

Illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione in relazione all'istanza di valutazione di impatto ambientale (VIA) relativa alla realizzazione di un impianto agrivoltaico

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 23 maggio 2025, n. 958 - Pasca, pres.; Cucchiara, est. - Ambra Solare 22 S.r.l. (avv. Canonaco) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ed a. (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione in relazione all'istanza di valutazione di impatto ambientale (VIA) relativa alla realizzazione di un impianto agrivoltaico.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato e depositato in data 27 febbraio 2025, la società ricorrente ha agito ai sensi degli artt. 31 e 117 cod. proc. amm. ai fini dell'accertamento dell'illegittimità del silenzio serbato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e, per quanto eventualmente di competenza, dal Ministero della Cultura e dalla Commissione Tecnica PNRR-PNIEC, in relazione al procedimento ex artt. 23 e ss. d.lgs. n. 152/2006, concernente la valutazione di impatto ambientale (VIA) per la realizzazione e l'esercizio di un impianto agrivoltaico da realizzarsi nel territorio del Comune di Cellino San Marco, chiedendo, pertanto, la condanna delle amministrazioni ad adottare un provvedimento espresso (con richiesta di nomina di un commissario *ad acta* per il caso di persistente inadempimento) e al rimborso del 50% dei diritti di istruttoria versati.

2. In particolare, con il predetto ricorso la parte ricorrente, ha rappresentato che:

- il procedimento è stato instaurato con istanza presentata in data 13 aprile 2022, perfezionatasi in data 5 maggio 2023;
- in data 18 maggio 2023 ha avuto luogo la pubblicazione della documentazione completa relativa al progetto sul sito web dell'Amministrazione per la consultazione pubblica ex art. 24 del d.lgs. n. 152 del 2006;
- in data 17 giugno 2023, ossia decorsi 30 giorni dalla pubblicazione dell'avviso, si è conclusa la fase di consultazione pubblica;
- in data 25 ottobre 2023, ossia decorsi 130 giorni dalla pubblicazione dell'avviso, è scaduto il termine per l'adozione dello schema di provvedimento di VIA da parte della Commissione Tecnica PNRR-PNIEC istituita presso il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (cfr. art. 25, comma 2-bis, primo inciso, del d.lgs. n. 152 del 2006);
- è scaduto, inoltre, anche l'ulteriore termine di 30 giorni (24 novembre 2023) per l'adozione del provvedimento finale da parte del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, senza che il procedimento sia stato concluso;
- la ricorrente ha provveduto all'invio di diverse diffide, di cui l'ultima trasmessa in data 11 luglio 2024, cui il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha dato riscontro con nota del 2 agosto 2024, con la quale sono state rappresentate difficoltà organizzative nella gestione dell'elevato numero di pratiche analoghe e la necessità di garantire il rispetto dei criteri legislativi di priorità.

2.1. La ricorrente ha, pertanto, proposto il presente ricorso, censurando, in sintesi, l'inerzia del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e domandandone la condanna a concludere il procedimento di VIA (con richiesta, altresì, di nomina di un commissario *ad acta* che provveda in caso di perdurante inerzia) e a corrispondere il 50% dei diritti di istruttoria corrisposti, come disposto dall'art. 25 comma 2-ter del d.lgs. 152/2006.

3. In data 4 marzo 2025 si sono costituiti in giudizio il Ministero della Cultura, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e la Commissione Tecnica PNRR-PNIEC per resistere al ricorso e, in data 29 aprile 2025, hanno provveduto al deposito di documentazione.

4. Alla camera di consiglio del 7 maggio 2025, il Collegio ha dato avviso alle parti ex art. 73, co. 3, cod. proc. amm. di possibile irricevibilità del ricorso per violazione del termine di cui all'art. 31, co. 2, e, su richiesta del difensore della parte ricorrente, ha rinviato la discussione alla camera di consiglio del 20 maggio 2025 al fine di consentire il contraddittorio sul punto.

4.1. Parte ricorrente ha depositato una memoria difensiva in data 15 maggio 2025, con la quale ha sostenuto la tempestività del ricorso.

5. Ad esito della camera di consiglio del 20 maggio 2025, il Collegio ha trattenuto la causa in decisione.

6. In via preliminare, occorre rilevare la tempestività del ricorso alla luce della condivisa giurisprudenza secondo la quale *"si deve escludere che il termine annuale previsto dall'art. 31, co. 2, c.p.a., produca una decadenza sostanziale che colpisce la posizione soggettiva, atteggiandosi invece a mera sanzione processuale che non impedisce la proposizione di autonomo giudizio a seguito della presentazione di una nuova istanza volta al conseguimento del provvedimento amministrativo. Per espressa previsione di legge (art. 31, co. 2, c.p.a., secondo alinea: "è fatta salva la riproponibilità*



dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti"), infatti, la decorrenza del termine annuale incide soltanto sul piano processuale, senza che si produca nessuna vicenda estintiva dell'interesse legittimo pretensivo sotteso all'iniziativa procedimentale di parte: pertanto, se tale situazione giuridica soggettiva persiste in capo al cittadino anche dopo un anno dalla formazione del silenzio-rifiuto, sussiste pure la legittimazione a riproporre l'istanza di avvio del procedimento e, conseguentemente, a promuovere l'azione avverso il silenzio. Va soggiunto che, stante la natura del termine in una con la relativa ratio, la diffida a provvedere va equiparata ad una nuova istanza ai sensi dell'art. 31, comma 2, c.p.a." (Cons. Stato, Sez. III, sent. n. 3539/2024; Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 2742/2014; id. id. TAR Molise, Sez. I, sent. n. 70/ 2025; TAR Sardegna, Sez. I, sent. n. 310/2025).

6.1. Nella specie, parte ricorrente, a seguito dell'infruttuosa scadenza del termine di conclusione del procedimento, ha manifestato il proprio perdurante interesse all'adozione del provvedimento finale da ultimo con la diffida dell'11 luglio 2024 (all. 7 al ricorso).

6.2. Il ricorso, invece, è stato notificato e depositato il 27 febbraio 2025 (ossia entro il termine di un anno dall'ultima diffida) e, pertanto, deve ritenersi tempestivo.

7. Tanto premesso, il ricorso è fondato e deve essere accolto nei sensi e nei termini di cui in motivazione.

8. Con la prima ragione di doglianza, la società ricorrente ha lamentato la violazione dell'obbligo di concludere con un provvedimento tempestivo ed espresso il procedimento volto al rilascio della richiesta VIA. Più precisamente, la parte ricorrente evidenzia come tale obbligo sia sancito dalla specifica disciplina in materia ambientale, dettata dall'art. 25 d.lgs. n. 152/2006, contenente, tra l'altro, i relativi termini temporali massimi entro i quali l'Amministrazione è tenuta a provvedere e che nel caso di specie dovrebbero ritenersi decorsi.

8.1. La censura è fondata.

8.2. In via di generale premessa, il Collegio osserva che, per costante orientamento, il rimedio processuale del ricorso *contra silentium* è diretto ad accertare la violazione da parte dell'Amministrazione dell'obbligo di provvedere su un'istanza del privato; l'esperibilità dell'azione, pertanto, è condizionata al riscontro di un perdurante e antidoveroso contegno inerte da parte del soggetto pubblico, senza che venga ulteriormente in rilievo il contenuto discrezionale o meno del provvedimento richiesto (*ex multis*, Cons. Stato, IV, sentenza n. 1559/2020; id., sentenza n. 8810/2019).

8.3. Nella fattispecie in esame, la parte ricorrente ha correttamente individuato il fondamento normativo dell'obbligo del MASE di pronunciarsi con un provvedimento espresso, richiamando, oltre alla disciplina generale di cui all'art. 2 della lg. n. 241/1990, la normativa ambientale e, in particolare, l'art. 25 del d.lgs. n. 152/2006, il quale 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), di quelli finanziati a valere sul fondo complementare nonché dei progetti attuativi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, individuati nell'allegato I-bis al presente decreto (...)", categoria cui deve ritenersi riferibile il progetto in questione, come dedotto dalla parte ricorrente e non smentito da parte resistente), rientrando tra quelli inclusi nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC).

8.4. Vengono, pertanto, in specifico rilievo:

- l'art. 25, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152/2006, a mente del quale: "(...) Per 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 adotta il provvedimento di VIA, previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura entro il termine di venti giorni. Nel caso di consultazioni transfrontaliere il provvedimento di VIA è adottato entro il termine di cui all'articolo 32, comma 5-bis";

- l'art. 25, comma 1, ult. per., del d.lgs. n. 152/2006, che, con riferimento alla fase istruttoria e alle attività di competenza di altre autorità coinvolte nel procedimento e chiamate a fornire il proprio parere, specifica che: "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". Ne discende, quindi, che, anche nel caso in cui i pareri richiesti non pervengano o siano negativi, resta comunque fermo l'obbligo del MASE di adottare un provvedimento espresso;

- l'art. 25, comma 2-quater, del d.lgs. n. 152/2006, secondo cui "in 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";

- l'art. 25, comma 7, del d.lgs. n. 152/2006, a mente del quale: "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".

Nondimeno, tale ultima disposizione normativa, con cui il legislatore afferma la natura perentoria dei termini, non implica ex se la perdita del potere in capo all'Amministrazione posto che tale qualificazione è limitata con riguardo all'operatività degli articoli 2, commi da 9 a 9-quater, e 2-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Ne consegue che, nonostante tale qualificazione ai limitati fini suindicati, per il resto, in caso di inerzia dell'Amministrazione, residua in capo ad essa l'obbligo di provvedere a fronte dell'istanza del privato.

8.5. Dunque, tenuto conto del complesso normativo sopra richiamato, deve darsi continuità al consolidato orientamento giurisprudenziale, secondo cui *“il silenzio serbato dal MASE sulla richiesta di parte ricorrente è manifestamente illegittimo per palese inosservanza della scansione temporale disciplinata dagli artt. 23 e seguenti del d.lgs. n. 152/2006. (...) in coerenza con il particolare favor riconosciuto alle 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 (...) deve in proposito rimarcarsi che, ai sensi e per gli effetti del richiamato art. 25 del d.lgs. n. 152/2006, la mancata espressione dei previsti pareri nei termini ovvero l'espressione di pareri negativi, non elide l'obbligo di una pronuncia espressa da parte del MASE”* (cfr. ex multis, T.A.R. Lazio, sez. III - Roma, 21/06/2024, sentenza n. 12670; T.A.R. Puglia, Bari, II, sentenza n. 500/2024 e in senso analogo ex plurimis, T.A.R. Sicilia, Palermo, V, sentenza n. 1728/2024; T.A.R. Piemonte, Torino, II, sentenza n. 219/2024; T.A.R. Puglia, Lecce, II, sentenza n. 588/2024; T.A.R. Puglia, Bari, II, sentenza n. 1429/2023).

8.6. Ciò premesso, quanto al caso di specie, a fronte del perfezionamento dell'istanza in data 5 maggio 2023 e dell'avvio della fase di consultazione pubblica in data dal 18 maggio 2024, il procedimento non risulta ancora concluso, pur essendo decorso il termine previsto dall'art. 25, comma 2-bis, del d.lgs n. 152/2006 (130 giorni + 30 giorni) decorrente dalla citata pubblicazione. Ne l'introduzione da parte del legislatore di criteri legali di preferenza nell'esame delle pratiche determina il venire meno dei termini procedurali normativamente previsti, per come sopra individuati (ex multis Con. Stato, IV, sentenza n. 9777/2024).

8.7. Sulla base delle superiori considerazioni deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità del silenzio serbato dal MASE relativamente all'istanza di VIA presentata dalla parte ricorrente e riconoscersi in capo allo stesso il conseguente obbligo di provvedere, concludendo il relativo procedimento con atto espresso e motivato, senza vincolo di contenuto; all'uopo si ritiene congruo assegnare (in considerazione di quanto rappresentato dal Ministero nella nota del 2 agosto 2024 in ordine alle difficoltà operative nella gestione dell'elevato numero di pratiche di VIA di che trattasi) il termine complessivo di giorni 180 (centottanta), decorrente dalla comunicazione in via amministrativa o dalla notificazione a cura di parte, se anteriore, della presente sentenza per adottare le relative determinazioni finali, previo esperimento di tutti gli eventuali rimedi accordati dall'ordinamento per superare eventuali dissensi o ritardi dipendenti dalle altre amministrazioni coinvolte a vario titolo nel procedimento in parola.

9. Stante l'accoglimento dell'azione avverso il silenzio, deve esaminarsi la conseguenziale domanda di accertamento del diritto al rimborso del 50% dei diritti di istruttoria versati dalla ricorrente, e, dunque, di condanna del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica al rimborso di cui all'art. 25, co. 2 ter, del d.lgs. n. 152/2006.

9.1. La domanda è fondata.

9.2. La citata disposizione prescrive che *“Nei casi in cui i termini per la conclusione del procedimento di cui al comma 2-bis, primo e secondo periodo, non siano rispettati è rimborsato al proponente il cinquanta per cento dei diritti di istruttoria di cui all'articolo 33, mediante utilizzazione delle risorse iscritte in apposito capitolo a tal fine istituito nello stato di previsione del Ministero della transizione ecologica con uno stanziamento di euro 840.000 per l'anno 2021, di euro 1.640.000 per l'anno 2022 ed euro 1.260.000 per l'anno 2023. In sede di prima applicazione, i termini indicati al primo periodo del presente comma ai fini dell'eventuale rimborso al proponente del 50 per cento dei diritti di istruttoria decorrono dalla data della prima riunione della Commissione di cui all'articolo 8, comma 2-bis”*.

9.3. Come osservato dalla ricorrente, si tratta di disposizione che prescinde dalla natura dolosa o colposa del ritardo, e che si applica per il sol fatto che i termini non siano stati rispettati, non risultando, peraltro, preclusiva alla diretta pronuncia sul punto nemmeno la mancata previa trasmissione di un'istanza in via amministrativa concernente la richiesta di rimborso.

9.4. Nel caso di specie, come risulta dalla ricevuta di pagamento degli oneri istruttori prodotta in atti (allegato n. 6 al ricorso), non contestata da parte delle amministrazioni resistenti, la ricorrente ha versato la complessiva somma di € 14.178,99 e, pertanto, ai sensi dell'art. 2 bis legge 241/1990, in combinato disposto con l'art. 25, co. 2 ter, d.lgs. 152/2006, il MASE deve essere condannato al pagamento in favore della ricorrente della somma di € 7.089,50, importo corrispondente alla metà delle spese di istruttoria versate.

10. Può, inoltre, nominarsi sin d'ora quale commissario *ad acta*, per il caso in cui l'inerzia dell'Amministrazione persista oltre i termini indicati, il Prefetto della Provincia di Brindisi, al quale si attribuisce facoltà di delega da esercitarsi nel termine di giorni 10 (dieci) dalla scadenza del termine per provvedere assegnato all'amministrazione.

10.1. Il Prefetto o il suo delegato dovranno provvedere all'assolvimento dell'incarico nell'ulteriore termine di giorni 45

(quarantacinque).

11. Sussistono giuste ragioni per la compensazione delle spese di lite, tenuto conto di quanto rappresentato da parte del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica in ordine alle difficoltà organizzative nell'esame dell'elevato numero di pratiche analoghe a quella della ricorrente, circostanza cui deve imputarsi il ritardo nel provvedere.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto:

- ordina al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica di adottare un provvedimento espresso sull'istanza presentata dalla società ricorrente entro il termine di giorni 180 (centottanta) dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza;

- condanna il Ministero dell'Ambiente e della Transizione energetica al pagamento in favore della ricorrente della somma di € 7.089,50 a titolo di rimborso dei diritti di istruttoria di cui all'art. 25, co. 2 ter, d.lgs. 152/2006;

- nomina quale commissario *ad acta*, per il caso di infruttuoso decorso del termine fissato, il Prefetto della Provincia di Brindisi, con facoltà di delega da esercitarsi nel termine di giorni 10 (dieci) dalla scadenza del termine per provvedere assegnato all'amministrazione;

- assegna al commissario *ad acta* o al suo delegato il termine di giorni 45 (quarantacinque) per l'esecuzione dell'incarico.

Spese di lite compensate.

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

(*Omissis*)