

PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO: Consiglio di Stato - Sezione Quarta - Sentenza 25 giugno 2025, n. 5535.

1. Procedimento amministrativo – Conferenza di servizi – Determinazione conclusiva – Annullamento in autotutela – Previo annullamento degli atti sostituiti dalla determinazione finale della conferenza di servizi -Non è necessaria -Ragioni.

2. Procedimento amministrativo – Conferenza di servizi – Assenza delle Amministrazioni invitate – Silenzio/Assenso -Sussistenza - Limiti: questioni che costituiscono oggetto della conferenza.

1. Ai fini dell'annullamento in autotutela della determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi non è richiesto dalla legge il previo annullamento di tutti gli atti che vengono sostituiti da tale determinazione finale.

Pertanto, occorre ribadire quanto già correttamente affermato dal primo giudice, ossia che non è necessario il previo annullamento del permesso di costruire in quanto tale titolo viene sostituito ad ogni effetto dall'autorizzazione unica, essendo quest'ultima l'unico titolo legittimante.

2. Ai sensi dell'art. 14-ter, comma 7, l. n. 241 del 1990, l'assenso delle amministrazioni assenti può ritenersi acquisito solo con riferimento alle questioni che costituiscono oggetto della conferenza.

Nel caso di specie, il primo giudice ha ben motivato in punto di fatto in ordine alla esatta individuazione dell'oggetto della conferenza di servizi, da identificarsi appunto dell'annullamento in autotutela dell'autorizzazione unica e non già nella sua conferma

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Castelpizzuto, del Comune di Isernia, dell'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale, della Regione Molise, della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio del Molise e del Corpo Nazionale Vigili del Fuoco;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 febbraio 2025 il Cons. Rosario Carrano e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Il SUAP del Comune di Isernia ha rilasciato alla società Santa Croce s.r.l. un'autorizzazione unica (n. 106 del 31 marzo 2021) per l'ampliamento di un opificio all'esito di un'apposita conferenza di servizi, inclusiva anche del permesso di costruire rilasciato dal Comune di Castelpizzuto (permesso di costruire n. 2 del 23 marzo 2021).

A seguito del verificarsi di una situazione di grave pericolo per dissesto idrogeologico dell'area in questione, il Comune di Castelpizzuto ha sollecitato il SUAP ad avviare il procedimento di

annullamento in autotutela dell'autorizzazione unica, previa indizione di una nuova conferenza di servizi.

2. – Il SUAP, pertanto, ha provveduto a sospendere il provvedimento per 30 giorni, convocando d'urgenza una nuova conferenza di servizi e dichiarando di poter procedere all'annullamento in autotutela del titolo stesso solo dopo il previo annullamento del permesso di costruire da parte del Comune di Castelpizzuto.

3. – Il Comune, da parte sua, si è opposto a tale richiesta di annullamento in autotutela, proponendo un ricorso al T.a.r. (ricorso n. 61 del 2022)

4. – Il SUAP, quindi, in mancanza del suddetto atto di annullamento d'ufficio da parte del Comune di Castelpizzuto, ha confermato l'autorizzazione unica con provvedimento n. 183 del 18 marzo 2022 (impugnato con motivi aggiunti).

5. – Con la sentenza impugnata, il T.a.r.: a) ha respinto l'eccezione di difetto di giurisdizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche (punto 9 della sentenza impugnata); b) ha estromesso dal giudizio i Ministeri, l'Autorità di Bacino e la Regione, per difetto di legittimazione passiva (punto 10 della sentenza impugnata); c) ha dichiarato l'improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse del ricorso principale (punto 13 della sentenza impugnata), mentre ha accolto i motivi aggiunti.

5.1. – In particolare, il giudice di primo grado ha escluso il carattere pregiudiziale dell'annullamento del titolo edilizio rispetto all'autorizzazione unica (secondo motivo aggiunto), dal momento che quest'ultima sostituisce tutti gli atti di assenso (punto 14.4 della sentenza impugnata) e ha ritenuto che l'assenza delle amministrazioni convocate alla conferenza di servizi avente ad oggetto l'annullamento in autotutela della suddetta autorizzazione (terzo e quarto motivo aggiunto) fosse da equiparare all'assenso rispetto all'annullamento e non già rispetto al titolo autorizzatorio (punto 14.5 della sentenza impugnata), con conseguente formazione di una posizione prevalente in senso favorevole all'annullamento (punto 14.5.c. della sentenza impugnata).

Pertanto, ha annullato la determinazione del SUAP di Isernia n. 183 del 18 marzo 2022.

6. – Con atto di appello, la società Santa Croce s.r.l. ha impugnato la sentenza.

7. – Con apposite memorie, si sono costituite le amministrazioni resistenti, chiedendo il rigetto del ricorso, oltre ad eccepire l'improcedibilità dell'appello per sopravvenuta carenza di interesse stante la sopravvenuta adozione da parte del SUAP della determinazione n. 169 del 28 febbraio 2023 che, preso atto dell'annullamento giurisdizionale della determinazione SUAP n. 183/2022, ha annullato l'autorizzazione unica n. 106/2021.

8. – All'udienza pubblica del 27 febbraio 2025, la causa è stata trattenuta per la decisione.

9. – Preliminarmente, deve essere respinta l'eccezione di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse sollevata dal Comune (pag. 13 e 14 della memoria del 27 gennaio 2025).

Invero, la sopravvenuta adozione da parte del SUAP della determinazione n. 169 del 28 febbraio 2023 che, preso atto dell'annullamento giurisdizionale della determinazione SUAP n. 183/2022, ha annullato l'autorizzazione unica n. 106/2021, non fa venir meno l'interesse della società appellante alla decisione della presente controversia, trattandosi di una mera ottemperanza ad un ordine giudiziale (cfr. pag. 3 della memoria di parte appellante del 6 febbraio 2025, ove si ribadisce la permanenza dell'interesse ad agire).

10. – Sempre in via preliminare, il Collegio ritiene di poter trattare congiuntamente i motivi di appello in quanto strettamente connessi.

Tali motivi si fondano sui seguenti due assunti: a) la necessità del previo annullamento del permesso di costruire al fine di poter procedere all'annullamento dell'autorizzazione unica (pag. 10-19 dell'appello); b) l'assenza delle amministrazioni alla conferenza di servizi sarebbe da intendersi come conferma del titolo autorizzatorio e non già dell'annullamento, in quanto l'oggetto della conferenza di servizi non sarebbe stato l'annullamento del titolo ma l'acquisizione dei pareri mancanti (pag. 19-21 dell'appello).

11. – Tali assunti sono infondati.

A tal proposito, occorre preliminarmente delimitare il tema del decidere. L'oggetto della presente controversia, infatti, non è costituito dalla legittimità del permesso di costruire o dell'autorizzazione unica, in quanto le questioni che qui vengono in rilievo sono, da un lato, quella di stabilire se, ai fini dell'annullamento in autotutela dell'autorizzazione unica, sia necessario o meno annullare prima il permesso di costruire rilasciato nell'ambito della conferenza di servizi e, dall'altro lato, quale sia il valore da attribuire alla posizione delle amministrazioni assenti alla specifica conferenza di servizi oggetto di causa.

12. – Con riguardo alla prima questione, occorre innanzitutto richiamare la normativa di riferimento. Invero, l'art. 7 del d.P.R. n. 160 del 2010, in tema di semplificazione e riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive, stabilisce che *“il provvedimento conclusivo del procedimento, assunto nei termini di cui agli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, è, ad ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell'intervento e per lo svolgimento delle attività richieste”*.

A sua volta, l'art. 14-*quater* della legge n. 241 del 1990, espressamente richiamato dal suddetto art. 7, d.P.R. n. 160 del 2010, dispone che la *“determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'Amministrazione procedente all'esito della stessa, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati”* (comma 1).

Inoltre, si prevede che le *“amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza possono sollecitare con congrua motivazione l'amministrazione procedente ad assumere, previa indizione di una nuova conferenza, determinazioni in via di autotutela ai sensi dell'art. 21-nonies”* (comma 2, primo periodo).

12.1. – Orbene, dal combinato disposto di tali norme, si evince chiaramente come ai fini dell'annullamento in autotutela della determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi non sia richiesto dalla legge il previo annullamento di tutti gli atti (nella specie, il permesso di costruire) che vengono sostituiti da tale determinazione finale.

Pertanto, occorre ribadire quanto già correttamente affermato dal primo giudice, ossia che non è necessario il previo annullamento del permesso di costruire in quanto tale titolo viene sostituito ad ogni effetto dall'autorizzazione unica, essendo quest'ultima l'unico titolo legittimante.

12.2. – La parte appellante, inoltre, ha censurato anche alcuni *obiter dictum* contenuti nella sentenza impugnata, come la parte in cui si afferma che le amministrazioni concorderebbero sulla illegittimità sia dell'autorizzazione unica che del permesso di costruire (pag. 7-10 dell'appello).

Tale questione, però, è del tutto irrilevante ai fini che qui interessano, avuto riguardo ai limiti del presente giudizio per come sopra precisati.

13. – Con riferimento al secondo aspetto, occorre preliminarmente precisare che la questione dell'assenso delle pubbliche amministrazioni assenti alla conferenza di servizi dipende dall'oggetto della conferenza stessa.

Infatti, l'art. 14-ter, comma 7, della legge n. 241 del 1990, stabilisce che *“l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14-quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle Amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti. Si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza”*.

Dal chiaro tenore letterale della norma, si evince quindi che l'assenso delle amministrazioni assenti può ritenersi acquisito solo con riferimento alle questioni che costituiscono oggetto della conferenza. Nel caso di specie, il primo giudice ha ben motivato in punto di fatto in ordine alla esatta individuazione dell'oggetto della conferenza di servizi, da identificarsi appunto dell'annullamento in autotutela dell'autorizzazione unica e non già nella sua conferma (pag. 15 e 16 della sentenza impugnata).

In particolare, come si evince dalla nota del S.U.A.P. di Isernia assunta al prot. n. 49522 del 9.12.2021, la nuova conferenza di servizi di cui si tratta era stata indetta *“al fine di consentire alle Amministrazioni competenti, preposte alla tutela dei rispettivi vincoli e al rilascio di pareri di competenza, di poter rilasciare tutte le loro determinazioni all’esito dell’emersa problematica segnalata dal Comune di Castelpizzuto come da nota allegata”*, ossia per procedere ad *“assumere determinazioni in via di autotutela ex L. 241/1990”*.

L’oggetto dei lavori della conferenza di servizi era quindi, con sufficiente chiarezza, quello di assumere le determinazioni del caso in ordine alla richiesta di annullamento in autotutela dell’autorizzazione unica n. 206/2021.

Non a caso, entrambi i rappresentanti dei due Comuni di Castelpizzuto e di Isernia, come attesta il verbale della seduta della conferenza di servizi tenutasi il 17 dicembre 2021, hanno dichiarato allora la loro volontà di procedere *“all’annullamento dell’autorizzazione unica in maniera tempestiva, così come richiesto”*.

Pertanto, la stessa Avvocatura di Stato, nel costituirsi in giudizio in primo grado per l’Autorità di Bacino Distrettuale, ha motivato l’assenza ai lavori della conferenza di servizi di quest’ultima Amministrazione mettendo in chiara evidenza come *“l’oggetto di convocazione concerneva l’annullamento in autotutela dell’Autorizzazione Unica n. 106 del 31.3.2021, ai sensi dell’art. 21 nonies della Legge n. 241/90, previo annullamento da parte del Comune di Castelpizzuto del proprio parere favorevole”* (cfr. pag. 15-16 della sentenza impugnata).

Non può nemmeno condividersi l’assunto di parte appellante secondo cui l’oggetto della conferenza di servizi sarebbe stata l’acquisizione dei pareri mancanti.

Invero, la mancanza di alcuni pareri da parte delle amministrazioni competenti (in particolare l’autorità di bacino) rappresentava il motivo della richiesta di annullamento in autotutela, ma non già l’oggetto della conferenza di servizi (pag. 3 dell’istanza del Comune di Castelpizzuto di annullamento in autotutela – doc. 12 del fascicolo di primo grado).

Ne consegue, quindi, l’infondatezza delle relative censure formulate sul punto nell’atto di appello.

14. – In conclusione, quindi, l’appello deve essere respinto.

15. – Le spese di lite possono essere compensate stante la novità della questione trattata.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere

Rosario Carrano, Consigliere, Estensore