

Illegittimità dell'inerzia serbata dall'Amministrazione a fronte dell'istanza per la costruzione e l'esercizio di un impianto agrivoltaico

T.A.R. Sardegna, Sez. II 12 giugno 2025, n. 526 - Aru, pres.; Gana, est. - Asja Nurra S.r.l. (avv. Sticchi Damiani) c. Ministero Dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Illegittimità dell'inerzia serbata dall'Amministrazione a fronte dell'istanza per la costruzione e l'esercizio di un impianto agrivoltaico.

(Omissis)

FATTO

1. Con ricorso depositato in data 21 marzo 2025, la Asja Nurra S.r.l. ha adito l'intestato Tribunale al fine di veder accertata l'illegittimità del silenzio serbato dal MASE rispetto all'obbligo di provvedere all'adozione del provvedimento di Valutazione di Impatto Ambientale ("VIA") in ordine all'istanza del 9 giugno 2023, presentata ai sensi dell'art. 23 del D.Lgs. n. 152/2006, per la realizzazione e l'esercizio di un impianto agrivoltaico per la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile solare e delle relative opere connesse denominato "*F-CORTE*", con potenza di generazione pari a 32,07 MW e potenza in immissione nella rete pari a 26 MW, da ubicarsi nel Comune di Sassari.

In data 23 giugno 2023, verificata la completezza della documentazione trasmessa ai fini della procedibilità dell'istanza, il MASE ha pubblicato l'avviso al pubblico e la documentazione relativa al Progetto, assegnando il termine di 30 giorni per la presentazione di osservazioni e la trasmissione dei pareri da parte degli Enti coinvolti. Terminata la fase di consultazione del pubblico in data 23 luglio 2023, la Commissione tecnica PNRR-PNIEC, che in base all'art. 25 del d.lgs. n. 152/2006 deve predisporre lo schema del provvedimento di VIA, è invece rimasta inerte.

2. Stante la perdurante inerzia del MASE nel concludere il procedimento, la ricorrente ha presentato l'odierno ricorso avverso il silenzio, domandando di accertare e dichiarare l'illegittimità dell'inerzia del Ministero a fronte dell'istanza di VIA ex art. 23 del d.lgs. n. 152 del 2006 (T.U.A.) presentata dalla Società e, in particolare, a fronte della condotta concretatasi nell'omesso rilascio degli atti e provvedimenti di competenza ai fini del provvedimento di VIA e, per l'effetto, per aver impedito la conclusione del procedimento. La ricorrente, inoltre, ha concluso chiedendo di condannare il MASE a rilasciare i provvedimenti di competenza ex artt. 23 e 25 T.U.A. e a rimborsarle il 50% dei diritti di istruttoria, come previsto dagli articoli 33 e 25, comma 2 ter, del d.lgs. n. 152/2006.

A sostegno della domanda, richiamati i termini di cui all'art. 25 del T.U.A. e la loro natura perentoria, la ricorrente ha evidenziato come, nel caso di specie, risultino spirati, in data 22 agosto 2023, il termine di trenta giorni dalla conclusione della fase di consultazione del pubblico e, in data 31 ottobre 2023, il termine di 130 giorni dalla data di pubblicazione della documentazione, senza che il MASE abbia definito il procedimento di VIA.

3. Si è costituito in giudizio, in data 13 maggio 2025, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, chiedendo il rigetto del ricorso in quanto infondato.

4. All'udienza camerale del 4 giugno 2025, in vista della quale le parti hanno depositato memorie, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è fondato e deve essere accolto.

È pacifico in causa, infatti, che i termini procedurali stabiliti dall'art. 25 del T.U.A. sono stati superati senza che l'Amministrazione procedente abbia concluso il procedimento.

2. Il Ministero eccepisce che l'art. 8, comma 1, quinto periodo del T.U.A. stabilisce un ordine di priorità nell'esame dei progetti, dando priorità, per quanto qui rileva, ai "*progetti che hanno maggior valore di potenza installata o trasportata prevista*" quali quelli la cui media è stimabile in circa 70 MW, mentre il progetto della ricorrente di circa 32,07 MW, si collocherebbe in una fascia di bassa rilevanza a fronte di una media di potenza dei progetti presentati di circa 70 MW, senza alcun elemento ulteriore di preferenza definito dalla legge o suscettibile di essere preso in considerazione dall'Amministrazione nell'ambito della sua discrezionalità organizzativa,

2.1. Tale difesa non convince il Collegio.

La Sezione infatti ritiene di dare continuità all'orientamento del Tribunale e della giurisprudenza amministrativa che si è consolidato in controversie analoghe a quella in esame e che si è già fatto carico di superare le argomentazioni riproposte dal MASE in questo giudizio.

In termini generali, si è già rilevato che "*Ai sensi dell'art. 25, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152/2006 "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”.

Il comma 7 del medesimo art. 25 precisa che “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”.

Pertanto, una volta esaurita la fase di consultazione, il Ministero dell'Ambiente è tenuto a concludere l'iter procedimentale entro termini precisi - che riguardano tanto l'adozione del provvedimento finale quanto le fasi prodromiche- scaduti infruttuosamente i quali dovrebbe attivarsi il potere sostitutivo, nel caso di specie, del Capo del Dipartimento Sviluppo Sostenibile, a sua volta tenuto a provvedere in luogo degli organi ordinariamente competenti entro un termine preciso.

Nel caso in esame, invece, tutti i suddetti termini risultano violati da tempo e il Ministero non ha attualmente adottato il provvedimento conclusivo, risultando inadempiente al proprio obbligo di concludere il procedimento con provvedimento espresso” (T.A.R. Sardegna, Sez. II, 3 giugno 2024, n. 436; 22 luglio 2024, n. 578; Sez. I, 15 luglio 2024, n. 547).

Ancora, in senso analogo, in altre sentenze di Tribunali amministrativi è stato precisato che “il silenzio serbato dal Ministero 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 del 2006. Il carattere perentorio di tali termini non è revocabile in dubbio, in coerenza con il particolare favor riconosciuto alla 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 del 2006, la mancata espressione dei previsti pareri nei termini ovvero l'espressione di pareri negativi, non elidono l'obbligo di una pronuncia espressa da parte del M.A.S.E.” (T.A.R. Puglia, Bari, II, n. 500/2024 e in senso analogo, ex multis, T.A.R. Sicilia, Palermo, V, n. 1728/2024; T.A.R. Piemonte, Torino, II, n. 219/2024; T.A.R. Puglia, Bari, II, n. 1429/2023; T.A.R. Lazio Roma, Sez. III, Sent., 21/06/2024, n. 12670).

3. Ora, venendo alle difese formulate dal MASE, quanto all'ordine di priorità di esame di cui all'art. 8 del T.U.A., questo T.A.R. ha già condivisibilmente superato l'argomentazione sopra riassunta, con motivazione che si richiama ai sensi dell'art. 88, comma 2, lett. d) c.p.a.: “1.3.1. Il Collegio, in piena adesione agli orientamenti consolidati che si sono pronunciati sulla sopra esplicitata eccezione (v., “ex multis”, Cons. St., IV, ord. n. 1882/2024; T.A.R. Campania, Napoli, V, n. 2204/2024; T.A.R. Puglia, Lecce, II, 00488/2024; T.A.R. Sicilia, Palermo, V, n. 1728/2024), evidenzia che:

- l'introduzione di un criterio legislativo di priorità nella trattazione delle istanze basato sulla maggiore potenza dell'impianto non può di per sé solo legittimare il mancato rispetto del termine di conclusione di procedimenti (art. 25, co. 7, D.Lgs. n. 152 del 2006) incardinati con altre istanze; e ciò in quanto i relativi progetti, seppure di potenza inferiore, sono tesi a soddisfare interessi riconducibili all'esercizio dell'impresa (e nella specie sono anche inclusi nel PNIEC, essendo funzionali al perseguimento dei connessi obiettivi energetici e ambientali);

- in assenza di un provvedimento generale e organizzativo che abbia declinato in chiave attuativa il generico criterio legislativo di “priorità”, la soglia di potenza minima per individuare la “priorità” di trattazione delle pratiche e i suoi effetti sui procedimenti per impianti di potenza inferiore, non può ritenersi che la sola modifica dell'art. 8, comma 1 del D.Lgs. n. 152 del 2006 legittimi ex se: i) la sostanziale “interpretatio abrogans” delle previsioni normative afferenti ai termini procedimentali per l'adozione del provvedimento di VIA di cui si discute, con conseguente elusione dei medesimi termini, espressamente qualificati come perentori dallo stesso Legislatore ai sensi dell'art. 25, comma 7, D.Lgs. n. 152 del 2006; ii) l'interpretazione patrocinata dall'amministrazione concernente una sostanziale “sospensione” “ex lege” e a tempo indeterminato dei termini di tutti i procedimenti relativi a progetti di potenza inferiore (senza, come detto, che sia definita una soglia limite) fintanto che non siano conseguiti, per effetto della definizione dei progetti di potenza maggiore, gli obiettivi di piano (che, come noto, ha valenza pluriennale), condurrebbe a conseguenze assurde e che, dunque, non è logicamente condivisibile;

- in assenza della più compiuta declinazione della portata e degli effetti del criterio di “priorità”, è rilevante osservare che nella fattispecie all'esame non è stato adottato alcun provvedimento di “sospensione” del procedimento in discorso.

1.3.2. Ulteriormente va evidenziato come la rappresentata “situazione di notevole attivismo da parte del mondo imprenditoriale, con la presentazione di un enorme numero di progetti, per oltre 1000 istanze in corso di valutazione o attesa di essere valutate” non possa far assumere portata recessiva alla previsione normativa recata dal comma 7 dell'art. 25 che precisa che “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”, traducendosi in una sostanziale disapplicazione dei termini rivolti a scandire le fasi del procedimento che sono preordinati ad assicurare certezza dei tempi di amministrazione delle incombenze delle Autorità titolari dei procedimenti e del conseguente potere di provvedere, che ha natura doverosa e che non può essere eliso dalla emergenza di difficoltà operative che spetta alla

stessa Amministrazione risolvere.

In definitiva, il gran numero di provvedimenti in corso presso le Amministrazioni competenti, nell'imporre l'adozione di adeguate misure organizzative interne alle Amministrazioni coinvolte, non può ridondare a danno del privato istante né giustificare uno "sforamento" dei tempi normativamente imposti.

Non può, in altre parole, accogliersi una prospettazione difensiva che comporterebbe la disapplicazione "de facto" della vigente normativa sui termini di conclusione del procedimento, la quale costituisce un'ineludibile garanzia di certezza dei rapporti, nonché di efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa (T.A.R. Sardegna - Cagliari, Sez. II, Sent., 03/06/2024, n. 436 e n. 517 del 2024) (T.A.R. Sardegna, Sez. I, 17 ottobre 2024, n. 709).

Tale impostazione, da ultimo, è stata fatta propria anche dal Consiglio di Stato, seppur in sede cautelare, ove si è rilevato che "l'introduzione di un criterio di priorità nella trattazione delle istanze basato sulla maggiore potenza dell'impianto (art. 8, co. 1, d.lgs. n. 152/2006) non può di per sé solo legittimare il mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento (art. 25, co. 7, d.lgs. n. 152/2006) per gli altri procedimenti, attesa anche la circostanza che, seppure di potenza inferiore, sono tesi a soddisfare interessi riconducibili all'esercizio dell'impresa" (Cons. Stato, Sez. IV, ord. 20 maggio 2024, n. 1882).

4. Conclusivamente, e per le suseposte considerazioni, il ricorso deve essere accolto, dovendosi dichiarare l'illegittimità del silenzio serbato dal Ministero dell'Ambiente sulla richiesta di VIA presentata dalla ricorrente per la realizzazione e l'esercizio di un impianto agrivoltaico denominato "F-CORTE" dalla potenza di 32,07 MWp e relative opere di connessione, da realizzarsi nel Comune di Sassari. Per l'effetto, deve ordinarsi alla Commissione Tecnica PNRR-PNIEC la predisposizione -senza vincolo di contenuto - dello schema di provvedimento di VIA entro 60 giorni dalla comunicazione della presente sentenza, al Direttore generale della Transizione ecologica del Ministero dell'Ambiente l'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento entro i successivi 60 giorni decorrenti dalla ricezione dello schema da parte della suddetta Commissione e l'adozione da parte del Capo del Dipartimento Sviluppo Sostenibile del Ministero, quale titolare del potere sostitutivo, ai sensi dell'art. 25, comma 2-quater del Testo Unico dell'Ambiente, dei provvedimenti sopra descritti entro i successivi 90 giorni in caso di ulteriore inadempimento degli organi ordinariamente competenti.

5. La ricorrente ha inoltre richiesto il rimborso del 50% degli oneri istruttori versati, come previsto dall'art. 25, comma 2-ter, del D.Lgs. 152/2006, in caso di mancato rispetto dei termini procedurali per la VIA.

Assume infatti di avere il diritto di vedersi corrisposto a titolo di rimborso una somma pari a € 8.012,09, ossia pari al 50% del contributo versato per gli oneri istruttori pari a € 16.024,17 (vedi all. 4).

6. Il Collegio osserva che, a fronte dello spirare del termine perentorio di legge per la conclusione del procedimento (art. 25, comma 2-bis, D.Lgs. n. 152/2006), come sopra acclarato, l'art. 25, comma 2-ter, del D.Lgs. n. 152/2006 prevede 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".

7. Risulta, pertanto, evidente che a fronte dello spirare del termine perentorio previsto dal comma 2-bis ("comunque entro il termine di centotrenta giorni dalla data di pubblicazione della documentazione di cui all'articolo 23"), va riconosciuto, quale conseguenza diretta e automatica, il rimborso reclamato dalla ricorrente.

8. L'art. 25, comma 2ter del T.U.A. introduce, invero, una speciale figura di indennizzo per ritardo procedimentale di cui all'articolo 2 bis, comma 1 bis della legge n. 241/1990 e prevede che il rimborso avvenga "mediante utilizzazione delle risorse iscritte in apposito capitolo a tal fine istituito nello stato di previsione del Ministero della transizione ecologica"; motivo per cui il MASE deve procedere direttamente al rimborso di dette somme, mediante riduzione del fondo speciale relativo al Ministero stesso.

9. In conclusione, pertanto, il MASE deve essere anche condannato alla restituzione della predetta somma, previa verifica dell'importo versato originariamente dalla società ricorrente a titolo di oneri di istruttoria (v. *ex multis*, per le prime applicazioni giurisprudenziali della norma esaminata, TAR Molise, 8 luglio 2024, n. 224; TAR Calabria, I, sent. n. 183 del 2025; conf. inoltre TAR Puglia – Bari, n. 1265 del 2024, TAR Emilia – Romagna – Parma, n. 43 del 2025 e TAR Sicilia – Palermo, n. 520 del 2025).

10. In definitiva, per le ragioni sopra esposte, il ricorso è integralmente fondato e deve, pertanto, trovare accoglimento.

11. Le spese di lite possono essere compensate tra le parti in ragione della parziale novità della questione trattata e del peculiare contesto in cui l'Amministrazione è stata chiamata ad operare.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara l'illegittimità del silenzio serbato dal Ministero dell'Ambiente sulla richiesta di VIA presentata dalla ricorrente per la realizzazione e l'esercizio di un impianto agrivoltaico denominato "F CORTE" dalla

potenza di 32,07 MWp e relative opere di connessione, da realizzarsi nel Comune di Sassari. Per l'effetto, ordina alla Commissione Tecnica PNRR-PNIEC la predisposizione -senza vincolo di contenuto- dello schema di provvedimento di VIA entro 60 giorni dalla comunicazione della presente sentenza, al Direttore generale della Transizione ecologica del Ministero dell'Ambiente l'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento entro i successivi 60 giorni decorrenti dalla ricezione dello schema da parte della suddetta Commissione e l'adozione da parte del Capo del Dipartimento Sviluppo Sostenibile del Ministero, quale titolare del potere sostitutivo, ai sensi dell'art. 25, comma 2-quater del Testo Unico dell'Ambiente, dei provvedimenti sopra descritti entro i successivi 90 giorni in caso di ulteriore inadempimento degli organi ordinariamente competenti;

- condanna il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica al pagamento della cifra di Euro 8.012,09, a titolo di rimborso dei diritti di istruttoria di cui all'art. 25, comma 2-ter, del T.U.A., previa verifica del loro effettivo versamento da parte della ricorrente, da effettuarsi entro 90 giorni dalla comunicazione della presente sentenza o, se anteriore, dalla sua notifica a cura di parte;
- compensa le spese di lite.

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

(Omissis)

