

Silenzio inadempimento e provvedimento sopravvenuto

Il Consiglio di Stato (sentenza n. 2341/2026) delimita gli effetti dell'atto espresso anteriore alla decisione e i confini dell'ottemperanza

Giovanni Ercole Moscarini Diritto Amministrativo 2 Settembre 2026 Lettura 11 min

Stato della questione aggiornato al 2 Settembre 2026: Il Consiglio di Stato chiarisce che l'emanazione di un provvedimento espresso conclusivo prima della pubblicazione della sentenza sul silenzio estingue l'interesse processuale, impedendo l'attivazione del giudizio di ottemperanza e imponendo l'impugnazione autonoma del nuovo atto.

Abstract (Italiano)

Il presente lavoro esamina la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Quinta, 12 marzo 2026, n. 2341, in materia di rapporto tra il rito speciale avverso il silenzio-inadempimento (artt. 31 e 117 c.p.a.) e la sopravvenienza del provvedimento espresso conclusivo adottato anteriormente alla pubblicazione della decisione di primo grado. L'indagine approfondisce l'effetto satisfattivo dell'atto espresso rispetto alla pretesa all'esercizio del potere, l'improcedibilità dell'impugnazione per sopravvenuta carenza di interesse, l'estraneità della fattispecie al giudizio di ottemperanza e le implicazioni intertemporali connesse alle proposte di finanza di progetto ai sensi dell'art. 193 del D.Lgs. 36/2023 e del D.Lgs. 209/2024.

Abstract (English)

This article examines Italian Council of State (Fifth Section) judgment no. 2341 of 12 March 2026 concerning the procedural interplay between litigation against administrative silence under Articles 31 and 117 of the Administrative Process Code and the supervening adoption of an express final decision prior to the publication of the first-instance ruling. The study analyzes the satisfactory effect of the express decision on the claim to administrative action, the subsequent lack of procedural interest, the inapplicability of compliance proceedings (giudizio di ottemperanza), and the

transitional legal regime governing project financing proposals under Article 193 of Legislative Decree no. 36/2023 and Legislative Decree no. 209/2024.

Punti Chiave della Decisione

- **Carenza di interesse sopravvenuta:** Il provvedimento espresso adottato prima della sentenza estingue la pretesa all'inerzia.
- **Inapplicabilità dell'ottemperanza:** Gli atti emanati prima della pronuncia non ricadono nell'esecuzione del dictum giudiziale.
- **Traslazione della tutela:** Il privato leso dal diniego deve impugnare autonomamente il nuovo provvedimento amministrativo.
- **Finanza di progetto e ius superveniens:** Le regole intertemporali del Codice Appalti non riprendono vigore se la sentenza sul silenzio è superata.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

PRINCIPIO DI DIRITTO / MASSIMA REDAZIONALE

Nel giudizio avverso il silenzio-inadempimento della Pubblica Amministrazione promosso ai sensi degli artt. 31 e 117 del Codice del Processo Amministrativo, l'adozione da parte dell'amministrazione di un provvedimento espresso, conclusivo del procedimento amministrativo, avvenuta prima della pubblicazione della sentenza di primo grado che abbia ordinato di provvedere, determina l'improcedibilità dell'appello per sopravvenuta carenza di interesse, risultando pienamente soddisfatta la pretesa del privato ad ottenere una risposta esplicita; il provvedimento espresso adottato anteriormente alla pubblicazione della decisione giurisdizionale esula dal perimetro dell'eventuale giudizio di ottemperanza, con la conseguenza che le prescrizioni contenute nella sentenza sul silenzio in ordine alle modalità di esercizio del potere o all'applicazione dello ius superveniens non possono spiegare efficacia vincolante nei confronti del nuovo atto, restando l'eventuale lesione degli interessi del ricorrente demandata all'autonoma impugnazione del provvedimento conclusivo dinanzi al giudice amministrativo.

01. Il quadro fattuale e l'iter processuale

L'architettura del contenzioso amministrativo avverso l'inerzia della Pubblica Amministrazione costituisce uno dei banchi di prova più significativi per saggiare l'effettività della tutela giurisdizionale. La complessa dinamica del **silenzio inadempimento e provvedimento sopravvenuto** interseca le regole procedurali di cui agli [artt. 31 e 117 c.p.a.](#) con i principi generali dell'attività amministrativa sanciti dall'[art. 2 della Legge n. 241/1990](#).

La controversia decisa dal **Consiglio di Stato, Sezione Quinta, con la sentenza 12 marzo 2026, n. 2341^[1]**, trae origine da una complessa vicenda procedimentale nell'ambito della quale una società di costruzioni aveva presentato al Comune di Venafro una formale **proposta di finanza di progetto** (project financing ad iniziativa privata ex [art. 193 del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36](#)) per l'ampliamento e la gestione in concessione del cimitero comunale.

A fronte del protrarsi dell'inerzia dell'ente locale oltre i termini legali, la società promotrice aveva notificato apposita diffida a provvedere e, successivamente, incardinato il **rito speciale contro il silenzio-inadempimento** dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise. Nelle more del giudizio, con delibera n. 110 del 17 luglio 2025, l'amministrazione comunale aveva concluso negativamente la **valutazione della proposta**, respingendola per **carenze strutturali del progetto**. Tuttavia, il giorno successivo (18 luglio 2025), il TAR Molise (sentenza n. 223/2025^[2]), ignaro dell'adozione della delibera, aveva accolto il ricorso sul silenzio, ordinando al Comune di pronunciarsi entro settantacinque giorni applicando lo *ius superveniens* introdotto dal Correttivo Appalti ([D.Lgs. 31 dicembre 2024, n. 209](#)).

La società proponeva appello al Consiglio di Stato contestando la statuizione del TAR in punto di diritto transitorio applicabile, mentre in via parallela impugnava con ricorso autonomo la delibera negativa di rigetto. Il Supremo Consesso ha dichiarato l'appello improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, chiarendo la sorte delle statuizioni sul silenzio a fronte dell'atto espresso.

La pronuncia offre l'occasione per ricostruire sistematicamente il **regime del rito sul silenzio**, evidenziando come la tutela giurisdizionale debba conformarsi al principio del risultato e della tempestività procedimentale sanciti dal Nuovo Codice dei Contratti Pubblici.

L'inquadramento dogmatico dell'inerzia amministrativa impone di distinguere tra la **tutela formale della certezza temporale** e la soddisfazione dell'**interesse pretensivo** sotteso all'istanza del privato. La fattispecie del **silenzio inadempimento e provvedimento sopravvenuto** rivela come il processo amministrativo non possa tramutarsi in una sede di accertamento astratto della legittimità dell'azione pubblica, restando sempre subordinato all'utilità concreta ritraibile dal ricorrente.

La rigorosa **scansione temporale degli atti processuali** assume un valore decisivo: quando la decisione espressa precede la pronuncia del giudice, il baricentro della contesa si sposta inevitabilmente sulla conformità del provvedimento alle norme sostanziali che regolano la materia.

02. La natura del giudizio sul silenzio e gli effetti del provvedimento espresso

2.1 — L'efficacia satisfattiva dell'atto sopravvenuto sulla pretesa al provvedere

Nel sistema della giustizia amministrativa, l'azione avverso il silenzio mira a superare la situazione di stallo e di incertezza determinata dalla **mancata conclusione del procedimento**. L'oggetto del giudizio ex [art. 31 c.p.a.](#) è limitato all'**accertamento dell'obbligo di provvedere**, senza che il giudice — salvo i casi di attività vincolata o di **discrezionalità totalmente esaurita** — possa sostituirsi alla Pubblica Amministrazione nella valutazione di merito.

Ne consegue che, allorquando l'ente pubblico emani un **provvedimento espresso conclusivo** (sia esso di accoglimento o di diniego), la pretesa sostanziale azionata dal ricorrente — consistente nell'ottenere una determinazione esplicita — risulta integralmente soddisfatta (Cons. Stato n. 3967/2023^[31]). L'atto sopravvenuto fa venir meno l'oggetto stesso del contendere, determinando l'improcedibilità del ricorso per **sopravvenuta carenza di interesse**.

La costante giurisprudenza amministrativa in tema di **silenzio inadempimento e provvedimento sopravvenuto** riafferma che il processo non può essere mantenuto in vita per finalità meramente astratte o accademiche, dovendo l'interesse a ricorrere sussistere al momento della proposizione della domanda e permanere fino alla decisione finale.

2.2 — L'inapplicabilità del rito dell'ottemperanza agli atti anteriori alla sentenza

Un passaggio nodale chiarito dalla Quinta Sezione concerne la **collocazione temporale del provvedimento** rispetto alla sentenza. Quando l'atto espresso viene adottato **prima della pubblicazione della sentenza di primo grado**, esso non costituisce esecuzione o ottemperanza dell'ordine giudiziale, giacché il **vincolo conformativo** non era ancora formalmente venuto ad esistenza nell'ordinamento processuale.

Pertanto, le eventuali prescrizioni contenute nella sentenza del TAR in ordine al regime normativo applicabile non possono vincolare l'amministrazione, né possono essere fatte valere in sede di ottemperanza ex [art. 112 c.p.a.](#). L'eventuale annullamento del provvedimento negativo in separata sede non produce la reviviscenza dell'ordine di provvedere impartito sul silenzio, atteso che il potere amministrativo è già stato consumato mediante l'adozione dell'atto espresso.

La **struttura bifasica del rito speciale** disciplinato dall'[art. 117 c.p.a.](#) è concepita per garantire una risposta celere ed effettiva contro le inerzie ingiustificate. Tuttavia, la pronuncia dichiarativa dell'obbligo di provvedere non attribuisce al privato un **bene della vita specifico**, ma ripristina unicamente la fisiologica dinamica dell'esercizio del potere amministrativo.

Nel momento in cui la Pubblica Amministrazione adotta un **provvedimento espresso formale**, ancorché dal contenuto integralmente sfavorevole per il richiedente, il presupposto fondante del rito speciale — ossia la totale assenza di una determinazione esplicita — viene definitivamente a mancare. L'interesse alla **declaratoria dell'inerzia** risulta integralmente consumato, precludendo ogni ulteriore statuizione in sede di gravame sul silenzio.

Sotto il profilo dell'ottemperanza, l'inammissibilità del giudizio esecutivo ex [art. 112 c.p.a.](#) discende dalla **natura retrospettiva dell'atto** emanato anteriormente alla sentenza. Non essendovi alcun comando giudiziale preesistente da attuare, l'atto amministrativo vive di vita propria e soggiace alle ordinarie regole di impugnazione in sede di cognizione piena.

La dialettica tra il sindacato sul silenzio e il controllo sull'atto espresso evidenzia il limite strutturale del potere giurisdizionale di cognizione sommaria. Nel processo amministrativo, la regola della **corrispondenza tra chiesto e pronunciato** ex [art. 112 c.p.c.](#) preclude al giudice adito ai sensi dell'art.

31 c.p.a. di estendere la propria valutazione alla legittimità intrinseca di un atto sopravvenuto, salvo che il ricorrente non decida di azionare lo strumento dei motivi aggiunti ai sensi dell'[art. 104 c.p.a.](#).

Tale rigore sistematico risponde all'esigenza primaria di evitare la formazione di giudicati impliciti o contraddittori su fattispecie non debitamente contraddette tra le parti. L'arresto del Consiglio di Stato ribadisce la netta separazione tra l'azione di condanna all'adozione del provvedimento e l'azione costitutiva di annullamento, impedendo che l'ordine giudiziale si trasformi in una guida preventiva e astratta all'esercizio della discrezionalità amministrativa.

“L’emanazione di un provvedimento espresso anteriore alla decisione giurisdizionale soddisfa integralmente la pretesa all’esercizio del potere, sottraendo la fattispecie all’ottemperanza e imponendo l’impugnazione autonoma del diniego.”

03. Finanza di progetto e disciplina intertemporale nel Codice Appalti

3.1 — Il regime transitorio dell'art. 193 D.Lgs. 36/2023 e il Correttivo 2024

L'istituto della **finanza di progetto ad iniziativa privata** ha subito una profonda revisione con l'entrata in vigore del Nuovo Codice dei Contratti Pubblici ([D.Lgs. 36/2023](#)) e con le successive disposizioni integrative recate dal [D.Lgs. 209/2024](#) (Correttivo Appalti), che ha introdotto l'art. 225-bis in tema di regime transitorio.

L'[art. 193 del D.Lgs. 36/2023](#) disciplina la presentazione delle **proposte spontanee** da parte degli operatori economici, regolando la fase preliminare di valutazione di fattibilità tecnica, economica e finanziaria da parte dell'ente concedente. La successione delle norme nel tempo impone il rispetto del canone generale *tempus regit actum*, temperato dalle clausole di salvaguardia per i procedimenti già pendenti alla data di entrata in vigore delle modifiche legislative.

3.2 — La valutazione di fattibilità della proposta di partenariato pubblico-privato

La valutazione della proposta di partenariato pubblico-privato si connota per un'ampia discrezionalità tecnica ed amministrativa dell'amministrazione comunale, chiamata a verificare se l'opera o il servizio risponda alle esigenze della collettività e presenti adeguata **sostenibilità economico-finanziaria**.

Qualora il progetto presenti carenze strutturali tali da non poter essere sanate mediante richieste di integrazione, l'amministrazione è legittimata a respingere la proposta senza dover invitare il promotore a redigere un progetto radicalmente nuovo. La motivazione del diniego deve tuttavia risultare congrua, coerente e non perplessa (Cons. Stato n. 6100/2026^[4]; Cons. Stato n. 3252/2025^[5]), evitando contraddizioni intrinseche che ne inficino la legittimità.

“L'adozione del provvedimento espresso conclusivo estingue la materia del contendere sul silenzio, precludendo il giudizio di ottemperanza e trasferendo la tutela giurisdizionale sul nuovo atto.”

Il partenariato pubblico-privato e la finanza di progetto spontanea configurano un modulo procedimentale peculiare, in cui l'amministrazione non indice una procedura concorsuale ordinaria, ma è chiamata a valutare l'ammissibilità di un'idea progettuale formulata da un operatore privato nell'interesse generale.

In tale ambito, la pronuncia sul **silenzio inadempimento e provvedimento sopravvenuto** chiarisce che le complesse valutazioni di **convenienza economica, sostenibilità asseverata e fattibilità tecnica** non possono essere surrogate dall'ordine giudiziale sul silenzio. Se la proposta risulta ab origine carente degli elementi costitutivi essenziali, l'ente concedente può legittimamente archiviare il procedimento senza violare i **doveri di leale collaborazione** e soccorso procedimentale.

Il principio di conservazione degli atti e la **tutela della concorrenza** impongono che le regole transitorie del Codice Appalti vengano applicate con rigore, evitando che una procedura di valutazione preliminare si trasformi in una proroga sine die dei termini procedimentali.

L'analisi della giurisprudenza amministrativa in materia di concessioni e finanza di progetto evidenzia come la tutela dell'operatore economico non possa spingersi fino alla pretesa di un esame vincolato di

proposte progettuali prive dei requisiti minimi di bancabilità e sostenibilità ambientale.

Nel quadro delineato dal principio del risultato e dal principio della fiducia sanciti dagli [artt. 1 e 2 del D.Lgs. 36/2023](#), la stazione appaltante è tenuta a bilanciare la massima partecipazione con la doverosa tutela dell'interesse pubblico alla celere e corretta esecuzione delle opere infrastrutturali. L'esclusione di meccanismi di soccorso procedimentale deformanti rispetto alla proposta originaria tutela la parità di trattamento e la trasparenza nei confronti dell'intero mercato dei contratti pubblici.

04. Profili processuali, traslazione dell'interesse e strategie difensive

4.1 — La traslazione dell'onere impugnatorio sul provvedimento espresso negativo

L'arresto della Quinta Sezione n. 2341/2026 evidenzia il meccanismo di **traslazione della tutela**: una volta adottato il provvedimento espresso, l'interesse del privato leso si concentra integralmente sulla caducazione del diniego. L'impugnazione della sentenza sul silenzio diviene priva di utilità pratica, non potendo il giudice dell'appello statuire sulle modalità future di un potere che è già stato esercitato.

I profili di sindacato giurisdizionale sulle procedure ad evidenza pubblica e sui contratti complessi si collegano strettamente alla nostra [analisi sui raggruppamenti temporanei di imprese e principio del risultato](#), confermando che l'azione amministrativa deve essere orientata alla tempestiva definizione dei rapporti giuridici nel rispetto dell'affidamento dei partecipanti.

4.2 — Coordinamento tra impugnazione del diniego e tutela risarcitoria

Per i difensori del privato, l'emergere del **silenzio inadempimento e provvedimento sopravvenuto** impone una rapida rimodulazione della strategia difensiva. Qualora l'atto espresso sia lesivo, occorre proporre tempestivo ricorso giurisdizionale ordinario avverso il diniego, deducendo i vizi di eccesso di potere, violazione di legge e difetto di motivazione.

Contestualmente, l'eventuale ritardo colpevole serbato dall'amministrazione prima dell'adozione dell'atto espresso può fondare un'autonoma domanda di risarcimento del **danno da ritardo** o di indennizzo ex [art. 2-bis della Legge n. 241/1990](#), purché il richiedente dimostri il danno patrimoniale patito in conseguenza dell'ingiustificata inerzia procedimentale.

In conclusione, la decisione del Consiglio di Stato riafferma la centralità del **principio di certezza delle situazioni giuridiche**, assicurando che il rito sul silenzio mantenga la sua funzione tipica di stimolo all'azione amministrativa senza sovrapporsi al giudizio di cognizione sulla legittimità dei provvedimenti espressi.

L'**onere della difesa tecnica** si articola dunque su due piani nettamente distinti: da un lato, l'immediata presa d'atto dell'improcedibilità dell'appello sul silenzio per carenza di interesse; dall'altro, l'attivazione tempestiva del **ricorso giurisdizionale di annullamento** avverso il provvedimento negativo, censurando specificamente i vizi di eccesso di potere e difetto di istruttoria.

L'eventuale richiesta di **ristoro economico per il ritardo** deve essere supportata dalla dimostrazione rigorosa del nesso eziologico tra l'inerzia prolungata dell'amministrazione e i costi inutilmente sostenuti per la predisposizione della proposta progettuale e delle garanzie finanziarie.

L'approdo giurisprudenziale del Consiglio di Stato offre agli operatori del settore e alle stazioni appaltanti un quadro ermeneutico limpido, confermando che il sistema delle tutele giurisdizionali si fonda sul principio di effettività dell'azione e sul **divieto di inutili duplicazioni processuali**.

La corretta impostazione della tutela contenziosa richiede pertanto una lucida valutazione delle tempistiche processuali. Nell'ipotesi di **silenzio inadempimento e provvedimento sopravvenuto**, l'operatore economico che intenda tutelare la propria posizione giuridica deve tempestivamente verificare la **portata lesiva del provvedimento** esplicito, evitando di consumare risorse processuali in impugnazioni destinate alla declaratoria di improcedibilità.

La certezza dei rapporti amministrativi e la **stabilità delle procedure di gara** ne escono rafforzate, offrendo alla Pubblica Amministrazione e agli investitori privati un quadro operativo improntato alla chiarezza delle regole e all'efficienza delle decisioni.

Fonti Utilizzate

Normativa di riferimento

Codice del Processo Amministrativo • Artt. 31 (Azione avverso il silenzio), 112 (Giudizio di ottemperanza), 117 (Ricorsi avverso il silenzio)

Legge 7 agosto 1990, n. 241 • Artt. 2 (Conclusione del procedimento), 2-bis (Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento), 10-bis (Comunicazione dei motivi ostativi)

Codice dei Contratti Pubblici • Artt. 1 (Principio del risultato), 2 (Principio della fiducia), 193 (Finanza di progetto ad iniziativa privata), 225-bis (Disposizioni di semplificazione normativa e regime transitorio)

Giurisprudenza citata

1. **Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza 12 marzo 2026, n. 2341** — L'adozione del provvedimento espresso prima della sentenza di primo grado estingue l'interesse al giudizio sul silenzio e preclude l'ottemperanza. Esito: dichiara improcedibile l'appello per sopravvenuta carenza di interesse, spese compensate. Punto: l'atto espresso adottato prima della pubblicazione della sentenza di primo grado esula dal perimetro dell'eventuale ottemperanza e rende privo di interesse il gravame sulle statuizioni della sentenza sul silenzio. ↑
2. **TAR Molise, Sez. I, Sentenza 18 luglio 2025, n. 223** — Pronuncia di primo grado di accoglimento del ricorso sul silenzio con ordine di provvedere sulla proposta di finanza di progetto. Esito: accoglie il ricorso, con obbligo di provvedere entro settantacinque giorni. Punto: l'obbligo di provvedere accertato in giudizio deve essere adempiuto secondo la disciplina normativa vigente al momento dell'esecuzione della sentenza (*tempus regit actum*). ↑
3. **Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza 19 aprile 2023, n. 3967** — Efficacia soddisfacente dell'atto espresso emanato dall'amministrazione sulla pretesa azionata con il ricorso avverso il silenzio. Esito: dichiara improcedibile l'appello. Punto: l'adozione di un provvedimento espresso conclusivo, soddisfacente della pretesa a una risposta esplicita, priva l'appellante di qualunque interesse concreto alla decisione sul silenzio. ↑

4. **Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza 14 maggio 2026, n. 6100** — Pianificazione urbanistica perequativa, lotti funzionali ed illegittimità del provvedimento perplesso per motivazione contrastante. Esito: accoglie l'appello limitatamente al motivo sulla motivazione, conferma il diniego, ma dichiara illegittima la parte del provvedimento che negava ogni capacità edificatoria residua. Punto: è illegittimo per difetto di motivazione il provvedimento il cui contenuto dispositivo sia contraddetto dai calcoli riportati nella motivazione stessa. ↑
5. **Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza 30 gennaio 2025, n. 3252** — Vizio di motivazione perplessa e contrasto tra dispositivo e motivazione nell'atto amministrativo. Esito: respinge l'appello del Comune, confermata l'illegittimità del provvedimento per eccesso di potere. Punto: il vizio di perplessità ricorre quando l'atto non risulti perspicuo nella sua natura di comando vincolante o di mera comunicazione di cortesia. ↑



Giovanni Ercole Moscarini

Avvocato del Foro di Roma

Esercita nel diritto civile e nel diritto amministrativo. Sulla rivista Metodo Giuridico analizza l'evoluzione normativa e gli orientamenti giurisprudenziali nelle due materie.