

IL SILENZIO NELLA CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO DI VIA SUGLI IMPIANTI FER, TRA DISCREZIONALITÀ GIUDIZIARIA E CONFLITTO TRA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEL PAESAGGIO.

GABRIELE SERRA

Magistrato T.A.R. e componente dell'Ufficio del massimario della giustizia amministrativa

Abstract. Il contributo affronta il tema della tutela avverso il silenzio nel procedimento di VIA in materia di impianti FER, analizzando, con dettaglio casistico, le diverse problematiche che la giurisprudenza ha affrontato in materia. Dall'analisi del formante giurisprudenziale poi, l'A. svolge alcune considerazioni in tema di discrezionalità del giudice amministrativo, soprattutto in merito alla modulabilità degli effetti delle sentenze e, in conclusione, riflette sul conflitto tra tutela dell'ambiente perseguita mediante la realizzazione di impianti FER e la tutela del paesaggio, ritenendo che anche il tema specifico in esame si inserisca in tale cornice più generale.

Abstract. This article addresses the issue of protection against silence in EIA proceedings concerning renewable energy facilities, analyzing-through detailed case studies-the various issues that case law has addressed in this area. Based on this analysis of case law, the author then offers some observations on the discretion of administrative judges, particularly regarding the flexibility of the effects of court rulings. Finally, arguing that the specific issue under examination also falls within this broader framework, the author reflects on the conflict between environmental protection pursued through the construction of renewable energy plants and the protection of the landscape.

Parole chiave: Silenzio; VIA; Energia rinnovabile; FER; Discrezionalità; Ambiente; Paesaggio.

Keywords: Silence; VIA; Renewable energy; FER; Discretion; Environment; Landscape.

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Breve inquadramento normativo. 3. Silenzio e ordine di priorità di esame degli impianti. 4. Silenzio e composizione del conflitto tra Ministeri da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri. 5. Silenzio del Ministero della cultura e della Soprintendenza nel procedimento di VIA. 6. Silenzio e automatico rimborso dei diritti di istruttoria. 7. Profili processuali: la tempestività dell'azione avverso il silenzio e il ruolo della diffida. 8. Alcuni profili in tema di discrezionalità del giudice amministrativo. 9. Conclusioni: sul conflitto tra tutela dell'ambiente e del paesaggio.

1. Premessa.

Lo straordinariamente complesso tema della transizione energetica pone evidentemente questioni giuridiche di principio e di carattere generale, financo valoriale¹.

¹ Sul tema della transizione energetica v., senza pretesa di esaustività, F. SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico. Profili giuridici della transizione energetica*, Torino, 2020; T. FAVARO, *Regolare la "transizione energetica". Stato, mercato, innovazione*, Padova, 2020; F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2021, pp. 779; G.F. CARTEI, *Transizione energetica ed energie rinnovabili: una introduzione*, in G.F. CARTEI (a cura di), *Energie rinnovabili e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Napoli, 2022; F. VETRÒ, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica*, in *Riv. dir. pubbl. comun.*, 2022, 1, pp. 63; F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Decider(c) per la morte: crisi, sostenibilità, energie rinnovabili e semplificazioni procedurali*, Napoli, 2022; F. FRACCHIA, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, Napoli, 2024; ID., *La transizione e il diritto amministrativo*, in *Riv. quad. ambiente*, 2025, 1, pp. 155; F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023; A. GIORDANO, *Introduzione alla tutela del clima come bene comune*, Napoli, 2024; ID., *La transición ecológica. Principios, bienes jurídicos y perspectivas de*

Nondimeno, a cascata, da tali questioni di carattere generale, discendono poi questioni interpretative particolari, afferenti alle singole discipline procedurali che investono la materia, per quel che qui rileva, degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (FER).

La circostanza per cui il bene ambientale abbia una morfologia complessa capace di ricomprendere non solo la tutela di interessi fisico-naturalistici, ma anche i beni culturali e del paesaggio idonei a contraddistinguere, in modo originale, peculiare e irripetibile un certo ambito geografico e territoriale², ha generato possibili conflitti tra la tutela dell'ambiente, in particolare perseguita mediante lo sviluppo di impianti FER volti a contrastare il cambiamento climatico e l'interesse alla conservazione del paesaggio³.

Tale problematico rapporto tra le componenti dell'ambiente (se si vuol seguire la tassonomia oggi più usata) è plasticamente evidente nei procedimenti *lato sensu* autorizzatori per l'installazione degli impianti ad energia rinnovabile, nei quali spesso confliggono, da una parte, l'interesse alla diffusione delle energie rinnovabili (a tutela dell'ambiente, a mezzo di strumenti industriali) e, dall'altra, l'interesse alla conservazione del paesaggio e che si fonda, già a monte, sulla stessa possibilità di leggere, nell'art. 117, comma 2, lett. s) Cost. tanto un'anima a vocazione "paesaggistica", quanto una di "ambientalismo industriale"⁴.

Anche il tema qui in indagine, che può apparire eccentrico e autonomo rispetto alla macro questione del conflitto tra tutela dell'ambiente e del paesaggio, si inserisce in realtà in essa e va affrontato considerando questa cornice più generale.

Ed infatti, anche le questioni in tema di dovere di concludere il procedimento di Valutazione di impatto ambientale (VIA) entro un determinato termine e gli strumenti di tutela del privato rispetto ad esso, vieppiù alla luce, come si vedrà, delle possibili declinazioni "interne" del silenzio nel procedimento di VIA, non possono dimenticare la pluralità di interessi pubblici coinvolti nel procedimento unitamente a quello del privato.

Ora, volendo schematizzare, premesso l'inquadramento normativo che caratterizza il tema in questione, il lavoro si concentrerà sui seguenti aspetti, oggetto di ripetuti arresti giurisprudenziali: i) natura del termine di conclusione del procedimento di VIA e ordine di priorità di esame degli impianti; ii) silenzio e composizione del conflitto tra Ministeri da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

protección, in *AmbienteDiritto.it*, 2026, 2, pp. 165.

² Cfr. Corte Cost., 30 marzo 2018, n. 66.

³ In dottrina cfr., tra i tanti, M. MELI, *Quando l'ambiente entra in conflitto con sé stesso: fonti energetiche rinnovabili e tutela del paesaggio*, in *AmbienteDiritto.it*, 2021, 2, pp. 603; G. BAROZZI REGGIANI, *Il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili e il bilanciamento tra valori costituzionalmente rilevanti nella disciplina delle c.d. "aree idonee"*, in *Riv. giur. ambiente*, 2022, 3, pp. 597; A. DI CAGNO, *La produzione di energia da fonte rinnovabile: tra interesse energetico, ambientale e paesaggistico*, in *AmbienteDiritto.it*, 2022, 4, pp. 98; S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Dir. amm.*, 2023, 1, pp. 59; A. BONOMO, *Governare la transizione ecologica: tra nuovi interessi e nuovi conflitti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2024, 3, pp. 621; E. M. ALVAREZ GONZALEZ, *La sostenibilità ambientale del territorio. Conflitto di interessi e governo multilivello*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2024, 3, pp. 659; P. CHIRULLI, *Energie rinnovabili e tutela degli interessi sensibili, tra "RePowerEU" e direttiva RED III*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2024, 2, pp. 196; D. BEVILACQUA, *La dialettica tra promozione delle energie rinnovabili e la tutela di altri beni ambientali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2024, 1, pp. 125; F. GALLARATI, *La diffusione delle energie rinnovabili nel bilanciamento tra principi costituzionali: evoluzione giurisprudenziale e scenari futuri*, in *AmbienteDiritto.it*, 2025, 3, pp. 359; da ultimo, anche per ulteriori riferimenti, F. BLASI, *Riflessioni a caldo sul nuovo regime giuridico delle aree idonee per gli impianti di energie rinnovabili*, in *AmbienteDiritto.it*, 2026, 1, pp. 275. Per una rassegna delle posizioni giurisprudenziali sul tema del conflitto tra tutela dell'ambiente e del paesaggio, si può v. la Rassegna monotematica di giurisprudenza dell'Ufficio del massimario della giustizia amministrativa *Giustizia climatica, ambiente e paesaggio: profili generali*, § 3, 24 dicembre 2025, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁴ N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali*, in *Federalismi.it*, 2022, 23, pp. 243.

iii) silenzio del Ministero della cultura e della Soprintendenza nel procedimento di VIA; iv) conseguenze patrimoniali del silenzio; v) profili processuali, in particolare la tempestività dell'azione avverso il silenzio.

A valle dell'esame di tali profili, di matrice prettamente giurisprudenziale, si potranno spendere alcune considerazioni di carattere sistematico e valoriale in due direzioni: in primo luogo, alcune riflessioni di sistema che originano in particolare dall'esame della giurisprudenza sui profili sub. i) e ii), in merito al ruolo "creativo" del giudice amministrativo; in secondo luogo e tornando, in una sorta di ragionamento circolare, alla questione generale di cui sopra, alcune conclusioni in ordine al delicato rapporto tra tutela dell'ambiente perseguita mediante la produzione di energia da fonte rinnovabile e tutela del paesaggio.

2. Breve inquadramento normativo.

Prima di analizzare i profili ora citati, si impone una breve esposizione delle due disposizioni normative rilevanti in materia, soprattutto al fine di comprendere la tematica sub. i) ed alla luce dell'evoluzione delle stesse nel corso degli ultimi anni.

In primo luogo, vale richiamare l'art. 25 del d.lgs. n. 152 del 2006, nell'ambito del quale:

a) il comma 2-bis fissa i termini dei procedimenti rimessi alla valutazione della Commissione tecnica PNRR-PNIEC: la Commissione si deve esprimere sui progetti *«entro il termine di trenta giorni dalla conclusione della fase di consultazione di cui all'articolo 24 e comunque entro il termine di centotrenta giorni dalla data di pubblicazione della documentazione di cui all'articolo 23 predisponendo lo schema di provvedimento di VIA»* e, *«nei successivi trenta giorni»*, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica *«adotta il provvedimento di VIA, previa acquisizione del concerto del [...] Ministero della cultura entro il termine di venti giorni»*;

b) il comma 2-ter dispone che *«nei casi in cui i termini per la conclusione del procedimento di cui al comma 2-bis, primo e secondo periodo, non siano rispettati è automaticamente rimborsato al proponente il cinquanta per cento dei diritti di istruttoria di cui all'articolo 33, mediante utilizzazione delle risorse iscritte in apposito capitolo a tal fine istituito nello stato di previsione del Ministero della transizione ecologica con uno stanziamento di euro 840.000 per l'anno 2021, di euro 1.640.000 per l'anno 2022 ed euro 1.260.000 per l'anno 2023. In sede di prima applicazione, i termini indicati al primo periodo del presente comma ai fini dell'eventuale rimborso al proponente del 50 per cento dei diritti di istruttoria decorrono dalla data della prima riunione della Commissione di cui all'articolo 8, comma 2-bis»*;

c) ai sensi del comma 2 quater, il titolare del potere sostitutivo ex art. 2 l. n. 241 del 1990 provvede all'adozione dell'atto entro trenta giorni, previa eventuale acquisizione del parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), nel caso in cui anche la Commissione tecnica non si sia pronunciata;

d) il comma 7 dispone che *«tutti i termini del procedimento di VIA 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»*.

L'altra norma di rilievo è l'art. 8 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale detta una disciplina procedurale particolare per le valutazioni ambientali di competenza statale: al suo interno, alcune disposizioni sono dedicate alle valutazioni di progetti inclusi nel Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), i quali, a loro volta, sono individuati nell'allegato 1-bis alla Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006 e, tra essi, figurano i *«nuovi impianti per la produzione di energia e vettori energetici da fonti rinnovabili»*.

Ora, le valutazioni ambientali dei progetti PNIEC – come anche le valutazioni ambientali dei progetti finanziati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) – sono istruiti dalla Commissione tecnica PNRR-PNIEC, istituita presso il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (art. 8, comma 2-bis) e, per tali progetti, l'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 stabilisce un ordine di valutazione dei progetti da parte della Commissione tecnica PNRR-PNIEC (Commissione), derogatorio rispetto al classico criterio cronologico.

In tal senso, già in passato, era stabilito che la Commissione dovesse dare precedenza ai progetti di rilevante impatto economico, occupazionale o aventi autorizzazioni in scadenza (art. 8, comma 1, quarto periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006 modificato dal d.l. n. 77 del 2021, conv. in l. n. 108 del 2021), ma, con il d.l. n. 17 del 2022, entrato in vigore il 2 marzo 2022, conv. in l. n. 34 del 2022, è stato specificamente previsto, per i progetti attuativi del PNIEC, che tra i procedimenti ai quali deve essere data precedenza, *«hanno in ogni caso priorità, in ordine decrescente, i progetti che hanno maggior valore di potenza installata o trasportata prevista, nonché i progetti concernenti impianti di produzione di idrogeno verde ovvero rinnovabile di cui al punto 6-bis) dell'allegato II alla parte seconda e i connessi impianti da fonti rinnovabili, ove previsti»*, salva la possibilità della Commissione di derogare all'ordine di priorità nel caso di deliberazione dello stato di emergenza, dando così precedenza ai progetti connessi alle misure emergenziali.

Come rilevato dalla giurisprudenza, la previsione è funzionale ad assicurare una ordinata e razionale transizione energetica, a sua volta coesistente al raggiungimento degli obiettivi europei di decarbonizzazione. Infatti, data la scarsità delle aree sulle quali è possibile installare gli impianti FER, è necessario che il territorio sia, preferibilmente, occupato da stabilimenti in cui vengono realizzati i progetti strategici, per potenza e tipologia di energia processata. Viceversa, vista la numerosità delle istanze di VIA presentate dagli operatori economici interessati a investire nelle energie rinnovabili, ove le pratiche venissero trattate in base a un mero ordine cronologico, *i.e.* per priorità nella presentazione delle domande, si rischierebbe che le aree idonee vengano occupate da impianti minori, compromettendo la realizzabilità dei progetti maggiori⁵.

Ciò posto, al fine di rafforzare ulteriormente il processo di transizione energetica in atto, con il d.l. n. 153 del 2024, entrato in vigore il 18 ottobre 2024, conv. in l. n. 191 del 2024, si è provveduto a ridefinire l'ordine di priorità dei progetti PNIEC, come segue:

a) l'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, come modificato, ha demandato al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministero della cultura e con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'individuazione delle tipologie progettuali afferenti al PNIEC alle quali dare precedenza, sulla base di una serie di criteri fissati nella legge, ferma la derogabilità dell'ordine nel caso di deliberazione dello stato di emergenza;

b) l'art. 8, comma 1-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006, introdotto *ex novo* con il d.l. n. 153 del 2024, ha individuato provvisoriamente, nelle more dell'adozione del decreto interministeriale, i progetti PNIEC da considerarsi prioritari e, quindi, da valutarsi con precedenza: tra questi figurano i *«progetti fotovoltaici on-shore e agrivoltaici on-shore di potenza nominale pari almeno a 50 MW e i progetti eolici on-shore di potenza nominale pari almeno a 70 MW»*;

c) l'art. 8, comma 1-ter, del d.lgs. n. 152 del 2006, parimenti introdotto con il d.l. n. 153 del 2024, ha stabilito le modalità di attuazione del criterio di priorità tra i progetti, prevedendo che: i) ai progetti PNIEC prioritari (che siano identificati con decreto interministeriale oppure, nelle more, dall'art. 8, comma 1-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006) *«è riservata una quota non superiore ai tre quinti delle trattazioni, nell'ambito della quale l'esame è definito in ordine cronologico, per ciascuna tipologia, tenuto conto della data di effettuazione della comunicazione al proponente ai sensi dell'articolo 23, comma 4, secondo periodo»*; ii) i progetti PNIEC non prioritari *«sono trattati per ciascuna tipologia d'impianto in ordine cronologico tenuto conto della data di effettuazione della comunicazione al proponente ai sensi dell'articolo 23, comma 4, secondo periodo»*; iii) in ogni caso, *«la disciplina di cui al presente comma non pregiudica il rispetto dei termini dei procedimenti di valutazione ambientale previsti dalla normativa vigente per i progetti compresi nel PNRR né di quelli finanziati a valere sul fondo complementare»*.

3. Silenzio e ordine di priorità di esame degli impianti.

⁵ Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2025, n. 6503.

Posto il quadro normativo sopra riassunto, il primo profilo che si deve analizzare attiene al rapporto che intercorre tra il decorso del termine per provvedere sull'istanza di VIA – e l'eventuale silenzio coercibile attraverso il rimedio di cui agli artt. 31 e 117 c.p.a. – e l'ordine di priorità di trattazione degli impianti, come sopra esposto.

In altre parole, è da comprendere se e in che termini l'aver previsto un ordine di priorità di trattazione dell'istanza di VIA a seconda della natura dell'impianto FER che ne è oggetto incida sulla stessa sussistenza dell'obbligo di provvedere.

Inizialmente, con particolare riferimento alle modifiche apportate all'art. 8 cod. amb. dal d.l. 17/2022, il Consiglio di Stato aveva affermato che esso non ha introdotto una deroga alla perentorietà dei termini dei procedimenti di VIA, dal che viene a conseguire che l'eventuale decorso del termine comportava l'illegittimità del silenzio serbato dall'amministrazione, con accoglimento del ricorso avverso lo stesso proposto e assegnazione di un termine "secco" alla p.a. per provvedere, con nomina del commissario ad acta in caso di perdurante inottemperanza⁶.

Come si vede, la questione dell'ordine di priorità di trattazione, in una prima fase, è stata obliterata e ritenuta recessiva a fronte del ricorso giurisdizionale proposto dall'interessato, che otteneva così una pronuncia favorevole tale da comportare la valutazione della sua istanza prescindendo dalla natura dell'impianto.

Successivamente – e, segnatamente, a valle dell'entrata in vigore del d.l. n. 153 del 2024 – la Quarta sezione è tornata sul tema, analizzando *funditus* il problema e adottando una soluzione articolata sul punto, pur muovendo dalla conferma della sussistenza dell'obbligo di provvedere entro il termine ordinario previsto dalla legge e rimasto immutato anche a valle della previsione del sistema dell'ordine di priorità⁷.

In tal senso, il Consiglio di Stato ha affermato, in primo luogo, che la previsione di un ordine di priorità di trattazione non esclude l'applicabilità dell'obbligo di provvedere entro il termine legislativamente previsto.

Ciò rilevando, in primo luogo, che l'art. 25, comma 7 del d.lgs. n. 152 del 2006 sancisce una perentorietà *sui generis* dei termini procedurali della VIA, poiché, dato che per i procedimenti riguardanti l'ambiente non vigono forme di silenzio significativo, l'amministrazione in ritardo nella definizione delle pratiche non perde il potere di provvedere sulle istanze di VIA, sicché il concetto di perentorietà non si associa ad alcuna forma di decadenza dal potere amministrativo.

Se così è, ne consegue che il silenzio dell'amministrazione a seguito della scadenza dei termini rimane sottoposto al regime generale dell'art. 2 l. 241 del 1990, assumendo le fattezze del silenzio inadempimento, con il correlato accesso del proponente ai rimedi cd. successivi all'inerzia⁸.

Ciò posto, al fine di confermare l'applicabilità del dovere di concludere il procedimento tempestivamente, rileva il Consiglio di Stato che:

a) sul piano letterale, l'art. 8 del d.lgs. n. 152 del 2006, anche nelle versioni modificate dal d.l. n. 17 del 2022 e poi dal d.l. n. 153 del 2024, non contiene alcuna deroga espressa all'art. 25 del d.lgs. n. 152 del 2006.

b) ai sensi dell'art. 3-bis, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, le norme di tale legge «possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica»: la riserva di abrogazione espressa – sebbene contenuta in una fonte equiordinata rispetto a quelle che hanno apportato modifiche al codice e, quindi, priva di efficacia cogente sulle medesime – ha un

⁶ Cons. Stato, sez. IV, 4 dicembre 2024, n. 9737; 6 dicembre 2024, n. 9777; 6 dicembre 2024, n. 9791

⁷ Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2025, n. 6503.

⁸ La sentenza in esame rileva altresì che «la stessa norma circoscrive la rilevanza della perentorietà dei termini ai soli fini della valutazione delle *performance* dei funzionari e della loro responsabilità amministrativo-contabile (art. 2, comma 9, l. n. 241 del 1990), del potere sostitutivo di cui all'art. 2, comma 9-bis e 9-ter, l. n. 241 del 1990, dell'obbligo di comunicazione del ritardo all'organo di governo (art. 2, comma 9-quater, l. n. 241 del 1990), nonché ai fini del risarcimento del danno da ritardo e dell'eventuale indennizzo da mero ritardo, ex art. 2-bis l. n. 241 del 1990».

indubbio peso ermeneutico e non può non essere valorizzata nella comprensione dell'incidenza delle nuove normative;

c) se con il d.l. n. 153 del 2024 si fosse voluto eliminare o dequotare l'obbligo giuridico di provvedere, rendendo elastici i termini di conclusione dei procedimenti di VIA relativi ai progetti PNIEC non prioritari, si sarebbe dovuto intervenire – più che sull'art. 8 del d.lgs. n. 152 del 2006, che detta disposizioni sull'organizzazione interna degli uffici – sull'art. 25 del d.lgs. n. 152 del 2006, che è l'articolo deputato alla disciplina dei termini procedurali, mentre i commi da 2 bis a 2 quater di tale norma, sono rimasti intatti;

d) l'art. 8, comma 1-ter, del d.lgs. n. 152 del 2006, introdotto *ex novo* dal d.l. n. 153 del 2024, non contiene una deroga all'obbligo di provvedere, che avrebbe dovuto essere espressa;

e) tale ultima norma: i) stabilisce soltanto i criteri per l'organizzazione del lavoro della Commissione tecnica PNRR-PNIEC, chiamata a riservare una quota (non superiore ai tre quinti) dei procedimenti da trattare in ogni sua seduta ai progetti PNIEC prioritari, in modo che questi, poiché decisivi per la transizione energetica del Paese, abbiano una effettiva precedenza rispetto ai progetti minori; ii) tali progetti non devono essere completamente abbandonati, dovendo essere valutati, per ciascuna seduta, in una quota di almeno due quinti del totale; iii) richiama, poi, l'esigenza di considerare, nella pianificazione delle agende della Commissione tecnica, anche i progetti finanziati dal PNRR o dal fondo complementare, la cui istruttoria deve essere curata dalla medesima Commissione. In questo senso, la disciplina dedicata alla individuazione delle priorità del PNIEC non deve "pregiudicare" la pronta definizione delle procedure afferenti al PNRR;

f) sul piano sistematico, eliminare una qualsiasi forma di obbligo di provvedere, a fronte di un termine preciso (ancorché "perentorio" in senso improprio) previsto dalla legge, porterebbe a rendere il potere dell'amministrazione "libero nell'an", con dubbi di compatibilità con la Costituzione e con la disciplina eurolunitaria. Il dovere di fornire una interpretazione conforme a tali fonti sovrapprimarie imporrebbe dunque, in ogni caso, anche laddove il dato testuale non fosse chiaro, come in realtà è, di considerare l'esistenza (almeno) di un obbligo di provvedere a fronte della fissazione *ex lege* di un termine preciso.

Tuttavia, pur permanendo l'obbligo giuridico di provvedere sulle istanze di VIA dei progetti PNIEC, ancorché non prioritari e non sovvenzionati con il PNRR o con il fondo complementare, entro i termini di cui all'art. 25, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006, i quali mantengono la perentorietà *sui generis* indicata dall'art. 25, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, il Consiglio di Stato ritiene che non possa essere obliterato il rilievo del d.l. n. 153 del 2024, che ha dettato uno specifico metodo di organizzazione del lavoro della Commissione PNRR-PNIEC, poggiante sulla ripartizione proporzionale delle pratiche PNIEC prioritarie e non prioritarie da valutare per ogni seduta, salvo l'inserimento, nelle agende, degli affari finanziati con il PNRR o con il fondo complementare (art. 8, comma 1-ter, d.lgs. n. 152 del 2006).

La suddivisione delle pratiche in quote prestabilite dà concretezza all'ordine di priorità, tracciato a livello ministeriale (art. 8, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006) o dall'art. 8, co. 1-bis, d.lgs. n. 152 del 2006, e assicura che i progetti prioritari abbiano effettivamente un canale accelerato di trattazione e non vengano del tutto "scalzati" dai progetti non prioritari, che – in quanto tendenzialmente più semplici da predisporre – sono statisticamente più numerosi e affollano maggiormente le agende della Commissione tecnica. I progetti non prioritari devono comunque essere posti in istruttoria, nei limiti della quota di loro pertinenza, ma non possono assumere precedenza sui prioritari sol perché presentati per primi.

L'attuazione dell'art. 8, co. 1-ter, del d.lgs. n. 152 del 2006 esige che la Commissione tecnica PNRR-PNIEC predefinisca, con un proprio atto generale, i criteri organizzativi funzionali ad assicurare il rispetto sistematico di percentuali di trattazione delle varie categorie di progetti, che siano rispettose della norma e che si dimostrino adeguate a garantire l'osservanza dei termini di conclusione dei procedimenti PNIEC e PNRR. La predisposizione di un modello organizzativo, il monitoraggio della sua efficacia e l'eventuale aggiornamento dello stesso, nel caso di variazioni del carico di lavoro, sono attività essenziali a evitare che la disciplina introdotta dal d.l. n. 153 del 2024, volta a calibrare le varie

esigenze di speditezza procedurale con le priorità strategiche nazionali, rimanga lettera morta, oltre ad assicurare la pubblicità e la trasparenza dell'azione amministrativa.

Se così è, rileva la Quarta Sezione che, in presenza dei due (contrapposti) interessi sopra descritti, l'uno rivolto alla tutela contro l'inerzia amministrativa e l'altro indirizzato all'efficace transizione energetica del Paese, e in assenza di ulteriori indicazioni fornite dal legislatore, occorre individuare un loro ragionevole bilanciamento ai fini della soluzione della controversia in esame, considerando anche l'esigenza di fornire un indirizzo alla stregua dell'ampio contenzioso in corso sulla materia.

Ciò perché, pur confermando l'esperibilità dell'azione avverso il silenzio *ex art. 31 c.p.a.*, non può ammettersi che gli operatori che hanno presentato istanze autorizzative di progetti PNIEC non prioritari ottengano una sentenza che, condannando l'amministrazione a provvedere *sic et simpliciter* entro un termine fisso, di fatto permetta loro di sorpassare i progetti già calendarizzati secondo il sistema delle quote definito dall'art. 8, comma 1-*ter*, d.lgs. n. 152 del 2006.

Ritiene allora il Consiglio di Stato che, per garantire un equilibrato contemperamento dei contrapposti interessi, è possibile esercitare il potere di specificare le misure di attuazione del giudicato, *ex art. 34, comma 1, lett. e), c.p.a.*, con la conseguente modulazione dell'effetto conformativo della sentenza, applicabile non solo alle sentenze di annullamento, ma anche di condanna.

Sul punto d'altronde, l'art. 117, comma 2, c.p.a., nel prescrivere che in caso di accoglimento dell'azione avverso il silenzio il giudice ordina all'amministrazione di provvedere entro un termine non superiore, «*di norma*», a trenta giorni, implicitamente riconosce al giudice amministrativo un potere di modulazione discrezionale della condanna a provvedere, il cui contenuto può variare rispetto al modello legale del comando rigido ad adottare il provvedimento entro trenta giorni, operante, per l'appunto, solo «*di norma*».

Di tal che, in caso di accoglimento del ricorso avverso il silenzio e condanna dell'amministrazione a provvedere in questa materia:

a) l'amministrazione deve essere condannata a valutare il progetto entro un termine, ma pur sempre nell'ambito della quota di appartenenza, con la conseguenza che il vittorioso esperimento dell'azione avverso il silenzio permette all'operatore privato di ottenere la definizione del procedimento di suo interesse "in priorità" rispetto ai (soli) procedimenti di analoga natura, ossia – nella fattispecie – nei limiti della quota (di almeno due quinti) dedicata alla trattazione dei progetti PNIEC non prioritari;

b) la modulazione degli effetti della sentenza attiene esclusivamente all'attuazione del giudicato di condanna a provvedere, scaturente dall'accoglimento dell'azione avverso il silenzio, ma non altera il sistema rimediale avverso il silenzio inadempimento, sicché il proponente può accedere a tutte le iniziative predisposte per contrastare l'inerzia amministrativa, ivi inclusa l'azione risarcitoria *ex art. 2-bis l. 241 del 1990* (che tra l'altro è ricompresa nel concetto di perentorietà *sui generis* di cui all'art. 25, comma 7); peraltro, la sussistenza della responsabilità dell'amministrazione, specialmente per ciò che concerne l'elemento soggettivo della colpa, va valutata alla luce del particolare contesto normativo e fattuale che si profila nel caso concreto, nella considerazione del quale sicuramente assumono rilievo le modalità organizzative assunte dalla Commissione tecnica PNRR-PNIEC per dare attuazione all'art. 8, co. 1-*ter*, del d.lgs. n. 152 del 2006.⁹

L'impostazione così esposta è seguita sia dalla successiva giurisprudenza del Consiglio di Stato¹⁰ che da una parte della giurisprudenza dei T.a.r.¹¹, mentre altra parte della giurisprudenza dei T.a.r., pur senza prendere posizione sul punto – e dunque, si ipotizza, senza cognizione di essa – semplicemente procede nell'accoglimento del ricorso e condanna dell'amministrazione a provvedere entro un termine "secco", prescindendo dalla natura dell'impianto e dunque dall'ordine di priorità di trattazione delle istanze di VIA¹².

⁹ Ancora Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2025, n. 6503.

¹⁰ Cons. Stato, sez. IV, 13 marzo 2026, n. 2080; 2 marzo 2026, n. 1615; 24 luglio 2025, n. 6616.

¹¹ T.a.r. Lazio, Roma, sez. III, 13 luglio 2026, n. 13206.

¹² Ad es. T.a.r. Lombardia, Milano, sez. V, 25 giugno 2026, n. 3364.

Allo stato, tale ultima giurisprudenza, non motivando sulle ragioni per cui non debba seguirsi il modello proposto dalla Quarta sezione, non può evidentemente essere condivisa e il giudice amministrativo deve, pur non ai fini dell'accoglimento o rigetto del ricorso, ma solo degli effetti conformativi della sentenza, valutare se l'impianto rientri o meno tra quelli "prioritari".

La questione qui esaminata peraltro non pare risolta neppure dall'art. 9 del d.lgs. n. 190 del 2024, allorché disciplina il nuovo procedimento di autorizzazione unica, nel quale confluisce il provvedimento di VIA, limitandosi tale norma, da un lato, a prevedere che, in relazione al PAUR, «*il termine per la conclusione del procedimento di cui all'articolo 27-bis non può superare i due anni dal suo avvio o dall'avvio della verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale (VIA), ove prevista*» (comma 1, ult. per.); dall'altro, che per l'autorizzazione unica «*il termine di conclusione della conferenza per il rilascio dell'autorizzazione unica è di centoventi giorni decorrenti dalla data della prima riunione, sospeso per un massimo di novanta giorni nel caso di progetti sottoposti a VIA*» (comma 9)¹³.

Come infatti si è notato, posto che la conclusione dei procedimenti di autorizzazione unica è in realtà condizionata dal problema delle inefficienze dei sub-procedimenti ambientali, «non sembra che la reale natura dei problemi che ostacolano il rispetto delle tempistiche normativamente previste per la conclusione dei procedimenti sia stata colta nel Testo Unico, che infatti non fornisce alcuna soluzione concreta al riguardo», laddove il legislatore, al lume del contenzioso che si è sin qui riassunto, avrebbe dovuto considerare il grave problema organizzativo derivante dall'ingente mole di procedimenti da gestire da parte del MASE, che non può rilevare in sede processuale, ma avrebbe dovuto essere affrontato proprio in sede di revisione legislativa¹⁴.

4. Silenzio e composizione del conflitto tra Ministeri da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'eventuale intervento nel procedimento di VIA della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cui venga rimesso il conflitto tra Ministeri ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. c-*bis*), legge n. 400 del 1988 per la sua composizione, rileva sul tema del silenzio nella conclusione del procedimento di VIA sotto due profili.

Come noto, la norma citata dispone che «Il Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 95, primo comma, della Costituzione: (...) può deferire al Consiglio dei Ministri, ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti, la decisione di questioni sulle quali siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti in ordine alla definizione di atti e provvedimenti».

In primo luogo, si è chiarito che la richiesta del Ministero dell'ambiente di rimettere la soluzione della questione alla valutazione del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. c-*bis*), legge n. 400 del 1988, costituisce un atto idoneo a far venir meno l'inerzia del Ministero, con conseguente improcedibilità dell'azione avverso il silenzio ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. c), c.p.a., in quanto:

a) l'ordinamento non prevede uno strumento diverso da quello previsto dall'art. 5, comma 2, lett. c-*bis*), legge n. 400 del 1988 ai fini del superamento del contrasto tra amministrazioni e l'art. 25, comma 2-*quinquies*, d.lgs. n. 152 del 2006 espressamente lo richiama, con la precisazione che, nel caso in cui venga adottato tale atto per il superamento del dissenso del Ministero della cultura «*l'atto medesimo sostituisce a ogni effetto il provvedimento di VIA favorevole*»;

¹³ Lo nota G. CAVALIERI, *Commento art. 9*, in E. BRUTI LIBERATI, C. MAINARDIS, A. TRAVI (a cura di), *Codice dell'energia. La nuova disciplina delle fonti rinnovabili*, 2025, p. 141, che rileva altresì come anche la norma appositamente deputata nel d.lgs. n. 190 del 2024 a regolare i rapporti con la disciplina ambientale (art. 13), «si limita a modificare alcune disposizioni puntuali contenute nel codice dell'ambiente, che sono del tutto irrilevanti rispetto all'assai importante profilo in esame».

¹⁴ Così G. CAVALIERI, *op. ult. cit.*, p. 142-143.

b) né ciò comporta un asserito “vuoto di tutela”, con conseguente violazione del principio di economia processuale, potendo eventualmente la società istante rivolgere le sue doglianze alla Presidenza del Consiglio, organo quest’ultimo titolare del potere di risolvere il contrasto e adottare il provvedimento conclusivo del procedimento¹⁵.

Sotto un secondo angolo prospettico, si è altresì chiarito che il procedimento di VIA, se deferito *ex art. 5, comma 2, lettera c-bis*), della legge n. 400 del 1988, deve essere concluso con un provvedimento espresso e, laddove ciò non avvenga, il privato può attivare il rimedio del ricorso avverso il silenzio *ex artt. 31 e 117 c.p.a* in forza:

c) della generalizzazione dell’obbligo di conclusione dei procedimenti con provvedimenti espressi sancito dall’art. 2 della l. n. 241 del 1990, dal principio di buona amministrazione stabilito nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e dalla necessità di dotare di tempi certi i procedimenti, quali quello in esame, che riguardano la transizione energetica verso fonti rinnovabili e che concernono il percorso che porterà il nostro Paese a diventare autonomo dal punto di vista dell’approvvigionamento energetico;

d) della natura di atto di alta amministrazione della deliberazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che è atto giustiziabile, sia pure entro i ristretti limiti entro cui atti a forte tasso di discrezionalità si prestino ad essere sindacati nell’ambito della generale giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo prevista dall’art. 7, comma 1, c.p.a.;

e) del corollario per cui anche rispetto agli atti di alta amministrazione sono configurabili posizioni giuridiche soggettive per la tutela delle quali è ammesso il diritto di azione e, per quello che rileva nel caso in esame, l’atto di alta amministrazione è sottoposto agli stessi principi che disciplinano il procedimento amministrativo che si conclude con l’atto amministrativo strettamente inteso;

f) sussistono chiari indici normativi che attestano che il procedimento amministrativo non può rimanere non concluso, qualsiasi sia il contenuto di “alta amministrazione” del provvedimento amministrativo terminale e che il legislatore, in un’ottica di semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti che concernono gli impianti per le energie rinnovabili ha previsto che vi siano dei termini da rispettare, sia pure “di norma”: i) l’art. 25 comma 2 *quinquies* del d.lgs. n. 152 del 2006; ii) l’art. 7 comma 2 *bis* del d.l. 17 maggio 2022 n. 50, convertito in legge n. 91 del 15 luglio 2022, secondo la quale sia le deliberazioni di cui al comma 1 (ovvero quelle adottate ai sensi dell’articolo 5, comma 2, lettera c-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400), sia le deliberazioni adottate dal Consiglio dei ministri ai sensi dell’articolo 14-*quinquies*, comma 6, della legge 7 agosto 1990, n. 241, (conferenza di servizi) confluiscono nel procedimento autorizzatorio unico, che è perentoriamente concluso dall’amministrazione competente entro i successivi sessanta giorni;

g) posto che l’art. 25, comma 2 *quinques* del d.lgs. n. 152 del 2006 dispone che l’atto medesimo sostituisce a ogni effetto il provvedimento di VIA favorevole, che comprende l’autorizzazione paesaggistica di cui al primo periodo, l’attività svolta dal Consiglio dei Ministri ai fini del superamento del dissenso di una delle amministrazioni che cogestiscono il potere di esprimersi sulla VIA, è dunque, un’attività provvedimentale che si innesta nel procedimento amministrativo originato dall’istanza del privato di cui, conseguentemente, non può essere affermata l’estraneità al menzionato tratto procedimentale, anche se la sintesi del dissenso costituisce un atto di “alta amministrazione” e di armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti;

h) al legittimo interesse del privato affinché il procedimento sia concluso, si riconnette il profilo della tutela giurisdizionale, che ove si accedesse alla tesi per cui il procedimento in Presidenza del Consiglio

¹⁵ Cons. Stato, sez. IV, n. 2080 del 2026, *cit.*; 29 maggio 2025, n. 4697. Nella giurisprudenza dei T.a.r. v. ad es. T.a.r. Puglia, Bari, sez. II, 22 aprile 2026, n. 486, per la quale «nell’atto di rimessione dell’affare al Consiglio dei ministri, deve comunque rinvenirsi una “determinazione” dell’Amministrazione qualificabile – *lato sensu* – come “espresso” superamento dell’iniziale inerzia che aveva giustificato il ricorso avverso il silenzio-inadempimento, ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a.».

riguarda esclusivamente le posizioni delle amministrazioni, non avrebbe strumenti di tutela giurisdizionale in relazione al protrarsi *sine die* del procedimento amministrativo¹⁶.

Vale rilevare come la citata sentenza capostipite sul punto, nel caso concreto, stante il decorso di quasi due anni dal deferimento della questione al momento della decisione dell'appello, abbia affermato che, «attesa la delicatezza della valutazione che il Consiglio dei Ministri è chiamato a fare, ritiene congruo il termine di 120 giorni per la conclusione del procedimento amministrativo con la deliberazione del Consiglio dei ministri».

La tesi così esposta su questo secondo profilo è seguita dalla più recente giurisprudenza dei T.a.r.¹⁷, ed è stata efficacemente annotata dalla dottrina sotto almeno due profili rilevanti.

Da un primo angolo prospettico, si è notato che l'inquadramento generale della funzione di raccordo propria del meccanismo di cui alla l. n. 400 del 1988 «sembra in definitiva non corrispondere alla soluzione proposta dalla sentenza con riguardo all'esistenza di una posizione giuridica tutelabile a fronte dell'inerzia», poiché l'esperibilità dell'azione avverso il silenzio si è giustificata in quanto «l'innestarsi del meccanismo di superamento del dissenso non muti la natura del procedimento primigenio, trasformando una valutazione ambientale – rispetto alla quale il cittadino può vantare legittime aspettative – in una decisione politica»; in sostanza, «nel risolvere il conflitto e garantire una risposta al cittadino, si finisce con il ridurre comunque la “tutela finale”, posto che la decisione assunta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri (...) potrà essere oggetto di contestazione avanti al giudice amministrativo con margini ben più limitati di un “ordinario” provvedimento amministrativo di VIA»¹⁸.

Ancor più interessante è il secondo rilievo, per cui «ove si arrivi – come in effetti si arriva – alla conclusione per cui il procedimento di deferimento al *plenum* ministeriale va sottoposto alla legge fondamentale sul procedimento amministrativo, ne si dovrebbe gioco forza dedurre che anche il relativo termine complessivo sia ivi stabilito. In altre parole, sottoporre il procedimento alle regole generali della legge n. 241/1990 non dovrebbe consentire una sorta di “graduazione” delle prescrizioni che la stessa legge stabilisce» e che «pertanto, pur volendo garantire il rispetto della legge fondamentale sul procedimento amministrativo, potrebbe essere individuato proprio in questo termine massimo il referente generale della procedura, recuperando l'applicazione del principio di legalità e la coerenza interna nella vicenda amministrativa», senza che appaia sufficiente, per l'attribuzione di un termine ponderato nel caso concreto, «il semplice rinvio alla discrezionalità del vertice del Governo che, chiamato di volta in volta a dare risposta al conflitto, potrebbe essere invitato ad individuare anzitutto il proprio stesso termine per dare una risposta a cittadini e imprese»¹⁹.

A queste considerazioni, pur emergendo chiaramente le ragioni, anche giuridiche, che sostengono la tesi dell'esperibilità del rimedio *ex artt.* 31 e 117 c.p.a. anche nei confronti del Consiglio dei Ministri, aggiungerei che non appare del tutto condivisibile l'affermazione di cui al superiore punto h) in ordine all'asserito vuoto di tutela del privato che discenderebbe dall'esclusione del rimedio, poiché, anche a voler accedere, in una logica di interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata, alla tesi per cui la necessità di approntare un meccanismo di tutela in favore del privato originario istante possa giustificare la previsione di un termine di conclusione del procedimento non previsto espressamente dalla legge, il privato non è, in realtà, del tutto privo di tutela, poiché egli, secondo una

¹⁶ Cons. Stato, sez. IV, 11 marzo 2026, n. 1986.

¹⁷ T.a.r. Lazio, Roma, sez. I, 24 agosto 2026, n. 14335; sez. III, 13 luglio 2026, n. 12712, che hanno peraltro assegnato il medesimo termine di 120 giorni per provvedere «in assenza di un termine normativamente previsto per la conclusione della fase di concertazione disciplinata dall'art. 5, comma 2, lett. c-bis), della legge n. 400/1988».

¹⁸ G. BIASUTTI, *L'obbligo di provvedere tra alta amministrazione e insindacabilità politica*, in *Giustizia Insieme*, 26 giugno 2026, p. 6.

¹⁹ G. BIASUTTI, *op. cit.*, p. 7, che riconosce comunque alla giurisprudenza in esame il merito di ricercare un equilibrio «tra le spinte di coerenza geometrica del sistema giuridico, cui naturalmente tende chi ha per compito la “messa in ordine” dei postulati giuridici, da un lato, e l'esigenza di garantire una qualche forma di garanzia giurisdizionale, anche laddove ci si trovi ad applicare norme scritte (e pensate) in (e per) diverse ere del diritto amministrativo» (10).

consolidata acquisizione giurisprudenziale, può impugnare il parere negativo del Ministero dissenziente (tendenzialmente, il Ministero della Cultura) siccome vincolante²⁰, come sovente peraltro avviene e, in caso di suo annullamento, conseguire una piena tutela della sua situazione giuridica soggettiva.

Ora, riconosciuta tale forma di tutela, appare quantomeno opinabile la configurazione di un procedimento, quale quello di composizione del conflitto tra Ministeri da parte del Consiglio dei Ministri, come una semplice prosecuzione del procedimento di VIA originariamente avviato dall'istante, vieppiù alla luce delle affermazioni giurisprudenziali in ordine alla natura del potere che il Consiglio dei Ministri esercita proprio in relazione alle acquisizioni procedurali precedenti, per cui «non compete al Consiglio dei Ministri l'accertamento dei fatti e la verifica di coerenza tra gli atti interni al procedimento amministrativo di competenza dei Ministeri di settore, mentre all'organo di alta amministrazione compete solo di «verificare la possibilità di trovare una regola di composizione del conflitto ed, in mancanza, di decidere quale degli interessi debba prevalere nel caso di specie, esercitando la funzione ordinativa degli interessi propria della potestà di governo, nel rispetto delle priorità che discendono sia dal programma di governo, come definito nell'ambito del rapporto di fiducia con il Parlamento, sia dagli obblighi eventualmente assunti in sede internazionale ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost.»²¹.

5. Silenzio del Ministero della cultura e della Soprintendenza nel procedimento di VIA.

In relazione alla posizione degli organi preposti alla tutela del paesaggio e dei beni culturali in relazione agli atti di loro competenza nel procedimento di VIA, si articolano due diversi profili, tra loro evidentemente interconnessi.

Il più semplice è quello che attiene alla rilevanza di un eventuale parere negativo del MIC sull'obbligo di provvedere del MASE, per la quale ipotesi si è chiarito che «il mero pervenimento del parere di senso contrario da parte del Ministero della Cultura reso in data 7 giugno 2024 non rappresenti elemento idoneo ad esonerare le amministrazioni coinvolte dal definire entro la tempistica normativamente prevista il procedimento in questione.

L'ultimo periodo del 1° comma dell'art. 25 del d.lgs. n. 152 del 2006 disciplina l'ipotesi della mancata espressione dei pareri delle varie Autorità coinvolte nel procedimento o della mancata adozione di pareri negativi stabilendo che «Qualora tali pareri non siano resi nei termini ivi previsti ovvero esprimano valutazioni negative o elementi di dissenso sul progetto, l'autorità competente procede comunque alla valutazione a norma del presente articolo», precisando in tal modo che anche il rilascio di pareri negativi non elide l'obbligo di una pronunzia espressa da parte del MASE.

In definitiva, «il parere negativo del Ministero della Cultura non conclude l'iter previsto a seguito della presentazione dell'istanza e non implica un vero e proprio arresto procedimentale, restando al Ministero dell'Ambiente, laddove intendesse esprimersi positivamente sulla proposta, la possibilità di attivare la procedura di composizione del contrasto prevista dall'art. 5 della L. 23 agosto 1998, n. 400 e ss.mm.ii.»²².

²⁰ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 31 dicembre 2021, n. 8754, la quale infatti distingue tra parere interlocutorio del MIC nel procedimento, non autonomamente impugnabile, e parere definitivo del MIC nel procedimento di VIA per impianto FER, impugnabile; ciò in quanto «in seguito all'emanazione del parere negativo del MIC, l'esito del sub procedimento è oramai vincolato», tanto da ritenersi che «effettivamente, per dare rigorosa esecuzione della norma, dopo l'emanazione del parere negativo da parte del MIC, il MATTM avrebbe dovuto formalizzare il parere negativo di V.I.A. e poi rivolgere la richiesta al Presidente del Consiglio di avviare il procedimento di cui all'art. 5», ma «la circostanza che il MATTM abbia domandato il deferimento della questione al Consiglio dei Ministri prima di emanare un parere oramai vincolato sia sull'an che sul quid, si connota come mera irregolarità» (Cons. Stato, sez. IV, 15 aprile 2021, n. 3112).

²¹ Cons. Stato, sez. IV, 8 aprile 2024, n. 3203.

²² T.a.r. Sardegna, sez. I, 11 aprile 2025, n. 310; 15 luglio 2024, n. 547; da ultimo T.a.r. Lazio, Roma, sez. III, n. 13206 del 2026, *cit.*

Quanto invece alla possibile inerzia dell'amministrazione preposta alla tutela paesaggistica in seno al procedimento di VIA, il Consiglio di Stato ha operato il seguente *distinguo*.

Quanto al concerto del direttore generale del Ministero della cultura:

a) vale la previsione del silenzio devolutivo di cui all'art. 25, comma 2 *quater* del d.lgs. 152 del 2006, per cui «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 7 agosto 1990, n. 241, provvede al rilascio degli atti di relativa competenza entro i successivi trenta giorni»;

b) questa previsione sarebbe priva di significato se nella fattispecie valesse il silenzio assenso di cui all'art. 17 *bis* della l. n. 241 del 1990, che come norma generale cede di fronte ad una norma speciale;

c) non vale in contrario affermare che si tratterebbe di mero rimedio interno all'amministrazione, perché secondo logica, se si ammette che si sia formato il silenzio assenso, prevedere un potere sostitutivo sarebbe inutile²³.

Diversamente, quanto alla posizione della Soprintendenza, nel rilascio del parere di sua competenza:

d) non opera l'art. 25, comma 2 *quater* del d.lgs. n. 152 del 2006, ma quella dell'art. dall'art. 25, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006, che prevede che «L'autorità competente valuta la documentazione acquisita tenendo debitamente conto dello studio di impatto ambientale, delle eventuali informazioni supplementari fornite dal proponente, nonché dai risultati delle consultazioni svolte, delle informazioni raccolte e delle osservazioni e dei pareri ricevuti a norma degli articoli 24 e 32. Qualora tali pareri non siano resi nei termini ivi previsti ovvero esprimano valutazioni negative o elementi di dissenso sul progetto, l'autorità competente procede comunque alla valutazione a norma del presente articolo»;

e) essa non prevede l'applicazione del silenzio-devolutivo di cui al comma 2-*quater*, in quanto, nella fattispecie presa in considerazione dal comma 1, anche in caso di “parere negativo” o “elementi di dissenso sul progetto” è attribuito all'amministrazione competente il potere-dovere (“procede comunque”) di valutare l'impatto dell'opera, senza che si debba attendere “il titolare del potere sostitutivo, nominato ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241” e il previo “parere dell'ISPRA”;

f) il legislatore ha operato un bilanciamento di interessi che porta alla previsione del silenzio assenso nell'ipotesi in cui l'amministrazione non svolga le dovute valutazioni; e pertanto a fronte dell'omissione dello svolgimento della propria funzione consegue, nell'ottica del bilanciamento degli interessi, la prevalenza alla definizione dell'*iter* mediante il silenzio²⁴.

Sul punto, nel rilevare che la distinzione riassunta non sempre è applicata dalla giurisprudenza dei T.a.r.²⁵, che talora estendono le considerazioni vevoli per il concerto del Direttore generale del MIC al parere della Soprintendenza, senza approfondire la differenza e la giurisprudenza citata che l'ha

²³ Cons. Stato, sez. IV, 19 agosto 2025, n. 7085.

²⁴ Cons. Stato, sez. IV, 2 marzo 2026, n. 1615; 4 febbraio 2025, n. 867.

²⁵ T.a.r. Puglia, Bari, sez. II, n. 486 del 2026, *cit.*, che, richiamato il contenuto dell'art. 25, comma 2-*quater* del d.lgs. n. 152 del 2006, afferma che «su tali basi, deve ritenersi che il legislatore abbia voluto individuare una specifica e tipica modalità di risoluzione di eventuali e ingiustificati ritardi nella definizione delle istanze in materia di VIA. Tale modalità rappresenta senz'altro una scelta di sintesi ed equilibrio nell'ambito di un settore che, da un lato, si rivela certamente condizionato da comprensibili esigenze di concentrazione e snellezza procedurale ma, dall'altro, richiede anche la necessità di un governo consapevole e oculato dei molteplici interessi sensibili coinvolti. Tanto più ove si consideri che *in subiecta materia* è stata opportunamente evidenziata (*cf.* T.A.R. Campania, Salerno, Sez. III, n. 527/2025) la necessità – di derivazione eurolunitaria (Dir. n. 2011/92/UE, artt. 8, 8-*bis* e 9) – di esplicitare le ragioni di compatibilità ambientale del progetto, anche per quanto concerne pareri o simili atti richiesti ad autorità diverse da quella procedente; è fuor di dubbio che tale esigenza risulterebbe inevitabilmente compromessa laddove si facesse ricorso agli istituti di semplificazione del tipo di quello del cd. “silenzio assenso-orizzontale” e, per l'effetto, «non sussistono i presupposti per ritenere (giuridicamente) tardivo e quindi inefficace il parere del 20 febbraio 2025 assunto dalla Soprintendenza speciale per il PNRR del MIC».

tracciata, non può che evidenziarsi l'intersecarsi della questione in discorso con quella più generale dell'applicabilità del silenzio assenso orizzontale al parere paesaggistico della Soprintendenza nei procedimenti di cui agli artt. 146 e 167 del d.lgs. n. 42 del 2004, oggetto di recente rimessione all'Adunanza plenaria²⁶.

A dimostrazione della complessità del tema, è noto che si riscontrino in giurisprudenza diverse tesi: quella dell'applicabilità del silenzio assenso tra amministrazioni al parere della Soprintendenza²⁷; quella dell'inapplicabilità del silenzio assenso tra amministrazioni al parere della Soprintendenza con degradazione del parere tardivo da vincolante a non obbligatorio e non vincolante²⁸; la tesi dell'inapplicabilità del silenzio assenso tra amministrazioni al parere della Soprintendenza e, espressamente, della permanente natura vincolante del parere tardivo²⁹; quella dell'inapplicabilità del silenzio assenso tra amministrazioni al parere della Soprintendenza senza specificare la natura del parere tardivo (vincolante o non vincolante)³⁰, e che anche la dottrina sul punto sostenga alterne opinioni³¹.

²⁶ Cons. Stato, sez. VII, ordinanza 1 giugno 2026, n. 4354.

²⁷ Cons. Stato, sez. IV, 2 marzo 2026, n. 1615; 17 novembre 2025, n. 8981; 4 febbraio 2025, n. 867; Cons. Stato, sez. V, 14 gennaio 2022, n. 255; sez. IV, 14 luglio 2020, n. 4559; sez. VI, 1 ottobre 2019, n. 6556; Cons. Stato, sez. IV, 2 ottobre 2023, n. 8610; Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2026, n. 2021; 22 aprile 2025, n. 3464; sez. VII, 2 febbraio 2024, n. 1093.

²⁸ Cons. Stato, sez. VII, 24 febbraio 2026, n. 1498; sez. I, 22 novembre 2024 n. 1437; sez. VI, 8 aprile 2024, n. 3211; sez. II, 21 aprile 2023, n. 4032; sez. VI, 19 agosto 2022, n. 7293; sez. VI, 19 novembre 2020, n. 7193; Cons. Stato, sez. IV, 21 aprile 2023 n. 4057; Cons. Stato, sez. IV, 24 maggio 2022, n. 4098; Cons. Stato, sez. IV, 29 marzo 2021, n. 2640; Cons. Stato, sez. IV, 2 febbraio 2021 n. 941; Cons. Stato, sez. VI, 28 ottobre 2015 n. 4927; 27 aprile 2015 n. 2136, le quali, prima dell'entrata in vigore dell'art. 17 bis l. n. 241 del 1990 avevano ritenuto decisivo l'art. 146, comma 9, del d.lgs. n. 42 del 2004 per ritenere che sussiste quindi un univoco indice normativo per cui, a seguito del decorso del termine per l'espressione del parere vincolante (*rectius*: conforme) da parte della Soprintendenza, essa non resti in assoluto privata della possibilità di rendere un parere, il quale perderà il proprio valore vincolante e dovrà essere autonomamente e motivatamente valutato dall'amministrazione preposta al rilascio del titolo.

²⁹ Cons. Stato, sez. VI, 4 ottobre 2013 n. 4914; 18 settembre 2013 n. 4656, per le quali la perentorietà del termine riguarderebbe non la sussistenza del potere o la legittimità del parere, ma l'obbligo di concludere la fase del procedimento che, se rimasto inadempito, può essere dichiarato sussistente dal giudice con le relative conseguenze sulle spese del giudizio derivato dall'inerzia del funzionario.

³⁰ Cons. Stato, sez. IV, 14 novembre 2025, n. 8918; sez. VII, 5 gennaio 2023, n. 171; sez. IV, 19 aprile 2021, n. 3145, che pure richiamano quelle di cui alla superiore nota 22.

³¹ Sull'applicabilità del silenzio assenso ex art. 17-bis l. n. 241 del 1990 ai procedimenti in materia paesaggistica ex artt. 146 e 167 del d.lgs. n. 42 del 2004: si esprimono in senso favorevole V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo*, II ed., Torino, 2020, 547; P. MARZARO, *Silenzio assenso tra amministrazioni, ovvero della (in)sostenibile leggerezza degli interessi sensibili (a proposito di principi, giudici e legislatori...)*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2021, II, 432; S. AMOROSINO, *Autorizzazioni paesaggistiche: una sentenza "passatista" del Consiglio di Stato disattesa dal T.A.R. Salerno*, in *Urbanistica e appalti*, 2021, IV, pp. 449; P. CARPENTIERI, *Silenzio assenso e termine a provvedere, anche non riferimento all'autorizzazione paesaggistica. Esiste ancora l'inesauribilità del potere amministrativo?*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2022; M.A. SANDULLI, *Silenzio assenso e inesauribilità del potere*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2022; E. DE VITO, *Silenzio-assenso orizzontale tra interpretazione giuridica, certezza del diritto e la semplificazione come "valore"*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2024; si esprimono in senso contrario F. SCALIA, *Il silenzio assenso nelle c.d. materie sensibili alla luce della riforma Madia*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, I, pp. 11; F. Martines, *La "non decisione" sugli interessi pubblici sensibili: il silenzio assenso fra amministrazioni pubbliche introdotto dall'art. 17 bis della l. 241/1990*, in *Dir. amm.*, 2018, III, pp. 747; F. D'ANGELO, *L'autorizzazione paesaggistica: inapplicabilità del silenzio assenso "endoprocedimentale"*, in *Giornale dir. amm.*, 2021, II, pp. 231; C. GUACCI, *La valutazione di compatibilità paesaggistica*, Torino, 2023, pp. 250; F. SCALIA, *La controversa relazione tra il silenzio endoprocedimentale ed autorizzazione paesaggistica*, in *Riv. giur. edilizia*, 2024, 2, pp. 125, il quale, da ultimo, ritiene l'art. 17 bis l. n. 241 del 1990 inapplicabile nel procedimento di autorizzazione paesaggistica in forza del principio di specialità a favore dell'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, poiché l'inerzia del Soprintendente abilita (ed

Anche rispetto alle problematiche in esame, si è notato che l'art. 9 del d.lgs. n. 190 del 2024 non abbia offerto soluzioni, in particolare rilevandosi, da un lato, che non sarebbe coerente con lo schema procedimentale la prassi invalsa per cui «il MIC, prima di ricevere lo schema di provvedimento, rilascia il proprio parere che, nella generalità dei casi, è negativo»³²; dall'altro, si è rilevato criticamente come il concerto che dovrebbe essere rilasciato dal MIC sullo schema di provvedimento non dovrebbe esaurirsi in un semplice contributo istruttorio, ma, trattandosi di una codecisione, dovrebbe contenere una valutazione discrezionale sul bilanciamento da operarsi tra l'interesse paesaggistico e gli altri interessi rilevanti, di cui si dia conto nella motivazione³³.

6. Silenzio e automatico rimborso dei diritti di istruttoria.

Venendo al quarto dei profili enucleati in premessa, ai sensi dell'art. 25, comma 2 *ter*, del d.lgs. n. 152 del 2006, «nei casi in cui i termini per la conclusione del procedimento di cui al comma 2-bis, primo e secondo periodo, non siano rispettati è automaticamente rimborsato al proponente il cinquanta per cento dei diritti di istruttoria di cui all'articolo 33, mediante utilizzazione delle risorse iscritte in apposito capitolo a tal fine istituito nello stato di previsione del Ministero della transizione ecologica con uno stanziamento di euro 840.000 per l'anno 2021, di euro 1.640.000 per l'anno 2022 ed euro 1.260.000 per l'anno 2023. In sede di prima applicazione, i termini indicati al primo periodo del presente comma ai fini dell'eventuale rimborso al proponente del 50 per cento dei diritti di istruttoria decorrono dalla data della prima riunione della Commissione di cui all'articolo 8, comma 2-bis».

In merito a tale automatico rimborso del 50% dei diritti di istruttoria in caso di omessa osservanza del termine di conclusione del procedimento di VIA, in assenza di pronunce del Consiglio di Stato, si registra il seguente contrasto nella giurisprudenza di primo grado:

a) secondo una tesi, per ottenere tale rimborso, sarebbe necessaria l'attivazione del potere sostitutivo, applicando la stessa disciplina per l'ottenimento dell'indennizzo da mero ritardo *ex art. 2 bis*, comma 1 *bis* l. n. 241 del 1990, come disposta dal d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla l. 9 agosto 2013, n. 98³⁴;

b) secondo altra tesi, il d.l. n. 98 del 2013 è specificamente riferibile all'indennizzo da mero ritardo *ex art. 2 bis*, comma 1 *bis* l. n. 241 del 1990 e non è perciò applicabile allo speciale rimborso di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 in relazione al rimborso del 50% dei diritti di istruttoria in caso di ritardo nella conclusione della VIA su impianti ad energia rinnovabile, che è mera restituzione di una somma già pagata che spetta al verificarsi del presupposto del mancato rispetto dei termini per la conclusione del procedimento e non è in alcun modo correlata al perpetuarsi del ritardo³⁵.

impone a) l'amministrazione procedente di provvedere comunque, mentre l'inerzia dell'amministrazione interpellata nello schema procedimentale delineato dall'art. 17-bis equivale ad assenso. In generale v. anche, sul rapporto tra silenzio assenso *ex art. 17-bis* l. n. 241 del 1990 e interessi sensibili, F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17 bis introdotto dalla cd. riforma madia*, in *Federalismi.it*, 21 ottobre 2015; G. SCIULLO, *Gli 'interessi sensibili' in recenti prese di posizione del Consiglio di Stato*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2016, II, pp. 61; A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Dir. amm.*, 2017, 4, pp. 699; G. MARI, *'Primarietà' degli interessi sensibili e relativa garanzia nel silenzio assenso tra pp.aa. e nella conferenza di servizi*, in *Riv. giur. edilizia*, 2017, 5, pp. 305; M. RAMAJOLI, *Le valutazioni tecniche degli organi preposti alla tutela dell'ambiente tra surrogabilità e sindacabilità giurisdizionale*, in *Federalismi.it*, 2023, 13, pp. 214.

³² Così G. CAVALIERI, *op. cit.*, p. 143.

³³ Cfr. G. CAVALIERI, *op. cit.*, p. 144.

³⁴ T.a.r. per l'Emilia Romagna, Bologna, sez. II, 13 febbraio 2026, n. 274.

³⁵ T.a.r. per la Sardegna, sez. II, 28 maggio 2026, n. 787; sez. I, 17 aprile 2026, n. 700; T.a.r. per il Friuli Venezia Giulia, sez. I, 16 marzo 2026, n. 90. Pur senza analizzare espressamente il profilo, non richiedono la previa attivazione del potere sostitutivo T.a.r. per la Sicilia, Palermo, sez. V, 22 giugno 2026, n. 1852; T.a.r. per la Toscana, sez. II, 5 maggio 2026, n. 881.

7. Profili processuali: la tempestività dell'azione avverso il silenzio e il ruolo della diffida.

Va infine rilevato che si riscontrano due impostazioni nella giurisprudenza dei T.a.r. in merito al ruolo da attribuire alle diffide che sovente vengono trasmesse dalle imprese istanti ai fini della conclusione del procedimento, pur se ampiamente motivate.

Secondo una prima impostazione, «a nulla rileva che (...) la società ricorrente abbia diffidato il Ministero dall'ambiente e della sicurezza energetica resistente a concludere il procedimento, in quanto tale missiva ha contenuto meramente sollecitatorio ("Si invita e sollecita [...] a concludere il procedimento") e non può considerarsi alla stregua di una nuova istanza. Sul punto, la più recente giurisprudenza ha condivisibilmente evidenziato che l'atto di diffida dell'Amministrazione, presentato dopo la scadenza del termine annuale previsto per la proposizione del ricorso avverso il silenzio, può essere qualificato come nuova istanza di avvio del procedimento, ma solo ove ne ricorrano i presupposti; è, quindi, necessario che "l'atto, formalmente qualificato come diffida, contenga una richiesta di riapertura del procedimento amministrativo e non sia un mero sollecito a concludere quello pendente, giacché, diversamente opinando, si priverebbe di rilevanza il termine previsto dall'art. 31, co. 2, cod. proc. amm. e si consentirebbe all'interessato di procrastinare a suo piacimento la decadenza processuale ivi stabilita" (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 21 febbraio 2025, n. 1469 ed ivi precedenti giurisprudenziali)»³⁶.

Secondo altra tesi, si «deve escludere che il termine annuale previsto dall'art. 31, co. 2, c.p.a., produca una decadenza sostanziale che colpisce la posizione soggettiva, atteggiandosi invece a mera sanzione processuale che non impedisce la proposizione di autonomo giudizio a seguito della presentazione di una nuova istanza volta al conseguimento del provvedimento amministrativo. Per espressa previsione di legge (art. 31, co. 2, c.p.a., secondo alinea: "è fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti"), infatti, la decorrenza del termine annuale incide soltanto sul piano processuale, senza che si produca nessuna vicenda estintiva dell'interesse legittimo pretensivo sotteso all'iniziativa procedimentale di parte: pertanto, se tale situazione giuridica soggettiva persiste in capo al cittadino anche dopo un anno dalla formazione del silenzio-rifiuto, sussiste pure la legittimazione a riproporre l'istanza di avvio del procedimento e, conseguentemente, a promuovere l'azione avverso il silenzio" (Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza n. 3539/2024)". In coerenza con tali principi è agevole rilevare che la diffida della società istante del 5 giugno 2024 recava una chiara manifestazione del suo perdurante interesse alla conclusione del procedimento con l'adozione di un provvedimento esplicito: sicché, "stante la natura del termine in una con la relativa ratio", la diffida a provvedere, ai fini del decorso dei termini per la proposizione dell'eventuale ricorso, "va equiparata ad una nuova istanza ai sensi dell'art. 31, comma 2, c.p.a.»³⁷.

8. Alcuni profili in tema di discrezionalità del giudice amministrativo.

Così data contezza delle questioni problematiche inerenti al tema in discorso, come anticipato in premessa, soggiungono alla mente alcuni temi di più ampio respiro derivanti dagli sforzi giurisprudenziali sopra esposti al fine di risolvere, in particolare, il delicato rapporto tra tutela avverso il silenzio e salvaguardia dell'ordine di priorità di esame delle istanze di VIA stabilito dal legislatore nonché tra tutela avverso il silenzio e ruolo e natura dell'attività della Presidenza del Consiglio dei Ministri nella composizione del conflitto tra Ministeri ai sensi dell'art. 5, comma 2 bis della l. n. 400 del 1988.

A ben vedere infatti, le tesi proposte dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato riportano al tema dell'ammissibilità e dell'ampiezza del potere del giudice amministrativo di modulare gli effetti delle proprie pronunce.

³⁶ T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. I, 25 novembre 2025 n. 3353; 1 agosto 2025 n. 2512.

³⁷ T.a.r. per la Sardegna, sez. II, 25 marzo 2026, n. 568; sez. I, 28 gennaio 2026, n. 180; 11 aprile 2025, n. 310; T.a.r. per il Molise, sez. I, 3 marzo 2025, n. 70.

Ed infatti, quanto al primo aspetto, si è visto come il Consiglio di Stato affermi che, pur in presenza di una pronuncia di accoglimento del ricorso avverso il silenzio, l'effetto conformativo di tale sentenza non debba necessariamente consistere nella condanna entro un termine fisso alla conclusione del procedimento richiesto, ma tale effetto conformativo possa essere modulato dal giudice amministrativo e ciò richiamando, sul piano del diritto positivo, gli artt. 34, comma 1, lett. e) e 117, comma 2, c.p.a. e, sul piano del diritto giurisprudenziale, la tesi pretoria che afferma la modulabilità degli effetti delle sentenze di annullamento³⁸, ritenuta applicabile anche alle sentenze di condanna.

In una logica non dissimile, la stessa quarta sezione, nell'affermare l'applicabilità dell'obbligo di provvedere e dunque della legge generale sul procedimento amministrativo anche all'attività compositiva del conflitto tra Ministeri del Consiglio dei Ministri, ha però assegnato un termine per provvedere del tutto sganciato dal diritto positivo e ritenuto congruo nel caso concreto alla luce della delicatezza dell'attività da svolgere, esercitando evidentemente una certa discrezionalità quando non creatività giurisprudenziale.

Sotto questo profilo allora, nonostante la giurisprudenza amministrativa sia consolidata nel seguire l'impostazione della modulabilità degli effetti conformativi delle proprie sentenze, non possono dimenticarsi le posizioni assai critiche di una parte consistente della dottrina che ha rilevato come la tutela dell'interesse pubblico dovrebbe restare fuori dalle valutazioni del giudice amministrativo e che la tesi contrasti con il principio della domanda e il contenuto tipico costituzionalmente garantito dell'azione di annullamento, non potendo «il giudice amministrativo sostituirsi al ricorrente per stabilire, in sua vece, quale sia il modo per tutelare meglio il suo interesse e/o contemperarlo con l'interesse pubblico e con quello dei controinteressati»³⁹.

Nondimeno, resta tutto sommato ancora preferibile la tesi, forse minoritaria per la dottrina, che riconosce la meritevolezza dell'orientamento giurisprudenziale in discorso, chiosando che «il giudice amministrativo assurge a “signore” degli effetti delle proprie pronunce, chiamato come tale al non agevole compito di calibrare la misura della tutela, necessaria e sufficiente, onde placare l'ansia di protezione che anima il ricorso in seno a un giudizio comparativo attento ad evitare gratuite lesioni all'interesse pubblico ed alla sfera dei controinteressati»⁴⁰.

Senza poter eccedere sul punto, il motivo per cui mi pare preferibile questa seconda impostazione è più di carattere sistematico, se si vuole quasi ordinamentale e, investe, la specialità del giudice amministrativo⁴¹: come evidenzia, con la consueta efficacia, un autorevole autore, «non si può eludere il fatto che il carattere pretorio del giudice amministrativo presenti un maggior peso come invariante del sistema giuspubblicistico e questa volta con una valenza certamente positiva»⁴², poiché, se «nel sistema civilistico, la presenza del Codice, il grado elevato di stabilità delle norme scritte, ha condotto anche al di là degli approcci puramente esegetici, ad una tradizione interpretativa fortemente legata alla « lettera » della legge, ad una stratificata opera di elaborazione concettuale», al contrario «nel sistema amministrativo, vi è ben altra tradizione, fondata invece su un grado elevato di manipolazione delle norme scritte. Si tratta non certo di arbitrio, bensì di un metodo di razionalizzazione del sistema. Il numero e la varietà delle leggi amministrative, la loro mutevolezza, la frequente scompostezza delle formulazioni normative, hanno indotto, con normalità, la giurisprudenza amministrativa a compattare le

³⁸ Di cui la sentenza capostipite è, come noto, Cons. Stato, Sez. VI, 10 maggio 2011, n. 2755, poi seguita soprattutto da Cons. Stato, Ad. Plen., 22 dicembre 2017, n. 13 e Ad. Plen., 9 novembre 2021, nn. 17 e 18.

³⁹ Così per tutti F. SAIITA, *Interprete senza spartito? Saggio critico sulla discrezionalità del giudice amministrativo*, Napoli, 2023, 458-475, a cui, per la completezza, può rinviarsi per ogni riferimento bibliografico ulteriore.

⁴⁰ F. CARINGELLA, *Brevi osservazioni sull'annullamento con effetti variabili del provvedimento amministrativo ... “verso un annullamento a geometrie variabili?”*, in www.deiustitia.it, 2016, 2, p. 6.

⁴¹ Il profilo, con riguardo al tema della modulazione degli effetti della sentenza di annullamento, mi pare colto da P. QUINTO, *La specificità del giudice amministrativo e una sentenza di “buon senso”*, in www.giustamm.it, 2011, 5.

⁴² M. MAZZAMUTO, *Istruttoria e principi della giustizia amministrativa*, in *Il processo*, 2026, 2, p. 493.

previsioni ai principi generali, trattando con tutta disinvoltura la «lettera» della legge. (...) È certo una questione di misura, ma di una misura che fa la differenza sulla forma mentis, sul tipo di ambientazione del processo interpretativo»⁴³.

Tali considerazioni paiono attagliarsi plasticamente alla fattispecie esaminata dalla giurisprudenza della quarta sezione con le sentenze citate, in particolare in relazione alla complessa stratificazione normativa intervenuta in materia di conclusione del procedimento di VIA, per districare la quale è stato necessario, da un lato, interpretare la normativa e comprendere se l'introduzione di un ordine di priorità avesse inciso sull'obbligo di conclusione del procedimento e, dall'altro, verificato che il legislatore non aveva espressamente voluto eliminare tale obbligo (*ubi lex volui dixit, ubi noluit tacuit*), il giudice amministrativo ha dovuto procedere, a fronte del quadro normativo così risultante, ad un'opera interpretativa che, attraverso la modulazione degli effetti della sentenza, consentisse di bilanciare le regole, entrambe vigenti, sull'obbligo di conclusione del procedimento e sul rispetto dell'ordine di priorità.

Ciò, se si segue la linea ermeneutica sopra esposta, in armonia proprio con la tradizione storica propria della giurisdizione amministrativa rispetto a quella civile.

9. Conclusioni: sul conflitto tra tutela dell'ambiente e del paesaggio.

Alla luce dell'analisi sin qui condotta, mi pare che resti comprovato che anche il tema in discorso e la sua copiosa giurisprudenza risentano in qualche modo della questione giuridica del conflitto tra ambientalismo industriale e tutela del paesaggio o, se si vuole, in generale degli altri interessi che confluiscono nel procedimento e che in esso debbono trovare sintesi.

Mi pare infatti evidente che gli sforzi giurisprudenziali in materia di silenzio nel procedimento di VIA nelle sue varie declinazioni, si giustificano in ragione della necessità di bilanciare, da un lato, l'interesse alla massima diffusione degli impianti ad energia rinnovabile, evidentemente presidiato dalla necessità di riconoscere al privato che intenda realizzare l'impianto una tutela avverso il silenzio dell'amministrazione in ogni sua possibile espressione, financo quella della rimessione del conflitto tra MASE e MIC alla Presidenza del Consiglio dei Ministri; dall'altro e nondimeno, l'individuazione di conseguenze di tale silenzio "adattate" dalla giurisprudenza alla necessità che non vengano travolti e pretermessi i necessari accertamenti che l'amministrazione è chiamata a svolgere, anche in punto di bilanciamento di interessi (anche qui, plasticamente, come visto al paragrafo precedente, la previsione di un termine per provvedere assegnato alla PCM assai più lungo di quello ordinario, proprio in ragione della complessità dell'accertamento).

Ho già espresso le mie ragioni di favore, tutto sommato, per la sussistenza nell'ordinamento di un potere del giudice amministrativo di modulare gli effetti delle proprie pronunce in relazione alla fattispecie concreta.

Vorrei invece concludere, in un ideale ragionamento circolare che torna alla premessa, queste riflessioni, pur su un tema di dettaglio, in ordine alla mia convinzione per cui tutte le questioni giuridiche che promanano dalla realizzazione degli impianti FER muovano e si fondino sulla polisemicità del concetto di ambiente, che emerge, a ben vedere, come efficacemente notato, già dalla definizione del dizionario Treccani: «(...) la natura, come luogo più o meno circoscritto in cui si svolge la vita dell'uomo, degli animali, delle piante, con i suoi aspetti di paesaggio, le sue risorse, i suoi equilibri, considerata sia in sé stessa sia nelle trasformazioni operate dall'uomo e nei nuovi equilibri che ne sono risultati, e come patrimonio da conservare proteggendolo dalla distruzione, dalla degradazione, dall'inquinamento»⁴⁴.

⁴³ M. MAZZAMUTO, *I principi costitutivi del diritto amministrativo come autonoma branca del diritto per rapporto al diritto civile*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 2, pp. 509-510.

⁴⁴ Cfr. A. VUOLO, *L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Nomos*, 2021, 3, p. 1. Come si è giustamente posto in evidenza, «non si esce (...) dall'alternativa tra definizioni corrette sotto il profilo della completezza, ma troppo ampie per risultare di una qualche utilità, e definizioni che cercano di risultare

L'altro tassello di riferimento credo sia il dibattito sorto in dottrina in ordine alla nozione giuridica di ambiente, in particolare se esso abbia o meno natura unitaria.

Senza potermi dilungare sul punto, mi è sufficiente qui ricordare la tesi di Giannini, circa la natura non unitaria dell'ambiente, da cui deriva «la differente natura che di volta in volta assume l'ambiente a seconda del significato che viene preso in considerazione: bene pubblico per il paesaggio; fatto giuridico nel caso dell'ambiente aggredito (e aggressore); attività amministrativa basata sulla pianificazione territoriale per l'ambiente in senso urbanistico», alla quale si contrappone la tesi di Postiglione, per il quale «se si continua a sostenere che la nozione «giuridica» dell'ambiente si scinde (in più nozioni), l'ambiente come tale non rappresenta più, per il diritto, un oggetto di tutela, rimanendo una nozione metagiuridica»⁴⁵.

Il rilievo di un tale dibattito – e la presa che ha fatto, nell'ordinamento, la tesi della concezione unitaria di ambiente – si coglie sin dalla sentenza n. 641 del 1987 della Corte Costituzionale, che afferma che «il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione»⁴⁶.

Ed ancora, posto che inizialmente la Costituzione richiama la (sola) tutela del paesaggio all'art. 9 Cost., si è giustamente rilevato che tra i due concetti si fosse realizzata una sovrapposizione, ove il paesaggio, connotato in origine dalla dimensione meramente estetica delle bellezze naturali, aveva poi incluso una nozione sostanzialmente integrale dell'ambiente⁴⁷.

Ma, negli anni, si è invece assistito ad una inversione dei rapporti tra il paesaggio e l'ambiente, come testimonia la stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale, che ha avuto modo di affermare che «il bene ambientale, infatti, ha una morfologia complessa capace di ricomprendere non solo la tutela di interessi fisico-naturalistici, ma anche i beni culturali e del paesaggio idonei a contraddistinguere in modo originale, peculiare e irripetibile un certo ambito geografico e territoriale»⁴⁸.

Da tale evoluzione «deriva che ora è la nozione di ambiente a racchiudere, in qualche misura, quella di paesaggio, senza però escludere – ora come prima – che, sul terreno concreto, gli interessi sottesi all'uno o all'altro possano anche collidere»⁴⁹.

L'attualità del tema mi pare confermata dalla recente sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato costituzionalmente legittimo l'art. 20, comma 1 *bis* del d.lgs. n. 199 del 2021, come introdotto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, conv. con l. n. 101 del 2024, ove stabilisce un divieto assoluto – valido in determinate ipotesi – di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, presso le aree classificate come agricole dai piani urbanistici vigenti (c.d. impianti agrivoltaici)⁵⁰.

Ai nostri fini, in particolare, rileva l'affermazione della Corte per cui «l'art. 9 Cost. definisce un amplissimo perimetro di tutela, che abbraccia plurimi interessi e diritti costituzionali, direttamente o indirettamente riconducibili al bene-ambiente» e, perciò, «la norma censurata è rispettosa del principio di ragionevolezza, essendo stata introdotta con la finalità di contenere, anche per ragioni paesaggistiche e ambientali, l'espansione degli impianti fotovoltaici a terra, che potrebbero essere installati sui suoli agricoli anche per ragioni di convenienza economica e logistica e l'art. 9 Cost., anche nella sua vigente

più 'chiuse' e delimitate, ma che per questo si rivelano inevitabilmente parziali o, più spesso, meramente descrittive di una pluralità di oggetti di tutela» (M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano 2000, pp. 2-3).

⁴⁵ Il dibattito e i relativi riferimenti bibliografici v. in P. COLASANTE, *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del legislatore competente*, in *Federalismi.it*, 2020, 20, pp. 125-129.

⁴⁶ Corte Cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.* 1988, I, 1057, con nota di PONZANELLI.

⁴⁷ Cfr. P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2004, p. 381.

⁴⁸ Corte Cost., 30 marzo 2018, n. 66, in *Giur. cost.*, 2018, 2, 632, con nota di SPUNTARELLI.

⁴⁹ A. VUOLO, *op. cit.*, 7, che, non a caso, richiama proprio il settore della produzione di energia da fonte rinnovabile.

⁵⁰ Cfr. Corte cost., 16 luglio 2026, n. 127.

formulazione, accorda tutela non soltanto all'«ambiente, alla biodiversità e agli ecosistemi», ma altresì al paesaggio».

E non è un caso – e, se si vuole, colpisce – la scelta della Corte di richiamare un proprio precedente, per cui «già prima della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo», precisando poi che «per questo [...] l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della “tutela del paesaggio” senza alcun'altra specificazione» e «in sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale»⁵¹.

Lo sforzo di separazione, compiuto dalla giurisprudenza in questione⁵², tra componenti del bene giuridico ambientale, quindi unitario, ma complesso, le quali rappresentano sia oggetto di tutela, che di fruizione, non era stato infatti, come ben messo in evidenza in dottrina, seguito dalla successiva giurisprudenza costituzionale, a ciò ostando «l'impossibilità sistemica di separare ciò che è inseparabile»⁵³; in sostanza, la polisemicità e ambiguità del concetto stesso di ambiente, sarebbero risultati ostativi a una separazione netta degli elementi e, conseguentemente, delle competenze.

Ora, pur se la riflessione dovrebbe essere ben più ampia di quella che mi è consentita in questa sede, mi preme evidenziare che, per comprendere le problematiche connesse al conflitto tra installazione di impianti ad energia rinnovabile e tutela del paesaggio - di cui, come ho detto, credo risenta in fondo anche il tema qui analizzato del silenzio nei procedimenti di VIA sugli impianti FER - è a mio avviso necessario ribadire l'autonomia concettuale che intercorre tra ambiente e paesaggio, la quale sarebbe ben chiara alla scienza giuridica, ma che è spesso criticata dalle altre professioni che si occupano di territorio, di urbanistica, di paesaggio, le quali propongono una nozione onnicomprensiva delle varie componenti del territorio, valorizzando le interrelazioni tra esse; ma, in senso contrario, sul piano giuridico, le componenti diverse che compongono quello che oggi è il concetto che si è visto essere più ampio, l'ambiente, altro non sono che elementi che esprimono diversi valori-beni-interessi in conflitto, al quale conflitto il giurista deve fornire strumenti di decisione⁵⁴.

Non sfuggirà che, nuovamente, è il problema della nozione unitaria o non unitaria di ambiente a rilevare nel conflitto in esame e che mostra, a mio modo di vedere, la perdurante attualità e necessità di recuperare la tesi gianniniana sui diversi aspetti giuridici dell'ambiente, ciascuno avente un regime giuridico differenziato⁵⁵.

⁵¹ Corte. Cost., 7 novembre 2007, n. 367, in *Riv. giur. edil.*, 2008, 1, I, p. 64, con nota di AMOROSINO. La sentenza, insieme alla successiva Corte Cost., 14 novembre 2007, n. 378, in *Riv. giur. edil.*, 2008, 2, I, p. 462, con nota di BALZANO (note come sentenze Maddalena) aveva proposto di separare la tutela e la conservazione dell'ambiente (di competenza statale), da un lato, e l'utilizzazione e la fruizione dei beni ambientali (di competenza regionale), dall'altro; ciò in quanto ««la tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni. Si tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti»».

⁵² Si v. anche la successiva Corte Cost., 22 luglio 2009, n. 225.

⁵³ N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale*, cit., p. 254.

⁵⁴ Cfr. P. CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in *Giustizia Insieme*, 4 maggio 2021.

⁵⁵ In merito, rileva efficacemente P. CARPENTIERI, *op. ult. cit.*, che «se la nozione lata e onnicomprensiva di “ambiente” (da *amb* – *ire*, andare intorno; ciò che ci sta intorno, che ci circonda) può andar bene per le scienze della natura, nella sua eccessiva ampiezza di denotazione essa si rivela inutile per il giurista (...) ciò che rischia di portare – specialmente quando si tratta di individuare il regime giuridico applicabile – alla confusione, alla notte hegeliana in cui tutte le vacche sono nere, a un unico regime giuridico indifferenziato per tutte le cose, ciò che è la negazione dell'utilità dei concetti e degli istituti giuridici».

Ora, anche dalle indicazioni giurisprudenziali in punto di tutela avverso il silenzio nella VIA sugli impianti FER, si coglie la complessità del conflitto tra le componenti dell'ambiente, le quali giustificano un perdurante dibattito in letteratura tra opposte idee (e forse ideologie).

Vi è chi sostiene che una eccessiva considerazione dei diversi interessi in gioco, evidentemente connessa a una pluralità di centri decisionali, sia foriera del fallimento del processo di transizione energetica e della tutela dell'ambiente sotto questo angolo prospettico, alla luce di una eccessiva complicazione burocratica⁵⁶.

Sul fronte opposto, la visione di chi, forse non a torto, alla luce proprio della citata riforma legislativa intervenuta, evidenzia che la creazione di un unico centro decisionale nella materia della produzione di energia rinnovabile (a cui, evidentemente, tende la limitazione dei poteri delle autorità preposte alla tutela del paesaggio) determina una sopraffazione della tutela paesaggistica da parte dell'ambientalismo industriale della transizione ecologica⁵⁷.

E, più in generale, si evidenzia che la comparazione tra la tutela dell'ambiente che sarebbe sottesa alla produzione di energia da fonti rinnovabili e la tutela del singolo paesaggio nel quale il singolo impianto deve essere realizzato, «pone a raffronto termini (e valori-concetti) evidentemente non comparabili perché collocati su scala diversa: la "speranza", futura, eventuale, incerta e del tutto indiretta, che (un domani) il fotovoltaico o l'eolico possano contribuire alla lotta (globale) ai gas climalteranti, da un lato; dall'altro lato, il danno certo, immediato, reale, attuale al paesaggio, che si realizza qui ed ora»⁵⁸.

Senza poter entrare compiutamente in questo dibattito, registro come si sia messo in evidenza, a commento del nuovo art. 9 Cost.⁵⁹, che l'introduzione della tutela dell'ambiente al pari di quella del paesaggio nella prima parte della Costituzione equiordina i due concetti, con un *favor* per le attività industriali green, determinando «la fine della prospettiva di Dostoevskij per cui “solo la bellezza ci può salvare”»⁶⁰.

⁵⁶ Cfr. S. SETTIS, *Se Venezia muore*, Torino, 2014, 97; ID., *Paesaggio, Costituzione, cemento*, Einaudi, 2010, 222 ss. (cap. VI, *L'Italia si fa in tre: paesaggio, territorio, ambiente*). I fautori di tale tesi, peraltro, sotto questo aspetto vedono con favore l'intervento legislativo portato dal d.lgs. 8 novembre 2021 n. 199, con particolare riferimento all'individuazione di aree *ex lege* idonee all'installazione di impianti ad energia rinnovabile, nell'ambito delle quali il parere richiesto al Ministero della Cultura non assume più valore di parere vincolante, ma unicamente natura di parere obbligatorio, dovendo l'amministrazione provvedere comunque sull'istanza in caso in cui il parere non venga reso nel termine, poiché, in sostanza, ritengono che sia «ormai un “topos”, un luogo comune, parzialmente fondato sulla realtà, che le disfunzioni delle Amministrazioni nostrane siano dovute all'interminabile protrarsi dei processi decisionali, per la frammentazione delle competenze, con i connessi conflitti (positivi e negativi) e il sovraccarico di prescrizioni accumulate da Amministrazioni difensive, quando non i pareri negativi» (S. AMOROSINO, *La “dialettica” tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell'ambiente atmosferico*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2022, 2, pp. 261).

⁵⁷ P. CARPENTIERI, *op. ult. cit.*

⁵⁸ Ancora P. CARPENTIERI, *op. ult. cit.*, che aggiunge, assai efficacemente, che «la nostra giurisprudenza, invece, pretende di bilanciare i concetti-valori-interessi in campo raffrontando il pensare globale della lotta al cambiamento climatico – che si colloca sulla scala futura dell'intero pianeta – con la tutela dei nostri paesaggi italiani (che si colloca alla scala locale e attuale delle specifiche porzioni territoriali interessate dai progetti di trasformazione antropica). (...) La vera transizione ecologica è probabilmente quella che porta i giovani a tornare alla terra, non quella che usa la terra per togliere l'agricoltura e mettere i pannelli solari per alimentare il business dell'auto elettrica».

⁵⁹ In tema, tra i tanti, anche per la ricostruzione dell'evoluzione della tutela dell'ambiente in Costituzione, si può v. R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, 2022, 13. V. anche, in generale, F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Dir. econ.*, 2022, 1, pp. 15, nonché D. DI PAOLA – G. TRENTA (a cura di), *La valorizzazione costituzionale dell'ambiente (Articoli 9 e 41 Costituzione)*, *AmbienteDiritto.it*, 2023.

⁶⁰ G. MONTEDORO, *Costituzione ed ambiente. Effetti sulla divisione dei poteri di una revisione costituzionale largamente condivisa*, in *www.apertacontrada.it*.

Con citazione molto meno “alta”, concludo richiamando, a mia volta, il proverbio popolare che recita *l'uomo del bello non è mai sazio a sufficienza*; ecco, non vorrei che, all'esito di questo processo di transizione ecologica, restassimo tutti a bocca asciutta.