

Illegittimità del silenzio-inadempimento dell'Amministrazione sulla richiesta di avvio del procedimento volto al rilascio della VIA per un impianto agrovoltaiico costituito dall'integrazione tra un impianto fotovoltaico e un impianto olivicolo intensivo

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II 16 giugno 2025, n. 1056 - Manca, pres.; Fusaro, est. - Società agricola Solarpower S.r.l. (avv.ti Sani, Mussetti e Zunino) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica - Commissione Tecnica PNRR-PNIEC ed a. (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Illegittimità del silenzio-inadempimento dell'Amministrazione avente per oggetto la richiesta di avvio del procedimento volto al rilascio della valutazione d'impatto ambientale per un impianto agrovoltaiico costituito dall'integrazione tra un impianto fotovoltaico e un impianto olivicolo intensivo.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso *ex artt.* 31 e 117 c.p.a., notificato il 10.7.2024 e depositato il 22.7.2024, la società agricola Solarpower S.r.l. ha agito innanzi al Tribunale ai fini dell'accertamento dell'illegittimità del silenzio serbato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (d'ora in avanti, per brevità, anche solo "MASE") in relazione al procedimento *ex artt.* 23 e ss. del D. Lgs. n. 152/2006, concernente la valutazione di impatto ambientale (VIA) di un impianto agrovoltaiico, avente potenza massima pari a 46,60 MWp, da realizzarsi nel territorio del Comune di Nardò (LE), deducendo:

- che il procedimento di cui si discute, di competenza statale e riguardante un progetto attuativo del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, è stato instaurato dalla Società con istanza presentata in data 25.5.2022;
- che in data 3.1.2023 il MASE ha comunicato alla richiedente la procedibilità dell'istanza formulata, avviando contestualmente le consultazioni attraverso la pubblicazione del relativo avviso al pubblico;
- che in data 24.4.2024 la Soprintendenza Speciale per il PNRR ha espresso parere favorevole ai fini della pronuncia di compatibilità ambientale *ex art.* 25 del D. Lgs. n. 152/2006;
- che sono dunque scaduti termini per l'adozione del provvedimento finale da parte del MASE, secondo quanto previsto dall'*art.* 25, comma 2-*bis*, del D. Lgs. n. 152/2006;
- che, tuttavia, il procedimento in esame non è mai stato concluso dall'Amministrazione.

Lamentando dunque l'inadempimento a provvedere sull'istanza presentata, la Solarpower S.r.l. ha pertanto azionato il presente ricorso, chiedendo la condanna del Ministero dell'Ambiente alla conclusione del procedimento di VIA attivato, con eventuale nomina di un commissario *ad acta* in caso di ulteriore inadempimento.

2. Si sono costituiti nel presente giudizio il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e il Ministero della Cultura in data 23.7.2024, svolgendo le proprie difese con successiva memoria depositata in data 29.5.2025.

In tali difese, in particolare, le predette Amministrazioni, oltre a contestare nel merito la fondatezza delle censure di cui al ricorso, hanno comunque posto in evidenza il sopravvenuto venir meno della presunta inerzia provvedimentale a seguito dell'emissione in data 24.4.2024 del parere tecnico istruttorio da parte della Soprintendenza Speciale per il PNRR del Ministero della Cultura.

3. All'esito dell'udienza camerale del 9.6.2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Il ricorso è fondato e, pertanto, deve essere accolto alla luce delle argomentazioni che seguono.

5. Con unico ordine di censure, 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, evidenziando che tale obbligo è sancito dalla specifica disciplina in materia ambientale dall'*art.* 25 del D. Lgs. n. 152/2006, contenente, tra l'altro, i termini temporali massimi entro i quali l'Amministrazione è tenuta a provvedere, termini che, nel caso di specie, dovrebbero ritenersi decorsi.

5.1. La censura *de qua* merita accoglimento.

In termini generali va osservato 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, nn. 1559/2020 e 8810/2019).

Nella fattispecie in esame, la Società 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



L. n. 241/1990, la normativa ambientale e, in particolare, l'art. 25 del D. Lgs. n. 152/2006, che 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 ricorrente e non smentito dall'Amministrazione resistente, rientrando tra quelli inclusi nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC).

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, ultimo periodo, del medesimo decreto, 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”*; con la conseguenza 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, 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, 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”*, non implicante ex se la perdita del potere di provvedere in capo all'Amministrazione anche in caso di superamento dei termini, essendo la perentorietà dei termini in questione espressamente limitata all'operatività degli artt. 2, commi da 9 a 9-quater, e 2-bis, della L. n. 241/1990.

Dunque, alla luce 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, Roma, III, n. 12670/2024; T.A.R. Puglia, Bari, II, n. 500/2024 e, in senso analogo, ex plurimis, T.A.R. Sicilia, Palermo, V, n. 1728/2024; T.A.R. Piemonte, Torino, II, n. 219/2024; T.A.R. Puglia, Lecce, I, nn. 958/2025 e 891/2025; Id., II, nn. 614/2025, 431/2025, nonché 588/2024).

Ciò premesso, nel caso di specie, è dunque pacifica la sussistenza di un obbligo giuridico in capo al Ministero dell'Ambiente di provvedere sull'istanza per il rilascio del provvedimento di VIA richiesto dall'odierna ricorrente in data 25.5.2022 (domanda perfezionatasi in data 30.5.2022, come da allegazioni di parte resistente) alla luce delle disposizioni normative di cui agli artt. 23 e seguenti del D. Lgs. n. 152/2006.

Così come è pacifica, d'altro canto, la violazione ad opera delle Amministrazioni dei termini per l'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento *de quo*, atteso che, a fronte della citata istanza di parte e dell'avvio della fase di consultazione pubblica in data 3.1.2023, il procedimento non risulta essere stato 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, nessuna rilevanza potendo assumere in senso contrario, come sostenuto da parte resistente, l'adozione del parere tecnico ad opera della Soprintendenza Speciale, ciò non implicando in ogni caso la conclusione del procedimento

di cui si discute.

Né appaiono circostanze idonee ad escludere il mancato decorso dei termini appena richiamati quelle rappresentate dal Ministero dell'Ambiente (presentazione di un enorme numero di progetti da vagliare, con conseguente necessità per l'Amministrazione di esaminare in via prioritaria le istanze riguardanti progetti con maggiore valore di potenza installata o trasportata, alla luce di quanto previsto dall'art. 8, comma 1, D. Lgs. n. 152/2006), tenuto conto che l'introduzione da parte del Legislatore di criteri legali di preferenza nell'esame delle pratiche non determina il venire meno dei termini procedurali normativamente previsti, per come sopra individuati (*ex multis* Con. Stato, IV, sentenza n. 9777/2024), pensa una sostanziale *interpretatio abrogans* di tali previsioni.

6. Sulla base delle superiori considerazioni deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità del silenzio serbato dal MASE relativamente all'istanza di VIA presentata dalla parte ricorrente, con conseguente obbligo di provvedere mediante atto espresso e motivato, senza vincolo di contenuto.

All'uopo si assegna il termine complessivo di giorni 180 (centottanta) - termine particolarmente lungo poiché finalizzato a consentire un adempimento autonomo da parte dell'Amministrazione e 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.

6.1. La discrezionalità tecnica delle valutazioni implicate dall'esame dell'istanza della parte ricorrente induce il Tribunale a differire la richiesta nomina del commissario *ad acta*, che verrà disposta, previa istanza di parte, solo in caso di perdurante inadempimento dell'Amministrazione nel termine indicato al paragrafo precedente.

7. Le spese di lite del presente giudizio seguono la soccombenza e, pertanto, sono da porre in solido a carico del Ministero dell'Ambiente e del Ministero della Cultura nella misura meglio indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia – Lecce, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto:

a) 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;

b) condanna il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, nonché il Ministero della Cultura, in solido tra loro, alla refusione delle spese di lite in favore della parte ricorrente, che liquida in complessivi € 1.000,00 (mille,00), oltre accessori come per legge e rimborso del contributo unificato.

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

(*Omissis*)