

Illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione sulla richiesta di VIA presentata per la realizzazione e l'esercizio di un impianto agrivoltaico

T.A.R. Sardegna, Sez. I 24 ottobre 2024, n. 727 - Buricelli, pres.; Marongiu, est. - Tiziano S.r.l. (avv. Sticchi Damiani) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e Ministero della Cultura (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Realizzazione ed esercizio di un impianto agrivoltaico - VIA - Illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in epigrafe, la società Tiziano S.r.l. chiede che venga accertata l'illegittimità del silenzio serbato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) rispetto all'obbligo di provvedere in relazione all'adozione del provvedimento di Valutazione di Impatto Ambientale ("VIA") a fronte dell'istanza presentata in data 5 aprile 2022 ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. n. 152/2006 per la realizzazione e l'esercizio di un impianto agrivoltaico denominato "Villasor", della potenza di 41,84 MWp e relative opere di connessione, da realizzarsi nel comune di Villasor (SU), nonché della successiva diffida notificata in data 21.5.2024.

In data 27.10.2022 il MASE, verificata la completezza della documentazione trasmessa ai fini della procedibilità dell'istanza, pubblicava l'avviso al pubblico e la documentazione relativa al Progetto, assegnando 60 giorni per la presentazione di osservazioni e la trasmissione dei pareri da parte degli Enti coinvolti nel procedimento. La fase di consultazione del pubblico terminava, dunque, in data 26.11.2022 e nei successivi trenta giorni non faceva seguito alcun parere della Commissione Tecnica PNRR-PNIEC.

La Soprintendenza Speciale per il PNRR presso il Ministero della Cultura, senza attendere l'emissione del parere della Commissione, in data 21.4.2023 ha adottato parere negativo.

Con una nota dell'11.7.2023 la Società ha invitato il Ministero a definire il procedimento di VIA e in particolare la Commissione a esprimere il proprio parere, sottolineando altresì che l'area interessata dall'impianto agrivoltaico è idonea ai sensi dell'art. 20, comma 8, lett. c-quater del d.lgs. n. 199/2021; tale invito è stato rinnovato con una nota del 14.12.2023, rimasta tuttavia inesa.

La Società, poi, essendo decorsi i termini previsti dall'art. 25 TUA senza che l'Amministrazione resistente abbia rilasciato il provvedimento di VIA, ha trasmesso in data 21.5.2024 una diffida, rimasta anch'essa senza esito.

2. Stante la perdurante inerzia del MASE nel concludere il procedimento, la ricorrente ha presentato quindi l'odierno ricorso avverso il silenzio, chiedendo che venga accertata e dichiarata l'illegittimità dell'inerzia del Ministero a fronte dell'istanza di VIA presentata dalla Società ex art. 23 del d.lgs. n. 152 del 2006 (T.U.A.) e dei successivi solleciti a provvedere e, in particolare, a fronte della condotta concretatasi nell'omesso rilascio degli atti e provvedimenti di competenza ai fini del provvedimento di VIA e, per l'effetto, per aver impedito la conclusione del procedimento. La ricorrente ha concluso chiedendo di condannare il MASE a rilasciare i provvedimenti di competenza ex artt. 23 e 25 T.U.A. e, nella specie, a concludere il procedimento.

L'esponente deduce le seguenti censure:

I) "Violazione e falsa applicazione degli artt. 8, 23 e 25 del D. Lgs. n. 152/2006. Violazione e falsa applicazione degli artt. 20 e 22 del D.lgs. 199/2021. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2 e 6 della L. n. 241/1990. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. Violazione ed elusione del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile. Violazione dei principi del giusto procedimento. Violazione del Regolamento UE/2022/2057. Violazione dell'effetto utile derivante dalla Direttiva UE 2023/2413 – Red III".

A sostegno della domanda, richiamati i termini di cui all'art. 25 del T.U.A. e la loro natura (perentoria: v. art. 25 cit., comma 7), la ricorrente evidenzia come, nel caso di specie, risultano spirati, in data 26.12.2022, il termine di trenta giorni dalla conclusione della fase di consultazione del pubblico (26.11.2022) e, in data 6.03.2023, il termine di 130 giorni dalla data di pubblicazione della documentazione (27.10.2022), senza che il MASE abbia definito il procedimento di VIA. Nel ricorso si segnala inoltre come rientri nella competenza dello stesso MASE anche la fase istruttoria in sede di Commissione tecnica PNRR-PNIEC, dato che la Commissione è incardinata presso tale Ministero.

3. Resiste in giudizio il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, che ha richiesto il rigetto del ricorso siccome infondato, rilevando anche che il parere tecnico istruttorio negativo reso dalla Soprintendenza Speciale per il PNRR in data 21.4.2023 avrebbe effetto interruttivo della asserita inerzia provvedimentale.



4. All'udienza camerale del 15.10.2024, in vista della quale la ricorrente ha depositato memoria di replica, la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Il ricorso è fondato e deve essere accolto.

È pacifico in causa, infatti, che i termini procedurali stabiliti dall'art. 25 del T.U.A. siano stati superati senza che l'amministrazione procedente abbia concluso il procedimento.

Il Ministero eccepisce, da un lato, che l'art. 8, comma 1, quinto periodo del T.U.A. stabilisce un ordine di priorità nell'esame dei progetti, dando priorità, per quanto qui rileva, ai "progetti che hanno maggior valore di potenza installata o trasportata prevista," quali quelli la cui media è stimabile in circa 70 MW, mentre il progetto della ricorrente "di circa 41,84 MW, si colloca in una fascia di bassa rilevanza a fronte di una media di potenza dei progetti presentati di circa 70 MW e non presenta alcun elemento ulteriore di preferenza definito dalla legge o suscettibile di essere preso in considerazione dall'amministrazione nell'ambito della sua discrezionalità organizzativa"; dall'altro lato, evidenzia la difesa erariale che "la Soprintendenza Speciale per il PNRR" ha "reso parere tecnico istruttorio negativo (n. 6138 in data 21 aprile 2023) che – fermo restando quanto in precedenza evidenziato – ha comunque effetto interruttivo della asserita inerzia provvedimentale".

Nessuna di queste difese convince il Collegio.

6. La Sezione, infatti, ritiene di dare continuità all'orientamento del Tribunale e della giurisprudenza amministrativa che, in generale, si è venuto consolidando in controversie analoghe a quella in esame e che si è già fatto carico di superare le argomentazioni riproposte dal MASE in questo giudizio (v., da ultimo, T.A.R. Sardegna, Sez. I, 17.10.2024, n. 711; id., n. 709/2024 e n. 547/2024).

7. Ora, in termini generali, si è rilevato che "Ai sensi dell'art. 25, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152/2006 "Per i progetti di cui all'articolo 8, comma 2-bis, la Commissione di cui al medesimo comma 2-bis, si esprime 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. Nei successivi trenta giorni, il direttore generale del Ministero della transizione ecologica adotta il provvedimento di VIA, previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura entro il termine di venti giorni".

Il comma 7 del medesimo art. 25 precisa 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".

Pertanto, una volta esaurita la fase di consultazione, il Ministero dell'Ambiente è tenuto a concludere l'iter procedimentale entro termini precisi - che riguardano tanto l'adozione del provvedimento finale quanto le fasi prodromiche - scaduti infruttuosamente i quali dovrebbe attivarsi il potere sostitutivo, nel caso di specie, del Capo del Dipartimento Sviluppo Sostenibile, a sua volta tenuto a provvedere in luogo degli organi ordinariamente competenti entro un termine preciso.

Nel caso in esame, invece, tutti i suddetti termini risultano violati da tempo e il Ministero non ha attualmente adottato il provvedimento conclusivo, risultando inadempiente al proprio obbligo di concludere il procedimento con provvedimento espresso" (T.A.R. Sardegna, Sez. II, 3 giugno 2024, n. 436; Sez. I, 15 luglio 2024, n. 547; v. anche le sentenze che seguono, del 2024, di altri TAR: Campania – Napoli, n. 2204, Puglia – Lecce, n. 588, Molise n. 175 e Veneto n. 2018).

Ancora, in senso analogo, in altre sentenze di Tribunali amministrativi è stato precisato che "Il silenzio serbato dal Ministero 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 del 2006. Il carattere perentorio di tali termini non è revocabile in dubbio, in coerenza con il particolare favor riconosciuto alle 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 (...). Deve in proposito rimarcarsi che, ai sensi e per gli effetti del richiamato art. 25 del D.Lgs. n. 152 del 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 M.A.S.E." (T.A.R. Puglia - Bari, Sez. II, n. 500/2024 e in senso analogo, ex multis, T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. V, n. 1728/2024; T.A.R. Piemonte - Torino, Sez. II, n. 219/2024; T.A.R. Puglia - Bari, Sez. II, n. 1429/2023; T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III, 21.6.2024, n. 12670).

8. Ora, venendo alle difese formulate dal MASE, quanto all'ordine di priorità di esame di cui all'art. 8 del T.U.A. la Sezione ha già condivisibilmente superato l'argomentazione sopra riassunta, con motivazione che si richiama ai sensi dell'art. 88, comma 2, lett. d) c.p.a.:

"1.3.1. Il Collegio, in piena adesione agli orientamenti consolidati che si sono pronunciati sulla sopra esplicitata eccezione (v., "ex multis", Cons. St., IV, ord. n. 1882/2024; T.A.R. Campania, Napoli, V, n. 2204/2024; T.A.R. Puglia, Lecce, II, 00488/2024; T.A.R. Sicilia, Palermo, V, n. 1728/2024), evidenzia che:

- l'introduzione di un criterio legislativo di priorità nella trattazione delle istanze basato sulla maggiore potenza dell'impianto non può di per sé solo legittimare il mancato rispetto del termine di conclusione di procedimenti (art. 25, co. 7, D.Lgs. n. 152 del 2006) incardinati con altre istanze; e ciò in quanto i relativi progetti, seppure di potenza inferiore,

sono tesi a soddisfare interessi riconducibili all'esercizio dell'impresa (e nella specie sono anche inclusi nel PNIEC, essendo funzionali al perseguimento dei connessi obiettivi energetici e ambientali);

- in assenza di un provvedimento generale e organizzativo che abbia declinato in chiave attuativa il generico criterio legislativo di "priorità", la soglia di potenza minima per individuare la "priorità" di trattazione delle pratiche e i suoi effetti sui procedimenti per impianti di potenza inferiore, non può ritenersi che la sola modifica dell'art. 8, comma 1 del D.Lgs. n. 152 del 2006 legittimi ex se: i) la sostanziale "interpretatio abrogans" delle previsioni normative afferenti ai termini procedurali per l'adozione del provvedimento di VIA di cui si discute, con conseguente elusione dei medesimi termini, espressamente qualificati come perentori dallo stesso Legislatore ai sensi dell'art. 25, comma 7, D.Lgs. n. 152 del 2006; ii) l'interpretazione patrocinata dall'amministrazione concernente una sostanziale "sospensione" "ex lege" e a tempo indeterminato dei termini di tutti i procedimenti relativi a progetti di potenza inferiore (senza, come detto, che sia definita una soglia limite) fintanto che non siano conseguiti, per effetto della definizione dei progetti di potenza maggiore, gli obiettivi di piano (che, come noto, ha valenza pluriennale), condurrebbe a conseguenze assurde e, dunque, non è logicamente condivisibile;

- in assenza della più compiuta declinazione della portata e degli effetti del criterio di "priorità", è rilevante osservare che nella fattispecie all'esame non è stato adottato alcun provvedimento di "sospensione" del procedimento in discorso.

1.3.2. Ulteriormente va evidenziato come la rappresentata "situazione di notevole attivismo da parte del mondo imprenditoriale, con la presentazione di un enorme numero di progetti, per oltre 1000 istanze in corso di valutazione o attesa di essere valutate" non possa far assumere portata recessiva alla previsione normativa recata dal comma 7 dell'art. 25 che precisa 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", traducendosi in una sostanziale disapplicazione dei termini rivolti a scandire le fasi del procedimento che sono preordinati 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.

In definitiva, il gran numero di provvedimenti in corso presso le Amministrazioni competenti, nell'imporre l'adozione di adeguate misure organizzative interne alle Amministrazioni coinvolte, non può ridondare a danno del privato istante né giustificare uno "sfornamento" dei tempi normativamente imposti.

Non può, in altre parole, accogliersi una prospettazione difensiva che comporterebbe la disapplicazione "de facto" della vigente normativa sui termini di conclusione del procedimento, la quale costituisce un'ineludibile garanzia di certezza dei rapporti, nonché di efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa (T.A.R. Sardegna - Cagliari, Sez. II, Sent., 03/06/2024, n. 436 e n. 517 del 2024) (T.A.R. Sardegna, Sez. I, 15 luglio 2024, n. 547; conf. T.A.R. Sardegna, I, nn. 709 e 711 del 2024, citate).

Non può dunque accedersi alla tesi della difesa erariale e dell'isolato precedente dalla stessa richiamato (T.A.R. Basilicata, 1 luglio 2024, n. 338), non mancandosi di rilevare come la tesi qui condivisa sia stata fatta propria anche dal Consiglio di Stato, seppur in sede cautelare, ove si è rilevato che "l'introduzione di un criterio di priorità nella trattazione delle istanze basato sulla maggiore potenza dell'impianto (art. 8, co. 1, d.lgs. n. 152/2006) non può di per sé solo legittimare il mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento (art. 25, co. 7, d.lgs. n. 152/2006) per gli altri procedimenti, attesa anche la circostanza che, seppure di potenza inferiore, sono tesi a soddisfare interessi riconducibili all'esercizio dell'impresa" (Cons. Stato, Sez. IV, ord. 20 maggio 2024, n. 1882).

9. Quanto alla circostanza per cui la Soprintendenza speciale PNRR avrebbe reso un parere negativo, che avrebbe efficacia interruttiva del procedimento, anche rispetto a tale assunto la Sezione ha già argomentato, in senso contrario, che "il mero pervenimento del parere di senso contrario da parte del Ministero della Cultura reso in data 7 giugno 2024 non rappresent[a] 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 citato t.u. 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.

Sotto l'egida di tale ultima disposizione va, pertanto, valutata l'intervenuta emissione del parere contrario da parte del Ministero della Cultura, non idoneo, di per sé, a scalfire l'interesse alla coltivazione del gravame da parte della ricorrente (...) 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." (T.A.R. Sardegna, Sez. I, n. 547/2024, cit.).

10. In conclusione, e alla luce delle argomentazioni sopra esposte, il ricorso deve essere accolto, dovendosi dichiarare l'illegittimità del silenzio serbato dal Ministero dell'Ambiente sulla richiesta di VIA presentata dalla ricorrente per la realizzazione e l'esercizio dell'impianto agrivoltaico denominato "Villasor", della potenza di 41,84 MWp e relative opere

di connessione, da realizzarsi nel comune di Villasor (SU).

Per l'effetto, deve ordinarsi:

- alla Commissione Tecnica PNRR-PNIEC la predisposizione - senza vincolo di contenuto - dello schema di provvedimento di VIA entro 60 giorni dalla comunicazione della presente sentenza;
- al Direttore generale della Transizione ecologica del MASE l'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento entro i successivi 60 giorni, decorrenti dalla ricezione dello schema da parte della suddetta Commissione;
- in caso di ulteriore inadempimento degli organi ordinariamente competenti l'adozione, da parte del Capo del Dipartimento Sviluppo Sostenibile del Ministero, quale titolare del potere sostitutivo, ai sensi dell'art. 25, comma 2-quater, del Testo Unico dell'Ambiente, dei provvedimenti sopra descritti entro i successivi 90 giorni.

11. Il particolare contesto nel quale le amministrazioni coinvolte sono state chiamate ad operare giustifica la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara l'illegittimità del silenzio serbato dal Ministero dell'Ambiente sulla richiesta di VIA presentata dalla società Tiziano S.r.l. per la realizzazione e l'esercizio di un impianto agrivoltaico denominato "Villasor", della potenza di 41,84 MWp e relative opere di connessione, da realizzarsi nel comune di Villasor (SU). Per l'effetto, ordina alla Commissione Tecnica PNRR-PNIEC la predisposizione - senza vincolo di contenuto - dello schema di provvedimento di VIA entro 60 giorni dalla comunicazione della presente sentenza, al Direttore generale della Transizione ecologica del MASE l'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento entro i successivi 60 giorni, decorrenti dalla ricezione dello schema da parte della suddetta Commissione, e l'adozione da parte del Capo del Dipartimento Sviluppo Sostenibile del Ministero, quale titolare del potere sostitutivo, ai sensi dell'art. 25, comma 2-quater del Testo Unico dell'Ambiente, dei provvedimenti sopra descritti entro i successivi 90 giorni in caso di ulteriore inadempimento degli organi ordinariamente competenti.

Spese compensate.

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

(Omissis)