

Silenzio-inadempimento serbato dall'Amministrazione sull'istanza di valutazione di impatto ambientale presentata relativamente a un impianto agro-fotovoltaico

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. II 19 maggio 2025, n. 702 - Palliggiano, pres.; Cortellessa, est. - Wood Solare Italia s.r.l. (avv.ti Cassar e Rondoni) c. Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Silenzio-inadempimento serbato dall'Amministrazione sull'istanza di valutazione di impatto ambientale presentata relativamente a un impianto agro-fotovoltaico.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La Wood Solare Italia s.r.l. ha agito per l'accertamento e la declaratoria dell'illegittimità dell'inerzia serbata dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) a fronte dell'istanza avanzata in data 13 aprile 2022, concernente il rilascio del provvedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) ex art. 25 del d.lgs. n. 152/2006 (norme in materia ambientale – di seguito anche TUA), per la realizzazione e l'esercizio di un di un impianto agro-fotovoltaico da 37.613,4 kWp (33.860 kW in immissione), da realizzarsi all'interno di un'area agricola ricadente nel Comune di Manfredonia, in Provincia di Foggia.

1.1. I passaggi procedurali all'esito dei quali si sarebbe determinata l'inerzia per cui è causa possono essere così scanditi:

i) in data 13 aprile 2022, la Società ha depositato al MASE l'istanza di rilascio di provvedimento unico in materia ambientale chiedendo il rilascio della VIA e dell'autorizzazione paesaggistica nell'ambito del provvedimento unico in materia ambientale ai sensi dell'art. 27 TUA;

ii) con provvedimento del 7 ottobre 2022, la Direzione generale valutazioni ambientali del MASE ha chiesto di riformulare l'istanza, segnalando che l'unico titolo richiesto nell'istanza, l'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42/2004, è già compreso nella VIA;

iii) in data 2 dicembre 2022, la Società ha trasmesso pertanto l'istanza di VIA riformulata secondo le indicazioni del MASE;

iv) con comunicazione del 16 dicembre 2022, il MASE ha dichiarato la procedibilità dell'istanza, dando atto che il progetto rientra tra quelli ricompresi nel piano nazionale integrato energia e clima (PNIEC), dunque la competenza, per l'istruttoria, della Commissione tecnica PNRR-PNIEC;

v) l'avviso pubblico, di cui agli artt. 23-24 del TUA, è stato quindi pubblicato in data 20 dicembre 2022 e nel periodo di consultazione (concluso in data 19 gennaio 2023) sono pervenute solamente le osservazioni – peraltro tardive e oltre i termini – del Comune di Manfredonia;

vi) conclusa la fase di consultazione, il MASE – con nota del 19 gennaio 2023 – ha trasmesso alla Società la richiesta di integrazioni avanzata da parte della Soprintendenza Speciale PNRR – PNIEC di cui al comma 4 dell'art. 24 del d. lgs. n. 152/2006;

vii) in data 20 dicembre 2023, la Società ha trasmesso la documentazione integrativa richiesta;

viii) in data 10 gennaio 2024, il MASE ha proceduto con l'avviso pubblico;

ix) in data 25 gennaio 2024, si è conclusa la (nuova) fase di consultazione con il pubblico, senza nuovi contributi.

1.2. Atteso che, all'articolo *iter* amministrativo sopra schematizzato, non ha fatto seguito l'adozione del provvedimento conclusivo richiesto, con il ricorso in epigrafe Wood Solare Italia s.r.l. ha agito in giudizio per reagire all'ingiustificato stallo del procedimento *de quo*.

1.3. Per quanto dedotto in fatto, la Società ricorrente ha chiesto la declaratoria di illegittimità del silenzio lamentando: violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 6 e 7 della l. n. 241/1990, degli artt. 8, 23, 24 e 25 del d.lgs. n. 152/2006 (TUA), degli artt. 3, 41, 97 Cost., del Reg. UE 2022/2577; violazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa; infine, eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione nonché per illogicità. Ha quindi concluso chiedendo di dichiarare l'obbligo del MASE di concludere il procedimento di VIA, con la contestuale nomina, per l'ipotesi di perdurante o rinnovato silenzio, di un commissario *ad acta* ai sensi dell'art. 117, comma 3, c.p.a. 2. Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) e il Ministero della cultura (MIC), per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, deducendo – in estrema sintesi – l'infondatezza del gravame sulla base dei seguenti argomenti: i termini procedurali non sarebbero perentori, vi sarebbero dei criteri di priorità nella trattazione delle istanze e, comunque, ai fini del provvedimento finale del MASE, non si potrebbe prescindere dal parere del MIC, nel caso non ancora reso.

3. All'udienza dell'8 aprile 2025, sentite le parti, la causa è stata trattenuta in decisione.



4. Innanzitutto, 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 neppure 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. Inoltre, devono ritenersi applicabili anche al procedimento di VIA gli 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 pronunciamenti (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).

6. Aggiungasi che in relazione al rilascio del provvedimento VIA, l’art. 25, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152/2006 (applicabile nel procedimento per cui è causa) 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.

7. In conclusione, i termini procedurali di cui all'art. 25 del d.lgs. n. 152/2006 non sono stati rispettati, pertanto, il ricorso va accolto, mentre la nomina del commissario *ad acta* avverrà – ad istanza di parte – nell'eventualità in cui, dopo il termine previsto in dispositivo, si protragga l'inadempimento. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate 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 le Amministrazioni resistenti, in solido, al pagamento delle spese di lite, in favore della ricorrente, che si liquidano in complessivi € 1.500,00 (euro millecinquecento/00) oltre accessori e rifusione del contributo unificato, ove effettivamente versato, come per legge.

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

(*Omissis*)