

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 00077/2021 REG.RIC.
N. 01411/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 77 del 2021, proposto da La Cava S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Dati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Parco Regionale delle Alpi Apuane, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocata Barbara Mancino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Comune di Stazzema, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 1411 del 2025, proposto da La Cava S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Dati e Simone Leo, con domicilio digitale come da PEC da

Registri di Giustizia;

contro

Regione Toscana, Parco Regionale Alpi Apuane, ciascuno in persona del proprio legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocata Barbara Mancino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di Stazzema, in persona del Sindaco pro tempore, Unione dei Comuni della Versilia, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituiti in giudizio;

Azienda Usl Toscana Nord Ovest, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Dorino Tamagnini, Matteo Orlandini e Luca Cei, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 77 del 2021:

- della Pronuncia di Compatibilità Ambientale, Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale n.19 del 26 ottobre 2020 del Parco Regionale delle Alpi Apuane, comunicata alla ricorrente in data 28 ottobre 2020;

- di ogni eventuale altro atto presupposto, connesso, conseguente e successivo, anche sconosciuto alla ricorrente;

quanto al ricorso n. 1411 del 2025:

per l'annullamento

con il ricorso introduttivo:

- del provvedimento, assunto all'esito della conferenza dei servizi svoltasi in data 20 dicembre 2024, di cui all'atto protocollo 1264 del 18 marzo 2025 emesso dal Parco Regionale delle Alpi Apuane, comunicato alla ricorrente in pari data, contenente il verbale della relativa riunione con tutti i relativi allegati, con il quale sono state chieste alla ricorrente “*le integrazioni contenute nel presente verbale e nei relativi allegati*”, in relazione al procedimento di valutazione di impatto ambientale nonché di rilascio di provvedimento autorizzativo unico ai sensi

dell'articolo 27 *bis* del D. Lgs. 152/2006, in relazione, a seguito di istanza della ricorrente, al piano di coltivazione della Cava Francia, Bacino estrattivo Monte Costa, posta nel Comune di Stazzema;

- per quanto occorrer possa, nella denegata ipotesi in cui si ritenga applicabile al caso di specie, dell'articolo 40 del Piano Regionale delle Cave, approvato con deliberazione del consiglio regionale n.47 del 21 luglio 2020, pubblicata sul BURT n. 34, parte II, del 19 agosto 2020;

- di ogni eventuale altro atto presupposto, connesso, conseguente e successivo, anche sconosciuto alla ricorrente;

e per accertare e dichiarare

- che, stante la scadenza del termine perentorio entro cui si deve concludere la conferenza dei servizi, è obbligo assumere la determinazione motivata di conclusione della conferenza e che, alla luce degli esiti della conferenza dei servizi del 20 dicembre 2024, vi sono tutte le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione unica *ex* articolo 27 *bis* del D. Lgs. 152/2006 per l'esercizio dell'attività estrattiva in relazione alla c.d. Cava Francia, con conseguente pronuncia di condanna all'assunzione di determinazione motivata di conclusione della conferenza e, segnatamente, al rilascio della detta autorizzazione unica;

con il ricorso per motivi aggiunti depositato dalla ricorrente il 25 settembre 2025:

- del provvedimento di archiviazione Prot. N.3615 del 21 agosto 2025, emesso dal Parco Regionale delle Alpi Apuane e comunicato alla ricorrente in pari data, del procedimento di valutazione di impatto ambientale nonché di rilascio di provvedimento autorizzativo unico ai sensi dell'articolo 27 *bis* del D. Lgs. 152/2006, in relazione, a seguito di istanza della ricorrente, al piano di coltivazione della Cava Francia, Bacino estrattivo Monte Costa, posta nel Comune di Stazzema;
- per quanto occorrer possa, della comunicazione del Parco Regionale delle Alpi Apuane Prot. N.2785 del 26 giugno 2025 di sollecito dell'invio della documentazione di cui al verbale della conferenza dei servizi del 20 dicembre

2024, comunicato alla ricorrente in pari data;

- per quanto occorrer possa, del provvedimento, assunto all'esito della conferenza dei servizi svoltasi in data 20 dicembre 2024, di cui all'atto protocollo 1264 del 18 marzo 2025 emesso dal Parco Regionale delle Alpi Apuane, comunicato alla ricorrente in pari data, contenente il verbale della relativa riunione con tutti i relativi allegati, con il quale sono state chieste alla ricorrente *‘le integrazioni contenute nel presente verbale e nei relativi allegati’*;

- per quanto occorrer possa, nella denegata ipotesi in cui si ritenga applicabile al caso di specie, dell'articolo 40 del Piano Regionale delle Cave, approvato con deliberazione del consiglio regionale n.47 del 21 luglio 2020, pubblicata sul BURT n. 34, parte II, del 19 agosto 2020;

- di ogni eventuale altro atto presupposto, connesso, conseguente e successivo, anche sconosciuto alla ricorrente;

e per accertare e dichiarare che, stante la scadenza del termine perentorio entro cui si deve concludere la conferenza dei servizi, è obbligo assumere la determinazione motivata di conclusione della conferenza e che, alla luce degli esiti della conferenza dei servizi del 20 dicembre 2024, vi sono tutte le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione unica *ex* articolo 27 *bis* del D. Lgs. 152/2006 per l'esercizio dell'attività estrattiva in relazione alla c.d. Cava Francia, con conseguente pronuncia di condanna all'assunzione di determinazione motivata di conclusione della conferenza e, segnatamente, al rilascio della detta autorizzazione unica.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Parco Regionale delle Alpi Apuane, della Regione Toscana e dell'Azienda Usl Toscana Nord Ovest;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 9 giugno 2026 la dott.ssa Katiuscia Papi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società La Cava S.r.l. in data 15 febbraio 2020 presentava al Parco Regionale Alpi Apuane un'istanza, ai sensi dell'articolo 23, comma 1, e dell'articolo 27 *bis*, del Decreto Legislativo n.152/2006, per ottenere l'autorizzazione al progetto di coltivazione della cava denominata "Francia Est", contestualmente presentato. La cava Francia Est è situata nel Comune di Stazzema, ed è individuata nel Piano Regionale Cave, approvato con delibera del Consiglio Regionale n. 47/2020 ai sensi della L.R. 35/2015 in materia di attività estrattive, all'interno del giacimento denominato "*Bacino Monte Costa – Cava Francia*".

All'esito della conferenza di servizi prevista dall'art. 27 *bis* D. Lgs. 152/2006, con provvedimento n. 19 del 26 ottobre 2020, il Parco Regionale delle Alpi Apuane stabiliva di non rilasciare la pronuncia di compatibilità ambientale, comprensiva del provvedimento autorizzatorio unico regionale di cui all'art. 27 *bis* D. Lgs. 152/2006, in quanto vi erano state cinque amministrazioni che avevano emesso parere favorevole, e cinque, la cui pronuncia era stata ritenuta prevalente in quanto «*competenti in materia ambientale, paesaggistica e di tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro*», che si erano invece pronunciate negativamente.

2. Con l'atto introduttivo della causa R.G. 77/2021 la società La Cava S.r.l. impugnava il suddetto provvedimento di diniego chiedendone l'annullamento per i dedotti vizi di violazione di legge ed eccesso di potere, articolati sotto plurimi profili.

Si costituiva in giudizio il Parco Regionale delle Alpi Apuane, instando per la reiezione del ricorso ed eccependone in sede pregiudiziale l'improcedibilità, per avere la società istante presentato *medio tempore* al Parco un nuovo progetto di coltivazione, riguardante (anche) l'area di escavazione oggetto del gravame R.G. 77/2021.

3. In effetti, con istanza rivolta al medesimo Parco Regionale Alpi Apuane in data 16 agosto 2023 la società La Cava S.r.l. chiedeva l'attivazione della procedura di

valutazione di impatto ambientale e il rilascio dei provvedimenti autorizzativi di cui all'art. 27 *bis* D. Lgs. 152/2006, per un nuovo e diverso progetto di coltivazione dell'intera Cava Francia, nella quale è ricompresa la Cava Francia Est, che costituiva oggetto della richiesta di cui al precedente punto 1.

4. Si avviava nuovamente il procedimento di cui all'art. 27 *bis* D. Lgs. 152/2006, e la conferenza di servizi ivi prevista. Dopo alcune riunioni interlocutorie, a seguito delle quali si chiedeva alla società istante di produrre documentazione integrativa, all'esito della riunione della conferenza di servizi del 20 dicembre 2024 il Parco, recepiti i contributi delle Amministrazioni coinvolte, stabiliva di «*sospende[re] l'esame dell'istanza e richiede[re] le integrazioni contenute nel presente verbale e negli allegati*». In particolare, dal verbale si evince che l'Unione Comuni della Versilia, l'AUSL Toscana Nord Ovest, ARPAT e il Parco stesso indicavano la necessità di acquisire documentazione integrativa, mentre il Comune di Stazzema si riservava alcune valutazioni relative all'applicabilità dell'art. 40 comma 2 del Piano Regionale Cave, che prevedeva la non autorizzabilità di nuove escavazioni prima dell'avvenuta armonizzazione degli strumenti urbanistici comunali con il medesimo Piano.

5. Con l'atto introduttivo del ricorso R.G. 1411/2025 la società La Cava S.r.l. impugnava il verbale della conferenza di servizi del 20 dicembre 2024, nonché la sospensione e le richieste di integrazione documentale ivi disposte, deducendone l'illegittimità per i ritenuti vizi di violazione di legge ed eccesso di potere, variamente articolati. Chiedeva altresì la concessione della tutela cautelare.

6. Si costituivano in giudizio la AUSL, la Regione e il Parco, che instavano per la reiezione del ricorso, evidenziandone l'infondatezza nel merito. La Regione e il Parco eccepivano altresì, in sede preliminare, l'inammissibilità del gravame, stante la natura endoprocedimentale e non lesiva del verbale impugnato.

7. La domanda cautelare, trattata alla camera di consiglio del 18 giugno 2025, era respinta dalla Sezione con l'ordinanza n. 328/2025, in considerazione della dubbia

ammissibilità dell'impugnazione proposta, e per l'assenza di *periculum in mora*.

8. In conseguenza del pronunciamento cautelare, La Cava S.r.l., in data 25 luglio 2025, trasmetteva al Parco Regionale delle Alpi Apuane una PEC di riscontro contenente la relazione tecnica redatta dall'ingegnera Claudia Chiappino.

8.1. Il Parco, con atto unilaterale del 21 agosto 2025, senza previa convocazione della conferenza, disponeva l'archiviazione del procedimento, con la seguente motivazione: *«la relazione esplicativa reitera sostanzialmente rilievi già evidenziati al TAR dalla stessa ditta e quindi si tratta di questioni sub iudice. Stante l'ordinanza cautelare del TAR n. 328/2025 che ha respinto la domanda di sospensione del provvedimento del Parco, tale provvedimento - medio tempore, ovvero nelle more del giudizio – rimane pertanto valido ed efficace. Con queste motivazioni si comunica che, non avendo la Ditta presentato le integrazioni richieste nei tempi assegnati, la pratica viene archiviata»*.

9. Con ricorso per motivi aggiunti depositato da La Cava S.r.l. il 25 settembre 2025, la società ricorrente chiedeva l'annullamento, previa sospensione cautelare dell'efficacia, dell'atto che disponeva l'archiviazione del procedimento, deducendone l'illegittimità per incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere, declinati su vari motivi, meglio specificati nel prosieguo della trattazione.

10. La AUSL, la Regione e il Parco resistevano anche ai motivi aggiunti, dei quali deducevano l'infondatezza.

11. La domanda cautelare, proposta incidentalmente al ricorso ex art. 43 c.p.a., veniva trattata alla camera di consiglio del 15 ottobre 2025, ed era accolta con ordinanza n. 572/2025 di questa Sezione, che ai sensi dell'art. 55 comma 10 c.p.a. fissava l'udienza di merito.

12. All'udienza pubblica del 9 giugno 2026 i ricorsi nn. R.G. 77/2021 e 1411/2025 erano entrambi trattenuti in decisione.

13. Il collegio ritiene, in primo luogo, che le due cause nn. R.G. 77/2021 e 1411/2025 debbano essere riunite, siccome oggettivamente connesse. Le stesse riguardano infatti diversi progetti di coltivazione che afferiscono alla medesima

area di escavazione (Cava Francia Est, zona comune ai progetti presentati da La Cava S.r.l. nel 2020 e nel 2023), e contengono censure in gran parte sovrapponibili.

14. Si procede con la disamina del ricorso R.G. 77/2021, in ordine al quale occorre preliminarmente esaminare l'eccezione di improcedibilità, sollevata dall'Amministrazione resistente.

L'eccezione è fondata.

Attraverso la presentazione del nuovo progetto di escavazione del 2023, invero, la società La Cava S.r.l. ha adottato una condotta concludente rispetto alla volontà di rinunciare all'esecuzione del precedente progetto, proposto nel 2020. Ed effettivamente, la successiva elaborazione e richiesta di autorizzazione, da parte della ricorrente, per un nuovo progetto di coltivazione della Cava Francia est, che nella versione del 2023 si estendeva all'intera area ricompresa nella Cava Francia, è incompatibile con la volontà di realizzare il primo, diverso e più contenuto, progetto.

Da ciò consegue l'insussistenza, in capo alla ricorrente, di un interesse concreto e attuale all'annullamento del diniego del provvedimento autorizzatorio emesso dal Parco nel 2020, da cui discende l'improcedibilità del ricorso n. R.G. 77/2021 per sopravvenuta carenza di interesse, ai sensi dell'art. 35 comma 1 lettera c) c.p.a.

15. Si passa ora allo scrutinio del ricorso n. R.G. 1411/2025, avente ad oggetto, quanto all'atto introduttivo, la sospensione della conferenza di servizi scaturente dal verbale del 20 dicembre 2024, e, con riferimento ai motivi aggiunti, l'archiviazione del procedimento disposta dal Parco Regionale delle Alpi Apuane con atto del 21 agosto 2025.

15.1. Partendo dal ricorso introduttivo, il Collegio esamina *in primis* l'eccezione di inammissibilità, sollevata da parte resistente, che si appalesa fondata.

La determinazione gravata con il ricorso in esame integra un atto endoprocedimentale, che per definizione non è immediatamente lesivo per il destinatario, e non risulta perciò idoneo a incardinare in capo a La Cava S.r.l. un

interesse attuale al relativo annullamento, condizione dell'azione che deve necessariamente sussistere ai fini dell'ammissibilità del ricorso proposto dinanzi al giudice amministrativo.

L'unico caso nel quale l'atto endoprocedimentale può essere autonomamente impugnato è quello in cui lo stesso produca un arresto procedimentale, e cioè un blocco del procedimento, che non può più evolvere in una determinazione favorevole al soggetto privato interessato.

Ciò, tuttavia, non accade nel caso di specie, laddove il verbale della conferenza di servizi del 20 dicembre 2024 si limitava a chiedere alla società la Cava S.r.l. delle integrazioni istruttorie.

Il ricorso introduttivo è dunque inammissibile per carenza originaria di interesse.

15.2. Si procede ora allo scrutinio del ricorso per motivi aggiunti, con il quale veniva impugnato il provvedimento, adottato unilateralmente dal Parco Regionale delle Alpi Apuane, di archiviazione del procedimento per il quale era in corso la conferenza di servizi di cui all'art. 27 *bis* D. Lgs. 152/2006, e si chiedeva la condanna dell'Amministrazione all'emissione dell'autorizzazione richiesta da La Cava S.r.l.

La parte ricorrente evidenziava vari profili di illegittimità dell'atto gravato.

15.2.1. Con il primo motivo aggiunto, veniva dedotta la violazione dell'art. 14 *ter* comma 7 L. 241/1990, dell'art. 27 *bis* commi 7 *bis* e 9 D. Lgs. 152/2006, nonché degli artt. 1 e 3 L. 241/1990.

Relativamente a tali censure, si evidenziava (punto 2.1.1. del ricorso *ex art.* 43 c.p.a.) la sussistenza dei presupposti per il rilascio dell'autorizzazione richiesta, dovendo considerarsi acquisito l'assenso, espresso o tacito, della maggioranza delle Amministrazioni coinvolte nel procedimento. Segnatamente, a parere della parte ricorrente, si erano pronunciate favorevolmente le seguenti amministrazioni: Provincia di Lucca, Autorità di Bacino e Soprintendenza, che non avevano partecipato alla riunione della conferenza del 20 dicembre 2024, nonché la Regione Toscana, che aveva espresso parere favorevole con prescrizioni. Non potevano

inoltre ritenersi motivatamente espressi in senso negativo (e dunque dovevano acquisirsi come favorevoli ai sensi dell'art. 14 ter comma 7 secondo periodo L. 241/1990) i pronunciamenti del Comune di Stazzema (*che si riservava una più approfondita valutazione delle norme di attuazione del Piano regionale cave*); dell'Unione dei Comuni della Versilia (*che dichiarava di necessitare di ulteriore documentazione*); dell'AUSL Toscana Nord (*il cui parere negativo in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro perveniva secondo la ricorrente a conferenza chiusa, dunque non poteva essere preso in considerazione; anche tale Amministrazione chiedeva comunque integrazioni documentali*); dell'ARPAT (*che chiedeva integrazioni istruttorie e secondo la ricorrente non aveva competenze sui singoli provvedimenti autorizzatori sostituiti dal provvedimento finale della conferenza*), del Parco Regionale delle Alpi Apuane (*che evidenziava la carenza documentale del progetto, in primis relativamente all'insufficiente valutazione dell'impatto della viabilità veicolare connessa alla cava sul sito UNESCO costituito dal vicino Palazzo Mediceo*). Sarebbe inoltre irrilevante il parere contrario, basato sull'art. 40 comma 2 delle disposizioni di attuazione al PRC, reso dal Comune di Seravezza (*in quanto la Cava Francia non ricade sul territorio di tale ente civico*). Per conseguenza, si chiedeva quindi la condanna dell'Amministrazione procedente all'emissione dell'autorizzazione chiesta da La Cava S.r.l.

Ancora nel primo motivo aggiunto (punto 2.2.2 del ricorso ex art. 43 c.p.a.) si evidenziava che, in virtù di quanto sopra esposto, l'istruttoria procedimentale, a maggior ragione a seguito dell'ulteriore contributo apportato dalla relazione dell'ingegner Chiappino, risultava completa.

Quanto all'art. 40 del Piano Regionale Cave, lo stesso non avrebbe precluso il rilascio del titolo autorizzatorio richiesto da La Cava S.r.l., in quanto l'area interessata dalla relativa istanza farebbe parte delle aree contigue, il cui adeguamento agli strumenti urbanistici è disciplinato dall'art. 7 comma 1 lettera 'f'

L.R. 35/2015.

15.2.2. Nel secondo motivo aggiunto, invece, la violazione dell'art. 27 *bis* D. Lgs. 152/2006 e degli articoli 1 e 3 L. 241/1990 era invocata sotto un diverso profilo, congiuntamente all'eccesso di potere per difetto e genericità della motivazione.

La ricorrente evidenziava infatti che, dalla disamina del verbale del 20 dicembre 2024, non era chiaro quali integrazioni dovessero essere prodotte, con conseguente illegittimità della disposta archiviazione del procedimento. In ogni caso, la richiesta di integrazioni documentali sarebbe illegittima, in quanto la PA avrebbe potuto pretendere tale contributo istruttorio del privato solo nella fase preparatoria antecedente alla convocazione della conferenza di servizi (art. 27 *bis* commi 3 e 5 D. Lgs. 152/2006), non anche, come accaduto nel caso di specie, nella fase successiva di espletamento della conferenza.

15.2.3. Nel terzo motivo di gravame La Cava S.r.l. lamentava la violazione dei propri diritti di partecipazione alla conferenza, posto che nelle riunioni del 13 giugno 2024 e del 20 dicembre 2024 la società veniva coinvolta solo in una prima fase interlocutoria, ed era poi allontanata durante la fase valutativa, nella quale si confrontavano solo le amministrazioni.

15.2.4. Attraverso il quarto ordine di censure, la ricorrente evidenziava l'illegittimità del provvedimento conclusivo di archiviazione per incompetenza e violazione degli artt. 27 *bis* D. Lgs. 152/2006 e 14 *ter* comma 7 L. 241/1990.

La doglianza si appunta, in particolare, sulla circostanza che il Parco disponeva l'archiviazione in via unilaterale e senza sottoporre il contributo tecnico del 25 luglio 2025 alle altre amministrazioni coinvolte nella conferenza, pur non avendo il potere di assumere una siffatta determinazione, e risultando pertanto a ciò incompetente. A parere della ricorrente, invero, soltanto nelle fasi precedenti la convocazione della conferenza di servizi (comma 5 dell'articolo 27 *bis* del Decreto Legislativo 152/2006) l'autorità procedente potrebbe decidere di archiviare l'istanza per omessa produzione delle integrazioni richieste.

15.2.5. Il quinto motivo evidenziava l'assenza dei presupposti per l'adozione del

provvedimento di archiviazione, il quale può essere emesso solo ove risulti impossibile una valutazione nel merito, che nella fattispecie ben poteva essere espressa.

15.3. Si procede dunque con la valutazione delle doglianze sollevate dalla parte ricorrente nel ricorso *ex art. 43 c.p.a.*, premettendo una necessaria e sintetica ricostruzione del quadro normativo rilevante nella fattispecie.

15.3.1. La richiesta di autorizzazione unica regionale e VIA, presentata da La Cava S.r.l., è disciplinata dall'*art. 27 bis D. Lgs. 152/2006*.

La disposizione prevede un procedimento bifasico: la fase preparatoria e antecedente alla conferenza di servizi propriamente detta è disciplinata dai primi sei commi della disposizione, laddove gli ultimi commi, dal settimo al nono, disciplinano invece, anche rinviando all'*art. 14 ter L. 241/1990*, lo svolgimento e la conclusione della conferenza di servizi, che si tiene in modalità sincrona.

Nella fase preparatoria, dunque, si prevede la presentazione, da parte del soggetto richiedente, dell'istanza corredata dagli elaborati progettuali necessari al rilascio di tutte le autorizzazioni da acquisire per la realizzazione e l'esercizio dell'intervento (comma 1).

Entro dieci giorni dall'istanza (comma 2) l'autorità procedente (qui: il Parco Regionale Alpi Apuane) comunica a tutte le amministrazioni competenti e comunque interessate l'avvenuta pubblicazione della documentazione sopra descritta nel proprio sito web.

Nel termine di dieci giorni da tale pubblicazione l'Amministrazione procedente e le altre che sono state coinvolte verificano la completezza della documentazione, assegnando al proponente un termine perentorio non superiore a trenta giorni per eventuali integrazioni (comma 3).

Completata l'integrazione (o la verifica di completezza) della documentazione, l'autorità procedente pubblica nel proprio sito web l'avviso al pubblico di cui all'*art. 23 comma 1 lettera 'a' e 24 D. Lgs. 152/2006*, che sostituisce le

comunicazioni di cui agli artt. 7 e 8 commi 3 e 4 L. 241/1990; per i successivi trenta giorni il pubblico interessato può presentare osservazioni (comma 4).

Entro i successivi trenta giorni (comma 5) l'autorità competente può chiedere integrazioni al proponente, assegnando per la relativa produzione un termine non superiore a ulteriori trenta giorni, del quale l'istante può chiedere la sospensione per una sola volta e per un massimo di 180 giorni. In difetto dell'integrazione richiesta, *«l'istanza si intende ritirata ed è fatto obbligo all'autorità competente di procedere all'archiviazione»*; ricevuta la documentazione integrativa, la medesima autorità la pubblica sul proprio sito e avvia una nuova consultazione del pubblico, con termini dimezzati per la presentazione di osservazioni. In virtù del comma 6 la consultazione del pubblico può avvenire nelle forme dell'inchiesta *ex art. 24-bis* comma 1.

All'esito della descritta fase preparatoria, si apre la conferenza di servizi.

Esaurita la seconda integrazione documentale (comma 7) l'autorità procedente dispone infatti di dieci giorni per convocare tutte le amministrazioni competenti o interessate per il rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto, richiesti dal proponente. La conferenza è convocata in modalità sincrona, ai sensi dell'art. 14-ter L. 241/1990, e deve concludersi entro 90 giorni dalla data della prima riunione; *«La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende, recandone l'indicazione esplicita, il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto»* (comma 7 dell'art. 27-bis D. Lgs. 152/2006).

Passando, per quanto qui di interesse, al comma 8, lo stesso precisa che *«Tutti i termini del procedimento si considerano perentori ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 2, commi da 9 a 9 quater, e 2 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241»*. Dunque, il superamento del termine ultimo per l'adozione del provvedimento conclusivo costituisce elemento valutativo della performance e fonte di

responsabilità disciplinare e contabile – amministrativa (comma 9); è inoltre titolo per chiedere l'attivazione del potere sostitutivo (commi 9 *bis*, *ter* e *quater*). Non è invece previsto, né può dedursi dal contesto normativo (come meglio precisato in seguito), che si formi un silenzio significativo.

La conferenza, in virtù del rinvio contenuto nel comma 7 dell'esaminato articolo 27-*bis*, si svolge ai sensi dell'art. 14-*ter* L. 241/1990, dedicato alla disciplina della conferenza simultanea, che di seguito si ripercorre, nei limiti di rilevanza nella causa.

Al primo comma dell'art. 14 *ter* cit. si prevede la partecipazione contestuale dei rappresentanti delle amministrazioni competenti; il terzo comma stabilisce che ogni P.A. deve essere rappresentata da un unico soggetto abilitato a esprimere *«definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell'amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza, anche indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso»*; il comma 6 prevede che possano essere invitati gli interessati, incluso il proponente.

Quanto al significato di tale ultima disposizione (art. 14 *ter*, comma 6 L. 241/1990), il Collegio osserva che la stessa garantisce la partecipazione procedimentale (tra gli altri) del proponente, che deve essere assicurata esclusivamente nella fase del confronto dialettico e istruttorio della riunione, non invece nel segmento deliberativo e decisionale della stessa, laddove le singole amministrazioni coinvolte esprimono la propria finale determinazione, o le proprie ulteriori esigenze istruttorie, e la P.A. procedente adotta l'atto conclusivo. Il comma 6 dell'art. 14-*ter* non deroga invero, nella conferenza sincrona, alla struttura del procedimento amministrativo, alla relativa distinzione tra la fase istruttoria e quella decisoria, e al principio sotteso alle norme di cui agli artt. 7 e ss. L. 241/1990, secondo cui il fondamentale apporto partecipativo del privato si esplica integralmente ed esclusivamente in un momento antecedente alla fase decisoria (emblematico in tal senso l'art. 10 *bis*, che consente un ultimo apporto del richiedente dopo la

comunicazione di avviso dell'eventuale esito infausto dell'istanza, ma comunque prima dell'adozione della determinazione finale della P.A.), mentre la fase dedicata all'adozione dell'atto conclusivo è riservata alle sole amministrazioni.

Restando alla fase istruttoria, il Collegio osserva che, anche nel segmento procedimentale dedicato allo svolgimento della conferenza sincrona, sono certamente ammesse interlocuzioni istruttorie dirette all'acquisizione di documentazione integrativa presso il proponente. Invero, proprio la formulazione dei commi 1, 7 e 6 dell'art. 14 *ter* L. 241/1990, che fanno rispettivamente riferimento alla «*prima riunione*», all'«*ultima riunione*» e alle «*riunioni*» (al plurale) della conferenza, lasciano intendere che le occasioni di confronto tra amministrazioni necessarie alla definizione del procedimento ben possono essere più d'una; e se vi sono più riunioni è implicito che le stesse potranno contemplare la valutazione congiunta di documenti e progetti, nonché l'acquisizione, negli spazi tra una seduta e l'altra, delle integrazioni che si rendono necessarie all'esito del confronto contestuale tra gli enti coinvolti e che per ipotesi non si palesavano come tali nella fase iniziale e preparatoria, laddove ogni P.A. esamina "isolatamente" la documentazione predisposta dall'operatore economico. La disciplina dettagliata della fase preparatoria serve invero a cercare di arrivare alla conferenza con una base istruttoria il più possibile definita, ma non può certo privare le varie amministrazioni del potere di richiedere gli approfondimenti che si appalesano necessari nel corso e alla luce del confronto contestuale che è consustanziale alla conferenza simultanea. In tal senso si è espressa anche la giurisprudenza, che ha evidenziato come la conferenza di servizi sia un modulo procedimentale destinato alla gestione di situazioni di notevole complessità; ove assumono rilievo interessi pubblici molteplici e non raramente confliggenti tra loro; che implicano l'esercizio di poteri latamente discrezionali, *in primis* da parte dell'Amministrazione procedente, e che, proprio per tutte queste ragioni, è improntata alla «*logica strutturata di condivisione di tutte le questioni*» da parte degli interlocutori pubblici coinvolti (Consiglio di Stato, IV, 22 luglio 2025 n. 6502). Più esplicitamente:

«La Conferenza di Servizi simultanea o "sincrona" prevista dall'art. 14 ter L. n. 241/1990 [...] è contraddistinta da un unico termine, ossia quello di conclusione del procedimento, [...]. Di conseguenza, eventuali integrazioni istruttorie saranno possibili purché nel rispetto dell'unico termine previsto per la conclusione del procedimento che [...] sarà di 90 giorni decorrenti sempre dalla prima riunione. In questi casi, dunque, pur essendo ammissibili in quanto non espressamente escluse, eventuali integrazioni istruttorie potranno essere disposte [...]» (Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, Sez. Giur., 4 marzo 2024 n. 172).

Passando alla fase conclusiva del procedimento, il settimo comma dell'art. 14^{ter} L. 241/1990 stabilisce che: *«All'esito dell'ultima riunione [...] l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all'art. 14 quater (e dunque con effetti sostitutivi dei molteplici assensi necessari, n.d.r.), 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»*.

Quanto al merito della decisione, il primo periodo del citato settimo comma stabilisce che la stessa va orientata alla regola delle «posizioni prevalenti» espresse nella conferenza. La giurisprudenza ha chiarito che tale criterio decisionale ha contenuto flessibile, e non coincide con il rigido metodo maggioritario (TAR Campania, Salerno, I, 11 aprile 2025 n. 695; TAR Sardegna, I, 11 aprile 2025 n. 314; TAR Puglia, Lecce, I, 12 luglio 2024 n. 876), poiché consente di valutare in concreto, e in termini qualitativi (TAR Emilia-Romagna, Parma, I, 9 gennaio 2025 n. 4), la rilevanza dell'apporto di ciascuna amministrazione nel processo

decisionale della conferenza. Naturalmente, la ricordata flessibilità implica uno stringente obbligo motivazionale in capo all'Amministrazione procedente, che dovrà dare conto, nell'atto finale, delle ragioni della prevalenza assegnata a certune, e non ad altre, tra le posizioni acquisite presso i partecipanti (Consiglio di Stato, IV, 3 novembre 2025 n. 8524).

Restando alla disamina del primo periodo del settimo comma dell'art. 14-ter L. 241/1990, lo stesso prevede inoltre esplicitamente che l'atto conclusivo della conferenza deve essere motivato e dunque espresso (come già previsto anche dall'art. 27 bis comma 7 D. Lgs. 152/2006, sopra riportato), e che va assunto dall'Amministrazione entro il termine prescritto dal legislatore, che nel caso di specie va individuato in quello di novanta giorni previsto dall'art. 27-bis D. Lgs. 152/2006, norma speciale rispetto all'art. 14-ter L. 241/1990.

Come già accennato, il superamento di tale termine, per espressa previsione dell'ottavo comma del citato art. 27-bis, rileva quale fonte di responsabilità ed è titolo per l'attivazione del potere sostitutivo, configurando perciò un'ipotesi di silenzio-inadempimento e non di silenzio significativo (né in termini di assenso, né di rigetto). In tal senso: *«Il silenzio assenso non è applicabile alla decisione finale della conferenza di servizi, in quanto è necessario che l'amministrazione procedente si faccia carico — in modo espresso e consapevole — della decisione finale. Il decorso del termine per l'adozione della conclusione finale della conferenza non determina la perdita del potere di provvedere in capo all'amministrazione procedente (né vi sono ragioni per considerare perentorio tale termine) o l'inefficacia della determinazione conclusiva. Il decorso del termine, tuttavia, non è privo di effetti in quanto [...] la parte interessata, una volta decorso il termine, può ben attivare la tutela relativa all'obbligo di provvedere sul silenzio inadempimento, e può dimostrare l'insorgenza di un danno da ritardo»* (TAR Sicilia, Catania, V, 11 novembre 2025 n. 3221); *«La determinazione conclusiva della conferenza di servizi deve essere espressa e motivata, tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti, non potendo*

*essere sostituita da un silenzio assenso; nell'ambito della regola decisoria imperniata sul criterio delle 'posizioni prevalenti' riveste particolare rilevanza l'obbligo generale dell'amministrazione di indicare, nella motivazione, le ragioni che l'hanno indotta ad assumere la determinazione finale» (Consiglio di Stato, IV, 3 novembre 2025 n. 8524; cfr.: *ibidem*, 6502/2025 cit.).*

Ben può invece parlarsi di silenzio assenso (cd. orizzontale) con riferimento all'acquisizione del consenso delle Amministrazioni invitate alla conferenza che non prendano parte alla stessa, ovvero che, pur prendendovi parte, non esprimano la propria posizione, o diano un dissenso non motivato oppure basato su circostanze che non formano oggetto della conferenza, come previsto dall'art. 14-ter comma 7, secondo periodo, L. 241/1990, sopra riportato. In tal senso si è espressa, anche recentemente, la giurisprudenza amministrativa, evidenziando come: «Solo in relazione a questi assensi "orizzontali", interni al meccanismo della conferenza di servizi, ad avviso della Sezione, si può perfezionare il silenzio assenso ai sensi dell'art. 14 ter, comma 7. 4.2. A conclusioni diverse, invece, bisogna pervenire in relazione alla determinazione conclusiva della conferenza, per la quale, secondo questa Sezione, la disciplina del silenzio assenso non si può ritenere applicabile. [...] In altri termini, il provvedimento che conclude la conferenza di servizi, che si fonda sulla base delle posizioni prevalenti espresse in conferenza, sconta il più elevato tasso di complessità decisionale insita nella conferenza di servizi ed è difficilmente compatibile con l'automatismo insito, invece, nel meccanismo del silenzio assenso» (Consiglio di Stato, IV, 22 luglio 2025 n. 6502).

In ordine al silenzio orizzontale (endoprocedimentale) viene in rilievo anche l'art. 2 comma 8-bis L. 241/1990, a norma del quale: «Le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate [...] successivamente all'ultima riunione di cui all'art. 14-ter, comma 7, [...] sono inefficaci, [...]». Tale inefficacia, come stabilito dalla giurisprudenza, riguarda non già il provvedimento finale della conferenza

(che, si ribadisce, è efficace anche ove adottato dopo lo spirare del termine per la conclusione del procedimento), bensì gli atti di assenso/dissenso endoprocedimentale espressi dalle Amministrazioni coinvolte. Invero, i dissensi o contributi decisorii espressi dalle P.A. oltre l'ultima riunione della conferenza si pongono al di fuori del modulo di confronto contestuale imposto dal legislatore, e risultano perciò privi di efficacia: *«Alla stregua di quanto affermato, va applicato ora l'art. 2, comma 8 bis, l. n. 241 del 1990, nella parte in cui richiama l'art. 14 ter, comma 7. Ad avviso della Sezione, il comma 8 bis può essere riferito solo alla previsione del secondo periodo del comma 7 dell'art. 14 ter, e dunque ai pareri endoprocedimentali emessi successivamente alla conclusione della conferenza stessa. 5.1. Anche in questo caso, milita innanzitutto a favore di tale ricostruzione il dato letterale della norma. Il comma 8 bis, nel caso della conferenza di servizi, a differenza rispetto agli altri riferimenti normativi ivi contenuti, non riguarda le determinazioni "adottate dopo la scadenza dei termini", bensì quelle adottate "successivamente all'ultima riunione di cui all'articolo 14-ter, comma 7", con la logica conseguenza che - con riferimento alla conferenza di servizi, e solo ad essa - la lettera dell'art. 2, comma 8 bis, considera "inefficaci" (non gli atti di conclusione della conferenza oltre il termine di legge, come negli altri casi richiamati dallo stesso comma 8 bis, ma solamente) gli apporti pervenuti dopo l'ultima riunione. Tali apporti, nella logica strutturata di condivisione di tutte le questioni, che è tipica della conferenza, devono pervenire durante la fase di condivisione e non dopo: la violazione del rispetto del meccanismo partecipato viene sanzionata - appunto - dalla irrilevanza (rectius, dalla assoluta inefficacia) degli apporti giunti "successivamente all'ultima riunione", quando la fase di condivisione si è conclusa. [...]. 6. In conclusione, si può affermare che nel meccanismo della conferenza di servizi: - il silenzio assenso è applicabile in via generale ai rapporti fra le amministrazioni, in coerenza con quanto accade per l'art. 17 bis, ma con qualche adattamento in più (poiché, come detto, la conferenza reca una disciplina specifica e per certi versi anche più stringente, in quanto*

contrasta non solo la mancata partecipazione – e dunque il silenzio – ma anche l’atteggiamento dilatorio o incerto delle amministrazioni partecipanti); - il silenzio assenso non è applicabile alla decisione finale, in quanto è necessario che l’amministrazione procedente si faccia carico – in modo espresso e consapevole – della decisione finale [...]; - il decorso del termine per l’adozione della conclusione finale della conferenza, anche se non determina la perdita del potere di provvedere (non vi sono ragioni per considerare perentorio tale termine) o l’inefficacia della determinazione conclusiva, non è tuttavia privo di conseguenze. Da un lato, la parte interessata può ben attivare le tutele relative all’obbligo di provvedere sul silenzio inadempimento, e può dimostrare l’insorgenza di un danno da ritardo. Dall’altro, come detto, l’amministrazione procedente, pur se potrà ancora provvedere tardivamente (assumendosene tutte le conseguenze sopra indicate), non potrà comunque tener conto degli apporti endoprocedimentali tardivi, poiché un eventuale provvedimento conclusivo che si fondasse su determinazioni “inefficaci” sarebbe, esso sì, sindacabile per un possibile vizio di eccesso di potere nell’ordinario giudizio di legittimità. Difatti, come detto, tali pareri tardivi, ancorché autorevoli, “sono inefficaci” e non possono indurre a una modificazione delle conclusioni della conferenza (salva ovviamente l’esperibilità dell’autotutela ai sensi e nei limiti dell’art. 14 quater, comma 2)» (Consiglio di Stato, IV, 22 luglio 2025 n. 6502).

In definitiva: la conferenza sincrona si svolge previa convocazione delle Amministrazioni interessate e competenti, le quali devono partecipare in modo contestuale alle riunioni, cui pure il proponente può prendere parte, con l’esclusione, per quest’ultimo, della fase decisoria, che è riservata alle sole P.A.; la conferenza deve concludersi entro il termine di 90 giorni dalla data della prima seduta; nell’arco delle diverse sedute potranno essere richiesti contributi istruttori al proponente, pur senza superare il suddetto limite temporale; la decisione finale deve essere assunta, in modo esplicito e motivato, dall’Amministrazione

procedente, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle P.A. partecipanti; tale determinazione conclusiva dovrà intervenire entro il suddetto termine di 90 giorni, ma ove il termine in questione venga superato non opererà alcun meccanismo di silenzio assenso, e l'Amministrazione non perderà il potere di provvedere (salve le responsabilità di cui sopra si è detto); il silenzio-assenso opera invece in termini "orizzontali", ovvero con riferimento ai pareri espressi dalle Amministrazioni coinvolte: è infatti acquisito *per silentium* l'assenso delle P.A. che non partecipino (pur invitate) alla conferenza, o che vi prendano parte senza esprimere un parere definitivo, ovvero esprimendosi in termini non pertinenti rispetto all'oggetto della conferenza; i pareri delle Amministrazioni invitate dovranno essere espressi entro l'ultima riunione della conferenza, e ove manifestati oltre tale data risulteranno privi di efficacia.

15.3.2. Tanto precisato sul modulo procedimentale attivato dal Parco Regionale delle Alpi Apuane, si dà luogo ora alla disamina delle censure proposte dalla parte ricorrente, iniziando dal secondo motivo di impugnazione, relativo alle richieste istruttorie rivolte a La Cava S.r.l. A parere della società, tali richieste erano illegittime, in quanto possibili solo nella fase preparatoria ante convocazione della conferenza sincrona, e comunque poiché non sarebbero stati indicati con chiarezza e in termini univoci i documenti necessari.

La censura è infondata.

Con riferimento all'oggetto delle integrazioni documentali richieste, diversamente da quanto sostenuto dalla parte ricorrente, risulta *per tabulas* che i verbali delle conferenze del giugno e del dicembre 2024, unitamente ai diversi contributi istruttori ad essi allegati, perimetavano e descrivevano nel dettaglio la documentazione richiesta alla società ricorrente e la funzione cui la stessa era diretta. La società, che peraltro partecipava attivamente al procedimento, era dunque (o comunque avrebbe dovuto essere secondo un criterio di diligenza professionale) pienamente consapevole della documentazione che era necessario produrre.

Nel contempo, come già osservato al precedente punto 15.3.1, la richiesta di integrazioni istruttorie nel corso della conferenza sincrona è del tutto legittima, per le ragioni già esposte e alle quali per brevità si rinvia.

La censura è perciò destituita di fondamento.

15.3.3. Passando al terzo motivo, relativo alla partecipazione del proponente, la disamina della documentazione afferente allo svolgimento della conferenza rende palese come la società istante sia stata correttamente invitata a presenziare alle sedute della conferenza, a prendere visione dei contributi istruttori delle amministrazioni coinvolte e a confrontarsi con le stesse sul progetto e sulla relativa fattibilità e autorizzabilità (ad esempio: il Comune di Stazzema, nel verbale del 20 dicembre 2024, si riserva di approfondire l'applicabilità alla fattispecie dell'art. 40 delle disposizioni attuative al P.R.C. dichiaratamente in considerazione del contributo del procuratore della società istante), e in definitiva come le sia stata assicurata una piena partecipazione nella fase istruttoria della conferenza. Altrettanto correttamente, tuttavia, il privato veniva escluso dalla fase deliberativa e decisionale, che è invece una porzione del procedimento riservata alla sola PA, nella quale l'amministrazione valuta in autonomia gli esiti della svolta attività istruttoria e *lato sensu* procedimentale, e per la quale nessuna norma prevede la partecipazione del privato. Ciò, sulla base delle ragioni sistematiche già esposte al precedente punto 15.3.1., cui per brevità si rinvia.

In definitiva, anche il terzo motivo di gravame è privo di fondamento.

15.3.4. Si prendono ora in esame il quarto e il quinto motivo del ricorso *ex art.* 43 c.p.a., con i quali si deduceva, sotto vari profili, l'illegittimità del provvedimento di archiviazione adottato a conclusione della conferenza.

In primo luogo, la censura di incompetenza è infondata. L'atto del Parco regionale costituisce infatti un'«archiviazione», per la cui adozione il comma 5 dell'art. 27 *bis* D. Lgs. 152/2006 individua proprio la competenza dell'autorità procedente, che nella fattispecie è appunto il Parco Regionale delle Alpi Apuane. Del resto, è la

medesima autorità procedente che, ai sensi dell'art. 14 *ter* comma 7 L. 241/1990, e dell'art. 27 *bis* comma 7 D. Lgs. 152/2006, adotta il provvedimento conclusivo della conferenza. Non può dunque parlarsi, a stretto rigore, di incompetenza del Parco, e in tali termini la censura è perciò destituita di fondamento.

Le doglianze sollevate da La Cava S.r.l. sono invece fondate allorquando lamentano l'illegittimità dell'intervenuta adozione, nella fase decisoria della conferenza, dopo due riunioni e a valle di una nutrita attività istruttoria, di un provvedimento di archiviazione, unilateralmente emesso dal Parco Regionale, che non decide nel merito sull'istanza della società.

L'art. 14 *ter* comma 7 L. 241/1990, sopra testualmente riportato, stabilisce infatti che la determinazione conclusiva della conferenza di servizi va adottata dall'autorità procedente all'esito dell'ultima riunione della conferenza stessa, acquisite le volontà finali espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza stessa o comunque ad esse imputabili *per silentium* ai sensi dell'art. 14 *ter* comma 7 secondo periodo L. 241/1990. La norma *de qua* individua dunque un nesso di dipendenza funzionale tra la riunione conclusiva della conferenza e il provvedimento finale del procedimento, che nella fattispecie oggetto di causa è stato completamente ignorato dall'Amministrazione procedente.

Con l'impugnata archiviazione il Parco regionale si è infatti espresso sull'integrazione documentale richiesta alla società ricorrente senza convocare una riunione conclusiva della conferenza dopo che, a chiusura del verbale della precedente seduta del 20 dicembre 2024, quando il procedimento era ancora in corso e il termine per provvedere non era ancora scaduto, si era sospesa la disamina del progetto in attesa delle integrazioni richieste. In tal modo la P.A. procedente ha omesso di acquisire la valutazione finale della conferenza, e addirittura di sottoporre la documentazione integrativa prodotta dalla società a quella stessa Amministrazione (AUSL) che aveva chiesto l'integrazione medesima. L'Amministrazione procedente ha dunque disposto l'archiviazione dell'istanza presentata dalla ricorrente in violazione delle previsioni recate dall'art. 14-ter

comma 7 L. 241/1990 e comunque in modo del tutto irragionevole e illogico.

Nel contempo, quanto al contenuto del provvedimento emesso, come stabilito dal settimo comma dell'art. 14-ter L. 241/1990, e dell'art. 27 bis D. Lgs. 152/2006, l'atto conclusivo della conferenza, adottato a valle dell'espletamento della stessa, deve indefettibilmente contenere la determinazione finale dell'Amministrazione procedente sull'istanza del privato, come già precisato al precedente punto 15.3.1, cui sulla questione si rinvia. Al riguardo: *«il provvedimento conclusivo della conferenza non può che constare in un provvedimento espresso e motivato (specie nel caso in cui debba dar conto delle "posizioni prevalenti" che hanno condotto a quella scelta finale)»* (Consiglio di Stato, IV, 22 luglio 2025 n. 6502).

Il Parco avrebbe dunque dovuto completare il procedimento, convocando l'ultima riunione della conferenza, sottoponendo alla stessa le integrazioni prodotte da La Cava S.r.l. e adottare, all'esito delle dichiarazioni rese o acquisite *per silentium* presso le P.A. coinvolte, l'atto conclusivo esplicito e motivato di decisione nel merito, fosse esso di accoglimento o reiezione. V'è peraltro da ritenere che proprio l'utilizzo del silenzio assenso nell'acquisizione dei consensi delle Amministrazioni coinvolte sia indice della volontà del legislatore di imporre la conclusione della conferenza sincrona con un provvedimento di merito, a maggior ragione dopo l'avvenuto espletamento di attività istruttoria e a seguito dell'acquisizione di contributi endoprocedimentali da parte delle diverse Amministrazioni coinvolte.

È pur vero che la P.A. procedente, al momento della disposta archiviazione (21 agosto 2025) aveva ormai "consumato" il tempo entro cui il procedimento avrebbe dovuto essere completato, ma (come esposto al precedente punto 15.3.1) tale circostanza non escludeva né modificava il potere/dovere del Parco di concludere nel merito il procedimento stesso, fatte salve le responsabilità e le altre conseguenze esposte al precedente punto 15.3.1.

In definitiva il Parco, una volta acquisita la relazione dell'ingegnera Chiappino, avrebbe dovuto convocare la riunione finale della conferenza e, a seguito di essa,

provvedere sul merito dell'istanza.

Il quarto e quinto motivo sono pertanto fondati, nei sensi sopra esposti, con conseguente illegittimità dell'atto di archiviazione, che va dunque annullato.

15.3.5. Acquisite le considerazioni già espresse in ordine alla non operatività del silenzio assenso per la determinazione conclusiva della conferenza sincrona, all'illegittimità del provvedimento di archiviazione e alla necessità di adottare un provvedimento conclusivo nel merito, si procede ora con la disamina del primo motivo di gravame, con il quale la parte ricorrente chiedeva la condanna del Parco all'emissione del provvedimento finale, in ordine al quale riteneva acquisita la volontà favorevole di pressoché tutte le Amministrazioni interessate.

Il motivo non è fondato, per le ragioni e nei termini di seguito esposti.

Intanto si premette che, al netto delle Amministrazioni che hanno espressamente manifestato il proprio consenso o dissenso sulla base della documentazione in atti (Regione, Provincia di Lucca, Soprintendenza e Comune di Seravezza), le altre PA che erano state invitate alla conferenza evidenziavano la necessità di approfondimenti istruttori, in relazione ai quali la riunione del 20 dicembre 2024 si chiudeva con la sospensione dell'esame dell'istanza e richiedendo a La Cava S.r.l. *«le integrazioni contenute nel presente verbale e negli allegati»*. Le richieste di integrazione erano tutte specificamente articolate e dettagliatamente motivate, e venivano disposte entro il termine conclusivo del procedimento. Invero, il termine di novanta giorni iniziava a decorrere il 13 giugno 2024, giorno della prima riunione, contestualmente veniva poi sospeso e iniziava nuovamente a decorrere il 30 settembre 2024, data dell'avvenuta trasmissione delle prime integrazioni documentali da parte della società ricorrente; il 20 dicembre 2024, allorquando erano decorsi 81 giorni, il procedimento veniva nuovamente sospeso per l'acquisizione delle ulteriori integrazioni documentali richieste a La Cava S.r.l. In data 25 luglio 2025 la società produceva la relazione tecnica, facendo in tal modo avviare nuovamente il decorso del termine; in seguito il Parco ometteva la convocazione della riunione finale, all'esito della quale ai sensi dell'art. 14 *ter*

comma 7 cit. avrebbe dovuto acquisire e valutare le determinazioni delle PA coinvolte (espresse o rese *per silentium*) e adottare la decisione finale sulla base delle posizioni prevalenti. Al contrario, l'Amministrazione competente archiviava unilateralmente (e illegittimamente, per quanto esposto al precedente punto del presente atto) il procedimento.

A parere del Collegio, l'illegittimità e il disposto annullamento della fase conclusiva (archiviazione unilaterale) posta in essere dal Parco determina la necessità di riedizione (per meglio dire: di prima edizione) del potere amministrativo con riferimento alla conclusione della conferenza di servizi sincrona, che dovrà necessariamente consistere nella convocazione, da parte del Parco regionale Alpi Apuane, della riunione conclusiva della conferenza, e nella successiva adozione dell'atto finale sulla base delle posizioni prevalenti che saranno espresse dalle P.A. invitate, o acquisite *per silentium* ai sensi dell'art. 14-ter comma 7 secondo periodo L. 241/1990.

Contrariamente a quanto affermato dal ricorrente, infatti, non essendo stata convocata un'ultima riunione, non può ritenersi formato il silenzio-assenso orizzontale per gli atti di volizione delle P.A. partecipanti. Invero, affinché tale meccanismo acquisitivo del consenso *per silentium*, e preclusivo dell'efficacia di apporti tardivi, possa operare, è necessario che si sia in presenza di un'«ultima riunione» che venga convocata o che comunque si svolga in quanto tale, e rispetto alla quale vi sia la piena consapevolezza degli enti coinvolti circa le conseguenze della propria omessa indicazione di volontà o di apporto istruttorio nella riunione stessa, e la piena coscienza che la riunione in corso integra un'ultima occasione per partecipare espressamente alla definizione del procedimento.

Come la giurisprudenza ha infatti avuto modo di precisare, nel caso della conferenza sincrona non abbiamo un termine di legge entro il quale la PA invitata deve esprimersi, ma solo la convocazione alla riunione: «Nella Conferenza di Servizi simultanea o "sincrona", [...] le Amministrazioni

interpellate sono chiamate a rendere le proprie determinazioni nell'ambito della seduta alla quale sono state convocate dall'Amministrazione procedente e non entro un termine all'uopo assegnato, essendo l'intero procedimento contraddistinto dalla contestualità e dalla immediatezza delle decisioni da acquisire. VIII. 5.2.1. Pertanto, si considera acquisito l'assenso senza condizioni: a) in caso di voto in tal senso espresso; b) in caso di assenza, ossia di omessa partecipazione alla riunione; c) in caso di astensione, ossia di partecipazione alla riunione senza espressione di alcuna posizione; d) in caso di dissenso non motivato; e) in caso di dissenso non pertinente, ossia riferito a questioni non costituenti oggetto della Conferenza di Servizi (art. 14 ter co. 7 L. n. 241/1990). VIII. 5.2.2. Tanto l'assenza quanto l'astensione costituiscono fattispecie di silenzio-assenso» (C.G.A.R.S., Sez. Giur., 4 marzo 2024 n. 172).

Nel caso di specie, la riunione del 20 dicembre 2024 non era convocata quale “ultima riunione”, né veniva a configurarsi come tale nel corso dello svolgimento ovvero nell’atto conclusivo della stessa, laddove l’Amministrazione procedente prospettava al contrario, esplicitamente, la prosecuzione della conferenza, successivamente alla disposta sospensione e alla richiesta di integrazioni documentali rivolta alla società istante. Nel contempo, tale riunione si svolgeva in un’epoca (20 dicembre 2024), nella quale non era scaduto il termine finale per la conclusione del procedimento, dunque risulta *per tabulas* che le P.A. convocate, nella data di tale ultima riunione, non potevano essere consapevoli della necessità di pronunciarsi contestualmente sul merito dell’istanza.

In una siffatta situazione, non potrà dunque ritenersi formato il silenzio assenso orizzontale per le Amministrazioni che, riservandosi valutazioni successive e palesando la necessità di ulteriori apporti documentali ai fini dell’espressione della propria determinazione, abbiano omesso di esprimersi in via definitiva. Non vi è infatti omesso pronunciamento delle Amministrazioni coinvolte, in quanto il procedimento, nell’ultima occasione in cui le stesse erano state convocate (20 dicembre 2024), era ancora in corso, e siccome la scadenza del termine per il

relativo pronunciamento (con formazione del silenzio significativo) è connessa alla data di svolgimento dell'ultima riunione, conseguentemente non era ancora scaduto. In definitiva, non è qui configurabile la formazione del silenzio assenso per i contributi endoprocedimentali di cui all'art. 14 ter comma 7 secondo periodo L. 241/1990.

Per conseguenza, non potrà accogliersi la domanda di parte ricorrente, volta ad accertare la spettanza del provvedimento autorizzatorio unico richiesto da La Cava S.r.l.

15.3.6. Del resto, quand'anche tali manifestazioni *per silentium* avessero dovuto ritenersi formate, la relativa valutazione sarebbe comunque necessariamente spettata al Parco, che come amministrazione procedente avrebbe dovuto individuare e motivare la prevalenza delle posizioni seguite (si veda il punto 15.3.1), nell'esercizio di un potere connotato da una vasta discrezionalità amministrativa, nel quale l'ente non potrebbe certamente essere sostituito dal giudice amministrativo, nella presente giurisdizione di legittimità.

15.3.7. Il ricorso per motivi aggiunti è dunque fondato nei sensi descritti al precedente punto 15.3.4, ma con gli effetti precisati al successivo punto 15.3.5.

Il provvedimento di archiviazione va pertanto annullato, con conseguente necessaria riedizione del potere, da parte della conferenza di servizi e del Parco regionale delle Alpi Apuane, a partire dalla disamina delle integrazioni prodotte da La Cava S.r.l. con la PEC del 25 giugno 2025, e con la necessaria convocazione dell'ultima riunione della conferenza e la conseguenziale adozione di un provvedimento conclusivo basato sulle posizioni prevalenti che saranno emerse nel corso o in occasione di tale ultima riunione, sia in quanto espresse dalle P.A. presenti, sia in quanto acquisite *per silentium* ex art. 14 ter comma 7 secondo periodo L. 241/1990. Atteso il tempo trascorso, si assegna alla P.A., per l'espletamento di tutte le attività descritte, il termine di 30 giorni, decorrente dalla comunicazione o notificazione della presente decisione.

16. In definitiva, sulla base delle considerazioni che precedono il Tribunale, previa riunione delle cause RR.GG. nn. 77/2021 e 1411/2025, dichiara improcedibile il ricorso R.G. 77/2021 e, con riferimento alla causa n. R.G. 1411/2025, dichiara inammissibile il ricorso introduttivo e accoglie, nei limiti e nei sensi di cui ai precedenti punti 15.3.5, 15.3.6 e 15.3.7, il ricorso per motivi aggiunti, assorbendo le censure non specificamente scrutinate.

17. Le spese di lite afferenti alle due cause riunite vengono compensate tra le parti, vista la soccombenza reciproca che complessivamente si è venuta a determinare.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sui ricorsi n. RR.GG. 77/2021 e 1411/2025, come in epigrafe proposti, li riunisce, dichiara improcedibile il ricorso 77/2021 e, con riferimento al ricorso 1411/2025, dichiara inammissibile il ricorso introduttivo e accoglie, nei limiti e nei sensi di cui in motivazione, il ricorso per motivi aggiunti.

Compensa integralmente tra le parti le spese di lite afferenti ai due giudizi.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Cacciari, Presidente

Katiuscia Papi, Consigliere, Estensore

Marcello Faviere, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Katiuscia Papi

IL PRESIDENTE
Alessandro Cacciari

IL SEGRETARIO