

Illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione sull'istanza di valutazione d'impatto ambientale in relazione al progetto di un impianto fotovoltaico

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III 7 aprile 2025, n. 6890 - Stanizzi, pres.; Savi, est. - Iberdrola Renovables Italia S.p.A. (avv.ti Comandé, Caradonna, Ciaccio) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ed a. (Avv. gen. Stato).

Ambiente - Illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione sull'istanza di valutazione d'impatto ambientale in relazione al progetto di un impianto fotovoltaico.

(Omissis)

FATTO

1. In data 30 maggio 2022 la ricorrente ha presentato istanza per l'attivazione della procedura di Valutazione di Impatto Ambientale, ai sensi dell'art. 23 del D.lgs. n. 152/2006 ss.mm.ii. ("VIA"), in relazione al progetto di un impianto fotovoltaico denominato "Montalto Pesca", della potenza nominale di 65,29 MWp, e relative opere di connessione alla RTN, da realizzare nei Comuni di Montalto di Castro (VT) e Manciano (GR).
2. Il MASE, nota prot. n. 154993 del 9 dicembre 2022, ai sensi dell'art. 23, comma 4, D.lgs. n. 152/2006, ha comunicato alla Società, alle Amministrazioni e agli Enti potenzialmente interessati e comunque competenti ad esprimersi sul progetto l'avvenuta pubblicazione degli elaborati progettuali sul proprio sito *web* istituzionale, ai fini dell'avvio dell'istruttoria tecnica, della consultazione del pubblico e della decorrenza dei termini per la valutazione della pratica e l'adozione del provvedimento finale di VIA.
3. Successivamente, la Società ha trasmesso integrazioni documentali volontarie, che il MASE ha pubblicato sul proprio sito istituzionale, dando così avvio ad una nuova consultazione del pubblico, ai sensi dell'art. 24 D.lgs. n. 152/2006 ss.mm.ii., conclusasi l'11 luglio 2024.
4. Esaurita la fase di consultazione di cui all'art. 24 D.lgs. n. 152/2006 ss.mm.ii., con parere n. 449 del 24 ottobre 2024 la Commissione Tecnica PNRR-PNIEC insediata presso il MASE, sulla base delle risultanze della istruttoria svolta, ha espresso parere favorevole circa la compatibilità ambientale del progetto, subordinato all'ottemperanza di alcune condizioni ambientali, così predisponendo lo schema di provvedimento di VIA, ai sensi dell'art. 25, comma 2-bis D.lgs. n. 152/2006 ss.mm.ii.
5. In ossequio alla tempistica procedimentale perentoriamente fissata dal suddetto art. 25, comma 2- *bis*, nei trenta giorni successivi alla adozione del parere della Commissione Tecnica (i.e. entro il 9 novembre 2024), il MASE avrebbe dovuto concludere il procedimento di VIA, adottando il relativo provvedimento finale, previa acquisizione del concerto del MIC entro il termine, parimenti perentorio, di venti giorni (i.e. entro il 30 ottobre 2024). Tuttavia, alla predetta data del 9 novembre 2024, non hanno avuto luogo né l'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento, né l'acquisizione del concerto del MIC.
6. Avverso il dedotto silenzio-inadempimento imputabile al MASE la ricorrente ha proposto il presente ricorso, lamentando *"Violazione e falsa applicazione dell'art. 25, commi 1, 2-bis e 7 del d.lgs. n. 152/2006 ss.mm.ii. – violazione e falsa applicazione dell'art. 2, comma 1, della l. 241/1990 ss.mm.ii – violazione dei principi di correttezza, buon andamento ed efficienza dell'azione amministrativa e leale collaborazione – violazione del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile"*. Nel caso di specie, sarebbe ampiamente trascorso il termine legale perentorio entro cui il MASE avrebbe dovuto adottare il provvedimento conclusivo, in quanto il Ministero avrebbe gravemente eluso la tempistica delineata dal comma 2-*bis* dell'art. 25 TUA. Il legislatore, infatti, avrebbe inteso prevedere un iter procedimentale volto ad escludere l'eventualità che la procedura potesse subire un arresto a causa della mancata adozione del parere da parte del MIC. Infatti, se da una parte è stata prevista l'acquisizione del relativo concerto, dall'altra sono stati prescritti dei termini perentori entro cui questo deve obbligatoriamente essere rilasciato, gravando, pertanto, in capo all'Amministrazione l'obbligo di procedere al rilascio della VIA una volta decorsi i suddetti termini pur in assenza del parere del MIC. La mancata espressione dei previsti pareri nei termini ovvero l'espressione di pareri negativi, infatti, non eliderebbero l'obbligo di una pronuncia espressa da parte del M.A.S.E. In via subordinata, nell'ipotesi in cui venga riconosciuto necessario il parere del MIC, la ricorrente ha altresì formulato domanda volta ad accertare l'illegittimità dell'inerzia serbata dal MIC.
7. L'Amministrazione si è costituita solo formalmente.
8. Con memoria del 31.3.2025 la ricorrente ha rappresentato di aver appreso dell'intervenuto rilascio, in data 27 marzo 2025, del parere del MIC, evidenziando che tale sopravvenienza sarebbe inidonea a determinare la sopravvenuta carenza d'interesse alla coltivazione del giudizio, in quanto non interromperebbe la censurata inerzia provvedimentale del MASE.

9. Alla camera di consiglio del 2.4.2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

10. Il ricorso è fondato.

11. L'articolo 25 del TUA stabilisce i termini di conclusione del procedimento di VIA, dettando speciali prescrizioni per *“i progetti di cui all'articolo 8, comma 2-bis”*, ovvero i *“progetti compresi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), [...] quelli finanziati a valere sul fondo complementare nonché [quelli, n.d.r.] attuativi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, individuati nell'allegato I-bis al presente decreto (...)”*, categoria alla quale risulta riconducibile il progetto presentato dalla società ricorrente.

12. In particolare, ai fini del presente giudizio rilevano le seguenti disposizioni normative dettate dall'articolo 25 del TUA:

- comma 1, *“[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”*;

- comma 2-bis, *“[P]er i progetti di cui all'articolo 8, comma 2-bis, la Commissione di cui al medesimo comma 2-bis 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 [oggi Mase, n.d.r.] adotta il provvedimento di VIA, previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura entro il termine di venti giorni [...]”*;

- comma 2-quater, *“[I]n caso di inerzia nella conclusione del procedimento da parte delle Commissioni di cui all'articolo 8, commi 1 e 2-bis, il titolare del potere sostitutivo, nominato ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, acquisito, qualora la competente commissione di cui all'articolo 8 non si sia pronunciata, il parere dell'ISPRA entro il termine di trenta giorni, provvede all'adozione dell'atto omesso entro i successivi trenta giorni. In caso di inerzia nella conclusione del procedimento da parte del direttore generale del Ministero della transizione ecologica ovvero in caso di ritardo nel rilascio del concerto da parte del direttore generale competente del Ministero della cultura, il titolare del potere sostitutivo, nominato ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, provvede al rilascio degli atti di relativa competenza entro i successivi trenta giorni”*;

- comma 7, *“[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. Ciò posto, con riguardo al caso ora all'esame del Collegio la mera ricostruzione della scansione temporale degli atti è sufficiente a supportare la conclusione dell'illegittimità del silenzio serbato dal MASE.

14. Infatti, a fronte dell'istanza presentata in data 1 aprile 2022, la documentazione è stata pubblicata ai sensi dell'articolo 24 del TUA in data 24 maggio 2022 e l'ultima fase di consultazione del pubblico si è conclusa il 22 agosto 2024, sicché sono ampiamente decorsi i termini previsti dall'articolo 25, comma 2-bis, del TUA per concludere il procedimento di VIA.

15. Secondo il consolidato orientamento della Sezione, priva di pregio è l'argomentazione difensiva del Ministero resistente, secondo la quale non potrebbe dirsi formato alcun silenzio-inadempimento sull'istanza presentata dalla società ricorrente in ragione dei criteri di priorità nella trattazione degli interventi di cui all'art. 8 del TUA, i quali determinerebbero, in sostanza, una deroga ai termini di conclusione dei relativi procedimenti.

16. Tale orientamento deve essere confermato anche a fronte della novella apportata dall'art. 1, co. 1, lett. a), n. 2), del d.l. 17.10.2024, n. 153, convertito, con modificazioni, dalla legge 13.12.2024, n. 294.

17. Con tale ultimo intervento, oltre a modificare i criteri di priorità di trattazione precedentemente stabiliti, si è inserito nel corpo dell'art. 8 TUA il comma 1-ter, ai sensi del quale *“Ai progetti da considerare prioritari ai sensi del comma 1, sesto periodo, o del comma 1-bis è riservata una quota non superiore ai tre quinti delle trattazioni, nell'ambito della quale l'esame è definito in ordine cronologico, per ciascuna tipologia, tenuto conto della data di effettuazione della comunicazione al proponente ai sensi dell'articolo 23, comma 4, secondo periodo. I progetti diversi da quelli prioritari sono trattati per ciascuna tipologia d'impianto in ordine cronologico tenuto conto della data di effettuazione della comunicazione al proponente ai sensi dell'articolo 23, comma 4, secondo periodo. Ai fini dell'applicazione uniforme e simultanea dell'ordine di trattazione dei progetti da esaminare nell'ambito dei procedimenti di valutazione ambientale, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica comunica l'ordine di priorità stabilito ai sensi del comma 1, sesto periodo, o del comma 1-bis, al Ministero della cultura, che vi si uniforma. La disciplina di cui al presente comma 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”*.

18. Tali previsioni non possono in alcun modo essere lette nel senso che, poiché soltanto per i progetti compresi nel PNRR



o nel PNC è previsto che il rispetto dei termini non venga pregiudicato, per tutti gli altri progetti ne sarebbe consentito lo sfioramento. La previsione dell'ultimo periodo del comma 1-ter va letta, in realtà, nel senso diametralmente opposto.

19. In primo luogo, va osservato che il soggetto cui è riferito il predicato che regge l'enunciato normativo ("*non pregiudica*") è "*La disciplina di cui al presente comma*", che non è quella che individua i criteri di priorità, bensì quella che stabilisce che ai progetti prioritari "*è riservata una quota non superiore ai tre quinti delle trattazioni, nell'ambito della quale l'esame è definito in ordine cronologico, per ciascuna tipologia, tenuto conto della data di effettuazione della comunicazione al proponente ai sensi dell'articolo 23, comma 4, secondo periodo*". Con tale disposizione si è stabilito che, nonostante i criteri di priorità, almeno i due quinti delle trattazioni vanno dedicati ai progetti non prioritari. In tale contesto, prevedere che tale disciplina non debba pregiudicare il rispetto dei termini dei procedimenti relativi ai progetti compresi nel PNRR e nel PNC vale semmai a confermare, in termini generali, l'assoluta inderogabilità dei termini procedurali per tutti i progetti.

20. Tale lettura è coerente con le indicazioni desumibili dalla relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l., laddove si precisa che con le nuove norme "*si individuano modalità certe, trasparenti e tracciabili per l'assegnazione dell'ordine di istruttoria delle istanze cui viene assegnata procedibilità, così da assicurare che la trattazione dei progetti diversi da quelli prioritari non venga sospesa o postergata*". Ne risulta confermato, pertanto, che l'introduzione dei criteri di priorità non determina alcuna deroga ai termini dei procedimenti né, tantomeno, alcuna sospensione degli stessi, atteggiandosi a mero criterio di organizzazione dei lavori.

21. La lettura proposta è, inoltre, l'unica coerente con l'impianto sistematico desumibile dal TUA, dal momento che:

- ai sensi dell'art. 25, co. 7, "*Tutti i termini del procedimento di VIA si considerano perentori*";
- in base all'art. 3-bis, co. 3, le norme de testo unico "*possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi*";
- sul piano interpretativo, quest'ultima disposizione esclude l'operatività del criterio generale dell'abrogazione delle leggi "*per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti*" (art. 15 disp. prel. cod. civ.).

22. Come ha recentemente osservato il Consiglio di Stato, "*Nel caso di specie, l'introduzione del citato criterio di priorità nella trattazione delle istanze non solo non è supportato da alcuna deroga espressa alla perentorietà dei termini di conclusione dei relativi procedimenti che, pertanto, devono ritenersi certamente applicabili, ma non risulta neanche incompatibile con tale disciplina.*

Una conferma in tal senso, peraltro, è arrivata da parte dello stesso legislatore, il quale, con la recente novella normativa proprio in tema di ordine di trattazione dei c.d. progetti prioritari (d.l. 17 ottobre 2024, n. 153, sebbene in attesa di conversione), ha precisato che tale nuova disciplina "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" (art. 8, comma 1-ter; cod. amb., comma introdotto dal d.l. n. 153 del 2024)" (Cons. St., IV, 6.12.2024, n. 9791; v. anche, negli stessi termini, id., 9777 e 9737/2024).

23. Su un piano più generale, occorre altresì convenire con l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale "*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" (TAR Sicilia – Palermo, V, 23.1.2025, n. 178).

24. Consegue da quanto sopra che illegittimamente il MASE ha atteso il parere della Soprintendenza del PNRR oltre i termini perentori stabiliti dall'art. 25 TUA. Come è stato rilevato dal Consiglio di Stato (cfr. sentenza 4.2.2025, n. 867), in relazione al parere della Soprintendenza non è prevista "*l'applicazione del silenzio-devolutivo di cui al comma 2-quater [...] in quanto, nella fattispecie presa in considerazione dal comma 1, anche in caso di "parere negativo" o "elementi di dissenso sul progetto" è attribuito all'amministrazione competente il potere-dovere ("procede comunque") di valutare l'impatto dell'opera, senza che si debba attendere "il titolare del potere sostitutivo, nominato ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241" e il previo "parere dell'ISPRA"*.

25. Né il sopravvenuto parere della Soprintendenza può determinare l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza d'interesse, a ciò ostandovi l'accertata illegittimità dell'inerzia tuttora serbata dal MASE, che va dunque onerato dell'obbligo di concludere il procedimento entro il termine di 30 giorni dalla notificazione o, se anteriore, dalla

comunicazione in via amministrativa della presente sentenza.

26. Il Collegio non ritiene che, allo stato, vi siano i presupposti per la nomina del commissario *ad acta*, tenuto conto degli ampi spazi di discrezionalità che caratterizzano il procedimento per cui è causa, nonché della disciplina specificamente prevista dal TUA in merito all'esercizio del potere sostitutivo in caso di inerzia.

27. L'accoglimento della domanda formulata in via principale determina l'assorbimento di quella proposta in via subordinata.

28. Le spese di lite vanno poste a carico del MASE, mentre tra le altre parti possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, accerta l'illegittimità del silenzio serbato dal MASE sull'istanza indicata in epigrafe, con obbligo di concludere il procedimento entro il termine di 30 (trenta) dalla notificazione o, se anteriore, dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza.

Condanna il MASE al pagamento delle spese di lite in favore di parte ricorrente, quantificate in euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori di legge.

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

(*Omissis*)

