

**Applicabilità del silenzio assenso al parere reso dalla Soprintendenza e rilevanza dell'utilizzo della posta elettronica certificata tra pubbliche amministrazioni**  
(T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. IV, 6 settembre 2024, n. 2506)

Secondo i giudici amministrativi palermitani, è da considerarsi illegittimo il parere tardivo reso dalla Soprintendenza nell'ambito di un procedimento teso al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, al quale deve infatti considerarsi applicabile il meccanismo del silenzio assenso tra amministrazioni di cui all'art. 17-bis l. n. 241 del 1990, né rilevando in senso contrario la circostanza, di fatto, per cui la richiesta di parere sia stata trasmessa dall'amministrazione precedente ad indirizzo di posta elettronica non certificata, in quanto nessuna norma impone l'utilizzo della posta certificata per le comunicazioni tra pubbliche amministrazioni come desumibile dagli artt. 47 e 48 del d.lgs. n. 82 del 7 marzo 2005 (Codice dell'amministrazione digitale).

\*\*\*

R E P U B B L I C A I T A L I A N A  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia  
(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1293 del 2022, proposto da Critti Laura, titolare dell'impresa individuale Multi Grafic Corporation, rappresentata e difesa dall'avvocato Dado Riccardo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Alessandro Finazzo in Palermo, via Noto 12;

*contro*

il Comune di Campobello di Mazara, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Ziletti Kathya, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; l'Assessorato dei beni culturali e dell'identità siciliana - Soprintendenza beni culturali e ambientali di Trapani, in persona dell'Assessore *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Mariano Stabile 184;

*per l'annullamento*

- del provvedimento di rigetto adottato dal Dirigente del VII Settore del Comune di Campobello di Mazara – Ufficio S.U.A.P. – comunicato il 02.05.2022 sull'istanza di autorizzazione all'installazione di n. 8 impianti pubblicitari quadrifacciali con fioriere in legno da collocare nel Comune di Campobello di Mazara, località Tre fontane - Piazza Favoroso.

- del parere contrario (prot. n. 6126 del 22.04.2022) della Soprintendenza per i Beni Culturali ed Ambientali di Trapani espresso in ordine alla predetta istanza, (conosciuto soltanto con il rigetto comunicato dal Comune di Campobello di Mazara);

- di ogni altro atto o provvedimento anche implicitamente presupposto, connesso o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Campobello di Mazara e dell'Assessorato dei beni culturali e dell'identità siciliana - Soprintendenza beni culturali e ambientali di Trapani;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 maggio 2024 la dott.ssa Giulia La Malfa e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con l'odierno ricorso Laura Critti, quale titolare dell'impresa Multi Grafic Corporation, ha impugnato il provvedimento con cui il SUAP del Comune di Campobello di Mazara, recependo il parere negativo reso dalla Soprintendenza per i beni culturali e ambientali di Trapani, ha rigettato la propria istanza finalizzata al rilascio delle autorizzazioni necessarie per l'installazione, in area sottoposta a vincolo paesaggistico, di 8 impianti pubblicitari.

A sostegno del ricorso ha articolato tre motivi di impugnazione, deducendo l'illegittimità del diniego per carenza di motivazione e per violazione del termine di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42/2004 entro il quale l'amministrazione poteva far pervenire la propria determinazione. Ha pertanto chiesto l'annullamento del provvedimento di diniego, l'accertamento dell'intervenuto rilascio dell'autorizzazione e la condanna dell'amministrazione al risarcimento dei danni causati dal mancato rilascio dell'autorizzazione.

Si è costituito in giudizio il Comune di Campobello di Mazara eccependo in via preliminare l'inammissibilità del ricorso, deducendo che l'istanza era stata archiviata dall'Ufficio Suap del Comune di Campobello di Mazara con formale provvedimento del 14 giugno 2018, regolarmente notificato alla Ditta Multigrafic Corporation di Critti Laura che, non presentando opposizione, avrebbe prestato acquiescenza; nel merito ha chiesto, in ogni caso, il rigetto del ricorso.

Sì è altresì costituito l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana, deducendo l'infondatezza dei motivi di ricorso.

All'udienza del 9 maggio 2024 la causa è stata posta in decisione.

#### DIRITTO

Preliminarmente, deve essere rigettata l'eccezione di inammissibilità con cui il Comune ha dedotto che la mancata impugnazione dell'archiviazione del procedimento precedentemente disposta comporterebbe acquiescenza rispetto al successivo provvedimento con cui l'istanza è stata espressamente rigettata.

Il provvedimento espresso di diniego, puntualmente e tempestivamente impugnato, è atto distinto dalla semplice archiviazione, in quanto non determina il mero arresto dell'*iter* procedimentale, ma contiene un accertamento sulla sostanziale infondatezza della pretesa dell'istante e sulla insussistenza dei presupposti per il rilascio del provvedimento richiesto, e come tale è idoneo a produrre un autonomo effetto lesivo.

Dall'espresso rigetto dell'istanza scaturisce, dunque, un interesse a ricorrere differenziato ed attuale, senza che la mancata impugnazione della precedente archiviazione possa far presumere alcuna acquiescenza in relazione al successivo diniego.

Nel merito, il ricorso è fondato, in quanto la tardiva adozione del provvedimento di diniego ha determinato la formazione del silenzio-assenso sull'istanza dell'impresa ricorrente, ai sensi dell'art. 17-bis della legge 241/90.

Al riguardo, preme osservare che al fine di valutare l'esatto contenuto sostanziale della pretesa, il Tribunale non è vincolato alla prospettazione della parte, poiché rientra nel potere-dovere del giudice il compito di inquadrare nella esatta categoria giuridica i fatti dedotti ed acquisiti al giudizio e di identificare le norme di diritto in base alle quali la lite deve essere decisa (cfr. Cass., Sez. Un., 28 marzo 2014, n. 7305). È perciò riservata al giudice l'attività di interpretazione e di individuazione della norma applicabile, salva la necessaria corrispondenza tra la pronuncia giudiziale e il perimetro della domanda, tesa nel caso di specie all'annullamento del provvedimento di diniego e all'accertamento del diritto al rilascio del provvedimento autorizzativo.

Ebbene, nel caso in esame è invocabile l'art. 17-bis, che disciplina degli effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni pubbliche, disponendo che nei casi in cui l'amministrazione procedente deve acquisire, su uno schema o proposta di provvedimento l'assenso, concerto o nulla osta, comunque denominati, di altre amministrazioni pubbliche queste devono comunicare la propria determinazione entro un termine tassativo, decorso inutilmente il quale si forma *ope legis* il silenzio assenso.

Anteriormente alla riforma del 2015 l'articolo 146, d.lgs. 42 del 2004 prefigurava per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica il diverso meccanismo del silenzio devolutivo, disponendo che, decorso inutilmente il termine senza che la soprintendenza avesse comunicato il parere, il comune aveva il dovere funzionale di decidere da solo. Il potere della soprintendenza di esprimere il suo parere non si consumava automaticamente allo scadere del termine di 45 giorni, ma solo nel momento in cui il comune chiudeva il procedimento, ragion per cui il parere ministeriale "tardivo" non era né nullo, né annullabile, ma perdeva solo la sua efficacia vincolante, degradando a mero parere obbligatorio.

Il quadro normativo è radicalmente mutato con la riforma Madia, che ha esteso il silenzio assenso orizzontale tra pubbliche amministrazioni di cui all'art. 17-bis anche al caso in cui l'atto di assenso provenga da un'amministrazione preposta alla cura di interessi sensibili.

Secondo l'univoca interpretazione che ne ha dato la giurisprudenza amministrativa, *"l'art. 17-bis riveste nei rapporti tra amministrazioni pubbliche una portata generale analoga a quella del nuovo articolo 21-nonies nei rapporti tra amministrazioni e privati"*. Al riguardo, si *"ritiene si possa parlare di un 'nuovo paradigma': in tutti i casi in cui il procedimento amministrativo è destinato a concludersi con una decisione 'pluristrutturata' (nel senso che la decisione finale da parte dell'Amministrazione procedente richiede per legge l'assenso vincolante di un'altra Amministrazione), il silenzio dell'Amministrazione interpellata, che rimanga inerte non esternando alcuna volontà, non ha più l'effetto di precludere l'adozione del provvedimento finale ma è, al contrario, equiparato ope legis a un atto di assenso e consente all'Amministrazione procedente l'adozione del provvedimento conclusivo"* (Adunanza della Commissione speciale, 23 giugno 2016, parere n. 1640).

La portata generale di tale nuovo paradigma ha indotto la giurisprudenza ad accedere ad un'interpretazione estensiva dell'istituto, il cui meccanismo è stato esteso anche al procedimento teso al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

Al riguardo, si è osservato che il parere della Soprintendenza è *"espressione di una cogestione attiva del vincolo paesaggistico. A tali pareri si applicherebbe pertanto l'art. 17-bis della legge n. 241/1990, diversamente che ai pareri consultivi (non vincolanti), che restano assoggettati alla disciplina di cui agli artt. 16 e 17. Dunque, alla stregua di tale ricostruzione, la formulazione testuale del comma 3 dell'art. 17-bis consente di estendere il meccanismo del silenzio assenso anche ai procedimenti di competenza di amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili, ivi compresi i beni culturali di modo che, scaduto il termine fissato dalla normativa di settore, vale la regola generale del silenzio assenso. Di conseguenza il parere della Soprintendenza per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica reso tardivamente nell'ambito di una conferenza di servizi è da considerarsi tamquam non esset"* (Cons. di Stato, Sezione IV, 2 ottobre 2023, n. 8610).

Applicando tali coordinate esegetiche al caso all'esame, va dunque accolto il secondo motivo di impugnazione, essendosi definitivamente formato il silenzio assenso sulla richiesta di parere obbligatorio formulata dal Comune di Campobello di Mazara alla Soprintendenza.

Dalla documentazione in atti, è pacifica l'inosservanza del termine legalmente previsto per l'adozione del parere, trasmesso solamente il 22 aprile 2022, ossia a distanza quasi sei anni dalla richiesta, inoltrata dal Comune il 14 giugno 2016, e dunque ben oltre il prescritto termine di 90 giorni. Né la Soprintendenza può legittimamente invocare l'inidoneità della richiesta trasmessa dal Comune a dare avvio al decorso del termine per il rilascio del parere, siccome inviata ad indirizzo di posta elettronica non certificata (sopritp.uo7@regione.sicilia.it) di un'unità operativa successivamente soppressa.

Ciò che rileva, infatti, è che la comunicazione sia stata inviata ad un indirizzo riferibile all'Ufficio, considerato che nessuna norma impone l'utilizzo della posta certificata per le comunicazioni tra pubbliche amministrazioni, come desumibile dagli artt. 47 e 48 del Codice dell'amministrazione digitale, mentre la successiva soppressione dell'unità operativa costituisce un fattore organizzativo interno rientrante nell'esclusiva sfera di dominio del destinatario.

Ad ogni modo, la richiesta era stata trasmessa nuovamente alla Soprintendenza l'11 dicembre 2019, di modo che il silenzio assenso era in ogni caso maturato al momento della trasmissione del parere. La tardività del dissenso reso dalla Soprintendenza ha pertanto determinato la formazione del silenzio assenso "orizzontale" di cui all'art. 17-bis, della l. n. 241/1990.

Deve escludersi ogni residuo interesse all'esame del vizio di motivazione, considerato che le determinazioni della Soprintendenza sono state superate dalla formazione del silenzio, pienamente soddisfacente della pretesa sostanziale della ricorrente.

Deve essere invece rigettata la domanda tesa all'accertamento dell'intervenuto rilascio dell'autorizzazione alla collocazione degli impianti pubblicitari, considerato che l'assenso tacito formatosi sulle determinazioni della Soprintendenza non si estende alle autonome valutazioni dell'amministrazione comunale, che conserva il potere di valutare la compatibilità dell'intervento in relazione ai profili di propria competenza, non coperti dal silenzio.

Analogamente, deve essere rigettata la domanda risarcitoria, in quanto l'interesse pretensivo al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è pienamente soddisfatto dalla formazione del silenzio.

In definitiva deve essere accolta la domanda di annullamento dei provvedimenti impugnati, fatte salve le ulteriori determinazioni dell'amministrazione comunale, mentre devono essere rigettate le domande di accertamento dell'intervenuto rilascio dell'autorizzazione e di risarcimento dei danni. L'accoglimento parziale del ricorso giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, accoglie la domanda di annullamento, nei limiti e con gli effetti di cui in motivazione; respinge le domande di accertamento dell'intervenuto rilascio del provvedimento e di risarcimento dei danni.

Spese compensate.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 9 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Bruno, Presidente

Anna Pignataro, Consigliere

Giulia La Malfa, Referendario, Estensore