

Illegittimità dell'inerzia serbata dall'Amministrazione a fronte dell'istanza di VIA per la realizzazione e l'esercizio di un impianto fotovoltaico

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II 9 luglio 2025, n. 1185 - Dello Preite, pres. f.f.; Fusaro, est. - Solaranto S.r.l. (avv. Sticchi Damiani) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ed a. (avv. distr. Stato).

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

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso r.g. n. 1320 del 2024, notificato l'11.10.2024 e depositato il 17.10.2024, la società ricorrente ha proposto il presente giudizio ex artt. 31 e 117 del c.p.a., onde ottenere da questo T.A.R. la condanna dell'Amministrazione intimata all'adozione di un provvedimento espresso nell'ambito del procedimento ex artt. 23 e ss. del d.lgs. n. 152/2006, concernente la valutazione di impatto ambientale (VIA) *“per la realizzazione e l'esercizio in agro dei comuni di Nardò (LE), Galatone (LE) e Galatina (LE) di un impianto fotovoltaico (denominato “Agrivoltaico Calabrese”) con potenza di picco pari a 35,55 MW e delle relative opere ed infrastrutture connesse; nonché per l'accertamento del diritto della parte ricorrente al rimborso del 50% dei diritti di istruttoria ai sensi degli artt. 33 e 25, co. 2-ter, del d.lgs. n. 152/2006, pari a € 10.973,11; nonché per la condanna del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e del Ministero della cultura: - a concludere il procedimento, con la nomina di un Commissario ad acta che provveda in caso di loro perdurante inerzia; - a rimborsare il 50% dei diritti di istruttoria ex artt. 33 e 25, comma 2-ter, del d.lgs. n. 152/2006 per un importo pari a € 10.973,11”*.

2. In particolare, con il predetto ricorso la parte ricorrente ha rappresentato che: i) tale procedimento è stato instaurato con istanza presentata il 31.07.2023 (come risulta dalla disamina del sito del Ministero dell'ambiente e della sicurezza, con l'inserimento del *“codice della procedura 10123”*); ii) il 31 agosto 2023 ha avuto luogo la pubblicazione della documentazione completa relativa al progetto sul sito web dell'Amministrazione per la consultazione pubblica ex art. 24 del d.lgs. n. 152 del 2006; iii) il 02 ottobre 2023 è scaduto il termine per presentare le osservazioni del pubblico (termine, in realtà, scaduto il 30.09.2023 – sabato – e prorogato al successivo giorno non festivo cfr. *ex multis*, T.A.R. Lecce, (Puglia) sez. I, 13/10/2016, sentenza n. 1531; T.A.R. Marche sez. I - Ancona, 09/01/2015, sentenza n. 18; T.A.R. , Potenza , sez. I , 12/09/2015 , sentenza n. 560); iv) il 02 novembre 2023, è scaduto inesorabilmente il termine per l'adozione dello schema di provvedimento di VIA da parte della Commissione Tecnica PNRR-PNIEC ex art. 25, comma 2-bis, primo inciso, del d.lgs. n. 152 del 2006 (termine, in realtà, scaduto il 01.11.2023 – *“tutti i santi”* – e prorogato al successivo giorno non festivo cfr. *ex multis*, T.A.R. Lecce, (Puglia) sez. I, 13/10/2016, sentenza n. 1531; T.A.R. Marche sez. I - Ancona, 09/01/2015, sentenza n. 18; T.A.R. , Potenza , sez. I , 12/09/2015 , sentenza n. 560); iv) l'8 gennaio 2024 è scaduto il termine di 130 giorni dalla data di pubblicazione della documentazione (31.08.2023), senza che la Commissione tecnica PNRR-PNIEC abbia espresso il proprio parere di competenza e/o abbia predisposto lo schema di provvedimento di VIA.

2.1. Con il predetto ricorso giurisdizionale, la parte ricorrente propone un'unica doglianza con cui, da un lato, censura, in sostanza, l'inerzia della pubblica Amministrazione e chiede che il MASE e il Ministero della cultura siano condannati ad adempiere senza indugio e a concludere il procedimento di VIA, con la nomina di un Commissario *ad acta* che provveda in caso di loro perdurante inerzia; dall'altro lato, domanda l'accertamento del diritto al rimborso del 50% dei diritti di istruttoria versati dalla stessa in data 14.07.2023 (cfr. doc. 4 della parte ricorrente), e, dunque, di condannare il MASE e il Ministero della cultura al rimborso di cui all'art. 25, comma 2-ter, del d.lgs. n. 152/2006.

3. In data 18.10.2024, con atto di mero stile, si sono costituite le Amministrazioni statali.

4. In data 05.04.2025, l'Avvocatura dello Stato ha depositato una nota del MASE con cui viene richiesta della documentazione al fine di poter procedere al rimborso anelato di cui all'art. 25, comma 2-ter, del d.lgs. n. 152/2006.

5. All'udienza camerale del 23 giugno 2025, dopo la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Così ricostruito il quadro fattuale di riferimento, il Collegio ritiene che il ricorso vada accolto nei limiti di cui in motivazione.

7. Con un'unica doglianza, la società ricorrente anzitutto lamenta la violazione dell'obbligo di concludere con un provvedimento tempestivo ed espresso il procedimento volto al rilascio della richiesta VIA. Più precisamente, la parte ricorrente evidenzia come tale obbligo sia sancito dalla specifica disciplina in materia ambientale, dettata dall'art. 25 d.lgs. n. 152/2006, contenente, tra l'altro, i relativi termini temporali massimi entro i quali l'Amministrazione è tenuta a provvedere.

7.1. La censura è fondata.



7.2. In via di generale premessa, il Collegio osserva 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, sentenza n. 1559/2020; id., sentenza n. 8810/2019).

7.3. Ciò posto, nella fattispecie all'esame, la parte ricorrente ha correttamente individuato il fondamento normativo dell'obbligo del MASE di pronunciarsi con un provvedimento espresso.

7.4. In particolare, nel caso di specie, oltre alla disciplina generale di cui all'art. 2 della lg. n. 241/1990, la normativa ambientale, all'art. 25 del d.lgs. n. 152/2006, 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 (...)”*. A tale categoria, infatti, appartiene il progetto in questione – che come puntualmente dedotto dalla parte ricorrente e non smentito da parte resistente – rientra tra quelli inclusi nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC).

7.5. In questa prospettiva, vengono qui 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, ult. per., del d.lgs. n. 152/2006, che così dispone per l'ipotesi di mancata espressione dei pareri delle varie Autorità coinvolte nel procedimento o dell'adozione di pareri negativi: *“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”*: la mancata espressione dei pareri da parte delle varie Autorità coinvolte nel procedimento e il rilascio di pareri negativi non elidono, dunque, l'obbligo di una pronunzia espressa da parte del MASE; - l'art. 25, comma 2-quater, del d.lgs. n. 152/2006, 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, del d.lgs. n. 152/2006, 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”*. Nondimeno, tale ultima disposizione normativa, con cui il legislatore afferma la natura perentoria dei termini, non implica *ex se* la perdita del potere in capo all'Amministrazione posto che tale qualificazione è limitata con riguardo all'operatività degli articoli 2, commi da 9 a 9-quater, e 2-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Ne consegue che, nonostante tale qualificazione ai limitati fini suindicati, per il resto, in caso di inerzia dell'Amministrazione, residua in capo ad essa l'obbligo di provvedere a fronte dell'istanza del privato.

7.6. Dunque, in relazione a tale *corpus* normativo, il Collegio non può che riportarsi 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 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. 152/2006, la mancata espressione dei previsti pareri nei termini ovvero l'espressione di pareri negativi, non elide l'obbligo di una pronunzia espressa da parte del MASE”* (cfr. *ex multis*, T.A.R. Lazio, sez. III - Roma, 21/06/2024, sentenza n. 12670; T.A.R. Puglia, Bari, II, sentenza n. 500/2024 e in senso analogo *ex plurimis*, T.A.R. Sicilia, Palermo, V, sentenza n. 1728/2024; T.A.R. Piemonte, Torino, II, sentenza n. 219/2024; T.A.R. Puglia, Lecce, II, sentenza n. 588/2024; T.A.R. Puglia, Bari, II, sentenza n. 1429/2023; T.A.R. Puglia, Lecce, II, sentenza n. 431/2025; T.A.R. Puglia, Lecce, II, sentenza n. 614/2025).

7.7. Così ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, la mera individuazione della scansione

temporale degli atti nella fattispecie all'esame è sufficiente a supportare la conclusione dell'illegittimità del silenzio serbato dal MASE: a fronte dell'istanza del 31 luglio 2023 e della fase di consultazione pubblica, che ha avuto luogo a partire dal 31 agosto 2023, il procedimento risulta attualmente fermo in fase di istruttoria tecnica CTPNNR-PNIEC, pur essendo abbondantemente decorso il termine previsto dall'art. 25, comma 2-bis, del d.lgs n. 152/2006 (130 giorni + 30 giorni) il cui *dies a quo* è la data della citata pubblicazione.

7.8. Sulla base delle superiori considerazioni, deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità del silenzio serbato dal MASE relativamente all'istanza di VIA presentata dalla parte ricorrente e riconoscersi in capo allo stesso il conseguente obbligo di provvedere, concludendo il relativo procedimento con 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.

8. Stante l'ormai acclarata fondatezza dell'azione esperita dalla parte ricorrente avverso il silenzio, il Collegio può ora procedere alla trattazione della conseguenziale domanda (sempre formulata con l'unica doglianza proposta) di accertamento del diritto al rimborso del 50% dei diritti di istruttoria versati dalla stessa società ricorrente (cfr. doc. 4 della parte ricorrente), e, dunque, di condanna del MASE al rimborso di cui all'art. 25, comma 2-ter, del d.lgs. n. 152/2006.

8.1. Introduttivamente, il Collegio ricorda che la citata disposizione del T.U.A. prescrive 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”*.

8.2. Trattasi di un rimborso che si pone, sul piano prettamente normativo, quale conseguenza automatica e diretta dell'inerzia del MASE nella conclusione del procedimento di VIA (cfr. T.a.r. Molise, Campobasso, sentenza n. 224/2024).

8.3. In virtù della sua funzione di deterrente ai fini del pieno rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti di VIA, il rimborso in analisi si profila, dunque, quale una forma speciale dell'indennizzo previsto in via generale dall'art. 2-bis, comma 1-bis, della l. n. 241/1990 (disposizione che recita: *“Fatto salvo quanto previsto dal comma 1 e ad esclusione delle ipotesi di silenzio qualificato e dei concorsi pubblici, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento ad istanza di parte, per il quale sussiste l'obbligo di pronunziarsi, l'istante ha diritto di ottenere un indennizzo per il mero ritardo alle condizioni e con le modalità stabilite dalla legge o, sulla base della legge, da un regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400. In tal caso le somme corrisposte o da corrispondere a titolo di indennizzo sono detratte dal risarcimento”*).

8.4. Ne consegue che, alla luce di tale natura di indennità da ritardo procedimentale del rimborso in discussione, questo Tribunale è sicuramente legittimato a conoscere della domanda di accertamento del diritto al rimborso, e della conseguente condanna dell'Amministrazione inerte al pagamento, in ragione dell'art. 28, comma 4 del d.l. n. 69/2013. Questa disposizione, rubricata *“Indennizzo da ritardo nella conclusione del procedimento”*, prescrive difatti che, *“nel giudizio di cui all'articolo 117 [...] del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e successive modificazioni, può proporsi, congiuntamente al ricorso avverso il silenzio, domanda per ottenere l'indennizzo. In tal caso, anche tale domanda è trattata con rito camerale e decisa con sentenza in forma semplificata”* (T.a.r. Molise, Campobasso, sentenza n. 224/2024).

8.5. Donde la proponibilità dinanzi a questo T.A.R. anche della domanda di accertamento e condanna ora in esame.

8.6. Ebbene, tale domanda va accolta.

8.7. Il Collegio osserva che, in forza del citato articolo 25, comma 2-ter del T.U.A., il diritto al rimborso del 50% delle spese di istruttoria discende quale conseguenza diretta e automatica dalla violazione da parte del MASE dei termini di conclusione del procedimento.

8.8. Sicché, una volta verificatosi lo *“sforamento”* dei termini procedurali, sorge con ciò stesso consequenzialmente *ex lege* in capo all'operatore economico istante il diritto al relativo rimborso, e, al contempo, il contestuale obbligo a carico del MASE al relativo pagamento (cfr. T.a.r. Molise, Campobasso, sentenza n. 224/2024).

8.9. Ne consegue, alla luce di quanto sopra esposto, che sussiste il diritto della ricorrente al rimborso delle spese di istruttoria ai sensi e nei termini previsti dall'art. 25, comma 2-ter, del d.lgs. n. 152 del 2006.

8.10. La sussistenza di detto diritto giustifica poi appieno, ad avviso del Collegio, la conseguente condanna proprio del MASE al relativo pagamento.

8.11. Quest'ultimo deve dunque essere condannato al pagamento per la cifra di € 10.973,11, importo corrispondente alla metà delle spese di istruttoria versate dalla parte ricorrente come da documentazione presente in atti (cfr. doc. 4 della parte ricorrente) e, d'altra parte, non specificamente contestata dalla parte resistente.

9. In definitiva, per le ragioni sopra esposte, il ricorso deve pertanto trovare accoglimento.

9.1. 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.

10. Le spese di lite del presente giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia – Lecce – (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e conseguentemente accerta l'illegittimità del silenzio-inadempimento serbato dalle Amministrazioni resistenti e condanna le stesse a provvedere nei sensi di cui in motivazione, nonché altresì condanna il Ministero dell'Ambiente e della Transizione energetica al pagamento della cifra di euro 10.973,11 a titolo di rimborso dei diritti di istruttoria di cui all'art. 25, comma 2-ter, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Condanna le Amministrazioni resistenti, in solido, alla refusione delle spese di lite in favore della parte ricorrente, che liquida in complessivi € 1.000,00, oltre accessori come per legge.

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

(Omissis)