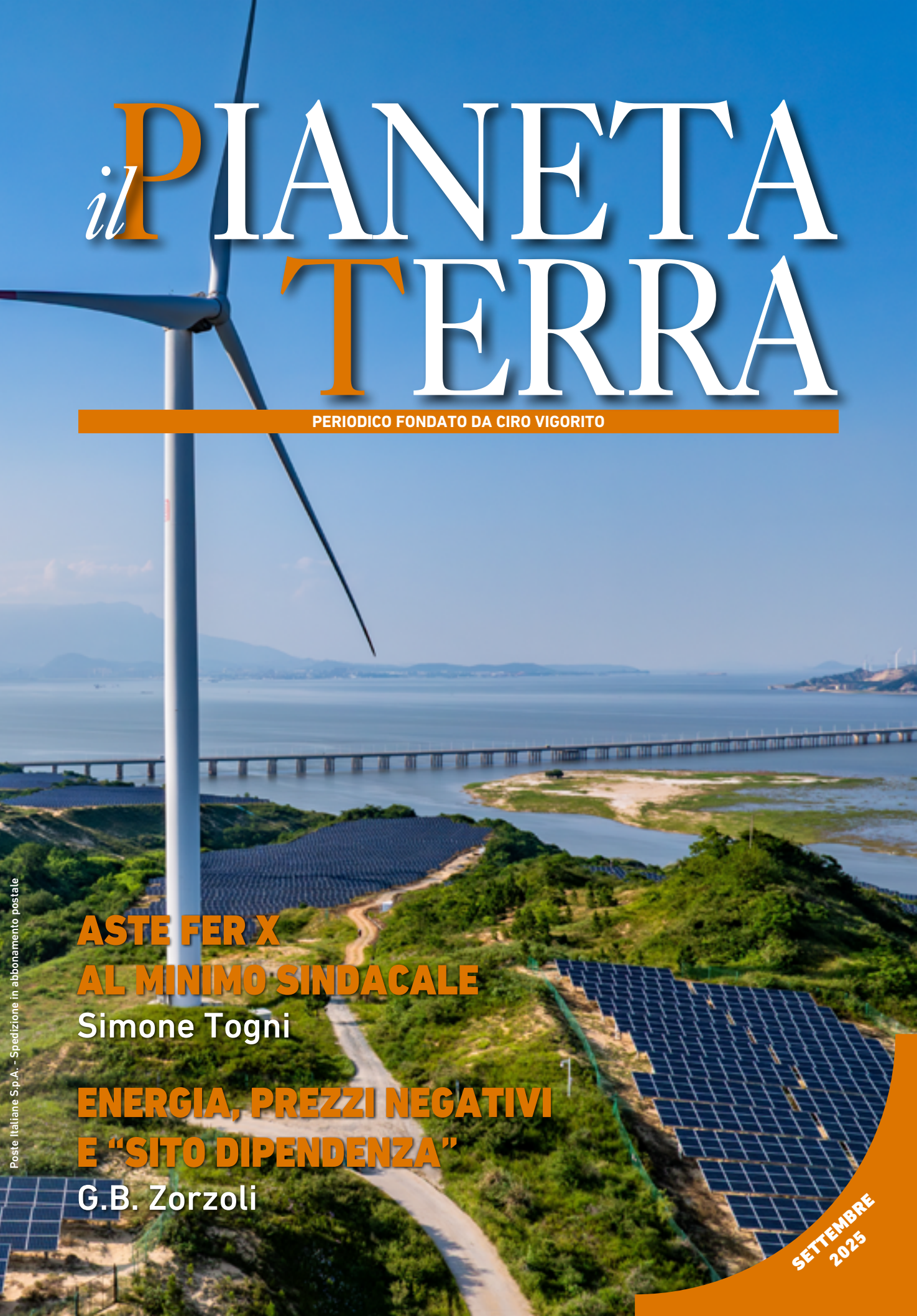




il PIANETA TERRA

PERIODICO FONDATA DA CIRO VIGORITO

**ASTE FER X
AL MINIMO SINDACALE**

Simone Togni

**ENERGIA, PREZZI NEGATIVI
E "SITO DIPENDENZA"**

G.B. Zorzoli

SETTEMBRE
2025

Carta, penna e diritto

Massimo Ragazzo

Studio Gerosa, Sollima e Associati

*Il silenzio-assenso
orizzontale nei
procedimenti VIA*

La questione dell'applicabilità del meccanismo del silenzio-assenso orizzontale (di cui all'articolo 17-bis della legge n. 241/1990) agli atti di concerto che il Ministero della Cultura è tenuto a rendere nei procedimenti di valutazione di impatto ambientale rappresenta uno dei nodi interpretativi più rilevanti del diritto amministrativo. La questione assume particolare rilievo alla luce del crescente numero di progetti per impianti da fonti rinnovabili e della necessità di garantire tempi certi per la conclusione dei procedimenti autorizzatori.

Il quadro normativo di riferimento

L'art. 17-bis della L. 241/1990 stabilisce che "nei casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni pubbliche", le amministrazioni competenti devono comunicare il proprio assenso entro termini specifici, decorsi i quali "lo stesso si intende acquisito".

Il comma 3 della medesima disposizione estende espressamente tale meccanismo anche "ai casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini", prevedendo un termine di novanta giorni.

La disciplina VIA e i termini per il concerto del MiC

L'art. 25, comma 2, del d.lgs. 152/2006 stabilisce che il competente direttore generale del Ministero dell'ambiente adotta il provvedimento di VIA "previa acquisizione del concerto del competente diretto-

re generale del Ministero della cultura entro il termine di trenta giorni".

Per i progetti PNRR, l'art. 25, comma 2-bis prevede un termine di venti giorni per il concerto del MiC.

Particolarmente significativo è l'art. 25, comma 2-quater, che stabilisce: "In caso di inerzia nella conclusione del procedimento da parte del direttore generale del Ministero della Transizione ecologica ovvero in caso di ritardo nel rilascio del concerto da parte del direttore generale competente del Ministero della Cultura, il titolare del potere sostitutivo, nominato ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 241 del 1990, provvede al rilascio degli atti di relativa competenza entro i successivi trenta giorni".

La giurisprudenza consolidata a favore dell'applicabilità

Il TAR Puglia Bari, con la sentenza n. 1429 dell'11 dicembre 2023, ha inaugurato un orientamento giurisprudenziale consolidato affermando che "l'avviso del Ministero della Cultura è adottato sulla base di uno schema di provvedimento adottato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica, per cui la fattispecie in discussione è idonea alla formazione di una fattispecie di silenzio-assenso orizzontale, ai sensi dell'art. 17-bis legge n. 241".

Questo orientamento è stato successivamente confermato dalla sentenza TAR Puglia n. 500/2024, che ha precisato che "decorso inutilmente tale termine, si forma il silenzio assenso sull'atto di competenza del MiC".

L'orientamento si è rapidamente consolidato attraverso numerose pronunce:

TAR Sicilia, Catania, 7 aprile 2025 n. 1156: "Con riguardo al concerto può operare l'istituto contemplato dall'art. 17 bis L. n. 241/1990, secondo cui la condotta omissiva





dell'Amministrazione interpellata preposta anche alla tutela di interessi sensibili servata oltre il termine previsto vale quale silenzio-assenso"; TAR Sicilia, Palermo, Sez. V, n. 1728/2024; TAR Puglia, Lecce, Sez. II, n. 588/2024; TAR Lazio, Roma, Sez. III, n. 12670 del 21 giugno 2024; TAR Sardegna, Sez. I, n. 547 del 15 luglio 2024.

Particolarmente significativa è la sentenza TAR Sicilia, Palermo, 25 marzo 2025, n. 667, che ha chiarito come sia "dirimente osservare che la normativa vigente – in particolare l'art. 25 del D.Lgs. 152/2006 – pone in capo al MASE un obbligo autonomo e non eludibile di concludere il procedimento, an-

L'applicabilità dell'art. 17-bis L. 241/1990 al concerto del Ministero della Cultura

che in ipotesi di mancata predisposizione dello schema di provvedimento da parte della Commissione Tecnica PNRR-PNIEC o di omessa espressione del parere dell'Amministrazione preposta alla tutela dei beni culturali".

Il Consiglio di Stato, Sez. IV, 28 marzo 2024, n. 2930, ha fornito ulteriore supporto a questo orientamento, chiarendo che "l'Autorità competente in materia di VIA ha oggi il potere di assumere la determinazione finale e quindi anche quello di risolvere i conflitti interni alla Conferenza, superando gli eventuali dissensi anche delle Amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili".

La posizione del TAR Lazio: l'obbligo del MASE di procedere comunque

La giurisprudenza del TAR Lazio ha costantemente affermato l'obbligo del MASE di procedere alla conclusione del procedimento anche in caso di inerzia del MiC:

- TAR Lazio n. 625/2025: "La mancata espressione dei previsti pareri nei termini ovvero l'espressione di pareri negativi non elidono l'obbligo di una pronuncia espressa da parte del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica";

- TAR Lazio n. 9109/2025: "La mancata espressione dei previsti pareri nei termini stabiliti ovvero l'espressione di pareri negativi o elementi di dissenso non elidono l'obbligo di una pronuncia espressa da parte del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica";

- TAR Lazio n. 1866/2025: "Decorsi i termini di cui all'articolo 25, D. Lgs. 152/2006, la mancata predisposizione dello schema di provvedimento di VIA consiste in un silenzio illegittimo, dovendosi ritenere il parere del MiC non già assente, bensì acquisito seppur non in forma espressa,

ai sensi dell'articolo 17-bis, comma 3, L. n. 241/1990".

Lo stesso Tribunale ha inoltre ribadito costantemente la natura perentoria dei termini VIA:

- TAR Lazio n. 8428/2025: "Il silenzio servato dall'amministrazione oltre i termini perentori previsti dalla legge configura un'ipotesi di silenzio-inadempimento non suscettibile di alcuna giustificazione";

- TAR Lazio n. 3036/2025: "La normativa è chiara nel senso di imporre all'autorità competente di procedere anche laddove i richiesti pareri non siano resi e contempla altresì l'intervento del titolare del potere sostitutivo in caso di inerzia nella conclusione del procedimento da parte del direttore generale del Ministero della Transizione ecologica, ovvero in caso di ritardo nel rilascio del concerto da parte del direttore generale competente del Ministero della Cultura".

**I fondamenti normativi dell'applicabilità.
La natura pluristrutturata del procedimento VIA**

Come chiarito dal Consiglio di Stato nel parere n. 1640/2016, “in tutti i casi in cui il procedimento amministrativo è destinato a concludersi con una decisione “pluristrutturata”, nel senso che la decisione finale da parte dell’amministrazione precedente richiede per legge l’assenso vincolante di un’altra amministrazione il silenzio dell’amministrazione interpellata, che rimanga inerte non esternando alcuna volontà, non ha più l’effetto di precludere l’adozione del provvedimento finale ma, al contrario, è equiparato ope legis a un atto di assenso”.

La distinzione tra provvedimenti conclusivi e atti endoprocedimentali

Il diritto UE impone la forma espressa solo per i provvedimenti conclusivi dei procedimenti, non per tutti gli atti endoprocedimentali che li compongono. L’art. 17-bis, comma 4, L. 241/1990 esclude il silen-

zio-assenso solo “nei casi in cui disposizioni del diritto dell’Unione europea richiedano l’adozione di provvedimenti espressi”. Ebbene, la direttiva 2011/92/UE richiede che sia espresso il provvedimento finale di VIA, non tutti gli atti endoprocedimentali che lo compongono, come il concerto del MiC.

La perentorietà dei termini VIA

L’art. 25, comma 7, d.lgs. 152/2006 stabilisce che “tutti i termini del procedimento di VIA si considerano perentori”. Come evidenziato dalla sentenza TAR Puglia n. 942/2024, “i termini procedurali hanno natura perentoria in coerenza con il favor riconosciuto a tali fonti energetiche dalla disciplina interna ed europea”.

L’obbligo del MASE di procedere comunque. Il principio generale

L’art. 25, comma 1, d.lgs. 152/2006 stabilisce chiaramente che “Qualora tali pareri non siano resi nei termini ivi previsti ovvero esprimano valutazioni negative o elementi di dissenso sul progetto, l’autorità compe-



tente procede comunque alla valutazione a norma del presente articolo”.

Il favor per le energie rinnovabili

Il Regolamento UE 2022/2577 ha stabilito che gli impianti FER assumono “interesse pubblico prevalente”, rendendo ancora più stringente l’obbligo di rispettare i termini perentori. Come evidenziato dalla sentenza TAR Catania n. 458/2025, tale regolamento “sancisce definitivamente il carattere di interesse pubblico prevalente degli interventi di produzione di energia da fonti rinnovabili”.

L’inefficacia dei pareri tardivi

L’art. 2, comma 8-bis, L. 241/1990 stabilisce che “Le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli articoli 14-bis, comma 2, lettera c), 17-bis, commi 1 e 3, [...] sono inefficaci”.

Le obiezioni e le risposte

Alcuni sostengono che la direttiva 2011/92/UE richiederebbe provvedimenti espressi per tutti gli atti del procedimento VIA. Tuttavia, questa interpretazione è erranea perché:

1. la direttiva richiede provvedimenti espressi solo per l’atto finale;
2. il concerto del MiC è un atto endoprocedimentale, non conclusivo;
3. il provvedimento finale di VIA rimane comunque espresso.

L’obiezione dei poteri sostitutivi

Alcuni ritengono che la previsione di poteri sostitutivi escluderebbe il silenzio-assenso. Tuttavia, come chiarito dalla giurisprudenza, i due meccanismi operano su piani diversi:

- il silenzio-assenso si forma automaticamente per decorso dei termini;
- i poteri sostitutivi operano in caso di inerzia dell’autorità procedente.

Un orientamento contrario è stato sostenuto dalla sentenza TAR Campania Salerno n. 527/2025, che ha escluso l’applicabilità del silenzio-assenso orizzontale sostenendo che “il legislatore ha previsto un sistema speciale di risoluzione delle situazioni di inerzia amministrativa attraverso l’esercizio di poteri sostitutivi”.

Anche il TAR Lazio, Roma, con la sentenza n. 12331/2025, esclude la formazione del silenzio-assenso, affermando che la citata direttiva richiederebbe provvedimenti espressi per tutti i procedimenti di VIA.

Si ritiene tuttavia manifestamente erronea la posizione espressa dal TAR Lazio, alla luce della normativa e della giurisprudenza prevalente. Invero, l’art. 17-bis, comma 3, L. 241/1990 è chiarissimo, stabilendo inequivocabilmente che “le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano anche ai casi in cui è prevista l’acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini”.

Il termine “concerti” include espressamente l’atto di concerto del MiC nei procedimenti VIA.

Non c’è alcuna ambiguità interpretativa.

L’art. 25, comma 2, d.lgs. 152/2006 conferma poi l’applicabilità del meccanismo, stabilendo che il provvedimento VIA è adottato “previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura entro il termine di trenta giorni”.

Decorso tale termine senza comunicazione del concerto, si applica automaticamente l’art. 17-bis, comma 3: “Lo stesso si intende acquisito”.

Conclusioni

La giurisprudenza amministrativa ha consolidato un orientamento uniforme che riconosce l'applicabilità del silenzio-assenso orizzontale ex art. 17-bis L. 241/1990 anche agli atti di concerto del Ministero della Cultura nei procedimenti VIA. Tale orientamento si fonda su solidi argomenti normativi:

1. La lettera della legge: l'art. 17-bis, comma 3, si applica espressamente alle amministrazioni preposte alla tutela dei beni culturali.
2. La natura del procedimento: la VIA è un procedimento pluristrutturato che richiede il concerto del MiC.
3. La distinzione UE: il diritto europeo richiede provvedimenti espressi solo per l'atto finale, non per gli atti endoprocedimentali.
4. La perentorietà dei termini: i termini VIA sono qualificati come perentori dalla legge.
5. Il favor per le rinnovabili: il particolare

sostegno alle energie rinnovabili impone il rispetto dei termini.

L'orientamento contrario, sostenuto da alcune isolate pronunce, appare manifestamente erroneo e in contrasto con la normativa e la giurisprudenza consolidata. Il MASE ha l'obbligo di procedere alla conclusione del procedimento VIA anche in caso di inerzia del MiC, considerando acquisito per silentium un parere favorevole ai sensi dell'art. 17-bis L. 241/1990. Come chiarito dalla sentenza TAR Lazio n. 3036/2025, "la normativa è chiara nel senso di imporre all'autorità competente di procedere anche laddove i richiesti pareri non siano resi e contempla altresì l'intervento del titolare del potere sostitutivo in caso di inerzia nella conclusione del procedimento da parte del direttore generale del Ministero della transizione ecologica ovvero in caso di ritardo nel rilascio del concerto da parte del direttore generale competente del Ministero della Cultura". ■

