

Illegittimità dell'inerzia serbata dall'amministrazione a fronte dell'istanza per il rilascio del provvedimento di VIA per la realizzazione e l'esercizio di un impianto agrovoltaiico

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. II 15 aprile 2025, n. 529 - Palliggiano, pres.; Dibello, est. - Hydra Group S.r.l. (avv. Sticchi Damiani) c. Direzione Generale Valutazioni Ambientali - Divisione V Procedure di Valutazione via e Vas ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

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

(Omissis)

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 2 novembre 2022 e acquisita al protocollo del MASE in data 9.11.2022 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), preordinato alla realizzazione e all'esercizio di un impianto agrovoltaiico da ubicare in agro del comune di Ortona (FG) in località “Masseria San Marchitto”, della potenza nominale pari a 62,9838 MW DC, e delle relative opere di connessione alla RTN ricadenti nei comuni di Ortona(FG), Ascoli Satriano (FG) e Deliceto.
2. 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).
3. Ha poi riferito che in data 20.4.2023, verificata la procedibilità dell'istanza, il MASE pubblicava tanto la documentazione trasmessa, quanto l'avviso al pubblico assegnando un termine di 30 giorni per la presentazione di osservazioni e il rilascio dei pareri da parte degli enti coinvolti nel procedimento.
4. La fase di consultazione del pubblico sarebbe terminata in data 20.5.2023.
5. La deducente assume, altresì, che a partire da tale momento si sarebbe registrato un ingiustificato stallo nel procedimento *de quo*, non essendo stato acquisito – allo stato – il parere di competenza della Commissione tecnica PNRR-PNIEC (CT PNRR-PNIEC) con la conseguenza che 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”. Malgrado l'ampio decorso dei termini previsti dall'articolo 25 TUA, perdurerebbe l'inerzia dell'Amministrazione resistente e, in particolare, della Commissione tecnica.
6. Per quanto dedotto in fatto, la società ricorrente, rammentato il carattere perentorio dei termini previsti dall'articolo 25, comma 7, TUA, ha chiesto la declaratoria di illegittimità del silenzio dell'Amministrazione resistente 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.
7. Si sono costituiti in giudizio, per il tramite dell'Avvocatura dello Stato il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) e il Ministero della cultura.
8. Le amministrazioni hanno poi depositato memoria difensiva con la quale hanno ampiamente argomentato l'infondatezza del ricorso chiedendone il respingimento.
9. Alla camera di consiglio dell'11 marzo, sentite le parti, la causa è stata trattenuta in decisione.
10. Occorre premettere che l'organo competente allo svolgimento delle procedure di valutazione di impatto ambientale relative ad un progetto come quello controverso è la Commissione Tecnica PNRR-PNIEC, secondo quanto previsto espressamente dall'articolo 8, comma 2-bis del decreto legislativo n. 152/2006.
11. Il legislatore si premura, peraltro, di stabilire all'articolo 25, comma 2-bis del sopra citato decreto legislativo che la Commissione Tecnica PNRR-PNIEC “*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, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 22, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199*”.



12. Il successivo comma 7 dell'articolo 25 prevede che “[t]utti 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”.
13. Il carattere perentorio dei termini in esame riceve avallo anche in giurisprudenza tant'è che il Tar Bari ha avuto occasione di affermare che *“Il carattere perentorio di tali termini non è revocabile in dubbio in coerenza con il particolare favor riconosciuto alla 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 (cfr. T.A.R. Bari, sez. II. 22.4.2024, n. 500).*
14. Vale anche la pena di richiamare un precedente giurisprudenziale esattamente in termini, in base al quale *“La disciplina vigente annette tuttora, dunque, una ferma natura perentoria ai termini tesi a scandire le fasi del procedimento di V.I.A. anche in rapporto ai progetti (della più diversa potenza) da istruirsi da parte della Commissione Tecnica PNRR-PIEC. Disciplina preordinata, invero, ad assicurare l'essenziale valore della certezza dei tempi di gestione delle incombenze di settore da parte delle Autorità titolari dei relativi procedimenti e del correlativo potere di provvedere, “che non può essere eliso dalla emergenza di difficoltà operative che spetta alla stessa Amministrazione risolvere” (T.A.R. Campania Napoli, n. 2204/2024 cit.)”* (cfr. T.A.R. Molise, sez. I, 29.5.2024, n. 175).
15. Sotto tale ultimo profilo, le amministrazioni costituite hanno prospettato, quale circostanza che esimerebbe da responsabilità per il mancato rispetto dei termini procedurali, le difficoltà operative legate alla presentazione di un imponente numero di progetti analoghi a quello presentato dalla ricorrente e la conseguente necessità di individuare una sorta di corsia preferenziale da assegnare ai progetti con maggiore valore di potenza installata o trasportata, in linea con quanto previsto dall'art. 8, comma 1, d.lgs. n. 152/2006.
16. La tesi è racchiusa nella affermazione per la quale *“È così evidente che tale norma, di cui al cit. art. 8, definendo criteri di priorità per le FER, senz'altro deroga, in virtù della sua specialità e della sua rilevanza strategica sul piano delle politiche energetiche, al criterio cronologico e alla norma che in generale definisce i termini della VIA come perentori, in quanto ne produce l'obbligatoria sospensione per il rispetto dei predetti criteri di priorità.”* (così a pagina 4 della memoria depositata in data.
17. La difesa erariale sostiene, più in dettaglio, che il criterio della trattazione prioritaria dei progetti con massima potenza nominale installata e trasportata è incompatibile con la natura perentoria dei termini così come espressamente stabilito dall'art. 25, comma 7 del decreto legislativo 152/2006.
18. Il criterio di soluzione dell'antinomia andrebbe dunque ricercato, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, nel principio di specialità che imporrebbe di dare prevalenza alla norma che distingue i progetti in rapporto al loro valore espresso in termini di potenza.
19. L'argomento è tuttavia superato dal momento che lo stesso legislatore, con la recente novella normativa 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).
20. Va d'altra parte osservato che le difficoltà organizzative cui va incontro la P.a. in ragione della notevole mole di progetti da esaminare non hanno, peraltro, secondo un orientamento giurisprudenziale alquanto recente, alcuna efficacia scusante.
21. E' il Tar Cagliari ad affermare sul punto che *“non appaiono circostanze idonee ad escludere il mancato decorso dei termini appena richiamati quelle rappresentate dal Ministero dell'Ambiente (presentazione di un enorme numero di progetti da vagliare, con conseguente necessità per l'Amministrazione di esaminare in via prioritaria le istanze riguardanti progetti con maggiore valore di potenza installata o trasportata, alla luce di quanto previsto dall'art. 8, comma 1, d.lgs. n. 152/2006), tenuto conto che un'ipotetica adesione alla ricostruzione ermeneutica offerta da parte resistente implicherebbe 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. 152/2006”* (cfr. T.A.R. Sardegna, sez. II, 3.06.2024, n. 436).
22. Quanto all'ulteriore aspetto che la difesa delle amministrazioni pone in risalto, e cioè il fatto che il provvedimento di v.i.a. non possa prescindere dal concerto del Ministero della cultura, non ancora reso nel caso in esame, si osserva 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.

23. 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, con conseguente obbligo per le Amministrazioni resistenti di pronunciarsi nel termine di trenta giorni dalla comunicazione della presente decisione.

24. Le spese processuali seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto,

- accerta l'illegittimità del silenzio;

- ordina al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica di determinarsi entro e non oltre 30 (trenta) giorni dalla notificazione o dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza;

Condanna il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica alla rifusione delle spese processuali che liquida nella misura complessiva di € 2.000,00, oltre alla rifusione del contributo unificato e agli accessori come per legge.

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

(Omissis)