

Illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione sull'istanza di valutazione d'impatto ambientale in relazione al progetto di un impianto agrivoltaico

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 28 luglio 2025, n. 2448 - Savasta, pres.; Dato, est. - Iberdrola Renovables Italia S.p.a. (avv.ti Comandè, Caradonna e Ciaccio) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ed a. (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione sull'istanza di valutazione d'impatto ambientale in relazione al progetto di un impianto agrivoltaico.

(Omissis)

FATTO

1. Con ricorso notificato in data 31 gennaio 2025 e depositato in data 13 febbraio 2025 Iberdrola Renovables Italia S.p.a. ha rappresentato quanto segue.

Con nota acquisita al prot. MASE/101662 in data 3 giugno 2024 la società ricorrente ha presentato istanza per l'attivazione della procedura di valutazione di impatto ambientale, ai sensi dell'art. 23 del D.lgs. n. 152/2006 ss.mm.ii., in relazione al progetto di un impianto agrivoltaico denominato "LENTINI 1" di potenza pari a 60,01 MW e delle relative opere di connessione alla RTN, da realizzarsi in area idonea ai sensi dell'art. 20, comma 8, lett. c-quater del D.lgs. n. 199/2021, ricadente nel territorio dei Comuni di Lentini e Palagonia.

In data 11 giugno 2024, verificata la completezza della documentazione presentata a corredo dell'istanza, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, ai sensi dell'art. 23, comma 4, D.lgs. n. 152/2006, ha comunicato l'avvenuta pubblicazione degli elaborati progettuali sul proprio sito *web* istituzionale, ai fini dell'avvio dell'istruttoria tecnica, della consultazione del pubblico e della decorrenza dei termini per la valutazione della pratica e l'adozione del provvedimento finale.

Nel corso della consultazione del pubblico, conclusasi in data 11 luglio 2024, non è pervenuta alcuna osservazione contraria da parte dei privati, né alcun parere negativo alla realizzazione del progetto da parte delle Amministrazioni coinvolte.

Solo con nota prot. n. 5542 del 30 luglio 2024 e nota prot. n. 5196 del 18 luglio 2024 la Soprintendenza ha formulato nei confronti della proponente una richiesta di integrazione documentale (elaborazione di un apposito piano indagini archeologico, ritenendo *"indispensabile sottoporre l'area oggetto dell'intervento a procedura di verifica dell'interesse archeologico, ai sensi dell'art. 41, comma 4 – Allegato I.8, articolo 1, comma 4 del D.Lgs 36/2023"*, precisando che il parere di competenza della Sezione 18.3 sarebbe stato emesso *"conclusa la fase relativa al piano indagini"* e che, nelle more, *"la pratica rimane sospesa"*).

La deducente ha dato riscontro alla richiesta con nota pec inoltrata alla Soprintendenza in data 30 settembre 2024, con la quale ha invitato la predetta Amministrazione a rendere il proprio parere definitivo, evidenziando l'erroneità della disposta sospensione della pratica nelle more attività di verifica dell'interesse archeologico, ai sensi del comma 2-sexies, dell'art. 25 del D.lgs. 152/2006.

In applicazione della superiore disciplina della tempistica procedimentale, dunque, a fronte della pubblicazione della documentazione di cui al cit. art. 23, in data 11 giugno 2024, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica avrebbe dovuto adottare il provvedimento conclusivo di VIA entro, e non oltre, il 18 novembre 2024; tuttavia, ancora alla data di proposizione del ricorso, la consultazione del sito istituzionale del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica rivela che l'istanza in questione versa nello *"Stato procedura: Istruttoria tecnica CTPNRR-PNIEC"*, né risulta che la Commissione Tecnica abbia adottato lo schema del provvedimento di VIA o che la Soprintendenza abbia reso il proprio parere definitivo, nonostante il decorso dei termini perentori prescritti dalla normativa di riferimento per ciascuno di tali adempimenti.

1.1. Si sono costituiti in giudizio con atto di mero stile il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, l'Assessorato Regionale dei beni culturali e dell'identità Siciliana, il Dipartimento dei beni culturali e dell'identità siciliana, la Soprintendenza per i beni culturali e ambientali di Siracusa ed il Ministero della Cultura.

1.2. Alla camera di consiglio del giorno 7 maggio 2025, presente il difensore della società ricorrente e l'Avvocatura erariale per la parte resistente, come da verbale, dopo la discussione il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Con unico articolato motivo di ricorso sono stati dedotti i vizi di *Violazione e falsa applicazione dell'art. 25, commi 2-bis e 7 del D.Lgs. n. 152/2006 – Violazione e falsa applicazione dell'art. 2, comma 1, della L. n. 241/1990 – Violazione e*



falsa applicazione dell'art. 22 del D.Lgs. n. 199/2021 – Violazione dei principi di correttezza, buon andamento ed efficienza dell'azione amministrativa e leale collaborazione – Violazione del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile.

L'esponente, in sintesi, lamenta che il procedimento di VIA avviato risulta ancora pendente malgrado sia ampiamente trascorso il termine legale perentorio entro cui il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica avrebbe dovuto adottare il provvedimento conclusivo e nonostante il particolare favore, riconosciuto a livello sovranazionale e statale, per l'implementazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, che ha forgiato una normativa improntata alla massima semplificazione ed accelerazione dei procedimenti amministrativi prodromici alla realizzazione e all'esercizio di tali impianti, che costituiscono *ope legis* opere di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti (cfr. combinato disposto art. 7-bis, co. 2-bis e Allegato I- bis Parte II D.Lgs.152/2006) e concorrono al perseguimento di strategici interessi pubblici prevalenti per la salute e la sicurezza pubblica (cfr. art. 16-septies Direttiva UE/2018/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio).

Per la parte ricorrente, in particolare, il progetto sottoposto al procedimento di VIA di competenza del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica è ricompreso nell'Allegato I bis alla Parte II del D.Lgs.152/2006, con la conseguenza che al procedimento trova applicazione l'art. 8, comma 2-bis del D.Lgs. 152/2006 ss.mm.ii. e le diverse disposizioni che richiamano detto articolo; inoltre, l'impianto fotovoltaico per cui è causa insiste su un'area che risulta *ex lege* "idonea" alla relativa installazione, ai sensi dell'art. 20, comma 8, lett. c-quater del D.Lgs. n. 199/2021, con la conseguenza che al procedimento di VIA in questione trovano applicazione le disposizioni di maggiore favore previste dall'art. 22 del D.Lgs. n.199/2021 (all'uopo la parte ricorrente ha richiamato la normativa in punto di tempistica procedimentale, evidenziando che il procedimento avrebbe dovuto essere definito entro il 18 novembre 2024).

Secondo l'esponente, il mancato rilascio, entro il termine perentorio previsto dalla legge, del predetto provvedimento conclusivo della procedura, non può giustificarsi in ragione della circostanza che la Soprintendenza non si è espressa in maniera definitiva sul progetto *de quo*; ed infatti, alla luce delle disposizioni richiamate, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica è tenuto a concludere l'*iter* procedimentale, nella tempistica perentoria fissata dall'art. 25 comma 2-bis D.Lgs. n. 152/2006 (nel caso di specie, entro il termine del 18 novembre 2024), prescindendo dall'acquisizione del preventivo concerto della Soprintendenza, ove non intervenuto entro il termine procedimentale all'uopo prescritto dalla medesima disposizione, stante la *voluntas* del Legislatore di escludere che la procedura possa subire un arresto a causa della mancata adozione del parere da parte della Soprintendenza, vieppiù ove gli impianti proposti siano da realizzare in area qualificata *ex lege* idonea alla relativa installazione (in tal senso, osserva la parte ricorrente, si esprime del resto anche la giurisprudenza amministrativa ormai consolidata).

Ne consegue, per la società ricorrente, l'illegittimità del silenzio serbato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, che, oltre a porsi in radicale contrasto con la disciplina speciale in materia di VIA, con riferimento agli impianti da realizzare in aree "idonee", dal combinato disposto dell'art. 25 del D.Lgs. 152/2006 e dell'art. 22 del D.Lgs. n. 199/2021, confligge anche con la disciplina generale del procedimento amministrativo e i principi costituzionali di cui la stessa costituisce corollario; in tal senso, invero, nella disciplina dettata dalla L. 241/1990 è cristallizzato il principio della doverosità dell'agire amministrativo e della definizione dei procedimenti attraverso provvedimenti espressi adottati in termini certi (principio che costituisce diretta espressione del principio costituzionale del buon andamento della P.A. di cui all'art. 97 Cost., che trova espressa consacrazione in via generale nell'art. 2 della L. n. 241/1990, richiamato anche dal comma 7 dall'art. 25 del D.Lgs. n. 152/2006, ed è garantito dall'ordinamento con il riconoscimento, a favore dell'istante, del rimedio previsto dagli artt. 31 e 117 c.p.a.).

In conclusione, la parte ricorrente - con riserva di proporre ogni ulteriore azione, anche al fine di ottenere il risarcimento dei danni subiti e subendi - ha chiesto, ai sensi dell'art. 31, comma 1, c.p.a.:

- in via principale, di accertare e dichiarare l'illegittimità del silenzio serbato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica in ordine all'istanza presentata con nota acquisita al prot. MASE/101662 in data 3 giugno 2024 e, per l'effetto, ordinare al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica di concludere il procedimento mediante l'adozione di un provvedimento espresso, entro un congruo termine, comunque non superiore a giorni trenta, nominando sin d'ora un commissario *ad acta* in caso di perdurante inadempimento;

- in via subordinata, di accertare e dichiarare l'illegittimità del silenzio, oltre che del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, anche della Soprintendenza e, per l'effetto, ordinare ad entrambe le Amministrazioni, ognuna per le proprie competenze, di concludere il procedimento mediante l'adozione di un provvedimento espresso in riscontro alla istanza di VIA presentata, entro un congruo termine, comunque, non superiore a giorni trenta, nominando sin d'ora un commissario *ad acta* in caso di perdurante inadempimento.

2. Il ricorso merita di essere accolto, nei sensi e nei limiti in appreso specificati.

2.1. In via preliminare ed in termini generali, il Collegio osserva che secondo condiviso orientamento giurisprudenziale i procedimenti *ex artt. 31 e 117 cod. proc. amm.* presuppongono un "silenzio" che è integrato - non da qualsiasi comportamento inerte dell'Amministrazione, bensì - dal comportamento inerte che si estrinseca nella mancata conclusione, nel termine dovuto, di un procedimento già avviato, ovvero nella mancata evasione di una istanza proveniente da un privato, che sollecita l'esercizio di pubblici poteri, e quindi l'avvio di un procedimento amministrativo:

infatti non vi è dubbio che in linea generale il ricorso avverso il silenzio dell'Amministrazione deve essere diretto ad accertare la violazione dell'obbligo della stessa di provvedere su un'istanza del privato volta a sollecitare l'esercizio di un pubblico potere, ed esso risulta esperibile in presenza di un obbligo di provvedere nei confronti del richiedente rispetto al quale l'Amministrazione sia rimasta inerte; di conseguenza, si può configurare un silenzio inadempimento da parte della stessa tutte le volte in cui l'Amministrazione viola tale obbligo a prescindere dal contenuto discrezionale o meno del provvedimento (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 23 gennaio 2023, n. 738; Cons. Stato, sez. VI, 5 settembre 2022, n. 7703).

Orbene, per consolidato e condiviso orientamento giurisprudenziale, perché possa sussistere silenzio-inadempimento dell'amministrazione non è sufficiente che questa, compulsata da un privato che presenta una istanza, non concluda il procedimento amministrativo entro il termine astrattamente previsto per il procedimento del genere evocato con l'istanza, ma è anche necessario che essa contravvenga ad un preciso obbligo di provvedere sulla istanza del privato; tale obbligo sussiste, secondo la giurisprudenza, non solo nei casi previsti dalla legge, ma anche nelle ipotesi che discendono da principi generali, ovvero dalla peculiarità della fattispecie, e, ai sensi dell'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e ss. mm. ed ii., allorché ragioni di giustizia e di equità ovvero rapporti esistenti tra Amministrazioni ed amministrati impongano l'adozione di un provvedimento e, quindi, tutte quelle volte in cui, in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, sorga per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni (qualunque esse siano) dell'Amministrazione, soprattutto al fine di consentire all'interessato di adire la giurisdizione per la tutela delle proprie ragioni (cfr., *ex plurimis*, T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 3 settembre 2024, n. 2499; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 10 maggio 2024, n. 742; T.A.R. Sardegna, sez. I, 27 aprile 2024, n. 342).

Inoltre, è stato condivisibilmente chiarito che in presenza di una formale istanza, l'Amministrazione è tenuta a concludere il procedimento anche se ritiene che la domanda sia irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondata, non potendo rimanere inerte: il Legislatore, infatti, ha imposto alla P.A. di rispondere in ogni caso alle istanze dei privati nel rispetto dei principi di correttezza, buon andamento, trasparenza, consentendo alle parti di difendersi in giudizio in caso di provvedimenti lesivi dei loro interessi giuridici; dunque anche in assenza di un formale procedimento e di una norma che espressamente lo preveda, l'amministrazione ha l'obbligo (quale che sia il contenuto della relativa decisione) di provvedere sulla istanza non pretestuosa né abnorme del privato (cfr. Cons. Stato, sez. V, 9 maggio 2023, n. 4666).

Nel caso in esame, fermo l'obbligo giuridico di provvedere stabilito in termini generali dall'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e ss. mm. ed ii., vengono in rilievo “*tempi e [...] modalità previsti per i progetti*” ex artt. 8, comma 2 bis, 24 e 25 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (richiamati dalla nota del Ministero resistente prot. uscita 0107160 dell'11 giugno 2024, recante “*Comunicazione relativa a procedibilità istanza, pubblicazione documentazione e responsabile del procedimento*”).

Peraltro, l'art. 25, comma 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 espressamente stabilisce 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*”.

Per costante giurisprudenza, il carattere perentorio di tali termini non è revocabile in dubbio, 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 (cfr., *ex plurimis*, T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 15 aprile 2025, n. 529; T.A.R. Sardegna, sez. I, 11 aprile 2025, n. 310; T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 24 marzo 2025, n. 2501).

Va peraltro osservato, quanto allo specifico procedimento in questione, che l'adozione del parere e del provvedimento di V.I.A. non sono subordinate alla conclusione delle attività di verifica preventiva dell'interesse archeologico ai sensi dell'art. 25 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 o all'esecuzione dei saggi archeologici preventivi prevista dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (art. 25, comma 2-sexies, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152): cfr. T.A.R. Molise, sez. I, 8 luglio 2024, n. 224.

2.2. Appare opportuno osservare in virtù delle previsioni dello Statuto speciale di autonomia della Regione siciliana (art. 14, lett. n) e delle rispettive norme di attuazione (art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 30 agosto 1975, n. 637), “*le competenze in materia di tutela del paesaggio, sebbene siano nella restante parte del territorio nazionale normalmente esercitate dall'attuale MIC e, per esso, dalle Soprintendenze locali, sono esercitate dalla Regione per il tramite delle Soprintendenze per i beni culturali e ambientali istituite con L.R. n. 80 del 1977 quali organi periferici dell'Assessorato competente*” (cfr. Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., sez. giur., 30 maggio 2022, n. 648); parimenti, avuto riguardo alla V.I.A. statale di cui al D.Lgs. n. 152/2006 in ordine alle opere rientranti nel P.N.R.R. da realizzare nel territorio siciliano, le relative funzioni del Ministero della Cultura devono “*ritenersi di competenza dell'Assessorato Regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana*”, e ciò anche rispetto all'espressione del concerto previsto dall'art. 25, commi 2 e 2 bis, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (cfr. Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., sez. giur., 20 agosto 2024,

nn. 677 e 678).

2.3. Premesso quanto sopra, il Collegio, in ragione dell'inerzia contestata con l'atto introduttivo del giudizio, non essendo stato definito con l'adozione di un provvedimento espresso il procedimento in questione nonostante il decorso dei termini di legge, dichiara l'illegittimità del silenzio serbato e ordina al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica di adottare - entro il termine di cento (100) giorni dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza ovvero dalla notificazione della stessa a cura di parte, ove anteriore - il provvedimento espresso (di accoglimento o di diniego) conclusivo del procedimento di VIA.

Resta fermo che a fronte della natura discrezionale del potere in questione resta impregiudicato il merito delle decisioni da adottare.

2.4. In caso di persistente inerzia si nomina sin d'ora *ex art. 117, comma 3, cod. proc. amm.*, quale commissario *ad acta*, il Capo del Dipartimento Sviluppo Sostenibile del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, con facoltà di delega a dirigente del medesimo Ministero, il quale procederà in via sostitutiva, entro cento (100) giorni decorrenti dalla scadenza del termine sopra assegnato, ad adottare il provvedimento espresso (di accoglimento o di diniego) conclusivo del procedimento di VIA.

Si deve ribadire, anche in relazione all'attività del commissario *ad acta*, che a fronte della natura discrezionale del potere in questione resta impregiudicato il merito delle decisioni da adottare.

Si fa riserva, in caso di intervento del commissario *ad acta*, di liquidare il relativo compenso - a carico dell'Amministrazione resistente e con segnalazione del conseguente danno all'erario - in esito alla presentazione, da parte del ridetto commissario, di un'istanza che documenti l'attività espletata; la parcella andrà presentata, a pena di decadenza, *ex art. 71 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115*, entro cento giorni dalla conclusione dell'incarico.

3. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così provvede:

- accoglie il ricorso, nei sensi in motivazione e, per l'effetto, dichiara illegittimo il silenzio serbato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, assegnando allo stesso il termine in motivazione per l'adozione di una determinazione esplicita e conclusiva sull'istanza in epigrafe specificata;
- per l'ipotesi di persistente inerzia alla scadenza del termine stabilito viene nominato fin d'ora commissario *ad acta* il Capo del Dipartimento Sviluppo Sostenibile del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, con facoltà di delega a dirigente del medesimo Ministero, il quale provvederà in via sostitutiva nell'ulteriore termine in motivazione;
- condanna il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica al pagamento in favore della società ricorrente delle spese di giudizio, che liquida in € 1.000,00 (euro mille/00), oltre accessori di legge;
- dispone, a cura della Segreteria, l'adempimento di cui all'art. 2, comma 8, della legge 7 agosto 1990, n. 241, al passaggio in giudicato della presente sentenza.

Manda alla Segreteria di trasmettere copia della presente sentenza alle parti e al commissario *ad acta* presso la sua sede di servizio.

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

(*Omissis*)