

Sulla natura della partecipazione della Soprintendenza alla conferenza di servizi in materia paesaggistica e sui connessi presupposti di applicabilità del silenzio assenso orizzontale

di Luca Del Prete

Data di pubblicazione: 22-1-2026

L'istituto del silenzio assenso orizzontale è applicabile anche al parere della Soprintendenza, per cui il parere dello stesso reso tardivamente nell'ambito della conferenza di servizi è tamquam non esset. [...]

Il silenzio assenso si forma e produce effetti anche il caso di istanza non conforme alla disciplina sostanziale, in quanto l'impostazione che porta a 'convertire' i requisiti di validità della fattispecie silenziosa in altrettanti elementi sostitutivi necessari al suo perfezionamento vanificherebbe in radice la finalità di semplificazione dell'istituto.

Guida alla lettura

Una volta di più la **materia della legislazione di tutela del patrimonio culturale** si dimostra essere un **efficace luogo di approfondimento di tematiche generali del diritto amministrativo**, in particolare di **quelle relative al procedimento**.

Questi i fatti. Una società presenta istanza di permesso di costruire in una zona soggetta a vincolo paesaggistico. La conseguente conferenza di servizi si concludeva con un diniego, poi parzialmente annullato dal TAR con una pronuncia che dettava i criteri a cui avrebbe dovuto attenersi il Comune in sede di riedizione del potere. Contrariamente a quanto indicato, alla nuova conferenza di servizi veniva convocata anche la Soprintendenza che, però, non aveva presenziato nella precedente conferenza di servizi, pur essendo stata regolarmente convocata. Comunque in sede di riedizione del potere l'amministrazione preposta alla tutela paesaggistica rendeva un parere negativo che portava ad un nuovo rigetto dell'istanza presentata.

La sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 17 novembre 2025, n. 8981 si segnala per due aspetti, entrambi relativi alla **valenza della partecipazione in sede di conferenza di servizi dell'amministrazione preposta alla tutela paesaggistica**.

Il primo riguarda la **natura giuridica del 'parere vincolante'** che la **Soprintendenza è chiamata in quella sede ad esprimere ai sensi dell'art. 146, comma 5 del d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42**; il secondo, invece, attiene alla **ricostruzione delle condizioni necessarie all'operatività dell'istituto del silenzio assenso orizzontale di cui all'art. 17-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, nel procedimento volto alla formulazione**

dell'autorizzazione paesaggistica.

Le **due questioni sono strettamente connesse** in quanto **la soluzione che si dà alla prima determina l'applicabilità o meno dell'art. 17-bis della legge sul procedimento amministrativo - e quindi del meccanismo del silenzio assenso ivi previsto - alla materia in esame.**

Cita la **natura giuridica** della partecipazione della Soprintendenza alla conferenza di servizi decisoria in materia paesaggistica la pronuncia in commento si allinea a quanto lo stesso Consiglio di Stato aveva avuto modo di chiarire in maniera esemplare con la sentenza della sezione IV, 2 ottobre 2023, n. 8610. Sul punto va premesso che, antecedentemente alla pronuncia da ultimo citata, la giurisprudenza manteneva un atteggiamento conservativo in ordine alla disciplina sostanziale e processuale applicabile ai c.d. interessi sensibili, pur dopo le modifiche introdotte dalla legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. legge Madia) alla legge sul procedimento amministrativo.

Più nello specifico la **I. 124/2015** aveva modificato sia la disciplina del silenzio assenso orizzontale tra pubbliche amministrazioni attraverso l'introduzione dell'art. 17-bis della l. 241/90 sia quella della conferenza di servizi. A seguito di tali innovazioni normative il legislatore (infatti) ha previsto **l'applicabilità di entrambi questi istituti anche alle amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili** (tutela dell'ambiente, dei beni culturali, del paesaggio e della salute). In particolare ha **esteso l'istituto del silenzio assenso ai rapporti tra pubbliche amministrazioni, comprese – per quanto qui di interesse - quelle preposte alla tutela paesaggistica, territoriale e ambientale**, con la sola peculiarità della **previsione, per tali ultime amministrazioni, di un termine più lungo (novanta giorni dal ricevimento della richiesta**, in luogo del termine di trenta giorni applicabile alle altre amministrazioni) entro il quale le stesse **devono fornire l'atto di assenso, il nulla osta o il concerto. Spirato inutilmente tale termine, tali atti si intendono acquisiti, formandosi ope legis il silenzio assenso.**

Come accennato, **nonostante tale innovazione normativa, parte della giurisprudenza continuava a qualificare il parere della Soprintendenza come meramente devolutivo** (*ex multis* C.di S., sez. IV, 29 marzo 2021, n. 2640) e quindi **a negare in radice l'applicabilità dell'art. 17-bis alla materia paesaggistica** (Cons. Stato, sez. VI, 14 luglio 2020, n. 4559). Tale impostazione comportava infatti l'applicazione della disciplina contenuta negli artt. 16 e 17 della legge sul procedimento amministrativo, secondo i quali l'amministrazione, di fronte alla mancata formulazione del parere tecnico, può procedere o in assenza di tale parere (art. 16) ovvero può ricercare in modo alternativo tale valutazione tecnica con conseguente sospensione dei termini procedurali (art. 17). Viceversa, l'art. 17-bis trova applicazione solo ai pareri che partecipano alla formazione di un provvedimento finale, da qualificarsi perciò come pluristrutturato, in cui la decisione finale dell'amministrazione procedente richiede l'assenso vincolante di altra amministrazione.

Come conseguenza di tale impostazione ermeneutica, decorso il termine per la formulazione del parere ex art. 146 codice dei beni culturali, la Soprintendenza non perdeva il potere di pronunciarsi, ma si determinava una dequotazione del parere da vincolante a obbligatorio.

Quindi l'amministrazione preposta alla tutela paesaggistica poteva pronunciarsi anche in maniera tardiva, purchè antecedentemente al termine di conclusione del procedimento. Restando pertanto efficace tale atto soprintendentizio, il Comune – organo normalmente competente ad emanare l'atto finale – aveva il dovere di tenerne conto e quindi di motivare adeguatamente un suo eventuale diverso avviso.

Tale impostazione peraltro risentiva del tradizionale insegnamento secondo il quale **l'istituto del silenzio assenso può applicarsi solo a procedimenti a basso o nullo tasso di discrezionalità ma non a quelli che comportano complesse fasi istruttorie che richiedono la garanzia di una specifica valutazione discrezionale che si manifesti in una pronuncia espressa da parte dell'amministrazione preposta**. Tali procedimenti sarebbero proprio quelli in cui sono coinvolti i c.d. interessi sensibili – dotati peraltro di una diretta e specifica copertura costituzionale – tra cui rientrano la tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, a cui pertanto andava riconosciuto un attributo di primarietà sul cui altare dover sacrificare le esigenze di semplificazione e di bilanciamento in concreto di altri valori e principi.

A fronte di tale impostazione, che della lettera del comma 5 dell'art. 146 valorizzava il termine 'parere', **altra parte della giurisprudenza, invece, osservava come i pareri vincolanti, in quanto tali, partecipano in pari grado rispetto alle determinazioni dell'amministrazione procedente alla formazione del contenuto del provvedimento finale**. Infatti, a fronte dell'utilizzo del termine 'parere', la qualificazione dello stesso in termini di vincolatività sta a significare che l'amministrazione procedente dovrà uniformarsi al parere che è vincolata a richiedere. In altri termini, **il parere vincolante va considerato come un atto di amministrazione attiva e non meramente consultiva**.

A quest'ultima ricostruzione, anche basandosi sulle citate modifiche normative apportate dalla legge Madia, aderiva decisamente la **sentenza della sez. IV del 2 ottobre 2023, n. 8610**, che comportava un deciso **revirement giurisprudenziale**, il cui impianto motivazionale viene confermato anche dalla presente pronuncia che perciò, qualificando come **atto di codecisione il parere della Soprintendenza, ha ritenuto ad esso applicabile l'istituto del silenzio assenso orizzontale**.

Se il silenzio assenso orizzontale è applicabile alla materia paesaggistica **il termine entro il quale la Soprintendenza è chiamata a formulare il proprio parere in sede di conferenza di servizi ha natura perentoria e il suo inutile decorso determina non più una mera dequotazione del parere, ma la perdita del potere di pronunciarsi**. Pertanto, coerentemente con questa impostazione, il Supremo Collegio qualifica come ***tamquam non esset* l'eventuale parere tardivo**.

Tale impianto ricostruttivo presenta, se letto in controluce, una serie di implicazioni sistematiche di non poco momento.

Infatti ne risulta **attenuata la valenza dell'attributo di primarietà data agli interessi sensibili**, la quale si traduceva in **un regime di specialità nell'applicazione degli strumenti di semplificazione previsti nella l. 241/1990**. Pertanto, anche tali interessi vengono ritenuti bilanciabili in concreto con altri principi, in primo luogo con quello della

semplificazione amministrativa che da valore strumentale rispetto ad altre esigenze - quali quelle dell'efficienza dell'azione amministrativa e dell'efficacia del procedimento nella sua funzione di strumento di composizione degli interessi procedurali - **diviene valore finale, autonomo rispetto agli interessi curati dalle amministrazioni procedenti.** Ad avviso di chi scrive il superato orientamento giurisprudenziale portava con sé anche una certa 'indulgenza' rispetto ad inefficienze organizzative che si traducevano nella possibilità, come sopra tratteggiato, di pronunciarsi a prescindere dal decorso del termine di legge. Da questo punto di vista sembra significativa l'affermazione secondo la quale l'attribuzione della cura di tali interessi a specifici plessi amministrativi attribuisce agli stessi sì un preciso diritto di curarne la tutela in ogni ambito di rilevanza, ma anche specifici *'doveri e responsabilità'*, pure di natura organizzativa.

Inoltre l'affermazione secondo la quale con la modifica dell'art. 17-*bis* il legislatore *'ha cercato di raggiungere un delicato punto di equilibrio tra la tutela di interessi sensibili e la avvertita esigenza di garantire una risposta entro termini ragionevoli all'operatore economico'* conferma che le **accennate modifiche all'art. 17-*bis* sono la testimonianza di una nuova lettura del ruolo della semplificazione e della tempestività dell'azione amministrativa che assurgono sempre più al rango di bene finale e autonomo rispetto agli interessi curati dalle amministrazioni procedenti.** A sua volta queste considerazioni, allargando ancora di più l'angolo prospettico, portano ad inevitabili riflessi – che in questa sede non possono essere approfonditi – in ordine alla tematica della rilevanza del decorso del tempo in campo procedimentale.

Infine la pronuncia, valorizzando il contenuto del (nuovo) **comma 8-*bis* dell'art. 2 della l. 241/1990**, evidenzia **l'irrilevanza del parere tardivo**, qualificandolo come **atto *tamquam non esset***. La scelta del legislatore di far ricorso alla **categoria dell'inefficacia per qualificare giuridicamente l'atto tardivo trova una sua spiegazione nell'intento di disincentivare un'eventuale volontà dell'amministrazione di non rispettare scientemente i termini del procedimento.** Va infatti evidenziato che **la decisione silenziosa non è un'opzione alternativa rispetto alla pronuncia espressa, ma è una sorta di sanzione, consistente nella perdita del potere di provvedere, posta a fronte della violazione di un preciso dovere posto in capo all'amministrazione.**

Rimane **ferma per la Soprintendenza, una volta maturato il silenzio assenso, la possibilità di agire in autotutela per chiedere il riesame dell'esito della conferenza di servizi, sollecitando l'avvio del procedimento di riesame da parte dell'amministrazione procedente, ove sussistano ragioni di illegittimità o di revocabilità dell'atto.**

Una volta chiarita l'applicazione dell'art. 17-*bis* all'inerzia dell'amministrazione anche in materia paesaggistica, il Supremo Collegio affronta la connessa questione dei requisiti necessari alla formazione in concreto del silenzio assenso.

Sul punto un consolidato orientamento giurisprudenziale (a lungo prevalente) riteneva che **condizione essenziale al formarsi del provvedimento silenzioso, oltre al decorso del termine, fosse la piena conformità dello stesso alla normativa vigente e alla strumentazione programmatica di riferimento** (tra le tante Cons. Stato, sez. VI, 28 gennaio

2022, n. 616; Cons. Stato, sez. VI, 8 agosto 2021, n. 6235).

Tuttavia tale impostazione **vanificava gli intenti semplificatori del dettato normativo** attribuendo in pratica all'amministrazione la possibilità di intervenire in ogni tempo per contestare gli effetti nel frattempo prodotti. Inoltre significava **sottrarre i titoli silenziosamente formati al regime dell'annullabilità in dipendenza di un comportamento, attivo o inerte, da parte dell'amministrazione precedente.**

La **sentenza sconfessa questa impostazione aderendo alla tesi**, che sempre più si sta affermando in giurisprudenza, **secondo la quale il silenzio assenso si forma anche in presenza di un'istanza non conforme alla disciplina sostanziale.**

A sostegno di tale impostazione militano **numerosi dati letterali** oltre che considerazioni di natura sistematica basate sul **principio di collaborazione e di tutela del legittimo affidamento cui devono essere informate le relazioni tra cittadini e amministrazione.**

Quanto al **piano letterale**, oltre alla già decisiva considerazione dell'**insussistenza di un dato normativo che legittimi la conformità dell'istanza alla disciplina sostanziale quale elemento costitutivo necessario alla formazione del silenzio assenso**, va tenuto conto di alcuni **indici normativi**. In particolare l'**art. 21-nonies stabilisce l'annullabilità d'ufficio anche del procedimento 'che si sia formato ai sensi dell'art. 20'**, presupponendo quindi che **la violazione di legge non incide sul perfezionamento della fattispecie, bensì rileva negli ordinari termini illegittimità dell'atto.** Inoltre l'**art. 2, comma 8-bis**, nel qualificare espressamente in termini di inefficacia *'le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla-osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli artt. 14-bis, comma 2, lett. c), 17-bis, commi 1 e 3, art. 20, comma 1'*, **conferma che scaduti i termini all'Amministrazione residua il solo potere di autotutela.**

In conclusione si può considerare come **dato acquisito l'applicabilità dell'istituto del silenzio-assenso anche in materia di autorizzazioni paesaggistiche a garanzia non solo dei destinatari del provvedimento finale ma anche delle esigenze di certezza delle situazioni giuridiche.** In tal senso, come già messo in evidenza dal Consiglio di Stato con la sentenza 8610/2023, è necessaria un'interpretazione che sia il più possibile esente da filtri applicativi, onde evitare che tale operazione si traduca in una neutralizzazione della volontà legislativa.

Pubblicato il 17/11/2025

N. 08981/2025REG.PROV.COLL.

N. 02535/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2535 del 2024, proposto dal Ministero della Cultura, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

la Regione Lazio, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Teresa Chieppa, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia;

la società Edilavinia S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Manzia con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del difensore in Roma a Piazzale Clodio n. 14;

Città di Albano Laziale, Città Metropolitana di Roma Capitale, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

della sentenza del T.a.r. Lazio, sede di Roma, sez. II *quater*, 9 febbraio 2024 n. 2567, che ha accolto il ricorso n. 14882/2023 R.G. proposto:

per l'ottemperanza

al giudicato formatosi sulla sentenza dello stesso T.a.r. Lazio- Roma, sez. II *quater*, 25 ottobre 2022 n. 15514, che ha accolto il ricorso n. 12759/2018 R.G. proposto dalla Edilavinia S.r.l. per l'annullamento del diniego del permesso di costruire pronunciato dal Comune di Albano Laziale sull'istanza 26 maggio 2017 prot. n.26321 presentata dalla ricorrente per la realizzazione del "Centro polivalente Nettunense" in località Cecchina;

e per la dichiarazione di nullità

dei seguenti atti del Comune di Albano Laziale:

- a) del provvedimento 4 agosto 2023 prot. n. 51075 partenza del 9 agosto 2023, trasmesso con nota 10 agosto 2023 prot. n.51253 partenza, con cui il Dirigente del Settore IV tecnico, Servizio II - edilizia privata ha nuovamente respinto l'istanza;
 - b) della nota 28 dicembre 2022 prot. n.81642, con cui il suddetto Dirigente ha indetto nuova conferenza di servizi;
 - c) della nota 4 maggio 2023 prot. n.28350 del Settore IV Tecnico di comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento;
 - d) della determinazione 26 aprile 2023 n.451 del Settore IV Tecnico, di approvazione del verbale di presa d'atto e conclusione della conferenza di servizi del 17 aprile 2023;
 - e) del verbale della conferenza di servizi allegato alla determinazione di cui sopra;
- e inoltre
- f) del parere 24 marzo 2023 prot. n.19695 della Regione Lazio, Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica;
 - g) del parere 28 marzo 2023 prot. n.20553 del Ministero della cultura, Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per l'Area metropolitana di Roma e la Provincia di Rieti;
 - h) della nota 5 luglio 2023 prot. n.42571 del Ministero della Cultura;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Lazio ed il ricorso incidentale proposto dalla Edilavinia S.r.l.;

Visto l'art. 114 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2025 il Cons. Riccardo Carpino;

Dato atto che nessuno è comparso per le parti costituite, come da verbale, quanto al passaggio in decisione.

FATTO e DIRITTO

1.La questione controversa riguarda l'esecuzione della sentenza del T.a.r. Lazio,

Sez. II *quater*, n. 15514 del 23 novembre 2022, con la quale è stato accolto il ricorso della Edilavinia s.r.l., la quale aveva impugnato la determina conclusiva della conferenza di servizi indetta dal Comune di Albano Laziale, recante diniego del permesso di costruire.

In particolare, l'istanza di permesso di costruire consisteva nella edificazione di un complesso edilizio con destinazione residenziale ai sensi dell'art. 3-*ter* della l.r. Lazio 11 agosto 2009 n. 21 (Piano Casa), in variante alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti.

Per la parte di interesse l'art. 3 - *ter* della l.r. 21/2009 dispone quanto segue:

Nelle aree edificabili libere, in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi comunali, vigenti o adottati, con destinazione non residenziale nell'ambito dei piani e programmi attuativi di iniziativa pubblica o privata nonché di ogni atto deliberativo comunale avente efficacia di atto attuativo dello strumento urbanistico generale adottati alla data del 31 dicembre 2013, ancorché decaduti, con esclusione dei piani degli insediamenti produttivi, dei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale e dei piani industriali particolareggiati, è consentito il cambio della destinazione d'uso della superficie utile lorda non residenziale, prevista dal piano nella stessa area, per la realizzazione di immobili ad uso residenziale, fino ad un massimo di 10.000 metri quadrati di superficie utile lorda - SUL.

Più nel dettaglio, la determina conclusiva di diniego è stata motivata dal parere negativo della Regione Lazio (nota prot. n. 278598 del 14 maggio 2018, confermativo del parere già reso con nota prot. n. 10762 del 21 febbraio 2018 e richiamato nella determina quale parte integrante sostanziale) sulla scorta del quale la variante puntuale avvenuta a seguito dell'approvazione dell'accordo di programma di cui al decreto n. 421 del 3 novembre 2004 non poteva assumere i connotati della pianificazione attuativa, ma produceva il solo effetto di approvare il progetto e conferire l'idonea pianificazione urbanistica.

Con la succitata sentenza, il T.a.r. Lazio dichiarava illegittime le motivazioni addotte dalla Regione Lazio motivando che il PRUSST in questione assumeva, invece, i connotati propri di una pianificazione attuativa, recando la puntuale e dettagliata previsione degli interventi da realizzarsi, con l'indicazione dei relativi indici e parametri urbanistici e rappresentazione planimetrica degli stessi. Infatti riteneva che il PRUSST potesse essere considerato come uno strumento pianificatorio che, assolvendo alla funzione di riqualificazione urbana, consente l'applicazione, alla fattispecie in esame, della legge sul Piano Casa.

Pertanto, il T.a.r. Lazio ha annullato la determina conclusiva della conferenza di servizi con il *"conseguente obbligo per l'Amministrazione regionale di ripronunciarsi in sede di conferenza di servizi, nel rispetto delle coordinate ermeneutiche tracciate con la presente pronuncia, nonché per il Comune di adottare una nuova determinazione sull'istanza di permesso di costruire presentata dalla Società."*

2. Con la nota prot. n. 81642 del 28 dicembre 2022, il Comune di Albano Laziale ha indetto una nuova conferenza di servizi decisoria convocando tutte le amministrazioni interessate.

Con nota acquisita al protocollo del Comune n. 19695 del 24 marzo 2023, la Regione Lazio ha

espresso parere favorevole in relazione alla sola parte del progetto per la realizzazione di un edificio residenziale (“edificio R”) all’interno del PRUSST *Latium Vetus* ai sensi e per gli effetti dell’art. 3, comma 3-ter della l.r. n. 21/2009 e per effetto della sentenza ottemperanda del T.a.r. Lazio n. 15514/2022.

A sua volta, con nota prot. n. 6279 del 24 marzo 2023 (acquisita al prot. del Comune con n. 20553 del 28.03.2025), il Ministero della Cultura, dato atto che il lotto interessato ricade in area sottoposta *ope legis* a vincolo di tutela paesaggistica (per la “*protezione dei corsi delle acque pubbliche e relativa fascia di rispetto*”), esprimeva parere negativo alla realizzazione del complesso edilizio nell’ambito del PRUSST.

Con determina prot. n. 51253 del 10.08.2023 il Comune di Albano Laziale ha concluso con un nuovo diniego.

Avverso quest’ultima determina conclusiva recante il diniego al permesso di costruire, la società Edilavinia s.r.l. ha proposto ricorso dinanzi al T.a.r. ai sensi dell’art. 112 e ss. c.p.a. per l’ottemperanza della precedente sentenza del T.a.r. n. 15514/2022, chiedendo, inoltre, la declaratoria di nullità della determina gravata.

3. Con sentenza n. 2567 del 9 febbraio 2024, il T.a.r. Lazio, Sez. II - *quater* ha dichiarato il ricorso in parte fondato e in parte infondato.

In particolare, il Giudice di primo grado ha ritenuto infondato il ricorso esperito avverso il parere reso dalla Regione Lazio, mentre ha accolto quello azionato nei confronti del Ministero della Cultura, ritenendo pertanto illegittima la determina sfavorevole del Comune di Albano Laziale.

Più nel dettaglio, in riferimento al parere della Regione Lazio, il T.a.r. ha statuito che la doglianza relativa alla violazione dell’art. 10-bis l.241/1990 non potesse essere accolta, stante la sua inapplicabilità al caso di specie, poiché incardinato prima della sua entrata in vigore.

Sotto altro profilo, il Collegio ha ritenuto che le nuove ragioni, parzialmente ostative all’accoglimento dell’istanza in questione, fossero emerse in seguito a una rinnovata istruttoria condotta dalla stessa Regione, e pertanto non fossero in violazione del divieto per l’Amministrazione, nell’ambito di riedizione del potere, di addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall’istruttoria del provvedimento annullato con sentenza del T.a.r. n. 15514/2022.

Inoltre ha rilevato che fosse legittimo l’ulteriore approfondimento istruttorio effettuato dalla Regione atteso che il giudicato amministrativo si era incentrato specificamente sulla questione della “*riconducibilità o meno del PRUSST “Latium Vetus” al concetto di «piani e programmi attuativi di iniziativa pubblica o privata nonché di ogni atto deliberativo comunale avente efficacia di atto attuativo dello strumento urbanistico generale» di cui (all’) art. 3-ter, comma 3 della legge regionale sul “piano casa”, facendo comunque salve le ulteriori valutazioni da formularsi sulla base della citata normativa regionale, che sono state per l’appunto svolte dalla Regione in sede di riedizione del potere.*

3.1 In relazione al paventato ulteriore profilo di violazione del giudicato, relativa al parere regionale - nella parte in cui ha sottoposto il rilascio del permesso di costruire alla condizione che il Comune preventivamente proceda alla definizione delle modifiche all'accordo di programma approvato con decreto n. 421 del 2004 mediante le procedure previste dalla l.r. n. 36/1987 e dall'art. 5 del medesimo accordo - la sentenza qui appellata ha rilevato la "non utilizzabilità" ai fini decisori di questa censura atteso che l'ulteriore motivo ostativo costituiva una "inammissibile integrazione postuma della motivazione addotta".

3.2 Inoltre, il Giudice di primo grado non ha ritenuto censurabile con l'azione di ottemperanza la valutazione circa la "*necessità di ricorrere alle procedure di variante previste dalla l.r. 36/87, ovvero di ripercorrere l'iter approvativo dell'accordo di programma*", in quanto l'effetto di variante non discende automaticamente dall'applicazione dell'art. 3-ter, comma 3 della l.r. n. 21/2009.

A tal proposito, il Giudice di primo grado ha rilevato che il *thema decidendum* del giudizio consisteva nella corretta interpretazione del lemma "*piani e programmi attuativi*" di cui al comma 3 dell'art. 3-ter l.r. n. 21/2009, ed in particolare nella possibilità di ricondurre nella suddetta categoria anche il PRUSST *Latium Vetus*. Solo con il nuovo parere, quivi impugnato, la Regione Lazio ha esaminato, nel concreto, gli specifici contenuti del proposito edilizio azionato ai sensi della legge regionale sul Piano Casa, confrontandolo con il progetto *ab origine* approvato con l'accordo di programma del 2004 ed esprimendo un assenso alla variazione d'uso per la parte a destinazione residenziale, salvo illustrare le ragioni che, a suo giudizio, imporrebbero una preventiva modifica del richiamato accordo. Pertanto, nel caso in questione secondo il Giudice di primo grado, l'appellata Edilavinia avrebbe dovuto esperire un'azione di annullamento in luogo del giudizio di ottemperanza.

3.3 Ancora, il T.a.r. Lazio ha dichiarato inammissibile la censura formulata con la memoria di replica del 19 gennaio 2024, in quanto non contenuta nel ricorso introduttivo ma esperita con memoria non notificata.

4. Infine, il Giudice di primo grado ha ritenuto fondate le doglianze dedotte con il terzo motivo di gravame, volto a censurare il parere negativo formulato dal Ministero della Cultura.

Al riguardo ha rilevato che la sentenza n. 15514/2022 disponeva l'obbligo per l'Amministrazione comunale di ripronunciarsi in sede di conferenza di servizi, acquisendo di nuovo i pareri della Regione Lazio e del Comune, lasciando fermi i pareri già acquisiti e non annullati o dichiarati nulli dalla richiamata sentenza.

Pertanto, secondo il Giudice di primo grado, con l'indizione di una nuova conferenza di servizi decisoria al fine di assumere nuovamente tutti i pareri delle amministrazioni coinvolte, il Comune di Albano Laziale ha violato il giudicato e i più generali principi di economicità dell'azione amministrativa, conservazione degli atti giuridici e non aggravamento del procedimento.

Ne deriva che il parere reso dal Ministero della Cultura nell'ambito del nuovo procedimento estrinseca una violazione del giudicato.

5. Avverso la sentenza del T.a.r. Lazio, n. 2567/2024, il Ministero della Cultura propone ora appello.

In particolare, l'odierna appellante, con un unico motivo, censura che:

- la Soprintendenza, nell'ambito della prima conferenza di servizi, poi annullata dalla sentenza n. 15514/2022, non si è pronunciata, e dunque non si è mai consolidata una posizione favorevole in riferimento all'intervento oggetto dell'istanza del permesso di costruire presentato dalla Edilavinia s.r.l.;
- la sentenza n. 15514/2022 ha annullato la determina conclusiva di diniego della prima conferenza di servizi per motivi diversi da quelli addotti nel parere negativo successivo della Soprintendenza;
- la Soprintendenza ha rilevato una difformità del progetto rispetto al vincolo imposto dalla legge; pertanto, la contrarietà all'accoglimento dell'istanza è automatica scattando *ope legis*.

5.1 L'appellante ritiene inoltre che il principio di "*conservazione degli effetti giuridici di atti endoprocedimentali precedenti*" non può concernere atti non ancora emessi come, nel caso di specie, il parere della Soprintendenza. Sostiene inoltre che affinché possa ritenersi acquisito *per silentium* l'atto di assenso di una determinata Amministrazione, è necessario - oltre al decorso del termine normativamente prescritto ai fini del rilascio della pronuncia espressa - la ricorrenza dei presupposti sostanziali per il vaglio favorevole dell'istanza; nello specifico rileva l'appellante che l'intervento proposto non è conforme alla normativa di tutela paesaggistica dell'area (e non lo era all'epoca in cui si è svolta la prima conferenza di servizi indetta dal Comune di Albano Laziale) atteso che il lotto oggetto d'intervento ricade interamente nella fascia di rispetto del corso d'acqua denominato *Fosso dell'Incastro*, individuato sulla Tav. B del vigente P.T.P.R. del Lazio con il toponimo c058_0270 e tutelato *ope legis* ai sensi dell'art. 142, comma 1 lett. c) del d.lgs. n. 42/2004.

A tal riguardo richiama l'art. 36 delle N.T.A. del P.T.P.R. approvato con D.C.R. Lazio n. 5/2021 che riproduce, nella sostanza, per quanto qui di interesse, le previsioni contenute nell'art. 35 delle N.T.A. del P.T.P.R. vigente all'epoca in cui si è svolta la prima conferenza di servizi, il quale prevede che nella fascia di rispetto posta a ridosso dei corsi d'acqua (che si estende per 150 metri lineari da entrambi gli argini e, al ricorrere di determinate condizioni, esplicitate al comma 8 della medesima disposizione, si riduce a 50 metri lineari) sia assicurato un regime di assoluta immodificabilità.

Sulla scorta della carenza di conformità dell'intervento alle disposizioni richiamate, secondo l'appellante, nessuna approvazione tacita dell'intervento proposto dalla Edilavinia S.r.l. sarebbe potuta mai conseguire alla condotta inerte dell'amministrazione statale nel corso della prima conferenza di servizi.

In ultimo rileva che, trattandosi di un'area soggetta al vincolo *ope legis* di tutela paesaggistica di cui all'art. 142, comma 1, lettera c), d. lgs. n. 42/2004, non sarebbe necessario che la stessa sia rilevata proprio dalla Soprintendenza, ben potendo essere desunta anche dal Comune.

6. Si costituisce in giudizio la Edilavinia s.r.l., la quale propone altresì ricorso incidentale avverso la suddetta sentenza.

In particolare, resistendo all'appello, la società ribadisce che la precedente sentenza, volta alla dichiarazione di nullità della determina negativa della prima conferenza di servizi, imponeva alla sola Regione di ripronunciarsi nella successiva conferenza, avendo, invece, la Soprintendenza manifestato già il suo assenso, seppur tacito. La portata del giudicato non avrebbe consentito una nuova partecipazione della Soprintendenza al procedimento, la cui riattivazione era limitata al rapporto Comune/Regione con esclusione delle altre autorità.

Inoltre, secondo la prospettazione della società appellata, il parere del Ministero della Cultura dovrebbe comunque ritenersi illegittimo, atteso che lo stesso violerebbe il giudicato in quanto introdurrebbe per la prima volta dei motivi ostativi non dedotti nella precedente conferenza dei servizi; nella sostanza l'amministrazione appellante avrebbe effettuato una rinnovata valutazione, rispetto al parere reso sull'originario accordo in Conferenza di Servizi con nota prot. 16767 del 10 novembre 2003, che si risolverebbe in una sorta di riesame generale dell'intero piano.

Ancora, la società contesta anche l'assunto del Ministero della Cultura che ritiene l'intervento, oggetto del permesso di costruire, non conforme alle norme paesaggistiche. Infatti, secondo parte resistente, tale osservazione risulterebbe comunque in contrasto con la statuizione del Giudice di prime cure. Al contrario, l'area su cui insisterebbe l'intervento non ricade in una zona soggetta a vincolo paesaggistico, ad eccezione della parte interessata dalla fascia di rispetto dal fosso di 50 mt, che la Società afferma essere rispettata.

7. Sotto altro profilo, con la proposizione dell'appello incidentale la Edilavinia s.r.l. intende contestare la sentenza nella parte in cui ha ritenuto legittimo il nuovo parere negativo reso dalla Regione Lazio.

7.1 In relazione al primo motivo di ricorso, rileva che l'art. 10-*bis* l. n. 241/1990 era già entrato in vigore al momento del procedimento incardinato dalla nuova conferenza di servizi; detta conferenza di servizi è stata indetta dal Comune con nota del 28 dicembre 2022, dopo la decisione di annullamento del precedente diniego, e sarebbe soggetta necessariamente alle norme procedurali nel frattempo intervenute e quindi anche alla novellata disposizione dell'art. 10-*bis* legge n. 241/90.

7.2 In relazione al secondo motivo, l'appellante incidentale insiste nel ritenere l'applicabilità dell'art. 3-*ter* della l.r. n. 21/2009 e, per l'effetto, la non necessità di ricorrere alle procedure di variante previste dalla L.R. n. 36/1987 o di ripercorrere l'*iter* approvativo dell'accordo di programma. Il giudice di primo grado aveva ritenuto che il fatto che la Regione avrebbe addotto tali nuove ragioni in sede di riedizione del potere non rappresenterebbe una violazione o elusione della pronuncia da ottemperare costituendo una inammissibile integrazione postuma e pertanto non utilizzabile ai fini decisori.

L'appellante incidentale sostiene invece che nel momento in cui la Regione andava a integrare, in corso di giudizio, la motivazione del proprio parere, e questa era ritenuta

inammissibile perché "nuova", non poteva poi riproporla puramente e semplicemente nel nuovo parere perché la declaratoria di inammissibilità ne avrebbe impedito la riproposizione.

Inoltre l'appellante evidenzia che l' art. 3-ter della l.r. 21/2009 comprende, dunque, nell'effetto di variante tutti i necessari adeguamenti, ivi compresi quelli relativi alle opere di urbanizzazione, agli standard e ai parcheggi rendendo superflua l'adozione della variante medesima.

Infine, la società ripropone le censure già proposte in seno alla memoria di replica non notificata, del 19 gennaio 2024, dichiarata inammissibile dal Giudice di prime cure sostenendo che si tratterebbe di un profilo di nullità che affligge il parere regionale.

Si costituisce in giudizio la Regione Lazio con memoria di stile, al fine di resistere agli appelli proposti.

8. Il ricorso principale è infondato.

Le questioni sollevate dall'appellante riguardano principalmente due aspetti: il primo relativo alla nuova partecipazione della Sovrintendenza alla conferenza di servizi ed il secondo alla perfezionabilità del silenzio assenso in carenza di conformità a legge dell'istanza proposta.

8.1 Al riguardo, in relazione al primo profilo evidenziato- partecipazione della Sovrintendenza alla Conferenza di servizi a seguito della decisione del T.a.r. 15514/2022- va rilevato che la statuizione della richiamata sentenza ottemperanda era chiara in quanto imponeva il riesercizio del potere solo all'amministrazione regionale; conseguentemente sulla base della sentenza ottemperanda la Sovrintendenza non aveva titolo per una nuova espressione del parere.

Va ancora rilevato che la sentenza ottemperanda aveva riguardo alla determinazione dirigenziale della Città di Albano Laziale, Settore IV, n. R.G. 1063 del 9 luglio 2018 (n. Settoriale 133 del 5 luglio 2018), recante la dichiarazione di conclusione negativa della conferenza di servizi ed il diniego del permesso di costruire sulla base degli esiti della conferenza di servizi del 28 marzo 2018 il cui verbale è agli atti di causa; da detto verbale emerge che la Sovrintendenza è stata regolarmente invitata e non risulta alcun parere.

A tal riguardo secondo giurisprudenza di questa Sezione, (*cf.* Consiglio di Stato, sezione IV, 2 ottobre 2023, n. 8610) l'istituto del silenzio assenso orizzontale è applicabile anche al parere della Soprintendenza per cui il parere della stessa reso tardivamente nell'ambito di una conferenza di servizi è *tamquam non esset*.

In particolare si è ritenuto, condivisibilmente, che l'art. 17-bis l.241/1990 è destinato ad applicarsi solo ai procedimenti caratterizzati da una fase decisoria pluristrutturata e, dunque, nei casi in cui l'atto da acquisire, al di là del *nomen iuris*, abbia valenza co-decisoria, come nella fattispecie in esame.

Con la disposizione dell'art 17 - bis della l. 241/1990 il legislatore, attraverso gli istituti di

semplificazione di cui agli artt. 14-*bis*) e 17-*bis*) ha cercato di raggiungere 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. La protezione del valore paesaggistico attribuisce, infatti, all'amministrazione statale preposta non solo diritti ma anche "doveri e responsabilità"; in ogni caso le valutazioni della Sovrintendenza possono essere esplicitate entro un termine ferma restando in caso di mancata attivazione entro i termini, la possibilità della Soprintendenza di poter agire in autotutela secondo il principio del *contrarius actus* come anche di chiedere il riesame degli esiti della Conferenza di servizi ex art. art 14 - *quater*, comma 2, l. 241/1990.

Ne consegue che, ex art. 17 - *bis* l.241/1990 è maturato il silenzio assenso per il tramite del quale l'appellante ha concorso alla formazione del provvedimento impugnato.

E va comunque aggiunto che comunque l'odierno appellante, per i vizi ora proposti in sede di ottemperanza, avrebbe dovuto agire mediante appello alla decisione ottemperanda.

8.2. Quanto alla seconda censura sollevata dall'appellante circa l'impossibilità della formazione del silenzio per mancanza della corrispondenza della fattispecie alle disposizioni vigenti

Va rilevato che secondo la giurisprudenza in materia, il silenzio assenso si forma e produce effetti anche in caso di istanza non conforme alla disciplina sostanziale, in quanto l'impostazione che porta a "convertire" i requisiti di validità della fattispecie silenziosa in altrettanti elementi costitutivi necessari al suo perfezionamento vanificherebbe in radice le finalità di semplificazione dell'istituto; nessun vantaggio infatti avrebbe l'operatore se l'amministrazione potesse, senza oneri e vincoli procedurali, in qualunque tempo disconoscere gli effetti della domanda. L'obiettivo di semplificazione perseguito dal legislatore con l'istituto del silenzio assenso – rendere più spediti i rapporti tra amministrazione e cittadini, senza sottrarre l'attività al controllo dell'amministrazione – viene realizzato stabilendo che il potere (primario) di provvedere viene meno con il decorso del termine procedimentale, residuando successivamente la sola possibilità di intervenire in autotutela sull'assetto di interessi formatosi 'silenziosamente' (*cfr.* Consiglio di Stato, sezione VII, 9 aprile 2025, n. 3051).

Al riguardo in ogni caso la questione dell'inedificabilità doveva essere sollevata nella conferenza di servizi del 28 marzo 2018 di cui alla sentenza ottemperanda alla quale la Sovrintendenza non ha partecipato; in tal caso quindi sarebbe stato piuttosto onere della Sovrintendenza chiedere il riesame, sin da quel momento, degli esiti della Conferenza ex art 14 - *quater*, comma 2, l. 241/1990; ovvero nei termini porre in essere un *contrarius actus* ma non attendere, come avvenuto, la via giurisdizionale in fase di ottemperanza.

E' comunque necessario rilevare che le conclusioni cui perviene in questa sede il Collegio sono collegate al vigente PRUSST ferme restando le diverse valutazioni che in relazione alla sua attuazione le amministrazioni porranno in essere.

9. Quanto all'appello incidentale anche esso è infondato.

9.1 In relazione al primo motivo è infondato

L'appellante rilava che sarebbe stata violata la disposizione dell'art. 10-*bis* legge n. 241/90 cit., come novellato dall'art. 12, comma 1, lett. e) del D.L. 16 luglio 2020 n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020 n. 120 che dispone che in caso di annullamento in giudizio del provvedimento *"...nell'esercitare nuovamente il suo potere l'amministrazione non può addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato"*.

Come già rilevato dal Giudice di primo grado il comma 1 dell'art. 10-*bis* della L. n. 241/1990 obbliga l'amministrazione procedente a esplicitare sin dall'adozione del primo provvedimento sfavorevole tutti gli elementi ostativi emergenti dall'istruttoria compiuta, potendo il secondo diniego, adottato in sede di riesercizio del potere, essere motivato soltanto sulla scorta di elementi fino ad allora non emersi nel corso dell'istruttoria e non di elementi noti e non esplicitati. La disposizione in esame ha carattere innovativo, non avendo valenza interpretativa o ricognitiva di un precetto già esistente a livello di principio generale. La norma, imponendo un limite sostanziale al potere amministrativo, è applicabile solo ai procedimenti iniziati dopo la sua entrata in vigore, inteso come il procedimento iniziale e non quello di riesercizio del potere a seguito di annullamento, in quanto è al momento dell'esercizio iniziale che l'amministrazione deve essere gravata dell'obbligo di prendere in esame e porre come motivo di eventuale rigetto tutti gli elementi emersi in sede procedimentale (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 04/08/2022, n. 6829).

Nel caso specifico, il procedimento consegue ad una istanza di rilascio di permesso di costruire presentata nel mese di maggio del 2017 e quindi in epoca antecedente alla entrata in vigore della citata modifica; ed è a quel momento che occorre rifarsi, proprio in considerazione del fatto che nella fase iniziale del procedimento va esplicitata in modo completa la motivazione che non è integrabile in caso di annullamento giurisdizionale sulla base della novella successivamente intervenuta.

9.2 Quanto al secondo motivo, si sostiene che nel momento in cui la Regione andava a integrare, in corso di giudizio, la motivazione del proprio parere, e questa era ritenuta inammissibile perché "nuova", non poteva poi riproporla puramente e semplicemente nel nuovo parere reso in conferenza di servizi perché la declaratoria di inammissibilità ne avrebbe impedito la riproposizione.

Il motivo è infondato.

Al riguardo la sentenza ottemperanda non ha disatteso i rilievi formulati dalla Regione in sede giurisdizionale, bensì si è limitata unicamente a rilevarne, in via pregiudiziale, la "non utilizzabilità" ai fini decisorii; quindi come già rilevato in primo grado non vi è violazione del giudicato restando alla Regione la possibilità di esprimere nuove valutazioni in sede di riesercizio del potere.

In ogni caso la questione sollevata dall'appellante incidentale poteva formare motivo di appello alla sentenza ottemperanda e non costituire vizio dell'inottemperanza.

Sempre nel secondo motivo l'appellante incidentale rileva ancora sul tema che non sussisteva la necessità di ricorrere alle procedure di variante previste dalla l.r. 36/87, ovvero di ripercorrere l'iter approvativo dell'accordo di programma, perché l'effetto di variante discenderebbe dalla previsione dell'art. 3-ter comma 3 della L.R. 21/2009, avente carattere di specialità e quindi contenuto derogatorio rendendo superfluo ricorrere alla variante dello strumento urbanistico.

Al riguardo richiama l'art. 3-ter L.R. 21/2009, il quale dispone che

"Nelle aree edificabili libere, in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali, vigenti o adottati, con destinazione non residenziale nell'ambito dei piani e programmi attuativi di iniziativa pubblica o privata nonché di ogni atto deliberativo comunale avente efficacia di atto attuativo dello strumento urbanistico generale adottati alla data del 31 dicembre 2013, ancorché decaduti...è consentito il cambio della destinazione d'uso della superficie utile lorda non residenziale, prevista dal piano nella stessa area, per la realizzazione di immobili ad uso residenziale...La realizzazione degli interventi di cui al presente comma è subordinata all'esistenza, all'adeguamento o alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria di cui all'articolo 16 del D.P.R. 380/2001, al rispetto delle altezze e delle distanze previste dagli articoli 8 e 9 del decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 nonché alla dotazione di parcheggi di cui all'articolo 41-sexies della l. 1150/1942 e successive modifiche...".

Da ciò fa conseguire che nell'effetto di variante rientrano tutti i necessari adeguamenti, ivi compresi quelli relativi alle opere di urbanizzazione, agli standard e ai parcheggi.

Al riguardo è condivisibile la valutazione del giudice di primo grado sulla scorta della quale lo specifico *thema decidendum* oggetto del precedente giudizio riguardava la possibilità di ricondurre anche il PRUSST "*Latium Vetus*" tra i "*piani e programmi attuativi*" di cui al comma 3 del citato art. 3-ter L.R. n. 21/2009; da ciò ne consegue che il giudicato amministrativo riguarda proprio detta riconducibilità ma restano salve le ulteriori valutazioni della Regione.

Infine sempre nel secondo motivo ripropone la censura (proposta in seno alla memoria di replica non notificata, del 19 gennaio 2024) dichiarata inammissibile dal Giudice di prime cure con la quale si evidenziava che l'art. 1-bis comma 2, l.r. n. 36/1987 stabilisce che non costituiscono varianti le modifiche a piani attuativi comunque denominati quando riguardano delle fattispecie che si ravvisano anche nel progetto in questione; sulla scorta di ciò in base all' art. 6 comma 2 L.R. 22/97, richiamato dal comma 3 dell'art 1 bis della l.r. 36/1987 "*le predette modifiche sono autorizzate dal competente organo comunale abilitato al rilascio della concessione edilizia*".

Al riguardo sostiene trattarsi di un profilo di nullità, consentendo la sua riproposizione nel presente grado di appello.

Il motivo è inammissibile

Come da giurisprudenza consolidata non è possibile dedurre genericamente un vizio, occorrendo, invece, precisare il profilo sotto il quale il vizio venga dedotto oltre ad indicare tutte quelle circostanze dalle quali possa desumersi che lo stesso effettivamente sussista, pena l'inammissibilità per genericità della censura proposta.

Nel caso specifico l'appellante non indica i motivi della nullità e la differenza con l'invalidità e pertanto la censura è inammissibile.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), respinge l'appello.

Condanna l'appellante al pagamento, in favore di Edilavinia, delle spese di giudizio, che liquida in complessivi €. 6.000,00 (euro seimila/00), oltre accessori come per legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Gambato Spisani, Presidente FF

Silvia Martino, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Riccardo Carpino, Consigliere, Estensore