

Illegittimità dell'inerzia serbata dall'Amministrazione a fronte dell'istanza per il rilascio del provvedimento di VIA presentata relativamente ad un progetto di impianto agrivoltaico

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. II 9 dicembre 2024, n. 1264 - Efe s.r.l. (avv. Sticchi Damiani) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e Ministero della cultura (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Illegittimità dell'inerzia serbata dall'Amministrazione a fronte dell'istanza per il rilascio del provvedimento di VIA presentata relativamente ad un progetto di impianto agrivoltaico.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1.-Oggetto della domanda principale azionata nel presente giudizio è l'accertamento del silenzio serbato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (d'ora in poi MASE) sull'istanza presentata dalla società ricorrente -datata 6 agosto 2021- per il rilascio del provvedimento di VIA ex art. 23 del d.lgs. n. 152/2006, relativa al progetto di impianto agro-voltaico della potenza di 40,658 MWp e relative opere di connessione alla rete, da realizzarsi nei comuni di Stornarella e Orta Nova; previo accertamento : a) della natura soprassessoria della nota MASE prot. n. 121358 del 2 luglio 2024, con cui è stata rilevata –allo stato- l'impossibilità di procedere all'emissione del decreto VIA; b) della formazione del silenzio assenso quanto all'atto di assenso di competenza del MiC, ai sensi del combinato disposto degli artt. 25, comma 2 *bis*, del d.lgs. n. 152/2006 e dell'art. 17 *bis* della legge n. 241/1990.

Con domanda subordinata, la stessa società chiede l'annullamento della richiamata nota ministeriale.

Riferisce che:

- in data 6 agosto 2021, presentava l'istanza per cui è causa afferente un'opera strategica di interesse prioritario ai fini del raggiungimento degli obiettivi fissati nel P.N.R.R. e del P.N.I.E.C. (Piano Nazionale Integrato Energia e Clima), inclusa nell'elenco di cui all'allegato I *bis* del T.U.A. (cfr. punto 1.2.1), qualificata di interesse pubblico prevalente dal Regolamento UE n. 2577/2022 e da realizzarsi su area definita "idonea" *ex lege*, ai sensi dell'art. 20, comma 8, lett. c-*quater*, del d.lgs. n. 199/2021;

- completata la fase istruttoria e ripetutamente integrata la documentazione presentata, con nota prot. 43966 del 23.03.2023 il MASE comunicava la procedibilità dell'istanza e l'avvenuta pubblicazione nel proprio sito web della documentazione progettuale per l'avvio della fase di consultazione del pubblico;

- tale fase si concludeva il successivo 22 maggio, senza che fossero pervenute osservazioni;

- la Commissione Tecnica PNRR-PNIEC del MASE esprimeva dunque parere in data 14.12.2023 (atto n.246/2023), recante giudizio favorevole di compatibilità ambientale del Progetto e il parere veniva trasmesso al MiC; ciononostante il procedimento è entrato in una fase di stallo, tant'è che sul portale istituzionale del MASE il procedimento risulterebbe ancora in stato di "Parere CTVIA emesso, in attesa parere MIBACT";

- decorsi quindi i termini previsti dall'articolo 25, comma 2 *bis* del codice dell'ambiente, il MASE continuava a risultare inerte, nonostante il parere favorevole espresso dalla Commissione PNRR-PNIEC e il parere –che, in tesi, si assume parimenti favorevole *per silentium*- del MIC; né alcun provvedimento veniva emesso a fronte della nota di sollecito della società ricorrente in data 11 marzo 2024 e della successiva diffida del 9 maggio, nella quale veniva sottolineato che il progetto insiste su "area idonea" e che, una volta decorsi i termini perentori previsti dalla legge, il MASE avrebbe dovuto comunque procedere al rilascio del giudizio favorevole di compatibilità ambientale considerando acquisito per silenzio il concerto del MiC;

- il 2 luglio successivo, il Ministero inviava però alla società istante la nota n.121358/2024 qui cautelativamente impugnata, con la quale, dopo aver rimarcato che l'"*aggravio di incarichi e funzioni*" avrebbe comportato "*fisiologici ritardi nella gestione delle procedure*", evidenziava che "*allo stato non risulta possibile procedere all'emissione del decreto di VIA*" in quanto occorrerebbe la "*previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura*".

Si costituivano in giudizio il MASE e il MiC -con atto in data 30 settembre 2024- per resistere al gravame.

Alla Camera di consiglio del 3 dicembre 2024 la causa era trattenuta in decisione.

2.-La domanda principale può essere accolta alla luce delle seguenti considerazioni.

2.1.- Il silenzio serbato dal MASE sulla richiesta di parte ricorrente è illegittimo per 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. Sullo stesso solco 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).

Sulla perentorietà dei termini di conclusione di tale procedimento si è espressa la giurisprudenza amministrativa e questa stessa Sezione (cfr. le recentissime sentenze nn.1242 e 1243 del 4 dicembre 2024).

Tornando dunque alla fattispecie che ci occupa, la ricostruzione della scansione temporale degli atti supporta la conclusione dell'illegittimità del silenzio serbato dal MASE: l'istanza -come detto sub 1- era presentata in data 6 agosto 2021 e in data 14 dicembre 2023, conclusasi la fase di consultazione al pubblico, la Commissione tecnica PNRR-PNIEC del MASE esprimeva parere favorevole; il procedimento restava tuttavia fermo -si ribadisce- al parere positivo della Commissione e al silenzio del Ministero della cultura.

Il richiamato art.25 prevede, al comma 2 *bis*, 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 spirati nella fattispecie.

2.2.- Non possono avere l'effetto di consentire la disapplicazione dei termini perentori di conclusione del procedimento i criteri di priorità di cui all'art.8, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, invocati dal MASE nella richiamata nota n.121358 del 2 luglio scorso ovvero il riferimento -pure ivi contenuto- alla congestione dei procedimenti per l'"*aggravio di incarichi e funzioni*"; pena la violazione della normativa acceleratoria nazionale ed europea dettata in materia.

Tanto meno, ai sensi e per gli effetti del richiamato art. 25 del d.lgs. n. 152/2006, l'obbligo di una pronunzia espressa da parte del MASE può essere elisa dalla mancata espressione dei previsti pareri (circostanza anche questa invocata dal MASE -come su riportato- nella nota impugnata in via subordinata).

Così dispone il primo comma dell'art.25: "*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.). E la 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).

Non 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 nuovamente 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. Diversamente, l'art. 17 bis, comma 3, espressamente individua il *dies a quo* nel "*ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione procedente*".

Nel nostro caso non è nota la data di trasmissione del parere della Commissione ma l'adozione dell'atto è stata sollecitata

con nota del 15 gennaio 2024 depositata in giudizio; sicché, quand'anche si volesse far decorrere l'obbligo di pronunzia da quest'ultima nota, tutti i termini sarebbero spirati senza che il MASE abbia adottato il provvedimento conclusivo del procedimento, eccetto la nota n.121358 del 2.7.2024 più volte richiamata, di evidente carattere soprassessorio.

Tale nota, invero, limitandosi a differire *sine die* l'adozione del provvedimento definitivo appare assolutamente priva di carattere dispositivo e non vale, dunque, ad interrompere l'inerzia della competente Amministrazione.

3.-Stante la palese violazione dei termini di legge, la domanda principale di accertamento dell'illegittimità del silenzio serbato deve pertanto essere accolta unitamente alla domanda di accertamento della formazione *per silentium* dell'atto di assenso del MiC; con conseguente 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.

La domanda subordinata di annullamento della nota soprassessoria del MASE deve conseguentemente essere dichiarata improcedibile.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così dispone:

- a) accoglie la domanda principale nei termini di cui in motivazione;
- b) dichiara improcedibile la domanda subordinata di annullamento della nota MASE n.121358 del 2 luglio 2024;
- c) condanna i Ministeri resistenti –in solido- alla rifusione delle spese del presente giudizio in favore della società ricorrente, che liquida in complessivi euro 700,00 (settecento/00).

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

(Omissis)