

Illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione in relazione all'istanza di valutazione di impatto ambientale (VIA) di un progetto finalizzato alla realizzazione di un Impianto solare agrivoltaico

T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, Sez. II 24 giugno 2025, n. 725 - Di Benedetto, pres.; Amovilli, est. - Quistella Solar S.r.l. (avv. Canonaco) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Ministero della Cultura (n.c.) ed a.

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

(Omissis)

FATTO

1.-La ricorrente ha presentato il 14 giugno 2024 al Ministero della Transizione Ecologica – Direzione Generale Valutazioni Ambientali (oggi Ministero dell'Ambiente) istanza per l'avvio del procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale – VIA - ai sensi dell'art. 23 del D.Lgs. 152/2006 del progetto finalizzato alla realizzazione di un Impianto solare agrivoltaico, denominato “Quistella” di potenza nominale pari a 56,54 MWp e per le opere indispensabili per la connessione alla Rete, da realizzarsi nel Comune di Carpi (MO) (progetto PNIEC) di potenza nominale pari a 56.54 MWp.

Il progetto rientra tra quelli considerati strategici per il raggiungimento degli obiettivi del PNRR.

Con nota MASE del 6 settembre 2024, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica – Direzione Generale Valutazioni Ambientali – Divisione V - Procedure di Valutazione VIA e VAS - ha comunicato al proponente e a tutti gli enti e amministrazioni potenzialmente interessate la procedibilità dell'istanza e l'avvenuta pubblicazione sul portale WEB dell'amministrazione dell'istanza, dello studio d'impatto ambientale, della sintesi non tecnica e dei relativi allegati progettuali.

A norma dell'art. 24 del d.lgs 152/2006 l'Autorità procedente ha quindi provveduto a dare specifico avviso al pubblico sul proprio sito web pubblicando la documentazione e gli elaborati tecnici e le comunicazioni di cui all'articolo 23 d.lgs. 152/06 e s.m.

L'odierna ricorrente con il ricorso in esame propone azione di accertamento, ai sensi degli artt. 31 e 117 c. p. a., dell'illegittimità del silenzio - rifiuto serbato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica sull'istanza presentata dalla ricorrente tesa alla definizione del procedimento di VIA per la realizzazione di impianto solare agrivoltaico.

Lamenta, in sintesi, la violazione e falsa applicazione dell'art. 2 L.241/90, dell'art. 97 Cost. oltre che della normativa di settore (artt 23 e 25 d.lgs. 152/2006) sostenendo la sussistenza dell'obbligo a carico dell'Amministrazione intimata di provvedere con atto espresso e motivato sull'istanza. A dire della ricorrente il termine per provvedere sarebbe ampiamente scaduto in ragione dell'applicazione del termine di 130 giorni decorrente dalla conclusione della fase di consultazione pubblica di cui all'art. 24 d.lgs. 152/2006.

Chiede inoltre ai sensi dell'art. 25 co 2 ter d.lgs. 152/06 la condanna dell'Amministrazione alla corresponsione dell'indennizzo a titolo di pregiudizio patito per il ritardo nella conclusione del procedimento, pari al 50 % dei diritti di istruttoria versati da liquidarsi in 9.401,91 euro ovvero la metà della somma pagata (18.803,82 euro).

Le amministrazioni intimare non si sono costituite in giudizio.

Alla camera di consiglio del 12 giugno 2025 la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1.-E' materia del contendere l'inadempimento del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica all'obbligo di provvedere sull'istanza inviata dalla società ricorrente il 14 giugno 2024 concernente il procedimento di VIA al fine della realizzazione di impianto solare agrivoltaico nel Comune di Carpi.

2. – Lamenta la ricorrente, in buona sostanza, l'inadempimento dell'obbligo di provvedere dell'intimato Ministero rispetto al termine ampiamente scaduto di 30 giorni decorrente dalla conclusione della fase di consultazione pubblica previsto dall'art. 24 d.lgs. 152 del 2006 e comunque di 130 giorni dalla pubblicazione della documentazione di cui all'art. 23 del medesimo decreto legislativo.

3. - Il ricorso è fondato e merita accoglimento.

4. - Sussistono nel caso di specie, anzitutto, i presupposti di ammissibilità del rito previsto dall'art. 31 del c.p.a., costituiti dalla titolarità in capo al soggetto istante di una posizione qualificata che legittimi la richiesta e dal decorso del termine

di conclusione del procedimento con conseguente formazione del silenzio rifiuto.

4.1. - Per quanto attiene al primo profilo, sussiste la legittimazione e l'interesse dell'impresa richiedente alla definizione dell'attivato procedimento di VIA al fine della realizzazione del progetto presentato.

4.2. - Quanto al secondo aspetto, gli artt. 24 e 25 d.lgs. 152/2006 di cui parte ricorrente lamenta la violazione, scandiscono le varie fasi del procedimento di autorizzazione in questione.

Segnatamente ai sensi del comma 2 bis del citato art. 25 "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, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 22, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199. Nel caso di consultazioni transfrontaliere il provvedimento di VIA è adottato entro il termine di cui all'articolo 32, comma 5-bis".

Nel caso di specie è pacifico che la fase di presentazione del progetto si è conclusa con la dichiarazione di procedibilità resa dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica – Direzione Generale Valutazioni Ambientali Divisione V - Procedure di Valutazione VIA e VAS -. con la citata nota del 6 settembre 2024, con la quale è stata comunicata, agli enti coinvolti nel procedimento e alla Società proponente il progetto, la completezza della documentazione trasmessa a corredo dell'istanza, la procedibilità dell'iniziativa ed è stato pubblicato il progetto sul sito del MAS. La consultazione pubblica avviata il 9 settembre 2024 è terminata il 9 ottobre 2024.

Ne consegue che la Commissione di cui al medesimo comma 2 bis avrebbe dovuto esprimersi entro il termine di 30 giorni dalla conclusione della fase di consultazione predisponendo lo schema di provvedimento di VIA ovvero entro il 17 febbraio 2025 (130 gg. più 30 gg. dal 9 settembre 2024).

La giurisprudenza è pacifica nel considerare i suindicati termini perentori sia alla luce del dato testuale dell'art. 25, comma 7, d.lgs. n. 152/2006 sia 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 ovvero il Regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022 che istituisce un quadro normativo diretto ad accelerare la diffusione delle energie rinnovabili (*ex multis* T.A.R. Puglia – Bari 4 dicembre 2024, n. 1242;; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 23 aprile 2024, n. 588; Id., 16 luglio 2024, nn. 928-930, 932; T.A.R. Molise, 29 maggio 2024, n. 175; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. V, 25 settembre 2024, n. 2625; T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 4 aprile 2024, n. 2204).

4.3.- L'Amministrazione così operando ha dunque violato l'obbligo di definire il procedimento, obbligo reso ancor più cogente in seguito all'entrata in vigore della L. 190/2012 che ha imposto di rispondere in ogni caso (tranne i casi limite di pretestuosità) alle istanze dei privati (anche dunque in ipotesi di manifesta infondatezza) nel rispetto dei principi di correttezza, buon andamento, trasparenza (*ex multis* Consiglio di Stato, sez. III, 8 settembre 2016, n. 3827; T.A.R. Cagliari sez. II, 12 dicembre 2013, n. 879).

Sussiste pertanto l'ulteriore condizione rappresentata dal decorso del predetto termine di conclusione del procedimento senza che l'Amministrazione intimata si sia espressamente pronunciata sull'istanza della ricorrente.

4.4. - Sussistono inoltre gli ulteriori requisiti processuali codificati dall'art. 31 c. 2 c. p. a. essendo l'azione proposta entro il prescritto termine annuale, nonché quello della riferibilità dell'istanza a posizione sostanziale di interesse legittimo (*ex multis* Consiglio di Stato, sez. IV, 31 luglio 2018, n. 4689) invocando parte ricorrente la lesione dell'interesse legittimo pretensivo ad ottenere la definizione dell'attivato procedimento di VIA.

5. - La domanda di accertamento dell'illegittimità del silenzio deve quindi essere accolta, ordinando al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, nella persona del Ministro, di concludere l'attivato procedimento di VIA, nel termine di sessanta giorni dalla comunicazione o notifica della presente sentenza.

6. - Per l'ipotesi di ulteriore inadempimento il Collegio nomina sin d'ora, come richiesto, un commissario ad acta nella persona del Direttore Generale Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica - Valutazioni Ambientali o suo delegato, il quale dovrà provvedere entro sessanta giorni dalla scadenza del termine di cui sopra, in luogo e a spese dell'Amministrazione inadempiente. Il relativo compenso, forfetariamente determinato in €. 1.000,00 (mille/00), è posto a carico dell'Amministrazione soccombente.

7.- Deve essere accolta anche la domanda di condanna dell'Amministrazione intimata al pagamento dell'indennizzo spettante ai sensi dell'art. 25 co. 2 ter d.lgs. 152/2006 secondo cui "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 [automaticamente] 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".

La suindicata norma speciale introduce una specifica tutela indennitaria del danno da ritardo subito quantificato nel 50 %

dei diritti di istruttoria versati, del tipo di quella generalmente prevista dall'art. 2-bis co. 1 bis della legge 241 del 90 e mai concretamente attuata per mancanza del previsto Regolamento ministeriale attuativo.

Trattandosi inequivocabilmente secondo il chiaro disposto normativo di una tutela indennitaria e non di tipo risarcitorio (art. 2-bis co. 1 L.241/90) l'istante non è tenuto a dimostrare né la colpa dell'Amministrazione né il danno patito a causa del ritardo, già quantificato come visto dal legislatore.

Tanto premesso la pretesa indennitaria soddisfa anche la condizione prevista dall'art. 2, co. 9-bis, della legge 241/90 consistente nella richiesta attivazione nei confronti del titolare del potere sostitutivo dell'Amministrazione responsabile del ritardo, quale norma di carattere generale sull'obbligo di conclusione dei procedimenti amministrativi.

Di recente è stato autorevolmente affermato (in riferimento al procedimento di autorizzazione unica per la realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile a biomassa) che per ottenere l'indennizzo da mero ritardo nella conclusione del procedimento, previsto dal citato comma 2 dell'art. 2-bis della l. n. 241/1990, l'istante è tenuto ad azionare il potere sostitutivo previsto dall'art. 2, co. 9-bis, della stessa legge, nel termine perentorio di venti giorni dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento, ovvero, nel caso di procedimenti in cui intervengono più Amministrazioni, a presentare istanza all'Amministrazione procedente perché questa la trasmetta tempestivamente al titolare del potere sostitutivo dell'Amministrazione responsabile del ritardo (Consiglio di Stato sez. II, 23 gennaio 2025, n. 526).

Nel caso di specie la ricorrente in data 17 febbraio 2025 ha sollecitato il MASE all'esercizio del potere sostitutivo di cui è titolare ai sensi del comma 2 quater dell'art. 25 d.lgs. 152/2006, senza ottenere alcun riscontro.

Le spese di lite seguono la soccombenza, secondo dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia – Romagna Bologna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto ordina al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica di concludere l'attivato procedimento di VIA, nel termine di cui in motivazione.

Nomina per l'ipotesi di eventuale inottemperanza un commissario ad acta nella persona del Direttore Generale Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica - Valutazioni Ambientali o suo delegato, che dovrà provvedere nel termine di cui in motivazione.

Condanna il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica al pagamento della somma di 9.401.91 euro in favore della ricorrente, oltre interessi legali, come da motivazione.

Condanna il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica alla refusione delle spese di lite in favore della parte ricorrente da liquidarsi in 2.000,00 (duemila/00) euro, oltre accessori di legge oltre al pagamento del compenso al commissario ad acta, se dovuto, forfettariamente determinato in 1.000,00 (mille/00) euro.

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

(Omissis)