

Illegittimo il silenzio dell'Amministrazione in relazione all'istanza di VIA per un progetto fotovoltaico

T.A.R. Veneto, Sez. IV 30 luglio 2024, n. 2018 - Raiola, pres.; Orlandi, est. - Chiron Energy Spv 07 S.r.l. (avv.ti Parola, Leonforte) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ed a. (n.c.).

Ambiente - Silenzio dell'Amministrazione in relazione all'istanza di VIA per un progetto fotovoltaico - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. L'11 aprile 2022 il Ministero della Transizione Ecologica ha acquisito al proprio protocollo l'istanza avanzata dalla società Chiron Energy SPV 07 S.r.l. (di seguito "Chiron") per la valutazione di impatto ambientale (VIA) relativa al progetto di un impianto fotovoltaico da realizzare nei Comuni di Bagnoli di Sopra e Conselve, in provincia di Padova. Il progetto riguarda un impianto con una potenza nominale complessiva 26,669 MW distribuito su quattro lotti e comprende le opere di connessione alla rete elettrica nazionale.

2. Il Ministero, con nota del 6 dicembre 2022, ha comunicato alla società proponente e alle Amministrazioni interessate di ritenere l'istanza procedibile e ha dato avvio alla fase istruttoria, precisando di avere pubblicato sul proprio sito istituzionale la documentazione allegata all'istanza.

3. L'invio di tale nota ministeriale è stato preceduto da atti con i quali la società Chiron aveva sollecitato l'avvio della fase istruttoria.

4. Il Ministero della Cultura, con atto del 27 dicembre 2022, ha avanzato una richiesta di modifica e di integrazione degli elaborati progettuali; la società ha prodotto la documentazione richiesta che il Ministero precedente, nel frattempo rinominato in Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (di seguito "MASE"), ha di nuovo pubblicato sul sito istituzionale.

La Regione Veneto, con decreto direttoriale 3 maggio 2023 n. 20, ha espresso parere non favorevole sotto il profilo dell'impatto ambientale, mentre con atto del 27 settembre 2023 l'Autorità di Bacino distrettuale delle Alpi Orientali, rivedendo la propria posizione originaria (sulla cui base si era determinata la Regione nel senso sopra indicato) ha espresso parere favorevole sul progetto.

Anche il Ministero della Cultura, con atto del 24 luglio 2023, ha espresso parere favorevole, con prescrizioni.

5. Nessun altro atto è intervenuto da parte del Ministero precedente successivamente alla predetta nota del 6 dicembre 2022.

6. Per tale ragione, con nota del 22 dicembre 2023 la società ha chiesto al MASE di riattivare il procedimento, richiesta reiterata il 21 febbraio 2024, alla quale ha fatto seguito, il 12 aprile 2024, un atto di diffida a chiudere la procedura di V.I.A nel termine di quindici giorni.

7. Il MASE, con nota 2 maggio 2024 prot. 80974, ha riscontrato la diffida affermando che: il D.L. 31 maggio 2021 n. 77 (*"Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure"*), conv. con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021 n. 108, ha attribuito al medesimo MASE la competenza in materia di VIA per gli impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica con potenza complessiva superiore a 10 MW; che siffatto accentramento della competenza in materia ha provocato a carico della struttura amministrativa un aggravio di incarichi e funzioni dal quale sarebbero derivati fisiologici ritardi nella gestione delle procedure; che solo il 18 gennaio 2022 si è insediata in seno al MASE la Commissione tecnica PNRR-PNIEC, prevista dall'art. 8, comma 2- bis, del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152, a cui spettano le valutazioni ambientali di competenza statale (anche) sui progetti di impianti fotovoltaici e agrofotovoltaici; che le commissioni tecniche competenti svolgono le istruttorie tecniche dei progetti seguendo i criteri di priorità stabiliti dall'art.8 del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152; che tale attività valutativa sarebbe particolarmente complessa perché coinvolge due ministeri (Ambiente e Cultura), Regioni, Enti territoriali interessati e cittadini, i quali possono proporre le proprie osservazioni nell'ambito della consultazione pubblica; che nei procedimenti in argomento troverebbe applicazione l'art. 8, comma 1, quinto periodo del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152, secondo cui *"Con riferimento alle procedure di valutazione ambientale di competenza statale relative ai progetti attuativi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, individuati dall'allegato I-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"*; che tale norma, nella parte in cui individua criteri di priorità nella valutazione dei progetti, sarebbe da ritenersi speciale con la conseguenza che



derogherebbe sia al criterio cronologico, sia alla norma generale definisce i termini della VIA come perentori; che il rispetto dei predetti criteri di priorità giustificerebbe, di fatto, la sospensione dei termini previsti per lo svolgimento della VIA; che alla luce di tale quadro normativo dovrebbero essere valutati con priorità i progetti di impianti di maggiore potenza perché contribuirebbero maggiormente alla transizione ecologica; che il progetto della società Chiron, riguardante in impianto della potenza di circa 26 MW si collocherebbe in una fascia di media rilevanza e non presenterebbe alcun criterio ulteriore di preferenza definito dalla legge o suscettibile di essere preso in considerazione dall'amministrazione nell'ambito della sua discrezionalità organizzativa (quali ad esempio la compresenza di sistemi di produzione di idrogeno verde, finanziamenti PNRR, idoneità dell'area, eventuali cluster); che l'adozione del provvedimento di VIA presuppone lo svolgimento delle fasi procedurali previste dagli artt. 25, comma 2, e 27, comma 8, del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (da che se ne inferisce che tali fasi non si sono ancora perfezionate); che, per quanto argomentato, allo stato, non sarebbe possibile emettere il decreto di VIA.

8. Con ricorso notificato il 17 maggio 2024 e depositato il 20 maggio 2024, la società ha agito in giudizio chiedendo, in via principale, l'accertamento dell'illegittimità del silenzio inadempimento serbato dal Ministero sull'istanza di VIA e la declaratoria dell'obbligo di provvedere con un provvedimento espresso e, in via subordinata, l'annullamento, previa sospensione cautelare degli effetti, della nota del MASE 2 maggio 2024 prot. 80974.

Il ricorso si affida ai due seguenti motivi, il primo proposto in via principale, il secondo in via subordinata:

“Motivo primo: Violazione e falsa applicazione degli artt. 8, 23, 24, 25 del d.lgs. n.152/2006 - Violazione e falsa applicazione degli artt.1, 2, 2-bis della legge n. 241/1990 - Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost. - Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa - Violazione del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile - Violazione del Regolamento UE/2022/2057 e della Direttiva 2009/28/CE, Violazione dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali della UE (Carta di Nizza)”.

La società Chiron lamenta che il MASE non avrebbe concluso il procedimento di VIA nonostante siano decorsi i termini scanditi dalla legge che in tale materia sono perentori, avuto riguardo a quanto dispone l'art. 25, comma 7, del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152.

In particolare, verrebbe in rilievo la scansione procedimentale fissata dall'art. 25, comma 2-bis del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 secondo cui: la Commissione tecnica PNRR-PNIEC si deve esprimere predisponendo lo schema di provvedimento di VIA entro trenta giorni dalla conclusione della fase di consultazione e comunque entro il termine di centotrenta giorni dalla data di pubblicazione della documentazione sul sito istituzionale del Ministero; nei successivi trenta giorni il direttore generale del MASE deve adottare il provvedimento di VIA previa acquisizione del competente direttore generale del Ministero della cultura entro il termine di venti giorni.

Nel caso di specie, andrebbero tenute presenti le seguenti date: 11 aprile 2022, data di acquisizione dell'istanza di VIA da parte del Ministero; 28 marzo 2023, data di pubblicazione della documentazione completa sul sito istituzionalmente dedicato; 12 aprile 2023, data di conclusione della fase di consultazione quindici giorni dopo la pubblicazione dell'anzidetta documentazione, secondo quanto prevede l'art. 24, comma 5, del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 per i progetti come quello per cui è causa; 12 maggio 2023, data di trenta giorni successiva alla conclusione della fase di consultazione; 5 agosto 2023, data di centotrenta giorni successivi alla data di pubblicazione della documentazione; 4 settembre 2023, data di trenta giorni successiva entro la quale il direttore generale del MASE avrebbe dovuto adottare il provvedimento di VIA.

Secondo la ricorrente, nel caso di specie troverebbe addirittura applicazione l'art. 22, comma 1, lett. b) del D. Lgs. 8 novembre 2021 n. 199 (*“Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili”*), secondo cui *“i termini delle procedure di autorizzazione per impianti in aree idonee sono ridotti di un terzo”*.

La società ricorrente evidenzia che, nella materia in questione, l'obbligo di concludere il procedimento va riguardato alla luce dello speciale *favor* che la normativa eurounitaria riserva alla produzione, al trasporto e alla distribuzione nazionale dell'energia e alla luce della normativa, pure di rango eurounitario, che richiede la semplificazione dei procedimenti amministrativi propedeutici alla realizzazione di impianti da fonti di energia rinnovabili.

La ricorrente chiede quindi che sia accertata l'illegittimità del silenzio-inadempimento serbato dal MASE; che sia dichiarato l'obbligo del medesimo Ministero di provvedere in modo espresso sull'istanza di VIA entro un termine espresso; che sia nominato sin da subito un Commissario *ad acta* che provveda per il caso di ulteriore inerzia dell'Amministrazione;

“Motivo secondo: Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 2-bis della legge n. 241/1990 - Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 cost. - Violazione dei principi di buon andamento, correttezza ed imparzialità dell'azione amministrativa - Violazione del dovere di conclusione del procedimento; Violazione del divieto di aggravio del procedimento di cui all'art. 1 comma 2 Legge 241/1990; Irragionevolezza, illogicità, carenza di istruttoria e di motivazione”.

La società Chiron deduce l'illegittimità della nota del MASE 2 maggio 2024 prot. 80974 in via cautelativa (ritendendola un atto soprassessorio e privo di rilievo provvedimentale) e, comunque, in via subordinata rispetto all'accoglimento del primo motivo.

Al riguardo la ricorrente lamenta che il MASE, con tale atto, avrebbe rinviato a tempo indeterminato la conclusione del procedimento di VIA, in violazione dell'obbligo di definirlo entro i termini perentori previsti dalla legge.

Sotto connesso profilo, la deducente sostiene che l'art. 8, comma 1, quinto periodo del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152, pur consentendo all'Amministrazione procedente di disciplinare l'introduzione di un criterio di priorità per progetti aventi una maggiore potenza e per i progetti di impianti di produzione di idrogeno verde, richiederebbe l'adozione di un atto amministrativo generale, mai emanato, che indichi quale sia la soglia di potenza sopra la quale applicare il predetto criterio di priorità.

La società lamenta che il MASE avrebbe già trattato provvedimenti di VIA riguardanti impianti di potenza inferiore a quello da essa progettato e sostiene che ciò dimostrerebbe che l'Amministrazione non starebbe comunque seguendo il criterio di priorità al quale essa stessa ha fatto riferimento nella nota 2 maggio 2024 prot. 80974.

9. Le Amministrazioni intimare, benché regolarmente convenute in giudizio, non si sono costituite.

10. Alla camera di consiglio del 6 giugno 2024, fissata per la trattazione della domanda cautelare annessa alla domanda di annullamento della nota del MASE 2 maggio 2024 prot. 80974, la parte ricorrente ha rinunciato alla domanda cautelare in vista della fissazione all'11 luglio 2024 della camera di consiglio per la trattazione della domanda riguardante il silenzio. All'esito della camera di consiglio dell'11 luglio 2024, esaurita la discussione, il Collegio ha trattenuto la causa in decisione, come da separato verbale.

11. Preliminarmente, va condivisa la prospettazione della parte ricorrente, secondo cui la nota del MASE 2 maggio 2024 prot. 80974 va qualificata come atto soprassessorio, inidoneo a definire il procedimento.

Infatti l'Amministrazione, a mezzo di tale atto, ha rinviato la definizione dell'istanza del privato a un accadimento futuro e incerto nell'*an* e nel *quando*.

Viene quindi in rilievo un arresto a tempo indeterminato del procedimento, lesivo della posizione giuridica del richiedente che, a propria tutela, può proporre l'azione avverso l'inerzia della pubblica amministrazione di cui all'art. 117 cod. proc. amm. (cfr. Consiglio di Stato, sez. II, 21 novembre 2023, n.4694; T.A.R. Lazio, sez. IV, 29 novembre 2023, n.17895).

12. Nel merito, il ricorso va accolto in considerazione della fondatezza del primo motivo.

Infatti il Collegio ritiene che la scansione temporale ivi ricostruita, che riconduce al 4 settembre 2023 la data entro la quale il MASE avrebbe dovuto pronunciarsi sull'istanza di VIA, risponda alla scansione temporale prevista dall'art. 25, comma 2-*bis*, del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152.

Avuto riguardo a quanto dispone l'art. 25, comma 7, del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152, viene in rilievo un termine perentorio, che l'Amministrazione non ha rispettato (sulla perentorietà di siffatto termine, cfr. T.A.R. Puglia, Sez. II, 22 aprile 2024, n. 500).

Da questo punto di vista, non ha fondamento giuridico l'interpretazione, data dal MASE nella nota del 2 maggio 2024, all'art. 8, comma 1, quinto periodo del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152, secondo cui tale norma, nella parte in cui fa riferimento ai criteri di priorità nell'esame delle istanze di valutazione ambientale, conterrebbe un'eccezione alla regola della perentorietà dei termini del procedimento di VIA (cfr. T.A.R. Molise, 29 maggio 2024, n. 175).

Tanto basta ad accogliere la domanda proposta in via principale ai sensi dell'art. 117 cod. proc. amm..

13. Nondimeno, *ad abundantiam*, il Collegio ritiene fondata anche la doglianza contenuta nel secondo motivo di ricorso (ma, a ben vedere, rilevante anche ai fini della verifica del rispetto dell'obbligo dell'Amministrazione di provvedere), secondo cui la "priorità" nell'esame dei progetti rientranti nel PNNR, prevista dall'art. 8, comma 1, quinto periodo del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 non risulta ulteriormente specificata né consta l'avvenuta adozione di atti normativi né di atti organizzativi che abbiano predefinito alcuna preferenza, nell'ordine dell'esame dei progetti, in base alla potenza sviluppata dall'impianto (cfr. T.A.R. Napoli, sez. V, 4 aprile 2024, n. 2204; 12 giugno 2024 n. 3707; T.A.R. Molise, 29 maggio 2024, n. 175; T.A.R. Palermo, sez. V, 23 maggio 2024, n. 1728; T.A.R. Bari, sez. II, 22 aprile 2024, n. 500).

14. In conclusione, in accoglimento del ricorso, va accertato e dichiarato l'obbligo del Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica di concludere il procedimento avviato dalla società ricorrente con la nota acquisita l'11 aprile 2022 al protocollo dello stesso Ministero che, in vista dell'adempimento di tale obbligo, va quindi condannato ad adottare un provvedimento espresso entro il termine di novanta giorni dalla comunicazione, o notificazione, della presente decisione, con contestuale nomina di Commissario *ad acta* nella persona del Prefetto di Padova, con facoltà di delega a Dirigente della medesima Prefettura, che in caso di infruttuosa scadenza del predetto termine di novanta giorni dovrà provvedere nel termine di sessanta giorni dalla ricezione di apposita istanza della parte interessata.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto:

- a) ordina al Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica di concludere, nei termini e nei sensi di cui in motivazione, il procedimento di VIA attivato dalla società ricorrente con la nota acquisita al proprio protocollo l'11 aprile 2022;
- b) nomina quale Commissario *ad acta* il Prefetto di Padova, con facoltà di delega a Dirigente della medesima Prefettura, per l'espletamento della funzione di cui in motivazione qualora il Ministero, alla scadenza del termine qui prescritto per

l'adempimento, non abbia provveduto all'adempimento;

c) condanna il Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica a pagare alla società Chiron Energy SPV 07 S.r.l. la somma di Euro 1.500,00# (millecinquecento/00), oltre accessori di legge, se dovuti.

Dispone che la Segreteria della Sezione: trasmetta la presente decisione, ai sensi e per le valutazioni di cui all'art. 2, comma 9, della L. 7 agosto 1990 n. 241, all'Organismo di valutazione interna e al Direttore del Dipartimento Organizzazione e Risorse umane nonché al Responsabile per la prevenzione della corruzione del Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica; trasmetta in via telematica la presente decisione, qualora passata in giudicato, alla Corte dei Conti competente per il Lazio, ex art. 2, comma 8, della L. 7 agosto 1990 n. 241.

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

(Omissis)

