

Illegittimità del silenzio-rifiuto (o inadempimento) serbato dall'Amministrazione rispetto all'istanza di avvio del procedimento di VIA per la realizzazione di un impianto agro-fotovoltaico

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. V 23 maggio 2024, n. 1727 - Tenca, pres.; Valenti, est. - Am Energie Rinnovabili S.r.l. (avv. Ragazzo) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ed a (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Illegittimità del silenzio-rifiuto (o inadempimento) serbato dall'Amministrazione rispetto all'istanza di avvio al procedimento di valutazione di impatto ambientale relativa al progetto finalizzato alla realizzazione di un impianto agro-fotovoltaico.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con nota 003-0000123-GEN/2022 del 7.4.2022, acquisita al prot. n. 48146/MiTE del 20/04/2022 (ID Procedura n. 8309; doc. n. 1), l'odierna ricorrente ha dato avvio al procedimento inteso alla valutazione di impatto ambientale relativa al progetto finalizzato alla realizzazione di un impianto agro-fotovoltaico, denominato "Serra del Vento", per una potenza complessiva di immissione in rete pari a 20,0 MW e opere connesse, da realizzarsi nei Comuni di Gangi e Bompieto; rispetto alla quale il MASE ha comunicato la procedibilità della domanda in data 31/10/2022.

L'istanza di V.I.A. e la documentazione allegata alla stessa sono stati fatti oggetto di pubblicazione, ai sensi dell'articolo 23, comma 2, del d.l.vo n. 152/2006, con decorrenza dal 2.11.2022 (doc. n. 3).

Con nota del 4.11.2022 (doc. n. 4), il Ministero della Cultura ha fatto presente che la competenza per il procedimento di cui trattasi era stata trasferita dalla Direzione Generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio alla Soprintendenza Speciale per il PNRR. Poiché, però, il MiC non dispone di propri organi territoriali in Sicilia, con la medesima nota, si invitava la Soprintendenza regionale BB.CC.AA di Palermo a far pervenire le proprie valutazioni in merito al progetto in questione, oltre ad eventuali integrazioni necessarie ai fini di dette valutazioni, positivamente espresse (con prescrizioni) con nota 0022272 in data 25.11.2022.

Parte ricorrente diffidava l'amministrazione in data 16.3.2023 (doc. n. 6), evidenziando che in ogni caso, ai sensi dell'art. 23, comma 3, del D.Lgs. n. 152/2006, tutti i termini ivi previsti sono perentori, anche per la P.A. Inoltre, le modifiche apportate dal D.L. n. 77/2021, con riferimento alla procedura di VIA semplificata prevista per i progetti rientranti nel PNIEC e nel PNRR, attraverso la previsione di termini accelerati, hanno sostanzialmente dimezzato le tempistiche per l'ottenimento della VIA.

Presentata istanza per l'esercizio del potere sostitutivo, non attivato, e permanendo il silenzio sulla domanda a causa della mancata conclusione del relativo procedimento, ha proposto l'odierno ricorso con cui chiede l'annullamento del silenzio-inadempimento dell'Amministrazione, l'accertamento dell'obbligo a provvedere e la condanna ad emanare il provvedimento conclusivo del relativo procedimento.

Resiste l'Avvocatura distrettuale di Palermo per le Amministrazioni intime, come da produzione documentale tra cui la nota del MASE prot 0034975 del 23-02-2024 nella quale il Ministero, nel relationale alla stessa Avvocatura, richiama la previsione di cui all'art. 8 del D.Lgs. 152/2006, comma 1 quinto periodo, in base al quale, in tesi del Ministero, l'Amministrazione gode di una certa "discrezionalità" nello stabilire l'ordine di priorità nella fase procedimentale per i progetti di maggiore potenza.

Parte ricorrente ha concluso per l'accoglimento del ricorso con memoria del 3 maggio richiamando la recente statuizione, su fattispecie analoga, del T.A.R. Campania, Napoli, n. 2204/2024.

Alla camera di consiglio del 22 maggio 2024, presenti i procuratori delle parti costituite, la causa è stata posta in decisione dal Collegio, come da verbale.

Il ricorso è fondato e va accolto per le ragioni che seguono.

Ritiene il Collegio di poter ampiamente condividere il recente arresto giurisprudenziale del T.A.R. campano evocato dalla parte resistente su fattispecie del tutto sovrapponibile a quella oggi in rilievo.

Anche nel caso qui in esame, come in quello definito con la sentenza in narrativa, si controverte della mancata conclusione del procedimento avviato dalla società interessata alla realizzazione di un impianto per energia rinnovabile. Mancata conclusione in relazione alla quale, con la nota del MASE sopra indicata, l'Amministrazione ritiene che il silenzio serbato dalla stessa sia in realtà meramente "apparente".

Invero, il Collegio non può che richiamare l'orientamento granitico della giurisprudenza amministrativa, evocata anche dalla parte ricorrente.

Con recentissima sentenza, il T.A.R. Puglia, Sez. II, 22 aprile 2024, n. 500 (in terminis, T.A.R. Puglia, Sez. II, n.

1429/2023) ha precisato che: «Il silenzio serbato dal MASE sulla richiesta di parte ricorrente è manifestamente illegittimo per palese inosservanza della scansione temporale disciplinata dagli artt. 23 e seguenti del d.lgs. n. 152/2006. Il carattere perentorio di tali termini non è revocabile in dubbio, in coerenza con il particolare favor riconosciuto alla fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna ed europea, come comprovato dall'ultima regolamentazione sovranazionale in ordine di tempo: il Regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022 che istituisce un quadro normativo diretto ad accelerare la diffusione delle energie rinnovabili, adottando norme temporanee di carattere emergenziale tese ad accelerare la procedura autorizzativa applicabile alla produzione di energia da tali fonti e sancendone definitivamente il carattere di interventi di interesse pubblico prevalente (...). È sufficiente la mera ricostruzione della scansione temporale degli atti nella fattispecie che ci occupa a supportare la conclusione dell'illegittimità del silenzio serbato dal MASE (...) Deve in proposito rimarcarsi che, ai sensi e per gli effetti del richiamato art. 25 del d.lgs. n. 152/2006, la mancata espressione dei previsti pareri nei termini ovvero l'espressione di pareri negativi, non elidono l'obbligo di una pronuncia espressa da parte del MASE».

Ancora di recente, il T.A.R. Campania, Napoli, sent. 2204/2024 ha altresì evidenziato quanto segue:

-...nel caso dei procedimenti ambientali in senso lato, l'art. 27 del d.lgs. 152/2006 stabilisce, al comma 1, che “nel caso di procedimenti di VIA di competenza statale, il proponente può richiedere all'autorità competente che il provvedimento di VIA sia rilasciato nell'ambito di un provvedimento unico comprensivo delle autorizzazioni ambientali tra quelle elencate al comma 2 richieste dalla -normativa vigente per la realizzazione e l'esercizio del progetto.” (...);
-al successivo comma 8, che “La conferenza, nell'ambito della propria attività, prende in considerazione le osservazioni e le informazioni raccolte in sede di consultazione ai sensi dei commi 6 e 7, e conclude i propri lavori nel termine di duecentodieci giorni. (...) Tutti i termini del procedimento 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 n.2 41 del 1990”.

Nel caso in esame è indubbio, e non contestato, che il termine di conclusione del procedimento risulti ampiamente decorso nel silenzio delle Amministrazioni resistenti tenute ad esprimersi.

Anche nel caso in esame, come quello deciso con la sentenza del T.A.R. campano, priva di pregio risulta l'argomentazione spesa dall'Amministrazione resistente contenuta nella nota depositata dall'Avvocatura erariale, secondo cui non potrebbe dirsi formato il silenzio (che sarebbe solo “apparente”) stante l'obbligo, gravante su tutte le Amministrazioni, di rispettare gli impegni assunti in forza del PNNR e del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), che imporrebbero la necessaria postergazione della definizione dei procedimenti relativi a progetti di potenza nominale inferiore, essendo gli obiettivi di piano raggiungibili (solo) per effetto dell'approvazione di progetti di potenza maggiore, la cui sommatoria farebbe conseguire appunto gli obiettivi auspicati. Anche qui l'Amministrazione fa riferimento espressamente al disposto di cui al quinto periodo dell'art. 8, comma 1, del d.lgs. 152/2006, secondo cui “Con riferimento alle procedure di valutazione di impatto ambientale di competenza statale relative ai progetti attuativi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, individuati all'allegato 1-bis alla parte seconda del presente decreto tra quelli a cui, ai sensi del periodo precedente, 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”.

Rileverebbe, poi, anche il PNNR nella parte in cui stabilisce, quale obiettivo generale, l'incremento della quota di energia prodotta da fonti di energia rinnovabile (FER) nel sistema, in linea con gli obiettivi europei e nazionali di decarbonizzazione.

In relazione a tali profili, condivisibilmente il T.A.R. campano ha chiarito quanto segue:

“Osserva al riguardo il Collegio che alcun provvedimento generale, nel senso prospettato da parte resistente, risulta assunto dalle Amministrazioni; la “priorità” imposta nell'esame dei progetti rientranti nel PNNR non risulta, invero, ulteriormente specificata e, per quanto rileva nella presente sede, alcuna preferenza in base alla potenza sviluppata dall'impianto risulta predefinita, né a mezzo di atti normativi né a mezzo di atti organizzativi. In assenza di predeterminazione di una soglia di potenza minima per individuare la “priorità” di trattazione delle pratiche, non è possibile, dunque, individuare in concreto alcun criterio di “priorità”, come del resto dimostrato per tabulas dall'intervenuta definizione, medio tempore, di procedimenti relativi ad impianti di potenza nominale inferiore o pari a quello proposto dalla ricorrente, senza che sia stato ad essi opposto il criterio di priorità in questione (cfr. produzione di parte ricorrente in date 19 gennaio e 26 febbraio 2024). Sotto diverso profilo, parte ricorrente rileva, inoltre, che non è stato assunto alcun provvedimento di “sospensione” della pratica in trattazione, che invece è stata portata in Conferenza decisoria senza essere in quella sede definita. Del resto, a seguire il ragionamento dell'Amministrazione, dovrebbe predicarsi la sostanziale “sospensione” ex lege dei termini di tutti i procedimenti relativi a progetti di potenza inferiore (senza, come detto, che sia definita una soglia limite) fintantoché non fossero conseguiti, per effetto della definizione dei progetti di potenza maggiore, gli obiettivi di piano (che, come noto, ha valenza pluriennale), interpretazione che condurrebbe a conseguenze assurde e dunque logicamente non perseguibile. In termini ben più significativi, per rendere efficace l'implementazione degli interventi nei tempi previsti, e più in generale per “incrementare la quota di energia prodotta da fonti di energia rinnovabile” e abilitare lo sviluppo di impianti rinnovabili in linea con i target nazionali, lo

stesso PNNR prevede non già il rallentamento dei procedimenti “ordinari” ma, piuttosto, misure aggiuntive di “riforma”, anche attraverso la “semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti rinnovabili onshore e offshore, nuovo quadro giuridico per sostenere la produzione da fonti rinnovabili (...)” (pag. 129 e seguenti; cfr. riforma 1.1.). Resta dunque ferma la previsione ordinamentale dei termini rivolti a scandire le fasi del procedimento meglio sopra indicata, come preordinata ad assicurare certezza dei tempi di amministrazione delle incombenze delle Autorità titolari dei procedimenti e del conseguente potere di provvedere, che ha natura doverosa e che non può essere eliso dalla emergenza di difficoltà operative che spetta alla stessa Amministrazione risolvere. Non riveste alcuna valenza giustificativa, al riguardo, il gran numero di provvedimenti in corso presso le Amministrazioni competenti che evidentemente integra una mera questione organizzativa interna alle amministrazioni coinvolte, che non può ridondare a danno del privato istante né giustificare uno “sforamento” dei tempi normativamente imposti”.

In conclusione, in accoglimento della domanda e nei relativi limiti, deve ordinarsi alle amministrazioni intimato, per quanto di rispettiva competenza, di concludere il procedimento per cui è causa entro il termine che stimasi congruo determinare in giorni 90 dalla comunicazione della presente sentenza o sua notifica a cura di parte.

In caso di mancato adempimento, su istanza di parte ricorrente notificata all’Amministrazione procedente, sarà nominato un Commissario ad acta che si insedierà e provvederà in luogo di quest’ultima, con oneri a carico.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l’effetto ordina alle Amministrazioni, per quanto di rispettiva competenza, di provvedere sull’istanza di parte ricorrente di cui in parte motiva nei termini e con le modalità pure in parte motiva prescritti.

Condanna le Amministrazioni resistenti, in solido tra loro, a corrispondere alla parte ricorrente le spese di lite, che liquida complessivamente in euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori come per legge e rifusione del contributo unificato.

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

(Omissis)