

Illegittima l'inerzia serbata dall'Amministrazione a fronte dell'istanza per il rilascio del provvedimento di VIA per la realizzazione e l'esercizio di un impianto fotovoltaico

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. II 5 marzo 2025, n. 302 - Dibello, pres. f.f.; Cortellessa, est. - Virginia energia s.r.l. (avv. Sticchi Damiani) c. Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Inerzia serbata dall'Amministrazione a fronte dell'istanza per il rilascio del provvedimento di VIA per la realizzazione e l'esercizio di un impianto fotovoltaico - Illegittimità.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Parte ricorrente ha agito per l'accertamento e la declaratoria dell'illegittimità dell'inerzia serbata dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) e, in particolare, dalla Commissione tecnica PNRR-PNIEC, a fronte dell'istanza avanzata in data 18.3.2022 per il rilascio del provvedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) ex art. 23 del d.lgs. n. 152/2006 (norme in materia ambientale – di seguito anche TUA), per la realizzazione e l'esercizio di un impianto fotovoltaico denominato “Cerignola” dalla potenza di 34,99 MW localizzato nel Comune di Cerignola (FG) e delle relative opere di connessione, da realizzarsi nei comuni di Cerignola (FG), Ascoli Satriano (FG) e Melfi (PZ). Ha dedotto che l'impianto in questione attiene ad un progetto strategico per il raggiungimento degli obiettivi, nazionali ed euro-unitari, di massima diffusione di produzione di energia da fonte rinnovabile, così come previsto nel piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), nonché ai fini dell'implementazione del piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC).

1.1. Ha poi esposto i seguenti passaggi procedimentali: in data 27.10.2022, verificata la completezza della documentazione trasmessa ai fini della procedibilità dell'istanza, il MASE pubblicava il primo avviso al pubblico; a seguito della trasmissione di integrazioni documentali da parte della Società, in data 14.2.2023, pubblicava il secondo avviso e, in data 6.6.2023, il terzo avviso, assegnando un termine di 15 giorni per la presentazione di osservazioni e la trasmissione dei pareri da parte degli enti coinvolti nel procedimento.

1.2. La fase di consultazione del pubblico sarebbe terminata in data 21.6.2023. A partire da tale momento, si sarebbe registrato un ingiustificato stallo nel procedimento *de quo*, in mancanza – allo stato – del parere di competenza della Commissione tecnica PNRR-PNIEC (CT PNRR-PNIEC). Dunque, a distanza di un anno dalla chiusura della fase di consultazione del pubblico, per ragioni che non sarebbero riconducibili a una condotta inerte della ricorrente, il progetto risulterebbe in perdurante “istruttoria tecnica CTPNRR-PNIEC”.

1.3. Al fine di promuovere lo svolgimento dell'istruttoria, in data 2.5.2024, la Società ha invitato l'Amministrazione resistente a dare sollecito impulso al procedimento di VIA, tuttavia, l'iniziativa non avrebbe sortito alcun effetto, dal momento che, nonostante l'ampio decorso dei termini previsti dall'art. 25 del TUA, il parere della Commissione tecnica PNRR-PNIEC non sarebbe stato ancora acquisito.

1.4. Per quanto dedotto in fatto, la Società ricorrente ha chiesto la declaratoria di illegittimità del silenzio per: violazione e falsa applicazione degli artt. 8, 23 e 25 del d.lgs. n. 152/2006, 20 e 22 del d.lgs. n. 199/2021, 1, 2 e 6 della l. n. 241/1990, 3 e 97 Cost., nonché per violazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile e del giusto procedimento; infine, ha contestato anche la violazione di norme euro-unitarie concernenti la materia dell'energia da fonti rinnovabili, segnatamente, il Reg. UE 2022/2577 e la Dir. UE 2023/2413.

2. Si sono costituiti in giudizio, per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, sia il Ministero della cultura (MIC) che il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE). Con memoria difensiva, poi, la difesa erariale ha eccepito l'inammissibilità del ricorso avverso il silenzio e comunque l'infondatezza nel merito del gravame.

2.1. Con istanza depositata il 31 gennaio 2025, l'Avvocatura dello Stato ha chiesto un rinvio della trattazione del ricorso in ragione di una “sopravvenienza” procedimentale: infatti, con nota del 27 gennaio 2025 (depositata agli atti), il Presidente della Commissione PNRR-PNIEC del MASE ha comunicato che la discussione dell'istruttoria VIA correlata all'istanza della ricorrente “avrà luogo nel 1° semestre dell'anno 2025”. Sulla predetta richiesta di rinvio, in sede di udienza di discussione, è stata formalizzata l'opposizione da parte della difesa della ricorrente.

3. All'udienza dell'11 febbraio 2025, sentite le parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Innanzitutto, va superata l'eccezione preliminare di inammissibilità del gravame sollevata dalla difesa erariale. Nel caso di specie – diversamente dall'assunto di parte resistente – non può ritenersi decorso l'anno (di cui all'art. 31, comma 2, c.p.a.) dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento, posto che l'ultimo avviso pubblico, per la fase di

consultazione, è del 6 giugno 2023 e che la Commissione PNRR-PNIEC – ai sensi dell’art. 25, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152/2006 – si esprime entro il termine di 30 giorni dalla conclusione della fase di consultazione. Il ricorso avverso il silenzio, notificato, il 26 giugno 2024, è dunque tempestivo.

5. Venendo al merito del gravame, va subito chiarito che tutti i termini del procedimento di VIA si considerano perentori (cfr. art. 25, comma 7, del d.lgs. n. 152/2006) e che le norme in materia ambientale *“possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica, purché sia comunque sempre garantito il rispetto del diritto europeo, degli obblighi internazionali e delle competenze delle Regioni e degli Enti locali”* (art. 3-bis del citato d.lgs. n. 152/2006). Ciò non può essere scalfito – come pretenderebbe invece parte resistente – dalla sussistenza di “criteri di priorità” nella gestione e trattazione dei diversi progetti presentati, tenuto anche conto che, lo stesso legislatore, con la recente novella normativa proprio in tema di ordine di trattazione dei cd. “progetti prioritari” (d.l. n. 153/2024, conv. dalla l. n. 191/2024), ha precisato come tale nuova disciplina non pregiudichi *“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”* (art. 8, comma 1-ter, d.lgs. n. 152/2006). Si osserva, peraltro, che l’esistenza di un cospicuo numero di istanze sottoposte all’esame dei competenti uffici non può assumere rilievo posto che *«così come “non possono essere adottati tra i motivi che ostano all’accoglimento della domanda inadempienze o ritardi attribuibili all’amministrazione” (art. 10-bis, ultimo periodo, legge n. 241 del 1990), allo stesso modo non possono essere adottati tra i motivi che ostano alla conclusione tempestiva di un procedimento eventuali disfunzioni organizzative interne agli uffici, potendo queste assumere un qualche rilievo solo in termini di eventuale esimente di responsabilità personale in capo al singolo funzionario o dirigente»* (Cons. Stato n. 9791/2024).

5.1. Inoltre, non coglie nel segno la difesa erariale allorché sostiene che i termini procedurali non possano considerarsi decorsi in ragione della natura “pluristrutturata” dell’iter amministrativo *de quo* e dell’impossibilità di applicare – ai fini dell’adozione del provvedimento di VIA – istituti di semplificazione o di superamento implicito dell’inerzia di altre amministrazioni coinvolte. Sul punto, peraltro, la Sezione ha già avuto modo di esprimersi con due recenti pronunce (n. 1264/2024 e n. 500/2024) dai quali non vi è ragione di discostarsi. Innanzitutto, occorre richiamare il dettato normativo di cui all’art. 25, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, concernente, per l’appunto, la valutazione degli impatti ambientali e il provvedimento di VIA. A mente di tale norma, *“L’autorità competente valuta la documentazione acquisita tenendo debitamente conto dello studio di impatto ambientale, delle eventuali informazioni supplementari fornite dal proponente, nonché dai risultati delle consultazioni svolte, delle informazioni raccolte e delle osservazioni e dei pareri ricevuti a norma degli articoli 24 e 32. 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”*. La disposizione va coordinata con le previsioni di cui all’art. 17-bis della l. n. 241/1990, 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. Come chiarito dal Consiglio di Stato, peraltro, l’applicabilità di siffatto meccanismo, in quanto paradigma generale dell’azione amministrativa nei rapporti tra Amministrazioni pubbliche, non può 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”* (Cons. Stato, Adunanza della Commissione speciale, 23 giugno 2016, parere n. 1640).

5.2. Aggiungasi che in relazione al rilascio del provvedimento VIA, l’art. 25, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152/2006 (relativo ai progetti ccdd. “PNRR”, come quello oggetto del presente giudizio) prevede la seguente scansione temporale: espressione della Commissione PNRR-PNIEC entro 30 giorni dalla conclusione della fase di consultazione di cui all’art. 24 e comunque entro 130 dalla data di pubblicazione della documentazione di cui all’art. 23; nei successivi 30 giorni il direttore generale del Ministero della transizione ecologica (oggi MASE, cioè Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica) adotta il provvedimento di VIA, previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura (MIC) entro il termine di 20 giorni, fatto salvo quanto previsto dall’art. 22, comma, 1, lett. a), del d.lgs. n. 199/2021. Ciò posto, deve evidenziarsi che il “concerto” con il MIC – che la difesa erariale considera atto paritetico a quello (conclusivo) del MASE – si inserisce in una fase successiva rispetto all’attuale stasi procedurale, posto che nell’odierno contenzioso si lamenta innanzitutto la mancata determinazione da parte della Commissione tecnica PNRR-PNIEC (quale atto presupposto del provvedimento finale di VIA, il quale, a sua volta “intercetta” anche l’intervento del MIC). Inoltre, proprio il citato comma 2-bis dell’art. 25 del d.lgs. n. 152/2006 (nel secondo periodo) statuisce che, in relazione al predetto “concerto” del MIC, è comunque *“fatto salvo quanto previsto dall’articolo 22, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199”*. Tale ultima disposizione prevede che “nei

procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili su aree idonee, ivi inclusi quelli per l'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante. Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere non vincolante, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione". Così ricostruito il quadro normativo in rilievo nel procedimento in esame, non può quindi residuare alcun dubbio sul fatto che l'Amministrazione sia incorsa certamente in una ipotesi di inerzia censurabile.

5.3. Non merita, inoltre, adesione la tesi dell'Amministrazione resistente secondo cui la mancata diligenza da parte della Società istante avrebbe dato un contributo all'allungamento dei tempi del procedimento. Sul punto, basti rilevare come siano proprio le norme di cui al d.lgs. n. 152/2006 a prevedere, sovente, la possibilità di integrare la documentazione anche in ragione della particolare complessità dell'attività comparativa e valutativa in ordine agli interessi pubblici e privati coinvolti e dei relativi, connessi procedimenti amministrativi. In ogni caso, non è stata eccepita – allo stato – alcuna carenza nella produzione documentale della società istante,

Ne discende che non può in alcun modo giustificarsi la situazione di stallo che si è venuta a creare e che non è stata superata neppure a seguito dell'istanza sollecitatoria del 2 maggio 2024.

5.4. Da ultimo, non può attribuirsi alcun rilievo dirimente alla nota depositata in giudizio dalla difesa erariale (unitamente all'istanza di rinvio) e concernente la calendarizzazione dell'istruttoria VIA per cui è causa ad un momento futuro, generico e non ben precisato (si fa riferimento al primo semestre del corrente anno).

6. In conclusione, i termini procedurali di cui all'art. 25 del d.lgs. n. 152/2006 non sono stati rispettati, pertanto, le Amministrazioni resistenti, ciascuna per quanto di competenza, devono determinarsi sull'istanza della Società ricorrente. Per le ragioni sopra esposte il ricorso va accolto, pur riconoscendo che – anche in relazione alla particolare, elevata complessità dei procedimenti amministrativi del tipo di quello all'odierno vaglio – sussistono giusti motivi per compensare le spese di lite.

(Omissis)