, d.l. n. 13/2023, da una parte, ha mantenuto – senza introdurre adattamenti di sorta – le riduzioni dei termini disposte per l'attività di progettazione e per la convocazione della riunione telematica da parte dell'amministrazione precedente ai fini dell'assunzione della determinazione motivata di conclusione della conferenza<sup>22</sup>. Dall'altra parte, è però intervenuto sulla natura dell'indizione della conferenza accelerata e sulla riduzione dei termini entro i quali le amministrazioni partecipanti devono far pervenire le proprie posizioni.

Innanzitutto, è stata invertita la natura della conferenza da facoltativa a obbligatoria. Invero, oggi il legislatore impone all'amministrazione procedente di ricorrere alla conferenza accelerata ogniqualvolta vada indetta una conferenza decisoria da svolgersi in forma semplificata e in modalità asincrona. Dunque, anche al costo di un'istruttoria incompleta, la legge esige l'accelerazione dei termini, non lasciando in capo all'amministrazione procedente alcun margine di discrezionalità circa l'individuazione della più opportuna modalità di conduzione della conferenza.

In aggiunta, è stata superata la precedente previsione che richiedeva a tutte le amministrazioni, senza alcuna differenza tra queste, di comunicare le proprie determinazioni entro il termine di sessanta giorni. In conformità con la "primarietà" degli interessi sensibili è stata reintrodotta una differenziazione tra le amministrazioni preposte alla tutela di detti interessi e tutte le altre, sebbene in entrambi casi i termini risultino

---

lungaggini, per di più, dipendono proprio dalla durata della preliminare fase di progettazione degli interventi, la quale si conclude in media dopo più di due anni, circa 2,3. Da ultimo, per un'analisi delle cause dei ritardi delle amministrazioni rispetto alla realizzazione degli investimenti pubblici si rinvia a IRPET (a cura di), *Gli investimenti pubblici locali degli enti locali: dagli anni del rigore ai tentativi di rilancio*, in AA. VV., *Analisi degli investimenti pubblici. Dati, indagini dirette ai Responsabili Unici del Procedimento e casi di studio*, CPT Temi, 2021, pp. 168 ss.; G. F. GORI, P. LATTARULO e N. C. SALERNO, *L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia*, in *Ufficio parlamentare di bilancio. Note di lavoro*, fasc. 2, 2022, pp. 19 ss.; R. GALLIA, *La spesa per infrastrutture degli Enti locali: l'efficacia della programmazione condizionata dalle semplificazioni procedurali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fasc. 2, 2019, pp. 379 ss., i quali in modo analogo evidenziano che la fase di progettazione consuma da sola circa metà dei tempi complessivamente necessari per la realizzazione delle opere pubbliche e, difatti, si conclude in termini maggiori di quelli richiesti per lo svolgimento delle procedure di gare e della materiale esecuzione delle opere.

<sup>21</sup> In realtà, il termine era già stato prorogato sino al 30 giugno 2023 dall'art. 51, co. 1, lett. g), del decreto Semplificazioni-bis.

<sup>22</sup> Detto in altri termini, non sono state apposte modifiche al primo co., lett. b) e al secondo co. dell'art. 13, d.l. n. 76/2020.



ulteriormente ridotti<sup>23</sup>. Più precisamente, le amministrazioni competenti alla cura degli interessi sensibili sono chiamate ad esprimere la propria posizione entro un termine di quarantacinque giorni, pari quindi alla metà di quello di novanta giorni fissato in via generale dall'art. 14-*bis*, co. 2, lett. c), l. n. 241/1990. Tutte le altre amministrazioni devono invece esprimersi entro un termine di trenta giorni, comunque inferiore a quello di quarantacinque giorni previsto dalla l. n. 241/1990.

Diverse, infine, sono state le modifiche apportate dal decreto Pnrr-*quater*, le quali dimostrano la centralità oramai attribuita dal legislatore all'istituto della conferenza accelerata che, nonostante la portata transitoria, sembra costituire una delle principali soluzioni individuate per semplificare l'azione delle amministrazioni.

In primo luogo, l'art. 12, co. 6, d.l. n. 19/2024, ha ulteriormente esteso i termini di applicazione della disciplina transitoria della conferenza acceleratoria, estendendoli sino al 31 dicembre 2024. Dato però il periodico aggiornamento dei termini di applicabilità di tale istituto, è ragionevole attendersi che gli stessi verranno nuovamente estesi da successivi provvedimenti normativi, perlomeno sino alla data di scadenza per l'attuazione del Pnrr che, peraltro, potrebbe a sua volta essere oggetto di proroga.

In secondo luogo, il decreto Pnrr-*quater* ha disposto un'ulteriore riduzione dei termini per la conclusione della conferenza, abbreviando in particolare il termine entro il quale l'amministrazione procedente deve convocare la riunione per svolgimento in modalità sincrona della conferenza qualora non abbia ricevuto soltanto determinazioni di assenso o dissenso. Invero, in forza sempre dell'art. 12, co. 6, d.l. n. 19/2024<sup>24</sup>, l'amministrazione è ora chiamata a convocare la riunione telematica entro il più breve termine di quindici giorni. Un termine così circoscritto suscita però qualche perplessità sull'effettiva possibilità per le amministrazioni e, eventualmente, per il proponente privato di prepararsi adeguatamente a una riunione in cui a rigore si dovrebbe giungere a un compromesso e a un confronto tra posizioni contrapposte.

In terzo luogo, al fine di agevolare la positiva conclusione della conferenza il decreto Pnrr-*quater*, così come modificato dalla legge di conversione<sup>25</sup>, ha rafforzato l'obbligo di motivazione gravante sulle amministrazioni dissenzienti in sede di conferenza, impedendo loro di esprimere un dissenso che non sia quantomeno condizionato. Ciò, più precisamente, è avvenuto introducendo all'interno dell'art. 13, d.l. n. 76/2020, la medesima previsione recata dal già menzionato art. 38, co. 11, d.lgs. n. 36/2023, per la conferenza da indire ai fini della localizzazione e approvazione delle opere pubbliche. Nello specifico, si introduce per le amministrazioni dissenzienti un obbligo di

<sup>23</sup> In ogni caso, l'art. 13, co. 1, lett. a), d.l. n. 76/2020, fa però "salvi i maggiori termini previsti dalle disposizioni del diritto dell'Unione europea".

<sup>24</sup> Si precisa che l'art. 12, co. 6, d.l. n. 19/2024, è intervenuto modificando la formulazione di cui all'art. 13, co. 1, lett. a) e b), d.l. n. 76/2020.

<sup>25</sup> Nel dettaglio, l'art. 12, co. 6, d.l. n. 19/2024, così come modificato dall'art. 1, l. n. 56/2024, ha introdotto la lett. b-*bis*), nell'art. 13, co. 1, d.l. n. 76/2020.



motivazione più pregnante di quello richiesto loro in via generale dalla l. n. 241/1990 e si specifica il contenuto delle prescrizioni che devono in ogni caso dettare al fine ottenere il loro assenso. Invero, queste, ivi comprese quelle preposte alla tutela degli interessi sensibili<sup>26</sup>, anche qualora siano contrarie all'approvazione del progetto per come presentato, sono comunque tenute a indicare delle prescrizioni "che rendano possibile l'assenso", le quali: a) vanno apposte quantificando altresì i costi conseguenti all'adozione delle stesse e di eventuali misure mitigatrici); b) non possono essere tante e tali da risultare eccessivamente gravose o comunque da impedire un effettivo adeguamento del progetto dato che, come precisa il legislatore, le prescrizioni vanno apposte "conformemente ai principi di proporzionalità, efficacia e sostenibilità finanziaria dell'intervento risultante dal progetto originariamente presentato".

Dunque, come è stato già affermato per la disciplina introdotta dal d.lgs. n. 36/2023, tutte le amministrazioni sembrerebbero soggette a un dovere di "costruttività" che preclude la facoltà di esprimersi semplicemente in favore dell'opzione zero, ossia per la mancata approvazione dell'opera<sup>27</sup>. Tale onere è sicuramente espressione delle nuove tendenze evolutive del nostro ordinamento. Basti pensare alla codificazione dei principi di buona fede e leale collaborazione tra privati e amministrazioni<sup>28</sup>, all'estensione dei meccanismi di semplificazione e accelerazione amministrativa – specie del silenzio-assenso orizzontale – anche agli interessi sensibili ovvero alla sempre maggiore valorizzazione del fattore tempo<sup>29</sup>.

Alle medesime tendenze può ascrivere anche la nota sentenza della Corte costituzionale che ha escluso l'esistenza di diritti tiranni<sup>30</sup> ed è spesso richiamata dalla giurisprudenza amministrativa proprio per censurare la condotta delle amministrazioni preposte a tutela di interessi sensibili che, con la propria inerzia o con l'apposizione di prescrizioni

---

<sup>26</sup> Più precisamente, tanto l'art. 13, co. 1, lett. b-*bis*), d.l. n. 76/2020 quanto l'art. 38, co. 11, d.lgs. n. 36/2023, specificano che tali prescrizioni devono essere apposte, "senza deroghe, [d]a tutte le amministrazioni comunque partecipanti alla conferenza di servizi, comprese quelle competenti in materia urbanistica, paesaggistica, archeologica e di tutela del patrimonio culturale".

<sup>27</sup> S. AMOROSINO, *op. cit.*, 159.

<sup>28</sup> Il riferimento è qui all'introduzione a cura dell'art. 12, d.l. n. 76/2020, del co. 2-*bis* all'interno dell'art. 1, l. n. 241/1990, ai sensi del quale: "I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede".

<sup>29</sup> Sull'estensione del silenzio-assenso orizzontale anche agli interessi sensibili e sulla valorizzazione del fattore tempo nell'ambito delle politiche di semplificazione si rinvia *infra* ai paragrafi 4. e 5. del presente scritto.

<sup>30</sup> Il riferimento è alla sentenza del Giudice delle leggi n. 85 del 9 maggio 2013 sul noto caso Ilva e nella quale, con riferimento al diritto fondamentale alla salute, *ex art. 32, Cost.*, dal quale discende poi il diritto a un ambiente salubre, è stato affermato che: "Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. [...] Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette".



sproporzionate, ostacolano l'avvio delle iniziative economiche<sup>31</sup>. Tuttavia, lo scopo di abbattere la tirannide non dovrebbe essere quello di sostituirla con una nuova. E, cionondimeno, è evidente nel disegno normativo degli ultimi anni il tentativo di demolire il muro in precedenza costruito a difesa degli interessi sensibili per rafforzare, viceversa, i margini di esercizio delle iniziative economiche nonostante queste, come dispone il novellato art. 41 Cost.<sup>32</sup>, non possono svolgersi in contrasto con l'ambiente.

Non a caso, alcuni autori hanno sollevato alcune perplessità sulla effettiva compatibilità con l'art. 9, Cost., dell'art. 38, comma 11, d.lgs. n. 36/2023<sup>33</sup>, mentre altri hanno comunque riconosciuto la facoltà per le amministrazioni a tutela degli interessi sensibili di esprimere un dissenso incondizionato<sup>34</sup>. Ciò, in particolare, è stato sostenuto valorizzando il richiamo operato dall'art. 38, d.lgs. n. 36/2023, alla l. n. 241/1990 e, quindi, anche all'art. 14-*quinquies* che consente alle amministrazioni dissenzienti in sede di conferenza di presentare al Presidente del Consiglio dei ministri la propria all'opposizione alla conclusione della conferenza. Tale soluzione, ad avviso di chi scrive, ben può essere riproposta anche per la conferenza accelerata<sup>35</sup>, sebbene questa non abbia circondato il nuovo obbligo di "costruttività" con le medesime garanzie previste dal Codice appalti<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> Ad esempio, la pronuncia della Corte costituzionale è stata recentemente richiamata dal Consiglio di Stato nelle sentenze del Cons. st, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167 e del Cons. St., sez. IV, 2 ottobre 2023, n. 8610. Nella prima pronuncia i Giudici di Palazzo Spada, riscontrando anche una violazione del principio di proporzionalità e delle esigenze di promuovere lo sviluppo sostenibile, hanno censurato poiché eccessivamente gravose delle prescrizioni di tutela indiretta a protezione di un sistema di croci votive e viarie. Nella seconda è stato invece esteso il meccanismo del silenzio-assenso orizzontale anche a fronte dell'inerzia serbata dalle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili e partecipanti a una conferenza di servizi. Per un commento della sentenza n. 8167/2022 si veda C. VIVANI, *Ambiente, clima e patrimonio culturale: un approccio giurisprudenziale innovativo*, in *Urbanistica e appalti*, fasc. 3, 2023, pp. 352 ss., e C. CONTESSA, *Rapporto fra tutela dei beni culturali, dell'ambiente e della produzione*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. 12, 2022, pp. 2586 ss. Per un'analisi della pronuncia n. 8610/2023, che in ogni caso sarà esaminata anche *infra*, si veda R. LEONARDI, *L'applicazione del silenzio assenso orizzontale al parere della soprintendenza nel procedimento autorizzatorio paesaggistico come atto codecisorio di un procedimento pluristrutturato*, in *Giustizia insieme*, 2023, pp. 12-13, il quale, pur riconoscendo la piena aderenza delle conclusioni della sentenza all'attuale dettato normativo, mantiene delle perplessità sulla stessa scelta del legislatore di estendere il silenzio-assenso orizzontale anche agli interessi sensibili.

<sup>32</sup> Il riferimento, come evidente, è alla riformulazione dell'art. 41, co. 2, Cost., a cura dell'art. 2, co. 1, lett. a), l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, il quale ha specificato che l'iniziativa economica, sia essa pubblica o privata, non può arrecare danni anche all'ambiente e alla salute.

<sup>33</sup> Cfr. F. LANATÀ, *op. cit.*, p. 194.

<sup>34</sup> Cfr. P. L. PORTALURI, *Note sulla localizzazione e approvazione delle opere pubbliche nello schema di codice dei contratti pubblici*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2023.

<sup>35</sup> Del resto, come si è già ricordato *supra*, l'art. 13, co. 1, lett. b), d.l. n. 76/2020, prevede espressamente la possibilità di presentare opposizioni ai sensi e secondo le modalità di cui all'art. 14-*quinquies*, l. n. 241/1990.

<sup>36</sup> Nello specifico, l'art. 13, d.l. n. 76/2020, a differenza dell'art. 38, d.lgs. n. 36/2023, non specifica anche: a) l'obbligo nel progetto da approvare di contenere anche l'alternativa progettuale per il consumo di suolo zero; b) che il dissenso costruttivo va comunque espresso "tenuto conto delle circostanze del caso concreto",



In quarto e ultimo luogo, il decreto Pnrr-*quater* è intervenuto sull'ambito di applicazione della conferenza di servizi accelerata allo scopo di generalizzare il ricorso a tale istituto. Nello specifico, l'art. 12, comma 7, d.l. n. 19/2024, prevede che le disposizioni sulla conferenza accelerata di cui all'art. 13, d.l. n. 76/2020, si applicano, "se più favorevoli". anche alle conferenze di servizi asincrone previste: a) dal decreto Semplificazioni-*bis*, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. con mod. dalla l. 29 luglio 2021, n. 108; b) dal decreto Pnrr-*ter*, d.l. n. 13/2023; c) da tutte le altre norme volte "a semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi" del Pnrr e del Piano nazionale complementare (Pnc). La *ratio* della disposizione è, come ovvio, quella di estendere l'applicazione della conferenza accelerata ogni qualvolta contenga misure acceleratorie più incisive o termini più ristretti rispetto a quelli previsti in altre normative. Può però essere interessante soffermarsi sui destinatari e sul contenuto del *favor* del legislatore quando legifera in materia di semplificazione amministrativa.

Da una parte, è chiaro che le misure di semplificazione, ivi compreso l'istituto della conferenza accelerata, sono dettate a vantaggio dei proponenti, di norma privati, dei progetti da approvare, i quali sono gli unici che beneficiano della riduzione dei termini dell'azione amministrativa e dei meccanismi sostitutivi dell'inerzia o del dissenso non adeguatamente motivato delle amministrazioni. D'altronde, la formulazione dell'art. 13, d.l. n. 76/2020, non agevola certo le amministrazioni, le quali devono svolgere una valutazione e una motivazione più approfondita di quella richiesta via in generale dalla l. n. 241/1990 e che va poi conclusa in termini sensibilmente più brevi di quelli contemplati in quest'ultima. Similmente, neppure beneficiano della disciplina della conferenza accelerata gli eventuali portatori di interessi pubblici o privati coinvolti dal progetto oggetto della conferenza, le cui posizioni rischiano di non essere adeguatamente ponderate dalle amministrazioni dati i circoscritti tempi a loro disposizione.

Dall'altra parte, è parimenti evidente che il *favor* del legislatore sia per un'amministrazione celere e non necessariamente per una in grado di garantire il miglior temperamento degli interessi sui quali interviene. L'accelerazione dei termini e all'applicazione del un silenzio-assenso orizzontale in caso di dissensi non adeguatamente strutturati portano difatti a declinare il principio del buon andamento dell'azione amministrativa nei soli termini di una sua speditezza, anche a discapito di un'adeguata istruttoria.

### **3. L'introduzione nella l. n. 241/1990 dell'art. 21-*decies* sulla riedizione del potere amministrativo.**

---

sicché, come prospettato anche da F. LANATA, *op. cit.*, p. 194., tale inciso potrebbe consentire alle amministrazioni di sottrarsi in casi particolari all'obbligo di costruttività gravante sulle medesime.



Proseguendo l'analisi delle novità recate dal decreto Semplificazioni, l'attenzione va spostata sull'introduzione dell'art. 21-*decies*, l. n. 241/1990<sup>37</sup>, che disciplina un procedimento semplificato per la riedizione degli atti amministrativi in conseguenza del loro annullamento da parte del giudice amministrativo<sup>38</sup>.

Più precisamente, la norma introduce un nuovo procedimento avviabile qualora un provvedimento di autorizzazione ambientale o di valutazione di impatto ambientale (Via) sia stato annullato con sentenza passata in giudicato per vizi inerenti a uno o più atti interni dei relativi procedimenti<sup>39</sup>. In tal caso il proponente del progetto, se questo non necessita di modifiche, può richiedere all'amministrazione procedente la riadozione degli atti annullati secondo un procedimento semplificato.

Nello specifico, entro quindici dal ricevimento dell'istanza del proponente, l'amministrazione procedente la trasmette a sua volta alla o alle amministrazioni che hanno adottato gli atti viziati cosicché li riadottino entro un termine di trenta giorni<sup>40</sup>. In seguito, una volta ricevuti gli atti ovvero, comunque, una volta decorso inutilmente tale termine di trenta giorni, l'amministrazione procedente provvede direttamente – entro un ulteriore termine di trenta giorni – ad adottare il provvedimento finale di Via o di autorizzazione<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> La norma è stata introdotta nella legge generale sul procedimento amministrativo dall'art. 12, co. 1, lett. i-bis, d.l. n. 76/2020.

<sup>38</sup> Per una sintesi del contenuto della disposizione si veda anche F. FRACCHIA e P. PANTALONE, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato "responsabilizzato"*, in *federalismi.it*, fasc. 36, 2020, pp. 44 ss.; M. CONDORELLI, *La semplificazione del procedimento amministrativo e delle procedure di evidenza pubblica: un volano per il rilancio dell'economia?*, in B. BOSCHETTI e E. VENDRAMINI (a cura di), *FuturAP. Rapporto sul Futuro l'innovazione dell'Amministrazione Pubblica – 2022*, EDUCatt, Milano, 2022, pp. 63-64; G. S. FODERÀ e T. NOTO, *Il «trasferimento» a terzi dell'autorizzazione finalizzata alla realizzazione e al mantenimento di un impianto di smaltimento rifiuti (art 208 d.lg. n. 152 del 2006)*, in *Il Foro amministrativo*, fasc. 2, 2021, p. 357; M. MACCHIA, *Le misure generali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 6, 2020, p. 730; A. MILONE, *Valutazione di impatto ambientale (VIA) e Valutazione ambientale strategica (VAS)*, in E. BLASIZZA (a cura di), *Ambiente 2022. Manuale Normo-tecnico*, Wolters Kluwer, Milano, 2022, p. 251.

<sup>39</sup> La norma, presumibilmente, dovrebbe fare riferimento soltanto alle sentenze di annullamento di atti sfavorevoli di diniego. Invero, tale procedimento semplificato prende avvio su istanza del privato interessato e, inoltre, come osservato da F. FRACCHIA e P. PANTALONE, *op. cit.*, p. 44, si dovrebbe concludere con l'adozione di un provvedimento favorevole allo stesso istante, ovvero sia quello di autorizzazione ambientale o di Via.

<sup>40</sup> Nello specifico tali amministrazioni, in forza dell'art. 21-*decies*, co. 1, l. n. 241/1990, devono provvedere "alle integrazioni necessarie per superare i rilievi indicati dalla sentenza" di annullamento.

<sup>41</sup> Come evidenziato anche da *Ivi*, p. 46, l'eventuale inerzia dell'amministrazione o delle amministrazioni che hanno adottato i provvedimenti annullati in sede giurisdizionale sembra soggetta a un silenzio-devolutivo, anziché di assenso, posto che l'inosservanza del termine comporta comunque l'adozione dei provvedimenti da parte dell'amministrazione procedente.



Per di più, ai fini dell'adozione degli atti finali, l'art. 21-*decies*, l. n. 241/1990, rinvia all'applicazione<sup>42</sup> degli artt. 14-*quater* e 14-*quinquies*, l. n. 241/1990, sulla conferenza di servizi e dell'art. 25, co. 2 e 2-*bis*, del testo unico ambientale, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, sulla consultazione nell'ambito del procedimento di Via<sup>43</sup>.

La *ratio legis*, come evidente, risiede nell'accelerazione dell'azione amministrativa evitando in fase di riedizione del potere la duplicazione di attività inutili in quanto già svolte in precedenza e non censurate dal giudice amministrativo<sup>44</sup>. L'art. 21-*decies*, l. n. 241/1990, mostra poi più che un'affinità<sup>45</sup> con la riformulazione – disposta sempre dal decreto Semplificazioni – dell'art. 10-*bis*, l. n. 241/1990<sup>46</sup>. Quest'ultima norma, in parziale recepimento dell'orientamento giurisprudenziale sull'*one shot* temperato, disciplina difatti la riedizione del potere amministrativo a seguito della sentenza di annullamento di un provvedimento adottato all'esito del contraddittorio instauratosi per mezzo del preavviso di diniego<sup>47</sup>.

Vero è, ad ogni modo, che la soluzione adottata dall'art. 21-*decies*, l. n. 241/1990, rischia di pregiudicare l'eventuale partecipazione dei soggetti interessati nel nuovo procedimento, dato che non è previsto alcun specifico momento di dialogo o contraddittorio procedimentale in sede di riesercizio del potere amministrativo. Al più, come si è già detto, il legislatore rinvia, qualora si renda necessario, alla disciplina degli istituti della consultazione e della stessa conferenza di servizi. Non a caso, il giudice amministrativo ha già avuto occasione di censurare l'applicazione della disposizione e la

---

<sup>42</sup> Più precisamente, l'art. 21-*decies*, l. n. 241/1990, fa riferimento alla "attuazione, ove necessario," di tali disposizioni.

<sup>43</sup> Peraltro, sempre *Ivi*, p. 45, ipotizzano anche la possibilità di un riferimento implicito dell'art. 21-*decies*, l. n. 241/1990, all'art. 26, d.lgs. n. 152/2006, sulla "integrazione del provvedimento di VIA negli atti autorizzatori".

<sup>44</sup> In termini analoghi, anche il TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 21 luglio 2022, n. 2354, ha evidenziato che la *ratio* della norma risiede nel "salvare le acquisizioni procedurali non colpite dai dicta giudiziali, al fine di favorire una sollecita risposta all'istanza del privato". Similmente, inoltre, M. CONDORELLI, *op. cit.*, p. 64, individua lo scopo della norma nell'"evitare che grandi progetti possano essere paralizzati troppo a lungo".

<sup>45</sup> Tale affinità tra gli artt. 10-*bis* e 21-*decies*, l. n. 241/1990, è stata di recente adombrata anche dal TAR Lazio, Roma, sez. I-*bis*, 11 dicembre 2023, n. 18736.

<sup>46</sup> Il riferimento è, nel dettaglio, all'art. 12, co. 1, lett. e), d.l. n. 76/2020.

<sup>47</sup> Per quanto concerne la riformulazione del preavviso di rigetto, non potendo qui approfondire anche le novità apportate al riguardo, ci si limita a suggerire la lettura, tra i tanti, di M. RAMAJOLI, *Preavviso di rigetto, preclusioni, giusto procedimento e giusto procedimento*, in *Diritto amministrativo*, fasc. 3, 2022, pp. 595 ss.; N. PAOLANTONIO, *Osservazioni sulla preclusione procedimentale al riesercizio del potere*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 3, 2022, pp. 12 ss.; A. ZITO, *La scelta discrezionale della p.a. tra principio di esauribilità del potere e controllo effettivo sul suo esercizio: per una ridefinizione del concetto di discrezionalità*, in *Diritto amministrativo*, fasc. 1, 2023, pp. 40 ss. Quanto invece alla giurisprudenza, un commento della disposizione si rinviene nella pronuncia del Cons. St., sez. II, 4 agosto 2022, n. 6829, che però non ha potuto *ratione temporis* dare applicazione all'art. 10-*bis*, l. n. 241/1990.



riedizione degli atti a seguito della relativa procedura semplificata quando preclusiva di un possibile dialogo con le amministrazioni<sup>48</sup>.

In aggiunta, la formulazione della norma, che cita espressamente il d.lgs. n. 152/2006 e si apre facendo riferimento soltanto all'autorizzazione ambientale e alla Via, indurrebbe a ritenerla applicabile soltanto nel settore ambientale. A questo riguardo, alcune sentenze già interessatesi all'ambito di applicazione della norma hanno escluso che la stessa possa essere attuata al di fuori del procedimento di autorizzazione o di Via preso in considerazione dall'art. 21-*decies*, l. n. 241/1990<sup>49</sup>.

La peculiare collocazione della disposizione induce però a interrogarsi sui margini per una sua possibile valenza generalizzata.

Invero, tale disposizione viene introdotta non mediante una modifica del testo unico in materia ambientale<sup>50</sup>, ma introducendo un articolo all'interno del capo *IV-bis* della l. n. 241/1990, con inevitabili riflessi di portata generale per l'intero diritto amministrativo. Sul punto è sufficiente ricordare il precipitato dell'art. 29, l. n. 241/1990, e, in particolare, quanto previsto dai co. 1 e 2-*ter*.

Il primo co. precisa che proprio il capo *IV-bis* sull'efficacia, sull'invalidità e sull'autotutela rispetto al provvedimento amministrativo è l'unico capo della l. n. 241/1990 ad applicarsi, senza differenziazioni di sorta, a "tutte le amministrazioni pubbliche"<sup>51</sup>. In aggiunta, il successivo co. 2-*ter* precisa che le disposizioni della l. n. 241/1990 sulla conferenza di servizi attengono ai c.d. "Lep", ovvero ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire sull'intero territorio nazionale, *ex art. 117, co. 3, lett. m), Cost.* Dunque, il nuovo procedimento di cui all'art. 21-*decies*, l. n. 241/1990, avendo una chiara funzione semplificatoria ed interessando anche l'attività delle amministrazioni da coordinare in sede di conferenza, può pacificamente essere ricondotto tra i Lep anche se non è ricompreso tra le norme sulla

---

<sup>48</sup> Si veda, in particolare, la sentenza del TAR Sicilia, Catania, sez. II, 21 giugno 2023, n. 1928, ove il giudice amministrativo, oltre a censurare l'adozione del provvedimento autorizzatorio prima ancora del passaggio in giudicato della precedente sentenza di annullamento, ha accertato come l'applicazione della disposizione avesse neutralizzato la possibilità di "interloquire con le amministrazioni competenti già in fase endoprocedimentale".

<sup>49</sup> Il riferimento è qui alla sentenza del TAR Puglia, Bari, sez. I, 15 febbraio 2023, n. 302, poi confermata in appello da Cons. St., sez. VII, 10 agosto 2023, n. 7729, e alla sentenza del TAR Puglia, Bari, sez. I, 17 marzo 2023, n. 504.

<sup>50</sup> Non manca però chi si limita a leggere tale scelta del legislatore come il mero risultato di una cattiva tecnica legislativa. In tali termini, ad esempio, si esprime S. BOCCHINI, *La partecipazione del proponente alla predecisione di impatto ambientale*, in *amministrativ@mente*, fasc. 2, 2022, p. 263, che evidenzia come la norma, a rigore, doveva essere introdotta intervenendo sul d.lgs. n. 152/2006 e non sulla l. n. 241/1990.

<sup>51</sup> Invero, l'art. 29, co. 1, l. n. 241/1990, si apre chiarendo che le disposizioni della stessa legge, fatta eccezione per alcune specifiche norme, "si applicano alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali" e, per quanto concerne l'esercizio delle funzioni amministrative, anche alle società a totale o prevalente capitale pubblico.



conferenza di servizi o tra quelle del terzo capo della l. n. 241/1990 sulla semplificazione amministrativa.

Peraltro, come è stato osservato anche da parte della giurisprudenza amministrativa, l'art. 21-*decies*, l. n. 241/1990, è ascrivibile al perseguimento di quei principi generali dell'azione amministrativa di cui all'art. 1, co. 1, l. n. 241/1990, che postulano il superamento di ogni inutile aggravio procedimentale<sup>52</sup>. In particolare, la conservazione degli atti endoprocedimentali non viziati è conforme ai principi di effettività ed efficienza della pubblica amministrazione e, similmente, la riedizione in via semplificata soltanto degli atti caducati risponde al principio di economicità dell'azione amministrativa<sup>53</sup>.

In conclusione, dato che l'art. 21-*decies* è applicabile a tutte le amministrazioni, rappresenta un Lep ed è riconducibile ai principi generali dell'azione amministrativa, non si comprende perché la norma non possa trovare un'applicazione generalizzata, potendosi al più arrestare a fronte di una normativa di settore che detti un procedimento diverso a tutela di specifici interessi.

#### **4. L'inefficacia, ex art. 2, co. 8-bis, l. n. 241/1990, delle determinazioni tardive nella conferenza di servizi.**

La disciplina della conferenza di servizi è stata interessata anche dall'introduzione dell'art. 2, co. 8-*bis*, l. n. 241/1990, sull'inefficacia degli atti tardivi<sup>54</sup>. Pur facendo salva la possibilità dell'annullamento d'ufficio sugli effetti prodottisi per effetto dell'inerzia amministrativa, la norma dispone l'inefficacia delle determinazioni adottate una volta scaduti i seguenti termini: a) quello soggetto al silenzio-assenso provvedimento, ex art. 20, l. n. 241/1990<sup>55</sup>; b) quello soggetto al silenzio-assenso tra amministrazioni, ex art. 17-*bis*<sup>56</sup>; c) quello per l'esercizio dei poteri inibitori e repressivi delle Scia entro il primo termine di sessanta giorni, e solo di trenta in materia edilizia, che decorre dalla data della

<sup>52</sup> La finalità semplificatoria e di contrasto ad inutili aggravii procedimentali è valorizzata da TAR Campania, Napoli, sez. III, 26 maggio 2021, n. 3496, e da TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 13 novembre 2020, n. 2366.

<sup>53</sup> Si veda TAR Campania, n. 3496/2021, che riconduce la *ratio* della norma al brocardo "Utile per inutile non vitiatur".

<sup>54</sup> L'introduzione è avvenuta grazie all'art. 12, co. 1, lett. a), d.l. n. 76/2020.

<sup>55</sup> Sul punto si veda, *ex multis*, M. CALABRÒ, *L'inefficacia del provvedimento tardivo di cui al nuovo art. 2, co. 8-bis della l. n. 241/1990 e gli effetti sulla disciplina del silenzio assenso: primi passi nell'ottica della certezza del diritto*, in *Ambientediritto.it*, fasc. 1, 2021, pp. 6 ss.; G. CORSO, *Silenzio-assenso: il significato costituzionale*, in *Nuove autonomie*, fasc. 1, 2021, pp. 13 ss.; S. VERNILE, *Ragionevole durata del procedimento amministrativo e "sorte" dell'atto tardivo*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 3, 2020, pp. 343 ss. Sempre sui riflessi sul silenzio-assenso derivanti dall'introduzione della previsione sull'inefficacia degli atti tardivi sia consentito rinviare anche a L. GOLISANO, *L'inefficacia degli atti tardivi e i presupposti per la formazione del silenzio-assenso in materia edilizia*, in *federalismi.it*, fasc. 4, 2023, pp. 41 ss.

<sup>56</sup> Per approfondimenti sulla rilevanza dell'art. 2, co. 8-*bis*, l. n. 241/1990, ai fini dell'applicazione del silenzio-assenso tra amministrazioni si veda, *ex multis*, S. AMOROSINO, *Autorizzazioni paesaggistiche*, cit., pp. 450 ss., e C. CONTESSA, *Valutazioni paesaggistiche e silenzio-assenso c.d. "orizzontale"*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. 12, 2023, pp. 2566-2567.



loro presentazione<sup>57</sup>; d) quelli entro i quali le amministrazioni, incluse quelle preposte alla tutela di interessi sensibili, devono far pervenire le proprie determinazioni in sede di conferenza di servizi a prescindere dal fatto che questa si svolga in modalità semplificata o sincrona<sup>58</sup>.

La dottrina si è presto interessata alla disposizione, specie rispetto alla sua applicazione al silenzio-assenso provvedimento, dividendosi però sulla natura da attribuire all'atto tardivo e propendendo chi per la nullità dell'atto e chi per la sua sola inefficacia<sup>59</sup>.

In letteratura vi è invece un consenso unanime sul fatto che la previsione dell'inefficacia degli atti tardivi si traduce nell'affermare ovvero, in ogni caso, nel ribadire la natura perentoria, anziché ordinatoria, dei termini per provvedere sottoposti agli istituti di semplificazione menzionati dallo stesso art. 2, co. 8-*bis*, l. n. 241/1990<sup>60</sup>. Di conseguenza, si può dire che l'amministrazione vede consumarsi il proprio potere di provvedere se non lo esercita entro il termine fissato dalla legge<sup>61</sup>. La norma, pertanto, intende garantire la celere conclusione dei procedimenti, impedendo che i ritardi delle amministrazioni possano frenare l'avvio delle attività economiche soggette al controllo pubblico.

Come già anticipato, la previsione dell'inefficacia degli atti tardivi interessa anche la disciplina della conferenza dei servizi e, difatti, anche i termini per la comunicazione delle determinazioni in sede di conferenza devono considerarsi perentori<sup>62</sup>, financo se violati dalle amministrazioni competenti per la tutela degli interessi sensibili.

---

<sup>57</sup> Per quanto concerne invece il rapporto tra l'art. 2, co. 8-*bis*, l. n. 241/1990, e la disciplina sulla Scia si rinvia a M. MACCHIA, *L'inefficacia del provvedimento amministrativo e gli oneri regolatori nel decreto legge "Semplificazioni"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, fasc. 3, 2020, pp. 177 ss.; F. CAMPOLO, *Oltre il dogmatismo: la nuova dimensione dell'inefficacia pubblicistica*, in *Nuove autonomie*, fasc. 3, 2022, pp. 934 ss.; A. GIURICKOVIC DATO, *La "sburocratizzazione" per i cittadini*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCHETTI, B. G. MATTARELLA e M. RAMAJOLI (a cura di), *op. cit.*, pp. 186 ss.

<sup>58</sup> Nello specifico, l'art. 2, co. 8-*bis*, l. n. 241/1990, fa riferimento all'art. 14-*bis*, co. 2, lett. c), per quanto concerne la conferenza semplificata e "all'ultima riunione di cui all'articolo 14-*ter*, comma 7" con riferimento invece alla conferenza che si svolge in modalità sincrona.

<sup>59</sup> Ad esempio, propendono per la nullità dell'atto S. VERNILE, *op. cit.*, p. 371; M. MACCHIA, *op. cit.*, p. 173; F. FRACCHIA e P. PANTALONE, *op. cit.*, p. 37; M. CALABRÒ, *op. cit.*, p. 12. Sostengono invece la tesi dell'inefficacia, quale categoria autonoma e distinta da quella della nullità, A. TORTORA, *Il provvedimento inefficace: problemi e prospettive l'inefficacia e la consumazione del potere*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, contabilitapubblica.it, 2022, p. 12; F. G. RUSSO, *Il provvedimento inefficace, rectius inutile nell'ambito del comma 8-*bis* dell'articolo 2 della Legge n. 241/1990*, in *Ratioiuris*, 2021, p. 9; F. ARMENANTE, *La sanzionabilità del ritardo dell'azione amministrativa nei recenti approdi normativi e giurisprudenziali*, in *amministrativ@mente*, fasc. 3, 2021, p. 459; F. CAMPOLO, *op. cit.*, pp. 928 ss.

<sup>60</sup> La perentorietà dei termini è, ad esempio, riconosciuta da E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, XXIII ed., a cura di F. FRACCHIA, Giuffrè, Milano, 2021, p. 373; M. A. SANDULLI, *Silenzio assenso e termine a provvedere. Esiste ancora l'inesauribilità del potere amministrativo?*, in *Il processo*, fasc. 1, 2022, p. 22; M. CALABRÒ, *op. cit.*, p. 4; F. FRACCHIA e P. PANTALONE, *op. cit.*, p. 36; A. TORTORA, *op. cit.*; F. CAMPOLO, *op. cit.*, p. 931; A. GIURICKOVIC DATO, *op. cit.*, p. 202.

<sup>61</sup> Pressoché in tali termini si veda, *ex multis*, E. CASSETTA, *op. cit.*, p. 373, ove si parla di "una sorta di "spegnimento" del potere di provvedere".

<sup>62</sup> Cfr. S. AUGUSTO, *op. cit.*, p. 2102.



La disciplina di cui all'art. 2, co. 8-*bis*, l. n. 241/1990, parrebbe poi estendibile anche alla conferenza accelerata, ex art. 13, d.l. n. 76/2020, ma non al procedimento semplificato di cui all'art. 21-*decies*, l. n. 241/1990. I pareri tardivi resi nella conferenza accelerata possono ritenersi inefficaci in quanto l'art. 13, d.l. n. 76/2020, richiama le stesse disposizioni prese in considerazione anche dall'art. 2, co. 8-*bis*, l. n. 241/1990. E, d'altronde, la conferenza accelerata non si sovrappone, ma si integra all'interno della disciplina generale dettata dagli artt. 14-*bis* e ss. della l. n. 241/1990. L'art. 21-*decies*, l. n. 241/1990, viceversa, prevede una fattispecie di silenzio devolutivo a fronte dell'inerzia dell'amministrazione, delineando così un rimedio ontologicamente diverso dal silenzio-assenso disciplinato dagli artt. 14-*bis* e 14-*ter*, l. n. 241/1990, che sono richiamati dall'art. 2, co. 8-*bis*<sup>63</sup>.

Tanto chiarito, l'introduzione dell'art. 2, co. 8-*bis*, l. n. 241/1999, sembra rafforzare la natura di silenzio-assenso, anziché di silenzio devolutivo, del rimedio approntato dagli artt. 14-*bis* e 14-*ter*, l. n. 241/1990, rispetto all'inosservanza del termine assegnato alle amministrazioni partecipanti alla conferenza<sup>64</sup>. Al riguardo, si è già ricordato che tali norme ricollegano l'inerzia o l'espressione di un parere non pertinente o non adeguatamente motivato a un assenso senza condizioni, con una chiara finalità di semplificazione e, soprattutto, di accelerazione procedimentale. Di conseguenza, già prima della riforma del 2020 la l. n. 241/1990 imponeva la positiva e rapida conclusione della conferenza di servizi dato che l'amministrazione procedente era tenuta a considerare il progetto oggetto della conferenza conforme all'interesse cui è preposta l'amministrazione rimasta inerte.

Di per sé la previsione dell'inefficacia degli atti tardivi non dovrebbe avere alcuna portata innovativa sulla disciplina della conferenza di servizi, non introducendo alcun nuovo rimedio per arginare l'inerzia amministrativa. Appare quindi ragionevole che il legislatore, più che innovare il procedimento, abbia voluto ribadire l'effettiva formazione del silenzio-assenso e dissuadere le amministrazioni e la giurisprudenza amministrativa dall'attribuire al silenzio una valenza soltanto devolutiva<sup>65</sup>. Detto in altri termini, la legge riafferma l'obbligo dell'amministrazione procedente di considerare come acquisito il consenso delle amministrazioni rimaste inerti, invece di ammettere il ricevimento di

<sup>63</sup> In termini non dissimili si esprimono anche F. FRACCHIA e P. PANTALONE, *op. cit.*, p. 46.

<sup>64</sup> La medesima osservazione si rinviene anche in G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, III ed., Milano, Giuffrè, 2020, p. 242.

<sup>65</sup> Del resto, con specifico riferimento al silenzio-assenso provvedimentale, ex art. 20, l. n. 241/1990, diversi autori rinvencono nell'art. 2, co. 8-*bis*, l. n. 241/1990, soltanto la volontà del legislatore di ribadire la formazione del silenzio-assenso a fronte del mero decorso del termine per provvedere, ponendo così fine all'orientamento di senso contrario portato avanti dalla giurisprudenza amministrativa che, diversamente, in presenza di domande illegittime ammette l'adozione di provvedimenti tardivi, negando così il prodursi degli effetti del silenzio-assenso. In tal senso si veda, *ex multis*, M. CALABRÒ, *op. cit.*, p. 20; M. A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 17; G. CORSO, *op. cit.*, p. 11.



determinazioni anche tardive ai fini di una valutazione sulla compatibilità del progetto con gli interessi pubblici coinvolti<sup>66</sup>.

È, tuttavia, nota la resistenza della giurisprudenza e di parte della dottrina a riconoscere in fase endoprocedimentale la formazione del silenzio-assenso anche a fronte dell'inerzia delle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili. Tant'è che sovente il giudice amministrativo e la dottrina, nell'ambito della conferenza dei servizi e del silenzio-assenso tra amministrazioni, *ex art. 17-bis*, l. n. 241/1990<sup>67</sup>, ammettono soltanto la formazione di un silenzio devolutivo, richiedendo comunque una valutazione da parte dell'amministrazione competente per la conclusione del procedimento<sup>68</sup>.

Vi sono, in particolare, due argomentazioni che sono sovente richiamate avverso l'estensione anche agli interessi sensibili del silenzio-assenso endoprocedimentale o "orizzontale", ovverosia di quello formatosi in sede di conferenza di servizi e nei rapporti tra sole due amministrazioni, *ex art. 17-bis*, l. n. 241/1990. Da un lato, si sottolinea il rischio di una parziale contraddizione con la disciplina del silenzio-assenso provvedimentale posto che l'art. 20, co. 4, l. n. 241/1990, esclude espressamente la sua formazione in presenza di interessi sensibili. Dall'altro, si evidenzia l'opportunità di una

---

<sup>66</sup> In termini non dissimili anche il Cons. St., n. 8610/2023, ha recentemente osservato che l'art. 2, co. 8-*bis*, l. n. 241/1990, è "espressione della volontà politico-legislativa di superare le discussioni, registratesi nel previgente quadro normativo, in ordine al vizio che affliggeva il provvedimento tardivo [...] [e] che l'organo che si pronuncia tardivamente ha perso il potere di decidere: dunque il suo atto, adottato in carenza di potere relativamente ad uno specifico progetto, è privo di effetti nell'ordinamento amministrativo".

<sup>67</sup> Per quanto concerne invece il coordinamento tra questi due istituti, si ricorda che il silenzio-assenso di cui all'art. 17-*bis*, l. n. 241/1990, trova applicazione quando è necessario coordinare soltanto due amministrazioni, mentre va indetta una conferenza di servizi se vanno coordinate tre o più amministrazioni. In tal senso si veda Cons. St., sez. comm. spec., parere, 13 luglio 2016, n. 1640, e, quanto alla letteratura in materia, P. CARPENTIERI, *Silenzio assenso e termine a provvedere, anche con riferimento all'autorizzazione paesaggistica, esiste ancora l'inesauribilità del potere amministrativo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, fasc. 2, 2022, p. 92, e C. FORMICA, *Deregulation amministrativa e tutela del territorio: l'ambito di applicazione del silenzio-assenso "orizzontale" in materia paesaggistica*, in *Iura & Legal Systems*, fasc. 2, 2021, p. 9. Per di più, sempre il parere del Cons. St. n. 1640/2016, poi richiamato anche dalla successiva sentenza del Cons. St., n. 8610/2023, prospetta anche una soluzione alternativa per la quale il silenzio-assenso orizzontale, *ex art. 17-bis*, l. n. 241/1990, troverebbe sempre applicazione a prescindere dal numero di amministrazioni coinvolte, dovendosi indire una conferenza di servizi soltanto qualora tali amministrazioni abbiano espresso nei termini un parere negativo.

<sup>68</sup> Quanto alla giurisprudenza, con specifico riferimento alla conferenza dei servizi si veda, tra i tanti, Cons. St., sez. IV, 21 marzo 2023, n. 2836; Id., 29 marzo 2021, n. 2640; Id., 2 marzo 2020, n. 1486. In dottrina, sempre rispetto alla conferenza dei servizi si veda invece F. SCALIA, *Prospettive e profili problematici della nuova conferenza di servizi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, fasc. 6, 2016, p. 649; P. CARPENTIERI, *op. cit.*, p. 97; G. MARI, *op. cit.*, p. 241; A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 4, 2017, pp. 699 ss.; G. SCIULLO, "Interessi differenziati" e procedimento amministrativo, in *Giustamm.it*, fasc. 5, 2016; G. MARI, "Primarietà" degli interessi sensibili e relativa garanzia nel silenzio assenso tra pp.aa. e nella conferenza di servizi, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, fasc. 5, 2017, p. 321. Per quanto concerne invece l'applicazione agli interessi sensibili del silenzio-assenso di cui all'art. 17-*bis*, l. n. 241/1990, si veda anche C. FORMICA, *op. cit.*, p. 19, e A. BERTI SUMAN, *Il nuovo silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni (art. 17-bis legge n. 241/1990)*, in *Foro amministrativo*, fasc. 6, 2016, p. 1677.



lettura della disciplina del silenzio-assenso conforme ai consolidati approdi della giurisprudenza costituzionale che, soprattutto in passato, ha ribadito la necessità di una decisione espressa in presenza di valutazioni latamente discrezionali e aventi ad oggetto la cura degli interessi sensibili<sup>69</sup>.

Dato il quadro così sintetizzato non sorprende che ancora oggi una parte della giurisprudenza tenda a circoscrivere l'effettiva portata della previsione dell'inefficacia degli atti tardivi. In particolare, si contrappongono due diversi orientamenti.

Da una parte, vi è una giurisprudenza che, valorizzando il chiaro tenore della normativa in materia, riconosce la piena formazione del silenzio-assenso anche in sede di conferenza di servizi e in presenza di interessi sensibili, privando così i pareri tardivi di qualsiasi effetto e rilevanza<sup>70</sup>. All'interno di tale filone giurisprudenziale va soprattutto sottolineata la pronuncia del Cons. St., sez. IV, 2 ottobre 2023, n. 8610, spesso citata nelle sentenze più recenti<sup>71</sup>, e che offre un'ampia disamina delle molteplici ragioni a favore dell'applicazione del silenzio-assenso, ponendo l'accento anche sull'entrata in vigore dell'art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> Si vedano, tra le tante, le sentenze della Corte cost., 1° luglio 1992, n. 307; Id., 27 aprile 1993, n. 194; Id., 28 giugno 2004, n. 196; Id., luglio 2014, n. 409; Id., 22 luglio 2021, n. 160, quest'ultima pronuncia, tuttavia, ammette la formazione del silenzio-assenso tra amministrazioni in presenza di interessi paesaggistici. Per un esame della giurisprudenza costituzionale si suggerisce, tra i tanti, la lettura di L. SALVEMINI, *LA P.A. tra silenzio e discrezionalità nella tutela degli interessi ambientali. La discrezionalità amministrativa: un parametro per valutare la legittimità del silenzio assenso?*, in *dirittifondamentali.it*, 2020, fasc. 2, pp. 750 ss., e di G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi*, cit., pp. 234 ss.

<sup>70</sup> Cfr., *ex multis*, TAR Campania, Salerno, sez. II, 20 giugno 2022, n. 1732; Id., 4 novembre 2022, n. 2946; Cons. St., sez. IV, 3 luglio 2023, n. 6446; Id., sez. V, 14 gennaio 2022, n. 255. Alle medesime conclusioni giungono anche TAR Campania, Salerno, sez. II, 27 dicembre 2023, n. 3068, e Id., 21 marzo 2022, n. 772, che, al più, attribuiscono all'atto tardivo la natura "di atto meramente propulsivo ed endoprocedimentale" ai fini di un intervento in autotutela dell'amministrazione procedente, *ex art. 14-quater*, co. 2, l. n. 241/1990.

<sup>71</sup> Alla sentenza, con riferimento talvolta all'applicazione dell'art. 17-*bis*, l. n. 241/1990, e talvolta alle conferenze di servizi, hanno aderito TAR Campania, Napoli, sez. IV, 8 aprile 2024, n. 2571; TAR Veneto, Venezia, sez. II, 8 maggio 2024, n. 933; Cons. St., sez. IV, 29 dicembre 2023, n. 11341; Id., sez. VII, 2 febbraio 2024, n. 1093; Id., 30 gennaio 2024, n. 942; TAR Puglia, Bari, sez. II, 22 aprile 2024, n. 500; Id., 9 aprile 2024, n. 458; TAR Campania, Salerno, sez. II, 8 aprile 2024, n. 782; TAR Veneto, Venezia, sez. II, 1° marzo 2024, n. 387; TAR Sardegna, Cagliari, sez. II, 2 novembre 2023, n. 882; TAR Puglia, Bari, sez. II, 11 dicembre 2023, n. 1429; Id., 21 novembre 2023, n. 1349. La pronuncia del Consiglio di Stato è stata poi richiamata incidentalmente, senza però essere un'espressa presa di posizione sulla bontà o meno delle sue conclusioni, anche da TAR Sicilia, Catania, sez. II, 10 maggio 2024, nn. 1754 e 1759; Id., 3 maggio 2024, nn. 1620, 1621 e 1627; Id., 16 aprile 2024, n. 1434; Id., 10 aprile 2024, n. 1350; TAR Lazio, Roma, sez. V-*ter*, 15 novembre 2023, n. 17102; Id., sez. IV-*ter*, 23 ottobre 2023, n. 15667; TAR Campania, Napoli, sez. VI, 29 dicembre 2023, n. 7538; Id., sez. IV, 8 novembre 2023, n. 6151.

<sup>72</sup> Più precisamente, nella sentenza il Consiglio di Stato ha riconosciuto la formazione di un silenzio-assenso, anziché devolutivo, nel caso dell'inerzia serbata dalla Soprintendenza tanto rispetto al modello di cui all'art. 17-*bis*, l. n. 241/1990, quanto nell'ambito di una conferenza di servizi. A tal fine, sono svariate le argomentazioni dei Giudici di Palazzo Spada, tra le quali si segnalano: a) il chiaro tenore testuale della normativa in materia, dalla quale il giudice amministrativo non è legittimato a discostarsi, potendo al più sollevare questione di legittimità costituzionale; b) la natura codecisoria del parere vincolante della Soprintendenza da rendere nell'ambito di un procedimento pluristrutturato e che, pertanto, è sottratto alla regola del silenzio-devolutivo previsto invece nell'ambito di pareri resi nella precedente fase istruttoria; c)



Dall'altra parte, vi è una giurisprudenza che invece continua, seppur implicitamente, ad attribuire al silenzio una natura soltanto devolutiva. Nello specifico, tale orientamento sostiene che gli atti tardivi, sebbene inefficaci, possono e devono comunque "essere presi in considerazione anzitutto come fatti storici e le considerazioni giuridiche in essi eventualmente contenute potranno fornire spunto per una autonoma valutazione discrezionale – anche in termini di pura "mimesi" – da parte dell'Autorità procedente"<sup>73</sup>.

## 5. Scenari presenti e futuri nella conferenza di servizi.

Le novità introdotte in questi anni dai decreti Semplificazioni, Pnrr-ter e Pnrr-quater si pongono in linea di continuità con le politiche promosse in passato e le cui principali caratteristiche sono state già ampiamente esaminate in letteratura.

Innanzitutto, si assiste a un'ulteriore "degradazione" degli interessi sensibili, i quali continuano a retrocedere di fronte alle esigenze di semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa<sup>74</sup>.

Nella conferenza accelerata le amministrazioni poste a tutela di detti interessi sono, infatti, tenute ad esprimere la propria posizione entro un termine dimezzato rispetto a quanto previsto dall'art. 14-bis, l. n. 241/1990, e comunque perentorio come precisato dall'art. 2, co. 8-bis, l. n. 241/1990, che ha disposto l'inefficacia di eventuali atti tardivi. Per di più, tali amministrazioni sono chiamate, al pari di tutte le altre, ad esprimere un parere costruttivo, vedendosi così circoscrivere la facoltà di manifestare il proprio

---

le finalità di semplificazione sottese agli artt. 14-bis e 17-bis, l. n. 241/1990, che pacificamente si applicano anche alle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili, le quali sono del resto soggette al principio di buon andamento di cui è espressione anche l'istituto del silenzio-assenso; d) l'introduzione dell'art. 2, comma 8-bis, l. n. 241/1990, il quale è chiaro nello stabilire che le «determinazioni tardive sono irrilevanti in quanto prive di effetti nei confronti dell'autorità competente, e non soltanto privi di carattere vincolante»; e) il richiamo alla giurisprudenza costituzionale che impone il bilanciamento di una pluralità di interessi e diritti, nessuno dei quali è da ritenersi tiranno, e dalla quale non emergerebbe un univoco e inderogabile divieto di estensione del silenzio-assenso anche agli interessi sensibili (il riferimento è alle pronunce della Corte cost. n. 85/2013 e n. 160/2021).

<sup>73</sup> Così TAR Puglia, Bari, sez. II, 1° agosto 2022, n. 1128, oggetto di un breve commento in C. PREVETE, *Inefficacia degli atti tardivi*, in *Ambiente e sviluppo*, fasc. 10, 2022. In termini analoghi si vedano anche TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, 7 agosto 2023, n. 1122; TAR Campania, Napoli, sez. III, 22 novembre 2023, n. 6427; TAR Puglia, Bari, sez. II, 13 febbraio 2023, n. 293. Si segnala, ad ogni modo, che la sentenza del TAR Puglia, n. 1128/2022, è stata confermata dal Cons. St., n. 11341/2023, che però non ne ha condiviso l'impianto motivazionale.

<sup>74</sup> Tale degradazione, con riferimento alla disciplina non solo della conferenza di servizi, ma soprattutto dell'art. 17-bis, l. n. 241/1990, è stata evidenziata da molti, ivi compresi R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 310; F. APERIO BELLA, *Il silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni (il nuovo art. 17-bis della l. n. 241 del 1990)*, in A. RALLO e A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *I rimedi contro la cattiva amministrazione. Procedimento amministrativo ed attività produttive ed imprenditoriali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, p. 260; E. SCOTTI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 571; M. BOMBARDELLI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni e il rischio di eccesso di velocità nelle accelerazioni procedurali*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, fasc. 7, p. 768.



dissenso all'autorizzazione di un progetto di per sé incompatibile con l'interesse cui sono preposte.

In aggiunta, l'introduzione della conferenza accelerata e del procedimento semplificato di cui all'art. 21-*decies*, l. n. 241/1990, è funzionale, come detto, a un'ulteriore riduzione dei termini procedurali. Pertanto, come in passato, il legislatore sembra porre l'accento solo sull'accelerazione dell'azione amministrativa, anziché rafforzare la conferenza quale strumento di coordinamento di più amministrazioni per garantire – anche in tempi più brevi – il miglior bilanciamento degli interessi oggetto di valutazione. Il fine perseguito è quindi quello di giungere quanto prima a una decisione amministrativa, qualunque essa sia<sup>75</sup>. Anzi, tenuto conto che la perentorietà dei termini endoprocedimentali è affiancata da un meccanismo di silenzio-assenso e da un obbligo di “costruttività” gravante su tutte le amministrazioni dissenzienti, si può dire che la *ratio legis* risiede nel ridurre i termini necessari ai fini della positiva valutazione dell'attività oggetto della conferenza, anche al costo di eventuali lesioni degli interessi pubblici e privati coinvolti<sup>76</sup>.

Ad ogni modo, la presente stagione di semplificazione presenta almeno due elementi di differenziazione rispetto alla precedente riforma Madia.

In primo luogo, l'accelerazione dei termini è imposta direttamente dalla legge, a prescindere dalla volontà stessa dell'amministrazione procedente che, viceversa, aveva visto valorizzare il proprio ruolo decisionale con la precedente riforma del 2016<sup>77</sup>. In tal senso, è sufficiente ricordare che l'indizione della conferenza accelerata è obbligatoria e non facoltativa per l'amministrazione procedente e che il procedimento semplificato per la riedizione degli atti annullati in sede giurisdizionale prende avvio su iniziativa non di quest'ultima, ma del privato interessato.

In secondo luogo, è oggetto di un'ulteriore valorizzazione il “fattore tempo”, e cioè l'interesse alla celere conclusione dei procedimenti, che già costituiva l'elemento cardine delle semplificazioni amministrative<sup>78</sup>. Tale fattore assume oggi anche una valenza pubblicistica, in quanto legata all'esigenza di rispettare le stringenti tempistiche di

---

<sup>75</sup> In termini più generali, già V. FALCO, *op. cit.*, p. 16, ha avuto occasione di osservare un ribaltamento nei rapporti tra gli istituti di coordinamento e di semplificazione amministrativa in quanto “mentre in origine i meccanismi di coordinamento servivano a semplificare il procedimento, oggi si è insinuata la convinzione che si debbano semplificare i meccanismi di coordinamento, per rendere più rapida ed efficace l'azione amministrativa”.

<sup>76</sup> Tale impostazione del legislatore è ben sintetizzata in F. CAPORALE, *Semplificare la complessità, cit.*, p. 477, ove si può leggere che: “la disciplina del procedimento viene letta a garanzia del destinatario del provvedimento e non della collettività nel suo complesso; l'obiettivo è la soddisfazione dell'interesse del destinatario e non il bilanciamento di quell'interesse con quello della collettività”.

<sup>77</sup> Cfr. F. CAPORALE, *I rapporti tra amministrazioni tra semplificazione e complessità, cit.*, pp. 152 ss.

<sup>78</sup> Sul punto, si rinvia alle riflessioni di A. SANDULLI, *La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione, Giornale di diritto amministrativo*, 1997, fasc. 10, pp. 990 ss., che così si esprime già rispetto alla prima stagione delle semplificazioni amministrative avviata durante gli anni Novanta.



## AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

attuazione del Pnrr, e non più soltanto una privatistica, ovverosia funzionale alla sola riduzione dei controlli burocratici che frenano l'attività d'impresa.

La tardiva conclusione dei procedimenti, d'altronde, non comporta più soltanto un rallentamento dell'iniziativa imprenditoriale, ma può condurre altresì a un inadempimento da parte dell'Italia degli impegni assunti in sede europea rispetto alle scadenze entro le quali "mettere a terra" le risorse garantite dal *Next Generation Eu*. In tale ottica, difatti, possono essere lette sia le modifiche qui esaminate alla disciplina della conferenza dei servizi, sia le ulteriori novelle di questi anni. Basti pensare, solo per fare alcuni esempi, alla declinazione nel nuovo codice appalti del principio del risultato come l'affidamento e l'esecuzione dei contratti pubblici con la "massima tempestività"<sup>79</sup> ovvero alla circoscrizione dei margini per la tutela cautelare nel caso di impugnazione di provvedimenti relativi a interventi finanziati dal Pnrr<sup>80</sup>.

Individuato così il quadro di riferimento delle ultime riforme della disciplina della conferenza di servizi, è possibile concludere questo breve scritto immaginando la possibile evoluzione degli istituti recentemente introdotti.

Innanzitutto, si potrebbe generalizzare, senza cioè porre limiti temporali, la facoltà dell'amministrazione precedente di ricorrere alla conferenza di servizi accelerata di cui all'art. 13, d.l. n. 76/2020, previa però adeguata motivazione che giustifichi la peculiare accelerazione dei termini per il perseguimento di un determinato interesse. Tale generalizzazione, probabilmente, potrà essere disposta soltanto nei prossimi anni in quanto è ragionevole aspettarsi che la conferenza accelerata nella sua attuale declinazione di istituto di obbligatoria attivazione sarà prorogata sino alla data di scadenza per l'attuazione del Pnrr.

Ad ogni modo, è necessario sin da ora un intervento legislativo che precisi quale sia il possibile contenuto dei pareri espressi dalle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili in sede di conferenza accelerata. Nello specifico, il legislatore dovrebbe chiarire come possono coordinarsi l'art. 13, comma 1, lett. b-bis), d.l. n. 76/2020, e l'art. 14-quinquies, l. n. 241/1990. Invero, come si è già esposto, la prima norma impone, "senza deroghe", a tutte le amministrazioni dissenzienti di indicare le prescrizioni necessarie per il loro assenso, mentre la seconda consente alle amministrazioni che curano gli interessi sensibili di opporsi alla positiva conclusione della conferenza "a condizione che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso". In altri termini, va chiarito se tali amministrazioni possano, ove necessario, esprimere un dissenso

---

<sup>79</sup> Così l'art. 1, co. 1, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36. Per un esame della portata del nuovo principio del risultato si veda R. CHIEPPA, *Il valore dei principi generali*, in R. CHIEPPA, M. SANTISE, H. SIMONETTI e R. TUCCILLO (a cura di), *Il nuovo codice dei contratti pubblici. Questioni attuali sul D.lgs. n. 36/2023*, La tribuna-II foro italiano, Piaccenza, 2023, pp. 7 ss.

<sup>80</sup> Il riferimento è all'art. 12-bis, d.l. 16 giugno 2022, n. 68, conv. con mod. dalla l. 5 agosto 2022, n. 108, che ai fini della concessione della misura cautelare richiede al giudice amministrativo di motivare anche rispetto alla compatibilità di tale misura con l'interesse pubblico alla tempestiva realizzazione del Pnrr.



incondizionato all'approvazione dei progetti da valutare in sede di conferenza accelerata. Per di più, nel caso in cui si riconosca in capo alle amministrazioni preposte a tutela di interessi sensibili un obbligo inderogabile di esprimere un dissenso costruttivo, occorre chiedersi quale sia la sanzione conseguente alla violazione del suddetto obbligo. Sul punto, il legislatore non dice nulla, ma se si esclude la possibilità per le amministrazioni di esprimere un dissenso pieno, allora ci si dovrebbe porre anche il problema di comprendere se tale dissenso va ricondotto a un meccanismo di silenzio-devolutivo, se non addirittura di assenso.

Quanto, invece, al procedimento semplificato di cui all'art. 21-*decies*, l. n. 241/1990, andrebbe precisato il suo ambito di applicazione, specificando in particolare se l'istituto ha o meno una portata generale in considerazione anche del suo ancoraggio ai principi generali dell'azione amministrativa, quali quelli di economicità ed efficienza. Del resto, è quantomeno ambigua la collocazione all'interno della l. n. 241/1990 di una norma che fa però specifico riferimento all'autorizzazione ambientale e alla Via di cui al d.lgs. n. 152/2006.

Rispetto poi all'inefficacia degli atti tardivi, sarebbe necessario un intervento del legislatore o, almeno, della Corte costituzionale per chiarire in via definitiva se in fase endoprocedimentale, e quindi anche nell'ambito della conferenza di servizi, gli interessi sensibili siano o meno soggetti alla regola del silenzio-assenso. L'estensione di tale rimedio anche agli interessi sensibili da parte del legislatore si scontra difatti con un orientamento giurisprudenziale che da anni riconosce la formazione soltanto del silenzio devolutivo, creando conseguentemente gravi incertezze per le imprese e le stesse amministrazioni chiamate ad applicare la normativa. Cionondimeno, non si può escludere che la pronuncia della sezione IV del Consiglio di Stato n. 8610/2023 possa dare avvio a un nuovo filone giurisprudenziale che ammetta, come previsto dalla l. n. 241/1990, la soggezione anche degli interessi sensibili alla regola del silenzio-assenso<sup>81</sup>. D'altronde, già l'anno precedente, il Consiglio di Stato con un'altra importante pronuncia, la n. 5746 dell'8 luglio 2022 della sezione VI, è riuscito a mettere in discussione un precedente orientamento che escludeva la formazione del silenzio-assenso provvedimento a fronte di domande illegittime<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Vero è che ancora si registrano in giurisprudenza delle resistenze a recepire le argomentazioni esposte in tale pronuncia le cui conclusioni, ad esempio, sono state richiamate ma non condivise dalle più recenti sentenze del Cons. St., sez. VI, 8 aprile 2024, n. 3211, e Id., 29 aprile 2024, n. 3895.

<sup>82</sup> Già solo per dare un'idea dell'impatto di tale sentenza è sufficiente ricordare che le sue conclusioni, pur provenendo da una sezione semplice del Consiglio di Stato, sono state già richiamate in meno di due anni già in una cinquantina di sentenze. Tra queste cfr., *ex multis*, Cons.St., sez. IV, 26 aprile 2024, n. 3813; Id., sez. VI, 13 marzo 2024, n. 2459; Id., 29 gennaio 2024, nn. 864 e 863; Cons. Stato, sez. IV, 29 dicembre 2023, n. 11337; Id., 27 dicembre 2023, n. 11217; Cons. Stato, sez. VI, 7 dicembre 2023, n. 10606; Id. 30 novembre 2023, n. 10383; Id., sez. IV, 4 settembre 2023, n. 8156; Id., 4 agosto 2023, n. 7534; Cons. Stato, 9 giugno 2023, n. 5664; TAR Lazio, Roma, sez. IV-*bis*, 30 aprile 2024, n. 8622; Id., 26 aprile 2024, n. 8342; Id., sez. IV-*ter*, 26 aprile 2024, n. 8282; 22 aprile, n. 7993; Id., Latina, sez. II, 12 marzo 2024, n. 206; TAR



# AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

---

Campania, Napoli, sez. VI, 29 febbraio 2024, n. 1388; TAR Campania, Salerno, sez. II, 8 maggio 2024, n. 1000; Id., 30 aprile 2024, n. 950; TAR Calabria, Catanzaro, sez. II, 29 aprile 2024, n. 694; TAR Puglia, Lecce, sez. III, 18 gennaio 2024, n. 64; TAR Friuli-Venezia Giulia, Trieste, sez. I, 17 ottobre 2023, n. 319; TAR Lazio, Latina, sez. I, 21 luglio 2023, n. 602; TAR Trentino-Alto Adige, Trento, sez. un., 12 giugno 2023, n. 94; TAR Campania, Salerno, sez. II, 2 maggio 2023, n. 1018; Id., sez. II, 27 marzo 2023, n. 710; Id., 20 marzo 2023, n. 644; Cons. St., sez. VI, 16 dicembre 2022, n. 11034; Id., 6 dicembre 2022, n. 10691. Ad ogni modo, si può incidentalmente osservare che tale pronuncia riconosce la formazione del silenzio-assenso in presenza tanto di domande illegittime quanto di domande incomplete; tuttavia, il prodursi degli effetti provvedimentali anche a fronte di una incompletezza della domanda è ancora oggi oggetto di contestazione in seno alla giurisprudenza dello stesso Consiglio di Stato. Nello specifico, vi è un recente orientamento che esclude il silenzio-assenso – in particolare, perché inesistente e non solo illegittimo – in quanto l'incompletezza della domanda escluderebbe la possibilità stessa di un'istruttoria da parte dell'amministrazione (cfr. Cons. St., sez. VI, 27 dicembre 2023, n. 11203; Id., 16 agosto 2023, n. 7774).