

Silenzio-inadempimento dell'Amministrazione sull'istanza avente per oggetto la richiesta di avvio del procedimento volto al rilascio della VIA per un impianto agrivoltaico

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. V 23 gennaio 2025, n. 178 - Tenca, pres.; Illuminati, est. - Renantis Sicilia S.r.l. (avv.ti Sani, Mussetti, Zunino) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ed a. (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Silenzio-inadempimento dell'Amministrazione sull'istanza avente per oggetto la richiesta di avvio del procedimento volto al rilascio della VIA per un impianto agrivoltaico.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con ricorso depositato il 7.8.24 la Renantis Sicilia S.r.l. ha chiesto a questo Tribunale:

1. l'accertamento dell'illegittimità del silenzio-inadempimento (i) del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica sull'istanza di avvio del procedimento per il rilascio della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) relativa al progetto "Pergole"; (ii) della Commissione PNRR – PNIEC per l'omissione nella predisposizione dello schema di provvedimento VIA; (iii) del Ministero della Cultura per il mancato rilascio del concerto necessario per il provvedimento di VIA.
2. la condanna del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica al rilascio del provvedimento VIA richiesto e, in caso di inadempienza, la nomina di un commissario ad acta;
3. l'accertamento del diritto al rimborso del 50% degli oneri istruttori, pari a € 8.970,55, ai sensi dell'art. 25, comma 2-ter, del D.Lgs. 152/2006.

A fondamento delle superiori richieste la società ricorrente ha dedotto, in punto di fatto, quanto di seguito spiegato.

1. La Società Renantis Sicilia S.r.l., operante nel settore degli impianti fotovoltaici, presentava in data 27.05.2022 un'istanza per l'avvio del procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) presso il Ministero della Transizione Ecologica (ora Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica). L'istanza riguardava un progetto per la realizzazione di un impianto agrivoltaico denominato "Pergole" con una potenza complessiva di circa 51 MWp e relative opere connesse.

2. Nel dicembre 2023, la Società presentava una variante sostanziale al progetto, validata da Terna S.p.A., che comportava la revisione della documentazione progettuale e la pubblicazione di un nuovo avviso al pubblico (12.03.2024), con riavvio dei termini procedurali previsti dal Codice dell'Ambiente.

3. Nonostante l'obbligo accelerato di concludere il procedimento nei termini previsti per i progetti rientranti nel PNRR e PNIEC, le Amministrazioni competenti, inclusa la Commissione Tecnica PNRR-PNIEC, rimanevano inerti, non rispettando i termini di conclusione del procedimento di VIA.

Compiuta tale ricostruzione della vicenda oggetto di giudizio, la ricorrente ha dedotto un primo motivo di ricorso, contestando: l'illegittimità del silenzio serbato dalla Commissione Tecnica PNRR-PNIEC e dal Ministero della Cultura (MIC); la mancata attivazione dei poteri sostitutivi da parte del MASE nell'ambito del procedimento per il rilascio della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), necessario per il completamento del Provvedimento Unico Ambientale (PUA). Il secondo motivo di ricorso afferisce invece ai danni subiti dalla medesima ricorrente a causa della violazione dei termini procedurali per la conclusione del procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA), con conseguente obbligo del MASE di liquidare l'indennizzo automatico pari al 50% dei diritti di istruttoria, previsto dall'art. 25, comma 2-ter, del D.Lgs. 152/2006.

Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) e il Ministero della Cultura (MIC) si sono costituiti in giudizio con una memoria datata 12 agosto 2024. Successivamente, con una memoria integrativa presentata il 6 novembre 2024, hanno articolato le proprie difese.

In particolare, hanno sollevato un'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso, motivandola con la mancata notifica dell'atto introduttivo all'Assessorato ai Beni Culturali della Regione Sicilia, identificato come l'unica autorità competente a esprimere il parere ambientale sui progetti di impianto agrivoltaico da realizzarsi in Sicilia.

Nel merito, le Amministrazioni resistenti hanno sostenuto che i termini previsti per la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) non sarebbero ancora scaduti. Essi risulterebbero infatti sospesi in attesa della definizione di procedimenti relativi ad altri progetti di impianti fotovoltaici, aventi preferenza in base ai criteri di priorità recati dall'art. 8 del D.Lgs. 152/2006. Inoltre, i Ministeri intimati hanno sottolineato che la Valutazione di Impatto Ambientale è un procedimento che richiede necessariamente il contributo dell'Assessorato Regionale ai Beni Culturali, riconosciuto come l'unico ente competente in

materia paesaggistica per la Regione Sicilia. In assenza del parere di tale Assessorato, il MASE non sarebbe in grado di concludere il procedimento.

Per le considerazioni che precedono, è stato chiesto il rigetto del ricorso e la condanna della parte ricorrente alla rifusione delle spese legali.

Con memoria del 10.1.25 la parte ricorrente ha preso posizione sulle difese delle resistenti amministrazioni statali.

Alla camera di consiglio del 22 gennaio 2025, la causa è stata trattenuta in decisione, previa discussione.

Tanto premesso, il ricorso avverso il silenzio – inadempimento è fondato per quanto appreso.

In limine litis, va respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso per sua mancata notifica all'Assessorato Regionale ai Beni Culturali.

Ora, è senz'altro vero che l'autorità competente ad esprimere il parere ambientale sui progetti di impianto agrivoltaico da realizzarsi in Sicilia è il detto Assessorato.

In tal senso si richiama la giurisprudenza del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (CGARS) il quale, con le sentenze nn. 677 e 678 del 20 agosto 2024, ha stabilito, attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa sulla VIA statale, che in Sicilia il Ministero della Cultura (MIC) non può essere considerato autorità competente in materia paesaggistica, poiché tale ruolo è ricoperto dall'Assessorato Regionale ai Beni Culturali.

In ogni caso, la normativa vigente attribuisce al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) l'esclusiva competenza per il rilascio del provvedimento di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) per i progetti di competenza statale, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. p), del Codice dell'Ambiente. Il parere dell'Assessorato Regionale ai Beni Culturali costituisce un semplice atto di "concerto", che ben può essere surrogato attraverso il meccanismo del silenzio-assenso previsto dall'art. 17-bis della L. 241/1990, in caso di inerzia. Ne consegue che l'unico soggetto legittimato passivo nel giudizio avverso il silenzio-inadempimento rispetto al rilascio del provvedimento di VIA è il MASE, regolarmente convenuto nella procedura (in termini la già citata sentenza del CGARS n. 678/2024, secondo cui: «*L'Autorità Amministrativa competente a concludere il procedimento è, pur sempre, il Ministero dell'Ambiente e (...) eventuali condotte omissive o ostative dell'Assessorato Regionale dei Beni Culturali possono essere superate applicando gli istituti previsti nel nostro ordinamento (...). La partecipazione alla VIA statale dell'Assessorato Regionale dei Beni Culturali, in luogo del Ministero della Cultura, non pregiudica la competenza statale della decisione, che resta attribuita al Ministero dell'Ambiente*»).

Venendo dunque all'esame nel merito del ricorso, si osserva che agli articoli 23, 24 e 25, comma 2-bis, del D.lgs. 152/2006 prevedono termini perentori per la definizione del procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale, stabilendo che lo stesso debba concludersi entro 160 giorni complessivi dalla pubblicazione dell'avviso al pubblico.

Nel caso di specie, tali termini risultano manifestamente disattesi: a oltre cinque mesi dalla pubblicazione dell'avviso avvenuta il 12 marzo 2024, non si è registrata alcuna evoluzione concreta nel procedimento, né da parte del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica né da parte delle altre autorità coinvolte a vario titolo nella procedura.

Nelle proprie difese le Amministrazioni resistenti tentano di giustificare il ritardo nell'adozione del provvedimento di VIA richiamando, anzitutto, l'art. 8, comma 1, del D.lgs. 152/2006, come modificato dall'art. 36, comma 1, lett. a, del D.L. 17/2022, sostenendo che tale norma attribuirebbe priorità ad alcuni specifici progetti, consentendo così una deroga ai termini procedurali previsti dall'art. 25 del medesimo decreto per gli altri, tra cui quello della ricorrente.

Ebbene, tale interpretazione non appare condivisibile, poiché la norma in questione si limita a introdurre criteri di priorità organizzativa, imponendo alla pubblica amministrazione di dare precedenza nella trattazione ai progetti indicati dal legislatore, senza prevedere alcuna deroga, né esplicita né implicita, ai termini perentori stabiliti per la conclusione dei procedimenti di VIA relativi agli altri progetti; detti termini, non essendo in alcun modo richiamati dalla disposizione normativa invocata, restano pertanto pienamente applicabili al caso in esame.

Considerazioni non dissimili a quelle appena svolte ben possono applicarsi alla normativa sopravvenuta, in particolare al Decreto-Legge 17 ottobre 2024, n. 153, che ha ulteriormente modificato l'art. 8 del D.Lgs. 152/2006, introducendo anche i commi 1-bis e 1-ter, disposizioni tutte applicabili al procedimento in esame in virtù del principio del tempus regit actum, essendo quest'ultimo ancora pendente; a tal proposito, si rileva quanto segue.

1. Il comma 1, come modificato, stabilisce criteri di priorità per le procedure di valutazione ambientale di competenza statale, attribuendo precedenza ai progetti del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) in ordine decrescente di potenza installata o trasportata e a quelli relativi alla produzione di idrogeno verde. La concreta definizione dei criteri è demandata a decreti attuativi. Il successivo comma 1-bis introduce criteri provvisori di priorità validi fino all'adozione dei decreti attuativi, mentre il comma 1-ter stabilisce che: «La disciplina di cui al presente comma (che introduce specifiche norme al fine di dare concreta attuazione ai criteri di priorità di cui ai precedenti commi, ndr) non pregiudica il rispetto dei termini dei procedimenti di valutazione ambientale previsti dalla normativa vigente per i progetti compresi nel PNRR né di quelli finanziati a valere sul fondo complementare».

2. I criteri di priorità previsti e l'indicazione del legislatore secondo cui deve comunque essere garantito il rispetto dei termini procedurali per i progetti del PNRR e del fondo complementare non possono essere interpretati come un'autorizzazione implicita a derogare ai termini stabiliti per i procedimenti diversi da quelli richiamati nelle citate disposizioni.

3. Se, sul piano strettamente letterale, la normativa testé richiamata non prevede alcuna disposizione che introduca deroghe in tal senso, va evidenziato, sotto altro e concorrente profilo, che il rispetto dei termini procedurali, anche per i progetti non prioritari, è strettamente connesso a principi costituzionali fondamentali che governano l'azione amministrativa e, segnatamente, al principio di legalità (il quale richiede il rigoroso rispetto dei termini procedurali fissati dalla legge, garantendo prevedibilità, controllo sull'azione amministrativa e tutela dei diritti dei cittadini), a quello di buon andamento (il quale impone che i procedimenti siano condotti con efficienza e tempestività, poiché la celerità è fondamentale per ottimizzare le risorse e soddisfare tempestivamente gli interessi pubblici e privati), a quello di imparzialità (il quale richiede che i procedimenti siano gestiti senza favoritismi, garantendo parità di trattamento e assicurando che la tempestività sia guidata da criteri oggettivi e non discriminatori) e quello di tutela dell'affidamento e della certezza del diritto (il quale: esige che i procedimenti rispettino termini chiari e prevedibili, garantendo stabilità nelle relazioni giuridiche e favorendo la fiducia dei cittadini nella trasparenza dell'azione amministrativa).

4. Pertanto, anche al fine di assicurare un'interpretazione coerente con principi costituzionali sopra richiamati (cd interpretazione "conforme" o "adequatrice"), i criteri di priorità introdotti dai commi 1 e 1-bis, nonché le ulteriori disposizioni di cui al comma 1-ter, devono essere intesi esclusivamente come strumenti organizzativi valevoli per la pa. Rimane dunque confermato che, anche alla luce della normativa sopravvenuta, per i progetti non prioritari l'amministrazione deve concludere i procedimenti entro i termini stabiliti, garantendo certezza e ragionevolezza nell'azione amministrativa.

In tali esatti termini si è già espressa anche questa Sezione, in sede cautelare, con riferimento a fattispecie analoghe a quella oggetto di giudizio (cfr. TAR Palermo, Sez. V, ordd. nn. 639/24, 640/24 e 641/24 del 4 dicembre 2024).

Risulta priva di pregio giuridico anche l'ulteriore deduzione difensiva della resistente secondo cui il MASE non potrebbe concludere il procedimento senza il parere dell'Assessorato Regionale ai Beni Culturali. A tal riguardo, è sufficiente rilevare, in senso contrario, che la normativa vigente prevede che il MASE debba comunque procedere alla conclusione del procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), anche in caso di mancata espressione del parere da parte dell'autorità preposta alla tutela dei beni culturali. Tale principio è stato più volte ribadito dalla unanime giurisprudenza amministrativa, che considera l'obbligo del MASE di pronunciarsi come non eludibile (cfr. T.A.R. Puglia, Bari, Sez. II, n. 500/2024; in senso analogo, T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. V, n. 1728/2024; T.A.R. Piemonte, Torino, Sez. II, n. 219/2024; T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, n. 588/2024; T.A.R. Puglia, Bari, Sez. II, n. 1429/2023; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, n. 12670 del 21/06/2024; T.A.R. Sardegna, Sez. I, n. 547 del 15/07/2024). Pertanto, eventuali ritardi o inerzie da parte dell'Assessorato Regionale non possono essere utilmente invocati per giustificare l'inadempimento del MASE rispetto ai termini procedurali perentori scanditi dalla legge.

Va da sé che, ricorrendo i presupposti richiesti dagli artt. 31 e 117 c.p.a., deve essere ordinato al MASE di riattivare il procedimento entro il termine di quindici (15) giorni dalla comunicazione in via amministrativa, o dalla notificazione se anteriore, della presente sentenza e di concluderlo, previa acquisizione dei pareri da parte delle autorità competenti o mediante esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inadempimento di queste, entro i successivi novanta (90) giorni.

In caso di inutile decorso del termine di cui sopra, come da richiesta della parte si nomina sin d'ora Commissario ad acta il Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con facoltà di delega ad un funzionario di idonea competenza tecnica, che entro novanta giorni dalla scadenza del termine precedente, previa sollecitazione della parte ricorrente, adotterà l'atto dovuto.

Va tenuto conto, relativamente al commissario ad acta: i) che il munus di ausiliario del giudice deve ritenersi intrinsecamente obbligatorio, sicché non può essere né rifiutato né inciso da disposizioni interne all'Amministrazione di appartenenza; ii) che il compenso per l'eventuale funzione commissariale andrà posto a carico dell'amministrazione intimata e verrà determinato e liquidato successivamente con decreto collegiale ai sensi del D.P.R. 30/5/2002 n. 115; iii) che la parcella andrà presentata, a pena di decadenza, nei termini di cui all'art. 71 del D.P.R. n. 115 del 2002, con l'ulteriore precisazione che il dies a quo per la decorrenza del suddetto termine non coincide con il deposito della relazione sull'attività svolta, bensì con il compimento dell'ultimo atto di esecuzione della presente sentenza; iv) che il Commissario ad acta è tenuto ad effettuare il deposito di atti e/o documenti esclusivamente tramite la procedura PAT, con deposito all'interno del relativo fascicolo telematico, utilizzando il modulo denominato "*Modulo PDF deposito ausiliari del giudice e parti non rituali*", rinvenibile sul sito web della G.A., Portale dell'Avvocato - Processo Amministrativo Telematico - Documentazione operativa e modulistica, che deve essere compilato in ogni sua parte, firmato digitalmente e inoltrato all'indirizzo PEC risultante dall'elenco denominato "*Indirizzi PEC per il PAT*".

Il ricorrente ha inoltre richiesto il rimborso del 50% degli oneri istruttori versati, come previsto dall'art. 25, comma 2-ter, del D.Lgs. 152/2006, in caso di mancato rispetto dei termini procedurali per la VIA. Dichiarando un importo totale di €17.941,10, ha calcolato il rimborso spettante in €8.970,55. Tale calcolo risulta corretto, poiché corrisponde esattamente al 50% della somma versata, come comprovato dalla documentazione allegata (cfr. all.to 9 fasc. ricorrente).

Pertanto, la domanda di indennizzo va senz'altro accolta.

Le spese di lite seguono la soccombenza delle resistenti amministrazioni statali (ex art. 91 c.p.c.) e si liquidano in favore della ricorrente – avuto riguardo allo scaglionamento di riferimento e alle caratteristiche della controversia (art. 4 dm 55/14) – in complessivi €. 1.500,00 per compensi professionali di avvocato; oltre IVA, CPA e spese generali, se spettanti, e

contributo unificato, se ed in quanto versato.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia Palermo, sez. V, definitivamente pronunciando:

1. accoglie il ricorso, nei sensi e nei termini in motivazione e, per l'effetto:
 - dichiara illegittimo il silenzio serbato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica;
 - assegna al detto Ministero il termine di quindici (15) giorni, decorrenti dalla comunicazione in via amministrativa o, se anteriore, dalla notificazione della presente sentenza, per riattivare il procedimento di VIA e l'ulteriore termine di novanta (90) giorni per concluderlo, previa acquisizione dei pareri delle autorità competenti o, in caso di loro inadempimento, mediante l'esercizio dei poteri sostitutivi;
2. dispone, a semplice istanza di parte a seguito della persistente inottemperanza del MASE alla scadenza del termine assegnato, l'intervento sostitutivo del Commissario *ad acta* individuato in narrativa (le cui spese saranno poste a carico dell'amministrazione intimata);
3. condanna il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica a corrispondere alla parte ricorrente l'importo di €. 8.970,55, oltre ad interessi al saggio legale sulla sorte capitale dalla domanda al saldo effettivo;
4. condanna le Amministrazioni statali resistenti al pagamento delle spese di lite in favore di parte ricorrente, che liquida in complessivi €. 1.100,00 per compensi professionali di avvocato; oltre IVA, CPA e spese generali, se spettanti, e contributo unificato, se ed in quanto versato;
5. dispone, a cura della Segreteria, l'adempimento di cui all' art. 2, comma 8, della L. 7 agosto 1990, n. 241, al passaggio in giudicato della presente sentenza.

(*Omissis*)

