

Silenzio-inadempimento dell'Amministrazione sulla richiesta di avvio del procedimento volto al rilascio del provvedimento di VIA per un impianto agro-fotovoltaico di nuova realizzazione

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 7 aprile 2025, n. 1156 - Savasta, pres.; Caudullo, est. - X-Elio Passo Martino S.r.l. (avv.ti Sani, Mussetti, Zunino e Cimino) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ed a. (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Silenzio-inadempimento dell'Amministrazione sulla richiesta di avvio del procedimento volto al rilascio del provvedimento di valutazione d'impatto ambientale (VIA) per un impianto agro-fotovoltaico di nuova realizzazione.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 9 dicembre 2024 la società ricorrente ha agito per l'accertamento e la conseguente dichiarazione di illegittimità dell'inerzia serbata dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica sull'istanza presentata in data 13 giugno 2023 ai fini del rilascio del provvedimento di VIA ex art. 25 del D.lgs. n. 152/2006 per la realizzazione di un impianto di agro-fotovoltaico di nuova realizzazione denominato "Passomartino" di potenza nominale di picco pari a 45,4 MWp, integrato da un sistema di accumulo da 16,5 MW, e relative opere di connessione alla Rete di Trasmissione Nazionale ("RTN"), da realizzarsi nel comune di Catania (CT).

La società premette che il progetto in questione rientra tra i progetti di cui alla Parte Seconda, Allegato II, del D.Lgs. 152/2006 ("*impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica con potenza complessiva superiore a 10 MW [...]*") nonché tra le "Opere, impianti e infrastrutture necessarie al raggiungimento degli obiettivi fissati dal Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), predisposto in attuazione del Regolamento (UE) 2018/1999" e, per tale ragione, l'istruttoria tecnica sulla valutazione di impatto ambientale ("VIA") del progetto in questione deve essere effettuata dalla Commissione Tecnica PNRR-PNIEC di cui all'art. 8, co. 2-bis, del d.lgs. n. 152/2006.

Osserva, altresì, di avere allegato all'istanza la documentazione descrittiva dell'intervento richiesta dall'art. 23, comma 1, del D.lgs. n. 152/2006 e che, con nota prot. n. 138054 del 31 agosto 2023, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ha comunicato alla Società la procedibilità dell'istanza e la pubblicazione della documentazione sul sito web ministeriale, precisando altresì che, poiché il Progetto ha un valore economico superiore a 5 milioni di euro, sussiste il requisito di cui al comma 1 dell'art. 8 del D.Lgs. 152/2006 ai fini della priorità della trattazione dei procedimenti assegnati alla Commissione Tecnica PNRR-PNIEC.

In data 31 agosto 2023 la documentazione è stata, pertanto, resa disponibile per la pubblica consultazione sul Portale delle Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali del Ministero dell'Ambiente con contestuale pubblicazione dell'avviso a Pubblico e conseguente avvio del decorso dei termini di conclusione del procedimento.

In data 13 giugno 2024 la società ha prodotto delle integrazioni documentali volontarie che non hanno apportato alcuna modifica significativa al progetto essendo rimasta inalterata la proposta progettuale e la configurazione dell'impianto

Il 19 giugno 2024 è stato pubblicato un secondo avviso al pubblico ai sensi dell'art. 25 comma 5 del D.lgs. n. 152/2006. Nonostante siano decorsi i termini di cui all'art. 25 comma 2 bis la Commissione tecnica PNRR – PNIEC non ha predisposto lo schema di provvedimento e conseguentemente il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica non ha adottato il provvedimento di VIA.

La ricorrente lamenta la violazione dell'articolo 2 della L. n. 241/1990, nonché degli artt. 23, 24 e 25, comma 2-bis e comma 2-ter del D.Lgs. n. 152/2006.

Rappresenta al riguardo che sono decorsi tutti i termini per la conclusione del procedimento sia che si faccia riferimento alla pubblicazione del primo avviso (31 agosto 2023) sia che si faccia riferimento alla pubblicazione del secondo avviso (19 giugno 2024).

Il superamento di tali termini comporta, inoltre, il diritto della società ricorrente di ottenere il rimborso del 50% degli oneri istruttori versati ai sensi dell'articolo 33 del D.Lgs. 152/2006, pari ad € 10.278,01

2. Le amministrazioni intimare si sono costituite in giudizio con memoria di mero stile.

3. All'udienza in camera di consiglio del 12 marzo 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Il ricorso è fondato.

4.1. In via preliminare ed in termini generali, il Collegio osserva che secondo condiviso orientamento giurisprudenziale i procedimenti ex artt. 31 e 117 cod. proc. amm. presuppongono un "silenzio" che è integrato - non da qualsiasi comportamento inerte dell'Amministrazione, bensì - dal comportamento inerte che si estrinseca nella mancata conclusione, nel termine dovuto, di un procedimento già avviato, ovvero nella mancata evasione di una istanza



proveniente da un privato, che sollecita l'esercizio di pubblici poteri, e quindi l'avvio di un procedimento amministrativo: infatti non vi è dubbio che in linea generale il ricorso avverso il silenzio dell'Amministrazione deve essere diretto ad accertare la violazione dell'obbligo della stessa di provvedere su un'istanza del privato volta a sollecitare l'esercizio di un pubblico potere, ed esso risulta esperibile in presenza di un obbligo di provvedere nei confronti del richiedente rispetto al quale l'Amministrazione sia rimasta inerte; di conseguenza, si può configurare un silenzio inadempimento da parte della stessa tutte le volte in cui l'Amministrazione viola tale obbligo a prescindere dal contenuto discrezionale o meno del provvedimento (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 23 gennaio 2023, n. 738; Cons. Stato, sez. VI, 5 settembre 2022, n. 7703).

Orbene, per consolidato e condiviso orientamento giurisprudenziale, perché possa sussistere silenzio-inadempimento dell'amministrazione non è sufficiente che questa, compulsata da un privato che presenta una istanza, non concluda il procedimento amministrativo entro il termine astrattamente previsto per il procedimento del genere evocato con l'istanza, ma è anche necessario che essa contravvenga ad un preciso obbligo di provvedere sulla istanza del privato; tale obbligo sussiste, secondo la giurisprudenza, non solo nei casi previsti dalla legge, ma anche nelle ipotesi che discendono da principi generali, ovvero dalla peculiarità della fattispecie, e, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 241 del 1990, allorché ragioni di giustizia e di equità ovvero rapporti esistenti tra Amministrazioni ed amministrati impongano l'adozione di un provvedimento e, quindi, tutte quelle volte in cui, in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, sorga per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni (qualunque esse siano) dell'Amministrazione, soprattutto al fine di consentire all'interessato di adire la giurisdizione per la tutela delle proprie ragioni (cfr., *ex plurimis*, T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 10 maggio 2024, n. 742; T.A.R. Sardegna, sez. I, 27 aprile 2024, n. 342).

Inoltre, è stato condivisibilmente chiarito che in presenza di una formale istanza, l'Amministrazione è tenuta a concludere il procedimento anche se ritiene che la domanda sia irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondata, non potendo rimanere inerte: il Legislatore, infatti, ha imposto alla P.A. di rispondere in ogni caso alle istanze dei privati nel rispetto dei principi di correttezza, buon andamento, trasparenza, consentendo alle parti di difendersi in giudizio in caso di provvedimenti lesivi dei loro interessi giuridici; dunque anche in assenza di un formale procedimento e di una norma che espressamente lo preveda, l'amministrazione ha l'obbligo (quale che sia il contenuto della relativa decisione) di provvedere sulla istanza non pretestuosa né abnorme del privato (cfr. Cons. Stato, sez. V, 9 maggio 2023, n. 4666).

4.2. Nel caso in esame, fermo l'obbligo giuridico di provvedere stabilito in termini generali dall'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e ss. mm. ed ii., vengono in rilievo i termini del procedimento espressamente stabiliti dagli artt. 8, comma 2 bis, 24 e 25 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Peraltro, l'art. 25, comma 7 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 espressamente stabilisce che *“Tutti 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”*.

Per costante giurisprudenza, 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. Sardegna, sez. II, 28 ottobre 2024, n. 745; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. V, 25 settembre 2024, n. 2625; T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 22 aprile 2024, n. 499).

4.3. Orbene, ai sensi dell'art. 25 comma 2 bis del D.lgs. n. 152/2006, *“Per i progetti di cui all'articolo 8, comma 2-bis, la Commissione di cui al medesimo comma 2-bis [Commissione Tecnica PNRR-PNIEC, posta alle dipendenze funzionali del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica] 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”*.

Appare, pertanto, corretta la ricostruzione temporale offerta dalla parte ricorrente che ha evidenziato come la Commissione Tecnica PNRR-PIEC avrebbe dovuto adottare lo schema di provvedimento di VIA entro il termine massimo di centotrenta giorni dalla data di pubblicazione della documentazione di cui all'articolo 23 (19 giugno 2024, secondo quanto rappresentato da parte ricorrente e non contestato dall'amministrazione resistente). Nei successivi trenta giorni avrebbe dovuto essere infine adottato il provvedimento di VIA.

4.4. In merito alla acquisizione del concerto del direttore generale del Ministero della cultura, necessario per la conclusione del procedimento con l'adozione del provvedimento di VIA, occorre precisare quanto segue:

- l'art. 14 del Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (*Approvazione dello statuto della Regione siciliana*) demanda all'Assemblea, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, la legislazione esclusiva nelle materie (lett. “n”) *“turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche”*;

- ai sensi dell'art. 1, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 30 agosto 1975, n. 637 (*Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di tutela del paesaggio e di antichità e belle arti*) “L'amministrazione regionale esercita nel territorio della regione tutte le attribuzioni delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato in materia di antichità, opere artistiche e musei, nonché di tutela del paesaggio”;
- ai sensi dell'art. 3 della legge reg. Sic. 1 agosto 1977, n. 80 (*Norme per la tutela, la valorizzazione e l'uso sociale dei beni culturali ed ambientali nel territorio della Regione Siciliana*) “In attesa della riforma dell'Amministrazione regionale di cui alla legge regionale 29 dicembre 1975, n. 86, tutte le attribuzioni di competenza della Regione nella materia dei beni culturali ed ambientali sono svolte dall'Assessorato regionale della pubblica istruzione, che assume la denominazione di Assessorato regionale dei beni culturali ed ambientali e della pubblica istruzione. Esso esercita, oltre alle funzioni previste dalla legge regionale 29 dicembre 1962, n. 28, le funzioni previste dalla presente legge, nonché quelle di cui ai decreti del Presidente della Repubblica 30 agosto 1975, numeri 635 e 637”;
- per il successivo art. 11, commi secondo e terzo, “Le Soprintendenze per i beni culturali ed ambientali sono organi periferici dell'Assessorato regionale dei beni culturali ed ambientali e della pubblica istruzione. Esse sostituiscono, a tutti gli effetti, le Soprintendenze trasferite alla Regione ai sensi dei decreti del Presidente della Repubblica 30 agosto 1975, numeri 635 e 637”.

Come chiarito dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (sentenza n. 678/2024 che richiama in motivazione la sentenza n. 648/2022) “Il tenore delle richiamate disposizioni normative non può [...], revocare in dubbio la competenza esclusiva dell'Amministrazione regionale sulle questioni attinenti alla tutela del paesaggio e dei beni di interesse archeologico in Sicilia.

Invero, l'oggetto del contendere non è costituito soltanto dalla tutela ambientale, [...], ma anche da ulteriori profili, quali, appunto, quelli della tutela dei beni di interesse archeologico e del paesaggio che, pur potendo essere connessi all'ambiente, rientrano nell'ambito delle competenze di una differente Autorità Amministrativa.

Non a caso, infatti, la decisione sulla V.I.A. Statale è adottata dal Ministero dell'Ambiente (in quanto autorità competente ai sensi dell'art. 7 bis co. 4 D.Lgs. n. 152/2006) “previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura” (art. 25 co. 2 D.Lgs. n. 152/2006), anche in relazione ai progetti di cui all'art. 8 co. 2 bis D.Lgs. n. 152/2006 (art. 25 co. 3 D.Lgs. n. 152/2006) ossia in relazione alle procedure di V.I.A. di competenza statale rientranti nel P.N.R.R.

Diversamente opinando, il concerto con l'Autorità Amministrativa preposta alla tutela dei beni paesaggistici e di interesse archeologico non sarebbe stato necessario, essendo all'uopo sufficiente l'adozione di un mero parere ex art. 24 D.Lgs. n. 152/2006 da rimettere alle valutazioni del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

La previsione, dunque, nell'art. 25 co. 4 D.Lgs. n. 152/2006 di una decisione concertata tra il Ministero dell'Ambiente e l'Autorità Amministrativa deputata a tutelare i beni paesaggistici e di interesse archeologico dimostra l'intento del legislatore nazionale di voler riconoscere anche a siffatti interessi pubblici pari dignità rispetto all'ambiente, al punto da integrare la valutazione di impatto ambientale dell'opera proposta in modo da consentire una giusta e completa ponderazione di tutti i profili pubblicistici coinvolti.

[...] Né a differente conclusione può pervenirsi in ragione della peculiare disciplina introdotta per i progetti rientranti nel P.N.R.R. ”.

Tale disciplina non contempla, infatti, norme fondamentali di riforma economico-sociale e non può dunque ritenersi che “possieda l'attitudine a derogare alle competenze costituzionali delle Regioni a Statuto Speciale”.

Il C.G.A.R.S. ha concluso, pertanto che, alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa disciplinata la V.I.A. statale di cui al D.lgs. n. 152/2006 in ordine alle opere rientranti nel P.N.R.R. da realizzare nel territorio siciliano [...] le relative funzioni del Ministero della Cultura devono ritenersi di competenza dell'Assessorato Regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana che le esercita per mezzo delle Soprintendenze istituite con L.r. n. 80/1977.

4.5. Tanto chiarito, deve osservarsi che, nel caso in esame, la società ricorrente ha proposto le domande in epigrafe contro il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica nonché contro il Ministero della Cultura e/o, ove occorrer possa, della Soprintendenza per i beni culturali ed ambientali di Catania chiamati ad esprimere il proprio concerto ai sensi dell'art. 25, comma 2-bis, secondo periodo del D.lgs. n. 152/2006

4.6. Premesso quanto sopra, il Collegio, in ragione dell'inerzia contestata con l'atto introduttivo del giudizio, ordina:

- alla Commissione Tecnica PNRR-PNIEC di predisporre entro il termine di trenta (30) giorni - decorrenti dalla comunicazione in via amministrativa, o dalla notificazione se anteriore, della presente sentenza - lo schema di provvedimento di VIA;

- e al Direttore generale del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica di adottare il provvedimento di VIA, previa acquisizione del concerto dell'Assessorato Regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana – Soprintendenza per i beni culturali ed ambientali di Catania, nel rispetto dei termini previsti dall'art. 25 comma 2 bis del d.lgs. n. 152/2006. Sul punto occorre osservare - come chiarito dalla sopra citata giurisprudenza - che “con riguardo al concerto può operare l'istituto contemplato dall'art. 17 bis L. n. 241/1990 (recepito in Sicilia dall'art. 30 L.R. 21 maggio 2019 n. 7) secondo cui la condotta omissiva dell'Amministrazione interpellata preposta anche alla tutela di interessi sensibili, (ossia,

nell'occasione l'Assessorato Regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana), serbata oltre il termine previsto vale quale silenzio-assenso (co. 2)”, ferme le prerogative dell'Assessorato Regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana, da un lato, e del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, dall'altro, richiamate dalla stessa giurisprudenza (cfr. cit. Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., sez. giur., 20 agosto 2024, n. 678, punto III.2.6. in Diritto).

Resta fermo, inoltre, che a fronte della natura discrezionale del potere in questione resta impregiudicato il merito delle decisioni da adottare.

4.7. In caso di persistente inerzia della Commissione Tecnica PNRR-PNIEC ovvero del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (competente direttore generale), si nomina sin d'ora *ex art.* 117, comma 3, cod. proc. amm., quale commissario *ad acta*, il Capo del Dipartimento Sviluppo Sostenibile del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, il quale provvederà in via sostitutiva negli ulteriori termini, rispettivamente di trenta (30) giorni e di cento (100) giorni, decorrenti dalla scadenza dei termini sopra assegnati.

Si deve ribadire, anche in relazione all'attività del commissario *ad acta*, che a fronte della natura discrezionale del potere in questione resta impregiudicato il merito delle decisioni da adottare e che il provvedimento di VIA potrà essere adottato solo laddove risulti acquisito il concerto dell'Assessorato Regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana, fermo restando che con riguardo al concerto può operare l'istituto contemplato dall'art. 17 bis L. n. 241/1990.

Si fa riserva, in caso di intervento del commissario *ad acta*, di liquidare il relativo compenso - a carico dell'Amministrazione resistente e con segnalazione del conseguente danno all'erario - in esito alla presentazione, da parte del ridetto commissario, di un'istanza che documenti l'attività espletata; la parcella andrà presentata, a pena di decadenza, *ex art.* 71 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, entro cento giorni dalla conclusione dell'incarico.

5. La ricorrente ha inoltre richiesto il rimborso del 50% degli oneri istruttori versati così come previsto, ai sensi dell'art. 25, comma 2-ter, del D.lgs. 152/2006, in caso di mancato rispetto dei termini procedurali per la VIA.

Anche tale domanda è fondata e deve essere accolta.

La società ha infatti documentato di aver corrisposto, per le suddette spese di istruttoria, una somma pari a € 20.556,03. Dal mancato rispetto da parte delle amministrazioni intime dei termini procedurali, così come sopra accertato, deriva il suo diritto al rimborso del 50% della suddetta somma, pari a € 10.278,015 (cfr. *ex multis*, Tar Palermo, sez. V, sentenza n. 520 del 7 marzo 2025).

6. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto:

- dichiara illegittimo il silenzio serbato dalla Commissione Tecnica PNRR-PNIEC e dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, assegnando alla prima il termine in motivazione per predisporre lo schema di provvedimento di VIA e al secondo di adottare entro il termine in motivazione il provvedimento di VIA, previa acquisizione del concerto dell'Assessorato Regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana;

- nomina commissario *ad acta* il Capo del Dipartimento Sviluppo Sostenibile del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, il quale provvederà in via sostitutiva negli ulteriori termini in motivazione;

- condanna il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica a corrispondere alla parte ricorrente l'importo di € 10.278,015 oltre ad interessi al saggio legale sulla sorte capitale dalla domanda al saldo effettivo, a titolo di rimborso del 50% degli oneri istruttori versati ai sensi dell'art. 25, comma 2-ter, del D.lgs. 152/2006;

- condanna il resistente Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica al pagamento in favore della società ricorrente delle spese di giudizio, liquidate in complessivi € 1.000,00 (Euro mille/00), oltre accessori di legge e refusione del contributo unificato.

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

(Omissis)