

Silenzio serbato dall'Amministrazione a fronte dell'istanza per l'avvio del procedimento di valutazione d'impatto ambientale nazionale con riferimento alla costruzione ed esercizio di un impianto agrivoltaico

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 28 aprile 2025, n. 1398 - Savasta, pres.; Commandatore, est. - Pacifico Rubino S.r.l. (avv.ti Giuliani, Narducci e Ostan) c. Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica - Commissione tecnica PNRR-PNIEC ed a. (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Silenzio serbato dall'Amministrazione a fronte dell'istanza per l'avvio del procedimento di valutazione d'impatto ambientale nazionale con riferimento alla costruzione ed esercizio di un impianto agrivoltaico - Illegittimità.

(Omissis)

Con il ricorso indicato in epigrafe, 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 e dalla Commissione Tecnica PNRR-PNIEC sull'istanza presentata in data 3 novembre 2023 ai fini del rilascio del provvedimento di V.I.A. ex art. 25 del d.lgs. n. 152/2006 per la realizzazione dell'impianto indicato in oggetto.

La ricorrente ha lamentato che – nonostante in data 20 dicembre 2023 si sia conclusa la fase di consultazione al pubblico senza che, nell'arco dei trenta giorni precedenti nessun terzo interessato presentasse le proprie osservazioni in merito alla realizzazione del progetto – il procedimento non è stato definito nei termini previsti dall'art. 25, comma 2-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006.

Le amministrazioni statali e regionali intime si sono costituite in giudizio con memoria di mera forma.

Con successiva memoria parte ricorrente ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

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

Il ricorso merita di essere accolto, nei sensi e nei termini in appreso specificati.

I procedimenti ex artt. 31 e 117 cod. proc. amm. presuppongono un "silenzio" della P.A. a fronte di uno specifico obbligo di quest'ultima – ex art. 2 della l. n. 241 del 1990 – di concludere i procedimenti con un provvedimento amministrativo espresso (cfr. ai fini ricostruttivi e di approfondimento giurisprudenziale cfr. T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. I, 3 febbraio 2025, n. 432).

Nel caso in esame, fermo l'obbligo giuridico di provvedere stabilito in termini generali dall'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, assume decisiva rilevanza la sequenza temporale del procedimento espressamente stabilito dagli artt. 8, comma 2-*bis*, 24 e 25 del d.lgs. n. 152/2006.

Pertanto, l'art. 25, comma 7 del d.lgs. n. 152/2006 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. per la Sicilia, Catania, sez. I, 3 febbraio 2025, n. 432 e la giurisprudenza ivi citata).

Alla luce di tale quadro normativo appare corretta (con la precisazione di cui si dirà) la ricostruzione temporale offerta dalla parte ricorrente che ha evidenziato come la Commissione Tecnica PNRR-PIEC avrebbe dovuto adottare lo schema di provvedimento di V.I.A. entro il 19 gennaio 2024 (termine ordinario decorrente dal 20 novembre 2023 e implicante lo spirare dei termini dalla consultazione pubblica [30 giorni] di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 152/2006 e del secondo [di ulteriori giorni 30] di cui all'art. 25, comma 2-*bis* del d.lgs. n. 152/2006), ovvero entro il termine massimo (ove vengano presentate osservazioni, richieste di integrazioni o modificazioni, ecc.) di centotrenta giorni (spirati il 29 marzo 2024) dalla data pubblicazione della documentazione di cui all'articolo 23 (decorrente, come già ricordato, dal 20 novembre 2023 secondo quanto rappresentato da parte ricorrente e non contestato dall'amministrazione resistente). Nei successivi trenta giorni (spirati lunedì 29 aprile 2024), il direttore generale del MASE avrebbe dovuto essere infine adottato il provvedimento di V.I.A.

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 V.I.A., 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 comma 4 d.lgs. n. 152/2006) *"previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura"* (art. 25 comma 2 d.lgs. n. 152/2006), anche in relazione ai progetti di cui all'art. 8 comma 2-bis d.lgs. n. 152/2006 (art. 25 comma 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 comma 4 d.lgs. n. 152/2006 di una decisione concertata tra il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica 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.reg. n. 80/1977.

Tanto chiarito, deve osservarsi che, nel caso in esame, la società ricorrente ha proposto le domande in epigrafe solo contro il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e non anche contro l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana, al quale il ricorso è stato notificato per finalità meramente notiziali (*"dandone comunicazione"*).

L'Assessorato è, invero, comunque chiamato a rendere il proprio concerto sullo schema di provvedimento redatto dalla Commissione tecnica in ragione della natura decisionale pluristrutturata del provvedimento di V.I.A.

Il concerto, pertanto, a differenza del parere non vincolante espresso nella fase istruttoria, riguarda la fase decisionale e conclusiva del procedimento di V.I.A. che si concretizza nell'adozione di un atto che costituisce il frutto di un accordo tra le diverse autorità.

Conclusivamente, e per le suesposte considerazioni, il ricorso deve essere accolto, dovendosi dichiarare l'illegittimità del silenzio serbato dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica sulla richiesta di V.I.A. presentata dalla società per la realizzazione dell'impianto agrifotovoltaico indicato in oggetto, e, per l'effetto, deve ordinarsi alla Commissione

Tecnica PNRR-PNIEC la predisposizione – senza vincolo di contenuto – dello schema di provvedimento di V.I.A. entro 30 giorni dalla comunicazione della presente sentenza e al Direttore generale del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica di provvedere all'acquisizione del concerto dell'Assessorato Regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana nel rispetto dei termini previsti dall'art. 25 comma 2 bis del d.lgs. n. 152/2006.

Occorre, infine, precisare 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 (comma 2) e l'eventuale mancato accordo può legittimare non la rimessione della questione al Presidente del Consiglio dei Ministri per la risoluzione del conflitto (in quanto rimedio riservato dalla citata disposizione di legge soltanto ai rapporti tra Amministrazioni Statali) ma l'indizione di una Conferenza di servizi da parte del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica direttamente in modalità sincrona ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 14-*bis* comma 7 e 14-*ter* l. n. 241/1990 nella prospettiva, dunque, per la predetta Amministrazione statale procedente di potersi avvalere sia del silenzio-assenso, sia della facoltà di decidere secondo la regola delle “posizioni prevalenti” (art. 14-*ter* comma 7 della l. n. 241/1990), ferma restando la possibilità per l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana che abbia formalizzato il proprio dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza di proporre la propria opposizione ai sensi dell'art. 14-*quinq*ues l. n. 241/1990, onde stimolare l'intervento della Presidenza del Consiglio dei Ministri ivi previsto” (C.G.A.R.S. sentenza n. 748/2024 cit.).

La discrezionalità tecnica delle valutazioni implicate dall'esame dell'istanza della ricorrente induce il Tribunale (così come già previsto in T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. I, 3 febbraio 2025, n. 432) a differire la richiesta nomina del commissario ad acta, che verrà disposta, previa istanza di parte, solo in caso di perdurante inadempimento dell'Amministrazione rispetto ai termini indicati al paragrafo precedente.

Le spese seguono la soccombenza e sono poste a carico del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica 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, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione.

Condanna il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica al pagamento in favore della società ricorrente delle spese di lite che liquida in € 1.000,00 (mille/00) oltre al rimborso delle spese forfettarie ex art. 2, comma 2, del d.m. n. 55/2014, della C.P.A. e dell'I.V.A., nella misura di legge, e alla refusione del contributo unificato ove versato.

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

(Omissis)