

Illegittimità dell'inerzia serbata dall'Amministrazione a fronte dell'istanza per il rilascio del provvedimento di VIA nell'ambito dell'iter per il rilascio del provvedimento unico ambientale per la realizzazione e l'esercizio di un impianto agrivoltaico

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II 9 luglio 2025, n. 1186 - Dello Preite, pres. f.f.; Fusaro, est. - Sonnedix Santa Caterina 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 il rilascio del provvedimento di VIA nell'ambito dell'iter per il rilascio del provvedimento unico ambientale per la realizzazione e l'esercizio di un impianto agrivoltaico.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso *ex artt.* 31 e 117 c.p.a., notificato e depositato il 9.8.2024, la Sonnedix Santa Caterina S.r.l. (d'ora in avanti, per brevità, anche solo "Sonnedix S.r.l.") ha agito innanzi al Tribunale, chiedendo:

i) in via principale, di accertare l'illegittimità del silenzio serbato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (d'ora in avanti, anche solo "MASE") in riferimento al provvedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) *ex artt.* 23 e ss. del D. Lgs. n. 152/2006 richiesto in data 17.3.2022 nell'ambito dell'iter per il rilascio del Provvedimento Unico di cui all'art. 27 del medesimo D. Lgs. n. 152/2006, per la realizzazione e l'esercizio di un impianto agrivoltaico di potenza nominale di 23,49 MW, denominato "Fruttidoro", da ubicarsi nel territorio del comune di Mesagne (BR) e relative opere di connessione anche nel comune di Latiano (BR), con condanna del MASE e della Commissione Tecnica a rilasciare i provvedimenti di competenza *ex artt.* 23 e 25 del D. Lgs. n. 152/2006 e a concludere il procedimento;

ii) in via subordinata, previa conversione del rito, di annullare la nota del MASE prot. n. 134806 del 19.7.2024, con condanna del MASE e della Commissione Tecnica a rilasciare i provvedimenti di competenza *ex artt.* 23 e 25 del D. Lgs. n. 152/2006 e a concludere il procedimento.

ai fini dell'accertamento

A sostegno delle richieste formulate, la Sonnedix S.r.l. ha dedotto:

- che l'impianto oggetto di istanza costituisce un'opera strategica ai fini dell'implementazione del PNIEC e del PNRR ai sensi dell'art. 7-bis del D. Lgs. n. 152/2006, essendo incluso nell'elenco di cui all'Allegato I-bis alla Parte Seconda del tale Decreto;

- che il procedimento di cui si discute è stato instaurato dalla Società con istanza presentata in data 17.3.2022;

- che in data 20.2.2023 il MASE, riscontrata la procedibilità dell'istanza formulata, ha avviato le consultazioni attraverso la pubblicazione del relativo avviso al pubblico;

- che in data 21.4.2023 si è dunque conclusa detta fase di consultazione;

- che, a partire da tale momento, si è determinato tuttavia uno stallo procedimentale;

- che, pertanto, in data 16.4.2024 e in data 26.6.2024 la richiedente diffidava l'Amministrazione alla conclusione del procedimento, la quale replicava con successiva nota del 19.7.2024, dando atto che, in ragione di difficoltà organizzative correlabili all'elevato numero di pratiche da gestire, tenuto conto della mancanza di criteri di preferenza per l'esame del progetto inoltrato dalla Società e difettando i pareri della Commissione Tecnica e del Ministero della Cultura, "*allo stato non risulta possibile procedere all'emissione del decreto di VIA*";

- che, in definitiva, il procedimento attivato dall'istante non è mai stato concluso dall'Amministrazione.

Lamentando dunque l'inadempimento a provvedere sull'istanza presentata, la Sonnedix S.r.l. ha pertanto azionato il presente ricorso, chiedendo la condanna del Ministero alla conclusione del procedimento attivato.

2. Si sono costituiti nel presente giudizio il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e il Ministero della Cultura in data 13.8.2024.

Il MASE ha sviluppato le proprie difese con successiva memoria depositata in data 6.6.2025, eccependo in via preliminare l'irricevibilità per tardività del ricorso di controparte, attesa la violazione del termine annuale di introduzione del giudizio prevista dagli artt. 31 e 117 c.p.a., e contestando nel merito la fondatezza delle censure attoree alla luce dei criteri di trattazione di cui all'art. 8 del D. Lgs. n. 152/2006.

3. Depositata dalle parti ulteriori memorie *ex art.* 73 c.p.a., all'esito dell'udienza camerale del 23.6.2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Va, anzitutto, disattesa l'eccezione di irricevibilità sollevata nelle proprie difese dal MASE.



Secondo quanto, invero, disposto dall'art. 25, comma 2-bis, del D. Lgs. n. 152/2006 - e come si approfondirà meglio in prosieguo di motivazione (punto 6.1. che segue) - il termine per la conclusione del procedimento di cui si discute va individuato in 160 giorni a decorrere dalla pubblicazione sul sito *web* dell'Autorità competente dell'istanza di VIA presentata dalla parte *ex art.* 23, commi 1 e 4, D. Lgs. n. 152/2006; considerato, dunque, che nella vicenda per cui è causa tale pubblicazione è avvenuta il 20.2.2023, ne discende che il termine di conclusione dell'odierno procedimento va individuato al 31.7.2023.

L'art. 31, comma 2, c.p.a. stabilisce, poi, che l'azione avverso il silenzio dell'Amministrazione *“può essere proposta fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento”*; ne discende che il giudizio *de quo* poteva essere introdotto entro il termine di un anno a partire dal 31.7.2023 e, quindi, entro il 31.7.2024.

A tale termine deve, tuttavia, aggiungersi un ulteriore slittamento di 31 giorni per anno (cfr., in tal senso, Cons. Stato, IV, n. 499/2014; più di recente, si veda T.A.R. Lazio, Roma, IV-ter, n. 14419/2024), tenuto conto dell'incidenza del periodo di sospensione feriale compreso tra l'1 e il 31 agosto, con conseguente spostamento del termine ultimo di proposizione dell'azione al 1.10.2024.

Ne consegue, dunque, la piena tempestività del ricorso azionato dalla parte, essendo stato lo stesso notificato e depositato dalla Società in data 9.8.2024.

5. Ciò chiarito, nel merito il ricorso è fondato e, pertanto, deve essere accolto alla luce delle argomentazioni che seguono.

6. La Società ricorrente ha lamentato, anzitutto, 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.

6.1. 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 contestato dall'Amministrazione resistente.

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, 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 17.3.2022 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 del 17.3.2022 e dell’avvio della fase di consultazione pubblica in data 20.2.2023, il procedimento non risulta essere stato ancora concluso - come, peraltro, confermato anche dal MASE all’interno dei propri scritti difensivi - 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. 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 del 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* Cons. Stato, IV, sentenza n. 9777/2024), pena una sostanziale *interpretatio abrogans* di tali previsioni.

Va da ultimo evidenziato che, a dispetto di quanto sostenuto dall’Amministrazione (cfr. memoria tardiva *ex art.* 73 c.p.a. del 19.6.2025), nessuna rilevanza può evidentemente assumere, tantomeno sotto il profilo della sopravvenuta improcedibilità del ricorso, la mera intervenuta calendarizzazione dell’attività istruttoria in relazione al progetto di cui si discute (peraltro risultante fissata al primo semestre dell’anno 2026).

7. 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.

8. Quanto infine alle spese del presente giudizio, le stesse seguono la soccombenza e, pertanto, sono da porre a carico del MASE resistente nella misura meglio indicata in dispositivo, nulla dovendo invece disporsi in proposito con riguardo al Ministero della Cultura, trattandosi nel caso di specie - alla luce dell’espressa intestazione del ricorso - di una mera *denuntiatio litis* (cfr. Cons. Stato, IV, n. 1743/2022).

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 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;
- c) nulla sulle spese del Ministero della Cultura.

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

(Omissis)

