Metodo Giuridico
Ius et Ratio • ISSN 3103-7305

RIVISTA GIURIDICA ONLINE • ISSN 3103-7305
NOTA A SENTENZA • DIRITTO E GIURISPRUDENZA

Il silenzio nel procedimento di VIA per rinnovabili

Il Consiglio di Stato (sentenza n. 1615/2026) ribadisce la perentorietà dei termini del PUA, fissa la riserva minima dei due quinti per i progetti non prioritari e conferma il silenzio-assenso con il Ministero della Cultura

PV Paola De Virgiliis Diritto Amministrativo & Ambiente ed Energia 10 Novembre 2026

Lettura 10 min

SCHEDA PRONUNCIA

ORGANO GIUDICANTE
Consiglio di Stato

ESTREMI PROVVEDIMENTO
12 febbraio 2026, n. 1615

NORME DI RIFERIMENTO
D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 8, 25 e 27 • Legge 7 agosto 1990, n. 241, artt. 2, 2-bis e 17-bis • D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, artt. 31 e 117

DECISIONE
Respinge l'appello dei Ministeri

PRINCIPIO DI DIRITTO / MASSIMA REDAZIONALE

La perentorietà dei termini di VIA obbliga l'amministrazione a provvedere entro la quota riservata ai progetti non prioritari, operando il silenzio-assenso orizzontale sul concerto ministeriale privo di tempestiva determinazione espressa.

Stato della questione e quadro aggiornato al 10 Novembre 2026: Il Consiglio di Stato consolida l'assetto delle tutele avverso l'inerzia ministeriale nei procedimenti di VIA per impianti a fonti rinnovabili, chiarendo l'interazione tra perentorietà dei termini, quote di calendarizzazione PNIEC introdotte dal D.L. 153/2024 e operatività del silenzio-assenso orizzontale sul concerto tra dicasteri.

ABSTRACT (ITALIANO)

Abstract: Il contributo analizza la pronuncia del Consiglio di Stato (sentenza n. 1615/2026) sull'illegittimità del silenzio serbato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica nell'ambito del **Provvedimento Unico in materia Ambientale (PUA)** per un impianto agrivoltaico da 19,42 MW. La decisione riafferma la natura di **dovere giuridico inderogabile** della perentorietà dei termini ex art. 25, comma 7, d.lgs. 152/2006, la quale sopravvive alle riforme di accelerazione del PNIEC in virtù della clausola di salvaguardia di cui all'art. 3-bis del Codice dell'Ambiente. L'ordine giudiziale di provvedere viene modulato all'interno della **quota legale riservata ai progetti non prioritari** (non inferiore a due quinti delle trattazioni), mentre il mancato rilascio del parere da parte del Ministero della Cultura viene superato mediante il meccanismo del **silenzio-assenso orizzontale** ex art. 17-bis della legge n. 241/1990.

ABSTRACT (ENGLISH)

This article examines the judgment of the Council of State (No. 1615/2026) regarding the unlawful administrative inaction in an Environmental Impact Assessment (EIA) procedure for an agrivoltaic power plant. The Court reaffirms that procedural deadlines under Article 25, paragraph 7 of Legislative Decree No. 152/2006 remain mandatory and cannot be impliedly repealed by priority screening criteria under the national energy plan (PNIEC). The judicial order to decide is tailored to the statutory quota of at least two-fifths reserved for non-priority projects, while the inertia of the Ministry of Culture is governed by the horizontal silence-as-assent mechanism established by Article 17-bis of Law No. 241/1990.

Punti Chiave dell'Analisi

01.
Perentorietà funzionale dei termini:
L'art. 25, comma 7, d.lgs. 152/2006 qualifica tutti i termini di VIA come perentori; pur non determinando la decadenza della potestà amministrativa, la loro scadenza radica il silenzio-inadempimento impugnabile ex art. 31 c.p.a.

02.
Divieto di abrogazione implicita:
Ai sensi dell'art. 3-bis, comma 3, del Codice dell'Ambiente, i criteri di priorità PNIEC e PNRR introdotti dal D.L. 153/2024 non possono sospendere né abrogare tacitamente la doverosità dei termini per i progetti minori.

03.
Quota minima dei due quinti:
La riserva legale di una quota massima di tre quinti per i progetti prioritari garantisce che almeno due quinti delle trattazioni siano destinate ai progetti non prioritari, conformando il comando del giudice amministrativo.

04.
Silenzio-assenso orizzontale sul concerto:
L'inerzia del Ministero della Cultura non impedisce l'adozione del provvedimento unico, operando la presunzione di assenso ex art. 17-bis della legge n. 241/1990 coordinata con il potere-dovere del MASE ex art. 25, comma 1, TUA.

01. IL FATTO E LA CONTROVERSIA SULL'IMPIANTO AGRIVOLTAICO

Il testo dell'art. 27, comma 6, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nel perimetrare i tempi della conferenza di servizi per il Provvedimento Unico in materia Ambientale (PUA), assegna all'amministrazione un **termine perentorio rigoroso**, il cui superamento trasforma l'inerzia funzionale in un fatto antigiuridico. Quando matura il **silenzio nel procedimento di via**, l'ordinamento amministrativo si confronta con la paralisi dell'iniziativa imprenditoriale, specialmente nel settore delle energie rinnovabili dove la **tempestività dell'istruttoria** condiziona la **fattibilità economica** dei progetti. La vicenda sottoposta al vaglio del Consiglio di Stato trae origine dall'istanza presentata il 1°

aprile 2022 da una società operante nel settore energetico, volta a ottenere il rilascio del PUA per la costruzione e l'esercizio di un **impianto agrivoltaico** della **potenza nominale di 19,42 MW** nel territorio del Comune di Santeramo in Colle, in provincia di Bari, unitamente alle relative opere di connessione alla rete elettrica.

L'intervento risultava funzionale all'attuazione del **Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC)** e assorbiva, accanto alla **valutazione ambientale** di livello statale, anche l'**autorizzazione paesaggistica** e l'autorizzazione culturale di cui agli articoli 21 e 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio. Nondimeno, a seguito della **dichiarazione di procedibilità** comunicata dalla Direzione Generale competente del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) nel marzo 2023, la **conferenza di servizi decisoria** — convocata formalmente nell'ottobre del medesimo anno — non giungeva alla conclusione dei propri lavori entro la **scadenza inderogabile** fissata al 16 maggio 2024, computata tenendo conto del **termine speciale di 210 giorni**.

A fronte del protrarsi dell'inadempimento e dopo ripetute diffide rimaste prive di riscontro, la proponente promuoveva il **ricorso speciale** previsto dall'art. 31 del codice del processo amministrativo dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia. Il giudice di primo grado accoglieva la domanda di **declaratoria dell'illegittimità del silenzio**, respingendo l'**eccezione di improcedibilità** sollevata dalla difesa erariale: la trasmissione della relazione tecnica favorevole al Ministero della Cultura ai fini del concerto costituiva **mero atto endoprocedimentale**, inidoneo a estinguere l'inerzia pubblica o a surrogare la decisione espressa. A differenza di quanto si registra in altri rami del diritto amministrativo, ove l'inerzia dell'ente conduce alla sanatoria o all'abilitazione tacita dell'attività privata — dinamica riscontrabile nell'evoluzione del permesso di costruire e formazione del silenzio-assenso —, nell'ordinamento ecologico l'art. 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 **preclude l'assenso implicito** tra pubblica amministrazione e privato, rendendo doverosa la qualificazione dell'omissione come **silenzio-inadempimento**.

L'appello interposto congiuntamente dal MASE e dal Ministero della Cultura ha tuttavia riaperto il confronto sui limiti del sindacato giurisdizionale, sostenendo che le recenti riforme sulla **priorità di trattazione** delle istanze PNIEC avessero introdotto una **sospensione implicita dei termini** per gli impianti inferiori a 50 MW. Nel respingere l'impugnazione erariale, il Consiglio di Stato [1] ha ridefinito il sistema di garanzie procedimentali, confermando che il decorso infruttuoso del calendario procedimentale integra un **inadempimento sanzionabile** a prescindere dal **valore di potenza** dell'opera progettata.

02. LA PERENTORIETÀ DEI TERMINI E IL SILENZIO NEL PROCEDIMENTO DI VIA

La formulazione testuale dell'**art. 25, comma 7**, del d.lgs. n. 152/2006, laddove statuisce che tutti i termini del procedimento di VIA si considerano **perentori** ai sensi e per gli effetti degli articoli 2 e 2-bis della legge n. 241/1990, pone una precisa regola di qualificazione della tempestività dell'azione amministrativa. Tale enunciato non può essere inteso come una mera clausola di stile o un richiamo programmatico privo di cogenza, ma costituisce il **presidio normativo indefettibile** posto a garanzia della **certezza temporale** nell'istruttoria delle istanze di autorizzazione.

2.1 — Natura conformativa e divieto di abrogazione tacita

L'analisi sistematica della disciplina evidenzia una **perentorietà funzionale** che la giurisprudenza amministrativa qualifica come peculiare. Nelle valutazioni ambientali e di conformità ecologica non opera la **decadenza del potere** provvedimentale per decorso del termine, né si producono effetti di silenzio-assenso nei rapporti tra privati e amministrazione procedente, stante la deroga espressa di cui all'art. 20, comma 4, della legge generale sul procedimento. L'amministrazione inadempiente non perde la potestà decisoria, ma il decorso del termine perentorio consuma la legittimità temporale dell'attesa e consolida la fattispecie del **silenzio-inadempimento**, abilitando il proponente

all'attivazione immediata dell'**azione giudiziale** avverso il **silenzio nel procedimento di via** ai sensi dell'art. 31 del codice del processo amministrativo, nonché alla **tutela risarcitoria** per danno da ritardo ex art. 2-bis della legge n. 241/1990.

A fronte delle censure ministeriali volte a sostenere che i **criteri di priorità PNIEC** abbiano attenuato la cogenza dei termini procedimentali per gli impianti non prioritari, il quadro normativo oppone il principio inderogabile dell'**art. 3-bis, comma 3**, del codice dell'ambiente. In forza di tale disposizione, le norme in materia ambientale possono essere derogate, modificate o abrogate solo per **dichiarazione espressa** da successive leggi della Repubblica, con la conseguente **esclusione dell'abrogazione per incompatibilità** sancita dall'art. 15 delle preleggi. Tale **canone ermeneutico**, già ribadito dal Consiglio di Stato nel respingere la tesi dell'arretramento della perentorietà a fronte delle scadenze PNIEC [2], impedisce all'interprete di desumere in via induttiva deroghe o sospensioni generalizzate che il legislatore ordinario non ha inteso formalizzare espressamente.

2.2 — Limiti applicativi e distinguishing nelle tutele

In questo contesto si colloca il necessario **distinguishing** rispetto ai **regimi sanzionatori** o alle fattispecie di autorizzazione vincolata. A differenza di quanto si verifica nei procedimenti sanzionatori — ove l'inutile spirare del termine perentorio estingue definitivamente la potestà punitiva della pubblica amministrazione —, nella VIA la scadenza temporale non consuma la competenza tecnica ministeriale: al contrario, la perentorietà dell'art. 25 conforma il **dovere di pronunciarsi** e radica la pretesa del proponente a una **determinazione espressa**. La prospettazione difensiva delle amministrazioni statali — secondo cui il criterio di priorità legato alla maggior potenza degli impianti avrebbe introdotto una **sospensione automatica ex lege** dei termini per i progetti inferiori alle **soglie dimensionali** — non trova applicazione ed è stata dichiarata infondata anche nei recenti arresti del Consiglio di Stato [3], non potendosi subordinare la doverosità dell'azione pubblica a una moratoria implicita priva di base normativa.

> *La perentorietà ambientale non estingue la potestà provvedimentale ma vincola l'azione pubblica a una rigorosa tutela satisfattiva contro l'inerzia amministrativa.*

In sede di contenzioso, l'**onere probatorio** gravante sul difensore della società proponente si incentra sulla puntuale dimostrazione della tempestiva presentazione dell'istanza, della formale **dichiarazione di procedibilità** e del decorso dei termini di conclusione della conferenza di servizi ex art. 27 del codice ambientale. Il difensore non è tenuto a provare l'assenza di **sovraccarico istruttorio** presso la Commissione tecnica, gravando sull'amministrazione l'onere di organizzare i flussi decisori nel rispetto dei tempi prescritti. Inoltre, sul versante della programmazione energetica, la perentorietà procedimentale statale si coordina con i principi elaborati sul riparto di competenze tra Stato e Regioni sulle aree idonee FER, postulando una **cooperazione leale e tempestiva** fra tutti gli apparati istituzionali coinvolti.

03. QUOTE DI PRIORITÀ PNIEC E ASSETTO DEL CONCERTO MINISTERIALE

Il dettato dell'**art. 8, comma 1-ter**, del d.lgs. n. 152/2006 — introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. a), n. 2), del **d.l. 17 ottobre 2024, n. 153** e convertito con modificazioni dalla legge 13 dicembre 2024, n. 191 — definisce la **calendarizzazione delle istanze** ambientali attraverso una stringente **ripartizione proporzionale**. Tale norma

individua l'ordine di trattazione dei progetti assegnando alla Commissione tecnica precise quote istruttorie che condizionano l'esercizio del potere pubblico.

3.1 — La riserva dei due quinti per i progetti non prioritari

L'esame della disposizione rivela che ai progetti prioritari è riservata una **quota non superiore ai tre quinti** delle trattazioni complessive. L'espressa previsione di un tetto massimo invalicabile determina sul piano logico-sistematico che la restante quota di **almeno due quinti** deve essere destinata all'istruttoria dei **progetti diversi da quelli prioritari**, nel cui perimetro rientrano gli impianti fotovoltaici e agrivoltaici di potenza inferiore a 50 MW. La novella del 2024 non ha dunque introdotto una preferenza assoluta a favore delle grandi opere energetiche, bensì un **bilanciamento predeterminato** che mira a preservare la funzionalità degli investimenti intermedi.

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che tale architettura normativa non autorizza in alcun modo l'amministrazione a postergare a tempo indeterminato i procedimenti ordinari. Come precisato dal Consiglio di Stato [4], le istanze afferenti a progetti PNIEC non prioritari devono essere calendarizzate secondo un **rigido ordine cronologico** nell'ambito della quota di almeno due quinti loro riservata, senza che l'afflusso delle istanze strategiche possa paralizzare la definizione dei dossier minori. La **conformazione giudiziale** dell'obbligo di provvedere, lungi dal violare la discrezionalità amministrativa o sovvertire le priorità legali, impone al MASE di esaminare il progetto all'interno di tale contingente riservato, anche mediante la convocazione di **sedute straordinarie** della Commissione VIA-VAS per scongiurare che il **silenzio nel procedimento di via** si traduca in una lesione irreversibile della **parità di trattamento**.

3.2 — Come superare l'inerzia del Ministero della Cultura: silenzio-assenso e rimedi

La questione del mancato perfezionamento del **concerto con il Ministero della Cultura** affronta il nodo della **cooperazione interorganica** nel Provvedimento Unico Ambientale. La difesa statale ha sostenuto che l'inutile decorso dei termini per il rilascio del concerto ministeriale ex art. 25, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152/2006 non potesse dare luogo al **silenzio-assenso orizzontale** disciplinato dall'**art. 17-bis della legge n. 241/1990**, sul presupposto che il successivo comma 2-quater prevederebbe un meccanismo esclusivo di attivazione del **potere sostitutivo** mediante **silenzio devolutivo**, incompatibile con la formazione del titolo tacito.

Il Consiglio di Stato [1] ha disatteso tale impostazione esegetica, affermando la piena compatibilità e **cumulabilità operativa** tra l'art. 17-bis della legge sul procedimento e l'art. 25, comma 2-quater, del codice ambientale. L'art. 17-bis, comma 3, contempla espressamente l'estensione del silenzio-assenso endoprocedimentale alle amministrazioni preposte alla **tutela paesaggistico-culturale**, mentre l'art. 25, comma 1, sancisce che, in caso di mancata emissione dei pareri o di elementi di dissenso, l'autorità procedente **procede comunque alla valutazione**. Ne deriva che il **parere tardivo della Soprintendenza** non impedisce il consolidarsi del silenzio-assenso orizzontale, né costituisce motivo ostativo alla conclusione dell'istruttoria. Sul piano dei **rimedi processuali**, qualora perduri il **silenzio nel procedimento di via**, il giudice amministrativo ordina la conclusione del procedimento entro un **termine perentorio** — congruamente quantificato in novanta giorni —, disponendo la contestuale **nomina di un commissario ad acta** su istanza di parte per surrogare l'inerzia degli apparati ministeriali.

04. CONCLUSIONI

L'approdo interpretativo consolidato dal Consiglio di Stato segna un punto di equilibrio fondamentale nella complessa dialettica tra le esigenze di accelerazione della **transizione ecologica** e il **principio di legalità procedimentale**. L'imposizione di corsie preferenziali per i progetti energetici strategici non può tradursi nell'annullamento delle garanzie

di certezza temporale per gli interventi di taglia inferiore, i quali concorrono parimenti al raggiungimento dei **target di decarbonizzazione**.

La qualificazione della **perentorietà ambientale** quale dovere funzionale inderogabile e la rigorosa applicazione del silenzio-assenso tra amministrazioni preservano l'**effettività della tutela giurisdizionale**, confermando che il giudice amministrativo possiede gli strumenti conformativi idonei a vincere l'inerzia burocratica senza alterare il **riparto legale delle competenze**.

FONTI UTILIZZATE

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 8, 25 e 27

— Norme in materia ambientale, criteri di priorità di trattazione, perentorietà dei termini del procedimento di VIA e disciplina del Provvedimento Unico in materia Ambientale.

Legge 7 agosto 1990, n. 241, artt. 2, 2-bis e 17-bis

— Nuove norme in materia di procedimento amministrativo, tempestività dell'azione pubblica, tutela risarcitoria e silenzio-assenso orizzontale tra pubbliche amministrazioni.

D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, artt. 31 e 117

— Codice del processo amministrativo, azione avverso il silenzio della pubblica amministrazione e relativo rito speciale.

GIURISPRUDENZA CITATA

1. **Consiglio di Stato, 12 febbraio 2026, n. 1615**

— Esito: respinge l'appello dei Ministeri. Punto: la perentorietà dei termini di VIA obbliga l'amministrazione a provvedere nei limiti della quota riservata ai progetti non prioritari, operando il silenzio-assenso orizzontale sul concerto ministeriale.

2. **Consiglio di Stato, 22 aprile 2025, n. 3465**

— Esito: accoglie l'appello della società proponente. Punto: i criteri di priorità nella trattazione delle istanze ambientali non derogano alla perentorietà dei termini di conclusione della VIA né introducono sospensioni generalizzate.

3. **Consiglio di Stato, 23 luglio 2025, n. 6616**

— Esito: accoglie l'appello della società proponente. Punto: divieto di abrogazione tacita ex art. 3-bis cod. amb. ed esclusione della sospensione ex lege dei termini per gli impianti fotovoltaici di potenza inferiore a 70 MW.

4. **Consiglio di Stato, 22 luglio 2025, n. 6503**

— Esito: respinge l'appello dei Ministeri. Punto: qualificazione della perentorietà sui generis dei termini di VIA e riserva legale della quota di almeno due quinti delle trattazioni per i progetti PNIEC non prioritari. ↑

PV

Paola De Virgiliis

AUTORE • METODO GIURIDICO

Si occupa di appalti pubblici e contrattualistica pubblica. Per Metodo Giuridico cura l'analisi della disciplina dei contratti pubblici e della relativa giurisprudenza amministrativa.