

Illegittimità del silenzio inadempimento serbato dall'Amministrazione in relazione all'istanza di valutazione d'impatto ambientale da rilasciare nell'ambito del provvedimento unico in materia ambientale per la realizzazione di un impianto agrivoltaico

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. II 1° luglio 2025, n. 903 - Palliggiano, pres.; Dibello, est. - Git Fiori di Italia s.r.l. (avv.ti Degli Esposti, Villata e Bovo) c. Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ed a. (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Illegittimità del silenzio inadempimento serbato dall'Amministrazione in relazione all'istanza di valutazione d'impatto ambientale da rilasciare nell'ambito del provvedimento unico in materia ambientale per la realizzazione di un impianto agrivoltaico.

(Omissis)

1.-GIT Fiori d'Italia s.r.l. ("GIT Fiori"), società operante nel settore delle energie rinnovabili, con istanza del 1° aprile 2022, perfezionatasi in seguito ad integrazioni documentali il successivo 15 dicembre 2022, chiedeva al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) di rilasciare la valutazione di impatto ambientale (VIA) nell'ambito del Provvedimento Unico in materia Ambientale di cui all'art. 27 D.lgs. 152/2006 ("PUA"), con riferimento ad un progetto di impianto agrivoltaico da realizzare nel Comune di Santeramo in Colle (BA), in località "Contrada Balzarana", di potenza nominale pari a 19,42 MW, comprensivo delle relative opere di connessione ricadenti nel territorio del menzionato Comune e a Matera. La domanda di PUA presentata da GIT Fiori, relativa ad un progetto attuativo del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), si riferiva, oltre alla VIA, all'autorizzazione paesaggistica e all'autorizzazione culturale ex artt. 146 e 21 D.lgs. 42/2004.

2.- In data 28 marzo 2023, la Direzione Generale del MASE dichiarava la procedibilità dell'istanza di GIT Fiori ed il giorno seguente veniva pubblicato l'avviso al pubblico ai fini della comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 27, comma 6, D.lgs. 152/2006, a partire dalla quale decorrono precisi termini perentori per la conclusione della procedura di PUA. In particolare: (i) nei successivi sessanta giorni si sarebbe dovuta esaurire la fase di consultazione con la presentazione delle eventuali osservazioni da parte del pubblico (art. 27, co. 6, D.lgs. 152/2006); (ii) il MASE avrebbe dovuto indire e convocare la conferenza di servizi decisoria per il rilascio del PUA entro ulteriori venticinque giorni (art. 27, co. 7 e co. 8, D.lgs. 152/2006); (iii) la conferenza di servizi, valutate le osservazioni raccolte in sede di consultazione e sulla base delle posizioni espresse dalle diverse pubbliche amministrazioni interessate, avrebbe dovuto concludere i propri lavori nel termine di duecentodieci giorni, decidendo se adottare o meno il PUA in relazione al progetto agrivoltaico.

3.-In ragione del mancato rispetto di dette scansioni temporali e della conseguente situazione di stallo venutasi a creare, GIT Fiori, con comunicazioni via pec del 14 luglio, 7 agosto e 7 settembre 2023, sollecitava e diffidava il MASE a concludere l'iter autorizzativo. Le comunicazioni della società ricorrente non venivano riscontrate ed il MASE non definiva la procedura di PUA, così violando i termini fissati dall'art. 27 D.lgs. 152/2006.

4.- Risulta peraltro che con nota del 5 ottobre 2023 l'Amministrazione abbia indetto la conferenza di servizi di cui all'art. 27, co. 8, D.lgs. 152/2006, convocando la stessa per il 19 ottobre 2023. La prima riunione della conferenza di servizi si è tenuta in tale data, ma non consta che i relativi lavori siano terminati entro i successivi 210 giorni (i.e. scadenza 16 maggio 2024) non essendo stata assunta alcuna determinazione volta a concludere il procedimento di PUA, sicché il MASE non ha rispettato neppure questo specifico termine.

5.-La società Git Fiori è insorta avverso il contegno inerte delle Amministrazioni intime e ha chiesto al Tar l'accertamento dell'illegittimità del silenzio tenuto dal Mase e, correlativamente, dell'obbligo di concludere il procedimento con un provvedimento espresso.

6.-Ha dedotto il seguente motivo di diritto I. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 27 D.LGS. 152/2006 E DELL'ART. 2 L. N. 241/1990.

7.-Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e il Ministero della cultura per resistere al ricorso. Hanno depositato documentazione istruttoria.

8.- La ricorrente ha depositato una memoria riepilogativa delle argomentazioni svolte in sede di ricorso introduttivo del giudizio e ha richiamato giurisprudenza ritenuta pertinente al caso di specie.

9.-Le amministrazioni intime hanno eccepito l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse atteso che il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ha trasmesso lo schema di provvedimento al Ministero della Cultura - Soprintendenza Speciale per il PNRR ai fini dell'acquisizione del concerto di cui all'art. 25 comma 2-bis del D.Lgs. 152/2006. Hanno poi sostenuto l'infondatezza del ricorso nel merito.

10.-La società ricorrente ha depositato ulteriori memorie difensive e di replica.

11.-Alla camera di consiglio del 24 giugno 2025, la controversia è passata in decisione.

12.-Il Collegio deve esaminare in via preliminare l'eccezione di improcedibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse così come sollevata dalla difesa erariale. Le amministrazioni hanno sollevato detta eccezione dal momento che il MASE avrebbe trasmesso al MIC con una propria nota il parere favorevole alla realizzazione del progetto espresso dalla Commissione Tecnica PNRR – PNIEC (“Commissione Tecnica”), ai fini dell'acquisizione del relativo concerto ai sensi dell'art. 25, co. 2 bis, D.lgs. 152/2006. L'eccezione è infondata. Si osserva che né il parere positivo della Commissione Tecnica n. 685 del 30 aprile 2025, né tantomeno la nota in questione costituiscono atti idonei a interrompere l'inerzia del MASE, non concludendo l'iter autorizzativo avviato a seguito della presentazione dell'istanza di GIT Fiori. E' dunque perdurante l'interesse della società ricorrente ad ottenere una pronuncia che accerti la contrarietà a legge del silenzio serbato dal MASE medesimo per violazione delle specifiche tempistiche fissate dall'art. 27 del D.lgs. 152/2006. La nota ed il parere in argomento rappresentano, infatti, meri atti endoprocedimentali che non fanno venire meno l'obbligo del MASE di chiudere il procedimento mediante l'adozione di un provvedimento finale espresso nel rispetto delle tempistiche perentorie individuate dalla normativa di riferimento (art. 27, co. 8, D.lgs. 152/2006).

13.- Nel merito, il ricorso è fondato. La procedura intesa al rilascio del Provvedimento Unico in materia Ambientale attivata da GIT Fiori per la realizzazione del progetto agrivoltaico da ubicare nel Comune di Santeramo in Colle (BA) è disciplinata dall'art. 27 D.lgs. 152/2006 che scandisce in modo puntuale le fasi e le tempistiche in cui deve necessariamente articolarsi la medesima. La disposizione normativa sopra citata stabilisce *“Nel caso di procedimenti di VIA di competenza statale, il proponente può richiedere all'autorità competente che il provvedimento di VIA sia rilasciato nell'ambito di un provvedimento unico comprensivo delle autorizzazioni ambientali”, tra cui quelle paesaggistica e culturale, richieste dalla normativa vigente per la realizzazione e l'esercizio del progetto. A tal fine, il proponente presenta un'istanza ai sensi dell'articolo 23 (co. 1)... Entro dieci giorni dalla verifica della completezza documentale, ovvero, in caso di richieste di integrazioni, dalla data di ricevimento delle stesse l'autorità competente pubblica l'avviso di cui all'articolo 23, comma 1, lettera e) [i.e. l'avviso al pubblico] ... Tale forma di pubblicità tiene luogo delle comunicazioni di cui agli articoli 7 e 8, commi 3 e 4, della legge n. 241 del 1990. Dalla data della pubblicazione della suddetta documentazione, e per la durata di sessanta giorni, il pubblico interessato può presentare osservazioni (co. 6); Entro i successivi quindici giorni l'autorità competente indice la conferenza di servizi decisoria di cui all'articolo 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241, che opera secondo quanto disposto dal comma 8. Contestualmente può chiedere al proponente, anche sulla base di quanto indicato dalla competente direzione generale del Ministero della cultura, eventuali integrazioni (co. 7); “l'autorità competente convoca” nel termine di dieci giorni la conferenza di servizi decisoria a cui “partecipano il proponente e tutte le amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate al rilascio del provvedimento di VIA e i titoli abilitativi ambientali richiesti dal proponente. ... La conferenza, nell'ambito della propria attività, prende in considerazione le osservazioni e le informazioni raccolte in sede di consultazione ai sensi dei commi 6 e 7, e conclude i propri lavori nel termine di duecentodieci giorni” (co. 8). Particolare rilievo va attribuito alla previsione secondo la quale “Tutti i termini del procedimento 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 n. 241 del 1990” (co. 8). Nel caso in esame il termine di conclusione del procedimento di PUA è ampiamente decorso senza che il MASE abbia rispettato le tempistiche stabilite dall'art. 27 D.lgs. cit., come pure la specifica scadenza del 16 maggio 2024 decorrente dalla convocazione della conferenza di servizi per l'adozione del provvedimento espresso. Risulta dunque illegittimo il silenzio serbato dal MASE e dalle altre amministrazioni intimato sull'istanza presentata da GIT Fiori, non essendo stata adottata alcuna decisione circa il rilascio del PUA nonostante la legge qualifichi espressamente i termini della procedura come perentori e la società ricorrente abbia inviato plurime diffide volte a sollecitare la definizione dell'iter autorizzativo.*

14.- La difesa delle amministrazioni intime ha sostenuto, peraltro, che la condotta inerte tenuta dal MASE sarebbe solo apparentemente non conforme a legge, posto che l'art. 8, comma 1, D.lgs. 152/2006 consentirebbe di derogare alle norme che qualificano come perentori i termini di definizione dei procedimenti di VIA e PUA, dovendo il MASE attribuire preferenza ai progetti con potenza nominale maggiore - categoria nel cui ambito non rientrerebbe l'impianto agrivoltaico di GIT Fiori -, poiché i medesimi permetterebbero di raggiungere più velocemente gli obiettivi di transizione energetica stabiliti a livello nazionale (a supporto di siffatta tesi le amministrazioni resistenti richiamano l'orientamento giurisprudenziale del T.A.R. Basilicata, pagg. 2 – 5 della memoria). La tesi in esame non può essere condivisa dal momento che il criterio di priorità di cui al citato art. 8 non ha introdotto, sul piano strettamente letterale, alcuna eccezione alla regola della perentorietà dei termini di conclusione delle procedure di VIA e PUA (i.e. artt. 25, comma 7 e 27, comma 8 del D.lgs. 152/2006), sicché tali termini avrebbero dovuto essere osservati dal MASE pure in relazione al progetto di GIT Fiori. Si rammenta al riguardo che, ai sensi dell'art. 3 bis, comma 3, D.lgs. 152/2006, le norme ivi contenute *“possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica”*. Ma l'art. 8 del D.lgs. 152/2006 non ha apportato deroghe espresse alle norme che qualificano come perentorie le tempistiche oggetto delle procedure di VIA e PUA, né tantomeno le ha abrogate, con la conseguenza che sarebbe stato doveroso rispettarle per il progetto di GIT Fiori in ragione della vigenza e piena efficacia delle stesse. Ciò trova conferma nella recente sentenza n. 3465 del 22 aprile 2025 con la quale il Consiglio di Stato ha riformato proprio la pronuncia n. 598/2024

del T.A.R. Basilicata, invocata dal MASE a sostegno della propria tesi, statuendo che “tutti i termini del procedimento di VIA si considerano perentori” (art. 25, comma 7, cod. amb.) e che le norme del codice dell’ambiente “possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi” (art. 3-bis, comma 3, cod. amb.), la cui disposizione è volta ad escludere l’operatività del criterio generale dell’abrogazione delle leggi “per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti” (art. 15 disp. prel. cod. civ.). Nel caso di specie, l’introduzione del citato criterio di priorità nella trattazione delle istanze non solo non è supportata da alcuna deroga espressa alla perentorietà dei termini di conclusione dei relativi procedimenti che, pertanto, devono ritenersi certamente applicabili, ma non risulta neanche incompatibile con tale disciplina. Una conferma in tal senso, peraltro, è arrivata da parte dello stesso legislatore, il quale, con la recente novella normativa proprio in tema di ordine di trattazione dei c.d. progetti prioritari (d.l. 17 ottobre 2024, n. 153, sebbene in attesa di conversione), ha precisato che tale nuova disciplina “non pregiudica 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, cod. amb., comma introdotto dal d.l. n. 153 del 2024). ... Ne consegue, ad avviso del Collegio, che occorre ribadire che l’art. 8 del d.lgs. n. 152 del 2006 non ha fatto venire meno l’obbligo di provvedere sull’istanza di VIA, obbligo che, pertanto, permane e va confermato, anche per esigenze di imparzialità e di parità di trattamento”. Né le considerazioni che precedono mutano per effetto delle modifiche apportate all’art. 8 del D.lgs. 152/2006 dal D.L. 153/2024 (i.e. priorità da attribuire ai progetti agrivoltaici con potenza di almeno 50 MW), avendo il Consiglio di Stato chiarito con la sentenza in esame che non “possono ritenersi decisive, in senso contrario, le considerazioni espresse dalla difesa dell’amministrazione in sede di discussione orale avuto riguardo, in particolare, all’interpretazione dell’art. 8, comma 1-ter, del d.lgs. n. 152 del 2006, posto che neppure tale norma consente di ritenere che sia stata introdotta una deroga all’obbligo di provvedere, che, per le ragioni già indicate, avrebbe dovuto essere espressa” (allo stesso modo, T.A.R. Palermo, Sez. V, 23 gennaio 2025, n. 178 che afferma “Rimane dunque confermato che, anche alla luce della normativa sopravvenuta, per i progetti non prioritari l’amministrazione deve concludere i procedimenti entro i termini stabiliti, garantendo certezza e ragionevolezza nell’azione amministrativa).

15.-Anche l’argomento secondo il quale “la condotta del MASE non sarebbe illegittima, poiché il medesimo non avrebbe la possibilità di concludere in via autonoma il procedimento ambientale, essendo necessario acquisire previamente il parere/concerto del MIC, il quale nella presente fattispecie non è stato ancora adottato” (pagg. 6 – 8 memoria) non può essere favorevolmente apprezzato dal Collegio. Va detto, infatti, che l’art. 25, co. 1, ultimo periodo, D.lgs. 152/2006, dispone: qualora le amministrazioni coinvolte nella procedura – compreso il MIC – non assumano i pareri “nei termini ivi previsti ovvero esprimano valutazioni negative o elementi di dissenso sul progetto, l’autorità competente [i.e. il MASE] procede comunque alla valutazione a norma del presente articolo” tramite l’emanazione del provvedimento finale. Siffatta traiettoria argomentativa riceve l’avallo della più recente giurisprudenza amministrativa, che ha chiarito “la normativa vigente - in particolare l’art. 25 del D.Lgs. n. 152 del 2006- pone in capo al MASE un obbligo autonomo e non eludibile di concludere il procedimento, anche in ipotesi di mancata predisposizione dello schema di provvedimento da parte della Commissione Tecnica PNRR-PNIEC o di omessa espressione del parere dell’Amministrazione preposta alla tutela dei beni culturali. Tale principio è stato più volte ribadito dalla giurisprudenza amministrativa unanime, che ha chiarito come l’obbligo del MASE di pronunciarsi permanga anche in presenza di ritardi o inerzie da parte degli altri soggetti coinvolti nel procedimento amministrativo de quo (T.A.R. Palermo, Sez. V, 21 maggio 2025, n. 1108; in senso analogo T.A.R. Palermo, Sez. V, 29 maggio 2025, n. 1217. Ed ancora deve dirsi che è infondata la tesi per la quale non sussisterebbero i presupposti per la formazione del silenzio-assenso del MIC ai sensi dell’art. 17 bis della L. n. 241/1990. Il concerto del MIC medesimo deve considerarsi acquisito in forza del meccanismo del silenzio-assenso disciplinato dall’art. 17 bis della L. n. 241/1990. Sul tema, la Sezione, con la sentenza n. 1429 dell’11 dicembre 2023 ha rilevato che “il Ministero della cultura ha reso il proprio parere solo in data 12 giugno 2023 (a oltre n. 4 mesi dalla ricezione del parere della Commissione tecnica), ben oltre il termine di n. 20 giorni previsto dalla legge. ... Peraltro, come recita l’art. 25, co. 2-bis, del TUA, l’avviso del Ministero della cultura è adottato sulla base di uno schema di provvedimento adottato dal Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica, per cui la fattispecie in discussione è idonea alla formazione di una fattispecie di silenzio-assenso orizzontale, ai sensi dell’art. 17-bis legge n. 241 cit.” (la sentenza in esame è stata confermata da Cons. Stato, Sez. IV, 4 febbraio 2025, n. 467).

16.- Può pertanto concludersi per la sussistenza di un silenzio illegittimo da parte del Mase sull’istanza presentata dalla ricorrente in data 1 aprile 2022, di cui si è fin qui detto. Da tanto discende l’obbligo del medesimo Ministero di concludere il procedimento finalizzato all’adozione del Provvedimento unico di cui all’articolo 25 del decreto legislativo 152 del 2006 con provvedimento espresso nel termine di giorni 60 dalla comunicazione o notificazione in via amministrativa della presente sentenza.

17. Le spese processuali seguono la soccombenza e si liquidano 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)

