

Illegittimo il silenzio serbato dall'Amministrazione a fronte dell'istanza per l'avvio del procedimento di valutazione dell'impatto ambientale per la costruzione ed esercizio di un impianto agrivoltaico

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. II 4 dicembre 2024, n. 1243 - Ciliberti, pres.; Serlenga, est. - Pacifico Tanzanite s.r.l. (avv.ti Giuliani, Narducci e Ostan) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e Ministero della Cultura (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Silenzio serbato dall'Amministrazione a fronte dell'istanza per l'avvio del procedimento di valutazione dell'impatto ambientale per la costruzione ed esercizio di un impianto agrivoltaico - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1.-Oggetto del presente giudizio è, in via principale, il silenzio serbato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (d'ora in poi MASE) e dalla Commissione Tecnica PNRR-PNIEC di cui all'art. 8, comma 2-*bis* del d.lgs. n. 152/2006 sull'istanza presentata dalla società ricorrente acquisita al prot. MASE n. 34164 dell'8 marzo 2023 - per l'avvio del procedimento di valutazione dell'impatto ambientale nazionale, ai sensi degli artt. 23 e seguenti del d.lgs. n. 152/2006 (codice dell'ambiente) per la costruzione e l'esercizio di un impianto agrivoltaico denominato "Tanzanite" e delle relative opere e infrastrutture connesse alla rete elettrica nazionale, da realizzarsi nel territorio dei Comuni di Orta Nova (FG) e Cerignola (FG); in via subordinata, per l'accertamento dell'illegittimità del silenzio serbato dal Ministero della Cultura (d'ora in poi MiC) sulla stessa istanza e per l'accertamento del relativo obbligo di provvedere.

Riferisce la società ricorrente che:

- in data 8 marzo 2023 veniva acquisita al protocollo ministeriale l'istanza di avvio del procedimento di VIA di cui si tratta afferente progetto ricompreso nelle categorie di interventi la cui realizzazione è stata ritenuta dal legislatore di interesse prioritario, ai fini del raggiungimento degli obiettivi fissati nel Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (di seguito, il "PNIEC");

- il successivo 27 marzo, il MASE comunicava alla Società stessa e agli enti coinvolti: a) la procedibilità dell'istanza in questione; b) la pubblicazione dei documenti trasmessi unitamente alla stessa sul portale web dedicato per l'avvio della fase di consultazione del pubblico con assegnazione di un termine di 30 giorni per eventuali osservazioni; c) l'avvio del procedimento amministrativo di cui al combinato disposto degli artt. 24, 25 e 8, comma 2-*bis* del codice dell'ambiente; d) l'affidamento della relativa istruttoria tecnica alla Commissione Tecnica PNRR-PNIEC di cui allo stesso art. 8, comma 2-*bis* appena richiamato; e altresì chiedeva di "*indicare se l'area di progetto ricada in una delle aree indicate al comma 8 dell'art. 20 del D.Lgs. 199/2021*" (ovvero aree idonee per l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili);

- in data 31 marzo 2023, con nota prot. n. 4817-P, il MiC invitava la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Barletta, Andria, Trani e Foggia a comunicare le proprie valutazioni in merito al progetto entro i successivi 15 giorni; nonché il Servizio II e il Servizio della D.G. Archeologia, Belle Arti e Paesaggio dello stesso Ministero a comunicare i propri contributi istruttori entro i cinque giorni successivi;

- in data 21 aprile 2023 la Regione Puglia – Dipartimento Ambiente, Paesaggio e Qualità Urbana – Sezione Autorizzazioni Ambientali, con nota prot. n. 6680, invitava le Amministrazioni e gli Enti in indirizzo a trasmettere il proprio parere di competenza nel termine di quindici giorni, al fine di esprimere il parere di competenza nell'ambito del procedimento di VIA;

- in data 27 aprile 2023, si concludeva la fase di consultazione al pubblico senza che nell'arco dei precedenti 30 giorni fossero presentate osservazioni;

- in data 22 dicembre 2023 la Società trasmetteva a mezzo posta elettronica certificata apposita nota di integrazioni volontarie diretta ad attestare la localizzazione dell'impianto all'interno di un'area di cava non recuperata e, pertanto, idonea *ex lege* ai sensi dell'art. 20, comma 8, lett. c) del d.lgs. 199/2021;

- nonostante l'abbondante decorso dei termini previsti dall'articolo 25, comma 2-*bis* del codice dell'ambiente non veniva adottato nessun tipo di atto dalle Amministrazioni competenti con ciò stesso ingiustificatamente impedendo la realizzazione del progetto; e, tanto meno, alcun provvedimento veniva emesso a fronte della nota di sollecito della società ricorrente in data 23 gennaio 2024;

- trattandosi di impianto da realizzarsi in area idonea ai sensi dell'art. 20, comma 8 del d.lgs. 199/2021, il MASE avrebbe potuto (e dovuto) dare seguito all'iter procedimentale anche senza la preventiva acquisizione del concerto del MIC, in piena conformità a quanto previsto dall'art. 25, comma 2 *bis* del d.lgs. 152/2006, come recentemente modificato dal D.L. 181/2023 convertito dalla legge 11/2024.



Si costituivano in giudizio il MASE e il MiC -con atto meramente formale in data 9 maggio 2024- per resistere al gravame. Alla Camera di consiglio del 5 novembre 2024 la causa era trattenuta in decisione.

2.-Il gravame va accolto nei termini che seguono.

2.1.- 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 sia alla luce del dato testuale dell'art. 25, comma 7, d.lgs. n. 152/2006 sia 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.

Parimenti, la normativa di rango interno qualifica i progetti di impianti fotovoltaici come interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, finalizzati al perseguimento dello sviluppo sostenibile e alla transizione ecologica (cfr. in argomento, la sentenza della Corte costituzionale n. 177 del 30 luglio 2021).

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: l'istanza -come detto sub 1- era acquisita al protocollo MASE in data 8 marzo 2023 e la fase di consultazione del pubblico si concludeva il 27 maggio successivo senza osservazioni; il procedimento restava però fermo.

Il richiamato art.25, comma 2 *bis*, prevede che la Commissione tecnica PNRR-PNIEC debba adottare lo schema di provvedimento di VIA entro il termine massimo di 130 giorni dalla presentazione dell'istanza e che il MASE debba rilasciare il provvedimento conclusivo entro i successivi 30 giorni; termini tutti abbondantemente spirati nella fattispecie. Peraltro, ai sensi e per gli effetti del primo comma di tale disposizione, l'obbligo di una pronuncia espressa da parte del MASE non è eliso dalla mancata espressione dei previsti pareri nei termini ovvero dall'espressione di pareri negativi. Così si legge invero nell'art. 25, al primo comma: "*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*" (cfr. ult. cpv.).

Tale disposizione va coordinata -per quanto qui rileva- con le previsioni dell'art. 17 *bis* della legge n. 241/90, il quale prevede e disciplina un meccanismo di silenzio assenso nei casi in cui, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di Amministrazioni pubbliche, sia prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati nell'ambito del relativo procedimento; espressamente estendendo tale meccanismo, sia pure diluendone i termini (90 giorni invece di 30 in assenza di un diverso termine previsto dalla normativa specifica), all'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini.

Il Consiglio di Stato ha chiarito che l'applicabilità di siffatto meccanismo, in quanto paradigma generale dell'azione amministrativa nei rapporti tra Amministrazioni pubbliche (al pari dell'art. 21 *octies* della stessa legge nei rapporti tra Amministrazione pubblica e privati), non possa essere revocata in dubbio ogniqualvolta il procedimento amministrativo sia destinato a concludersi con una decisione "pluristrutturata" (nel senso che la decisione finale da parte dell'Amministrazione procedente richieda 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. La portata generale di tale nuovo paradigma fornisce una importante indicazione sul piano applicativo dell'art. 17-bis, poiché ne consente una interpretazione estensiva, quale che sia l'amministrazione coinvolta e quale che sia la natura del procedimento pluristrutturato*" (C.d.S., Adunanza della Commissione speciale, 23 giugno 2016, parere n. 1640)

Né è revocabile in dubbio che il procedimento teso al rilascio di un provvedimento di VIA possa definirsi pluristrutturato, con conseguente applicabilità del meccanismo descritto.

In tal senso si è da ultimo espressa proprio questa Sezione, nella sentenza n. 1429 dell'11 dicembre 2023: "*l'avviso del Ministero della cultura è adottato sulla base di uno schema di provvedimento adottato dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, per cui la fattispecie in discussione è idonea alla formazione di una fattispecie di silenzio-assenso orizzontale, ai sensi dell'art. 17-bis legge n. 241 cit.*" (cfr., in senso conforme, C.d.S., Sez. IV, 22 giugno 2023 n. 8610).

Tornando alla fattispecie che ci occupa, dunque, nonostante l'art. 25, comma 2 *bis* del d.lgs. n. 152/2006 non precisi il momento da cui far decorre il termine per l'espressione dell'atto di concerto, è ragionevole ritenere che tale termine debba decorrere dal giorno in cui il MiC abbia ricevuto il parere della Commissione tecnica PNRR-PNIEC (trattandosi di progetto di cui all'articolo 8, comma 2-*bis* stesso decreto), equivalendo tale atto allo schema del provvedimento di VIA. Deve aggiungersi invero, che -diversamente- l'art. 17 *bis*, comma 3, espressamente individua il *dies a quo* nel "ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione procedente".

Nella fattispecie, però, non risulta che la Commissione abbia espresso il parere da trasmettere al MiC; più in generale non

risulta adottato, alla data in cui la presente controversia è stata trattenuta in decisione, alcun atto successivamente alla chiusura della fase di consultazione del pubblico.

3.-Stante la palese violazione dei termini di legge, la domanda principale deve dunque essere accolta, con condanna del MASE intimato alla riattivazione del procedimento e all'adozione di un provvedimento espresso entro il termine di 60 (sessanta) giorni dalla comunicazione, o notificazione, della presente decisione; con contestuale nomina di Commissario *ad acta* nella persona del Dirigente del settore Ambiente, Territorio ed Energia della Regione Basilicata, o suo delegato, che dovrà provvedere nel successivo termine di 90 (novanta) giorni su istanza di parte.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

(Omissis)

