

Il principio è stato affermato dal Consiglio di stato

# Silenzio è assenso

## Anche per pareri di soprintendenze

DI GIUSEPPE SALAMONE\*

Il silenzio assenso (art. 14 bis e 17 bis L. 241/1990) opera anche per il parere della Soprintendenza nel procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. Così la IV Sez. del Consiglio di Stato, sentenza 8610 del 2/10/2023. L'art. 14 bis (norma che disciplina la conferenza di servizi in forma semplificata) stabilisce un termine perentorio di 90 giorni entro il quale le p.a. preposte alla tutela dei beni culturali, paesaggistici e ambientali debbano rendere le proprie determinazioni. Ai sensi del comma 4, la mancata comunicazione della determinazione entro il termine equivale ad assenso senza condizioni. Più in generale, l'art. 17 bis prevede che, nelle ipotesi in cui è prevista l'acquisizione di assenti, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni pubbliche, in caso di mancata comunicazione entro il termine previsto dalla legge l'assenso o il nulla osta si intende acquisito. Tale norma specifica altresì che il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche opera anche nei "casi in cui è prevista l'acquisizione di assenti, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale". La vicenda trae origine dalla presentazione di una domanda per il rilascio del permesso di costruire per l'edificazione di una residenza turistico-alberghiera a cui è seguita la domanda di autorizzazione paesaggistica. Il comune di Ascea indicava, ai sensi dell'art. 14 bis, L. n. 241/90, la conferenza di servizi decisoria in forma semplificata, al fine di acquisire tutti i necessari atti di assenso, ivi compreso il parere della Soprintendenza. Durante il procedimento amministrativo, è stato acquisito il parere negativo della Soprintendenza, che però è stato adottato

oltre i 90 giorni, non rispettando così il termine legalmente previsto per l'adozione del richiesto atto consultivo. Il comune, pur ritenendo l'intervento conforme dal punto di vista urbanistico al PRG e alle norme di attuazione vigenti, ha statuito che il dissenso espresso non fosse superabile senza apportare modifiche sostanziali alla decisione, come indicato dal parere contrario della Soprintendenza. Il proprietario ha quindi presentato ricorso al Tar Salerno che ha accolto la domanda. Avverso tale decisione ha proposto appello il Ministero della Cultura evidenziando che l'art. 17-bis della L. n. 241/90, alla luce di quanto stabilito da precedenti pronunce del Consiglio di Stato (sez. IV, 27 luglio 2020, n. 4765; idem, 29 marzo 2021, n. 2640; idem, 7 aprile 2022, n. 2584), si applicherebbe solo ai rapporti "orizzontali" tra amministrazioni

ni e non anche al procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, che invece si caratterizzerebbe come un procedimento mono-strutturato, in cui prevale la volontà di una singola pubblica amministrazione; con la conseguenza che il parere tardivo della Soprintendenza non sarebbe tamquam non esset e di esso il comune dovrebbe comunque tenere conto ai fini della determinazione in ordine al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. In altre parole, il parere rimarrebbe obbligatorio ancorché non più vincolante. Orbene secondo la pronuncia in commento il definitivo superamento dell'indirizzo interpretativo contrario all'applicazione del silenzio assenso al parere paesaggistico, è stato sancito dalla recente modifica apportata all'art. 2 L. n. 241/1990 dall'art. 12, co. 1, lett. a), n. 2), del D.L. n. 76/2020, che ha introdotto il nuovo comma 8-bis, in base al quale "Le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai

rato tamquam non esset.

\*Studio Legale  
Raffaelli Segreti

© Riproduzione riservata



nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli articoli 14-bis, comma 2, lettera c), 17-bis, commi 1 e 3, 20, comma 1... ovvero successivamente all'ultima riunione di cui all'art. 14 ter, comma 7... sono inefficaci, fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-nonies, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni". La lettera di tale disposizione, riferendosi espressamente alle fattispecie del silenzio maturato nel corso di una conferenza di servizi ex art. 14 bis e nell'ambito dell'istituto di cui all'art. 17 bis, è inequivocabile nell'affermare il principio (che non ammette eccezioni) secondo cui le determinazioni tardive sono irrilevanti in quanto prive di effetti nei confronti dell'autorità competente, e non soltanto prive di carattere vincolante. In senso più ampio, secondo il Consiglio di Stato, il silenzio assenso previsto dall'art 17 bis si applica per ogni forma di esercizio del pubblico potere, amministrativo o normativo, qualora il provvedimento finale presupponga - come avviene nell'ambito del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica - una fase di co-decisione di competenza di altra amministrazione. Tale interpretazione secondo il Consiglio di Stato si pone nell'ottica di garantire un delicato punto di equilibrio tra la tutela degli interessi sensibili e la, parimenti avvertita, esigenza di garantire una risposta (positiva o negativa) entro termini ragionevoli all'operatore economico, che, diversamente, rimarrebbe esposto al rischio dell'omissione burocratica. Il parere negativo rilasciato tardivamente dalla Soprintendenza nell'ambito della conferenza di servizi è stato dunque conside-

