

Illegittimità dell'inerzia serbata dall'Amministrazione a fronte dell'istanza per il rilascio del provvedimento di VIA per la realizzazione e l'esercizio di un impianto agri-fotovoltaico

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. II 1° agosto 2025, n. 1002 - Palliggiano, pres.; Dibello, est. - Grupotec Solar Italia 7 s.r.l. (avv. Sticchi Damiani) c. Ministero della Cultura, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ed a. (Avv. distr. Bari).

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

(Omissis)

1. In data 3.08.2022, la Grupotec Solar Italia 7 s.r.l. ha presentato al Ministero per la Transizione Ecologica ("MiTE", oggi Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, "MASE") istanza per il rilascio del provvedimento di Valutazione di Impatto Ambientale ("VIA") ai sensi dell'art. 23 d.lgs. n. 152/2006 ("TUA"), per la realizzazione e l'esercizio di un impianto agri-fotovoltaico denominato "FOG08 - Pezza Quaranta", della potenza di 37,253 MW e delle relative opere di connessione alla RTN, da realizzarsi nel comune di Foggia (FG).

2.- La società deduce che si tratta di un progetto strategico per il raggiungimento degli obiettivi, nazionali ed euro-unitari, di massima diffusione di produzione di energia da fonte rinnovabile, così come previsto nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ("PNRR"), che è infatti qualificato come opera di "pubblica utilità", "indifferibile ed urgente", ai sensi degli artt. 12, co. 1, del d.lgs. n. 387/2003 e 7-bis, co. 2-bis, del TUA. L'impianto costituisce, invero, un'opera strategica ai fini dell'implementazione del PNIEC e del PNRR ai sensi dell'art. 7-bis del TUA, essendo incluso nell'elenco di cui all'Allegato I-bis alla Parte Seconda del TUA (punto 1.2.1).

3.- In data 17 marzo 2023, verificata la completezza della documentazione trasmessa ai fini della procedibilità dell'istanza, il MASE pubblicava tanto la documentazione trasmessa, quanto l'avviso al pubblico, assegnando un termine di trenta giorni per la presentazione di osservazioni e il rilascio dei pareri da parte degli Enti coinvolti nel procedimento. La fase di consultazione del pubblico terminava, dunque, in data 16 aprile 2023.

4.- La società rappresenta di avere registrato, a partire da tale momento, uno stallo nel procedimento de quo, non essendo stato acquisito ancora il parere di competenza della Commissione tecnica PNRR-PNIEC con la conseguenza che il progetto, per ragioni non riconducibili a una condotta inerte della Società proponente risulta in perdurante "istruttoria tecnica CTPNRR-PNIEC".

5.- In data 24 luglio 2024 la ricorrente ha invitato il MASE "a dare sollecito impulso al procedimento di VIA in oggetto, rappresentando fin d'ora che in caso di perdurante inerzia, al fine di tutelare gli investimenti fin qui effettuati, la Scrivente Società si vedrà costretta, suo malgrado, ad agire, anche dinanzi alle competenti Autorità giudiziarie, onde tutelare i propri diritti e interessi".

6.- Il 5 agosto 2024, la Società ha ricevuto una nota con la quale il MASE ha: (i) evidenziato l'"aggravio di incarichi e funzioni che hanno comportato fisiologici ritardi nella gestione delle procedure"; (ii) il Progetto non presenterebbe "alcun criterio ulteriore di preferenza definito dalla legge o suscettibile di essere preso in considerazione dall'amministrazione"; (iii) rilevato ulteriormente che "per il progetto in esame, risulta da acquisire il necessario parere della Commissione tecnica e il necessario parere del Mic". Anche a fronte di tale nota – di tenore evidentemente soprassessorio e/o dilatorio – nonostante l'ampio decorso dei termini previsti dall'art. 25 TUA, ad oggi perdura l'inerzia dell'Amministrazione resistente e, in particolare, della Commissione Tecnica che sta omettendo di pronunciarsi sull'istanza della Società, così determinando una situazione di ingiustificato stallo procedimentale.

7.- La società deducente è insorta avverso il contegno inerte dell'Amministrazione resistente in considerazione del carattere perentorio dei termini previsti dall'art. 25, co. 7, TUA. (cfr., il comma 7 ove si prevede che "[t]utti 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"), chiedendo al T.A.R. di accertare l'illegittimità dell'inerzia serbata dall'Amministrazione resistente, condannando quest'ultima a provvedere.

8.- Ha dedotto I. Violazione e falsa applicazione degli artt. 8, 23 e 25 del D. Lgs. N. 152/2006. Violazione e falsa applicazione degli artt. 20 e 22 del D.lgs. 199/2021. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2 e 6 della L. n. 241/1990. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. Violazione ed elusione del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile. Violazione dei principi del giusto procedimento. Violazione del Regolamento UE/2022/2057. Violazione dell'effetto utile derivante dalla Direttiva UE 2023/2413 – Red III. II. In via subordinata, previa conversione del rito. Sull'illegittimità della nota prot. n. 135005 del 05.08.2024. Violazione e falsa applicazione degli artt. 8, 23 e 25 del D. Lgs. n. 152/2006. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2 e 6 della L. n. 241/1990. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Violazione dei principi di buon

andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. Violazione dei principi del giusto procedimento e del principio di certezza dei tempi dell'azione amministrativa. Violazione ed elusione del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile. Violazione dei principi del giusto procedimento. Violazione del Regolamento UE/2022/2057. Violazione dell'effetto utile derivante dalla Direttiva UE 2023/2413 – Red III.

9.- Il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e il Ministero della cultura si sono costituiti in giudizio per resistere al ricorso.

10.- Il Ministero della cultura ha depositato in giudizio documentazione.

11.- Alla camera di consiglio del 29 aprile 2025, la controversia è stata posta in decisione.

12.- Il Collegio ritiene utile chiarire che tutti i termini del procedimento di VIA si considerano perentori (cfr. art. 25, comma 7, del d.lgs. n. 152/2006) e che le norme in materia ambientale “possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica, purché sia comunque sempre garantito il rispetto del diritto europeo, degli obblighi internazionali e delle competenze delle Regioni e degli Enti locali” (art. 3-bis del citato d.lgs. n. 152/2006). La perentorietà dei termini in esame non viene meno neppure a causa dei “criteri di priorità” nella gestione e trattazione dei diversi progetti presentati, tenuto anche conto che lo stesso legislatore con la recente novella normativa proprio in tema di ordine di trattazione dei cd. “progetti prioritari” (d.l. n. 153/2024, conv. dalla l. n. 191/2024), ha precisato come tale nuova disciplina non pregiudichi “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, d.lgs. n. 152/2006). Si osserva, peraltro, che l'esistenza di un cospicuo numero di istanze sottoposte all'esame dei competenti uffici non può assumere rilievo posto che «così come “non possono essere adottati tra i motivi che ostano all'accoglimento della domanda inadempienze o ritardi attribuibili all'amministrazione” (art. 10-bis, ultimo periodo, legge n. 241 del 1990), allo stesso modo non possono essere adottate tra i motivi che ostano alla conclusione tempestiva di un procedimento eventuali disfunzioni organizzative interne agli uffici, potendo queste assumere un qualche rilievo solo in termini di eventuale esimente di responsabilità personale in capo al singolo funzionario o dirigente» (Cons. Stato n. 9791/2024).

13.- Inoltre, devono ritenersi applicabili anche al procedimento di VIA gli istituti di semplificazione o di superamento implicito dell'inerzia di altre amministrazioni coinvolte. Sul punto, peraltro, la Sezione ha già avuto modo di esprimersi con due recenti pronunciamenti (n. 1264/2024 e n. 500/2024) dai quali non vi è ragione di discostarsi. Innanzitutto, occorre richiamare il dettato normativo di cui all'art. 25, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, concernente, per l'appunto, la valutazione degli impatti ambientali e il provvedimento di VIA. A mente di tale norma, “L'autorità competente valuta la documentazione acquisita tenendo debitamente conto dello studio di impatto ambientale, delle eventuali informazioni supplementari fornite dal proponente, nonché dai risultati delle consultazioni svolte, delle informazioni raccolte e delle osservazioni e dei pareri ricevuti a norma degli articoli 24 e 32. 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 disposizione va coordinata con le previsioni di cui all'art. 17-bis della l. n. 241/1990, il quale prevede e disciplina un meccanismo di silenzio assenso nei casi in cui, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di Amministrazioni pubbliche, sia prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati nell'ambito del relativo procedimento. Come chiarito dal Consiglio di Stato, peraltro, l'applicabilità di siffatto meccanismo, in quanto paradigma generale dell'azione amministrativa nei rapporti tra Amministrazioni pubbliche, non può essere revocata in dubbio ogniqualvolta il procedimento amministrativo sia destinato a concludersi con una decisione “pluristrutturata” (nel senso che la decisione finale da parte dell'Amministrazione procedente richieda per legge l'assenso vincolante di un'altra Amministrazione): “il silenzio dell'Amministrazione interpellata, che rimanga inerte non esternando alcuna volontà, non ha più l'effetto di precludere l'adozione del provvedimento finale ma è, al contrario, equiparato ope legis a un atto di assenso e consente all'Amministrazione procedente l'adozione del provvedimento conclusivo. La portata generale di tale nuovo paradigma fornisce una importante indicazione sul piano applicativo dell'art. 17-bis, poiché ne consente una interpretazione estensiva, quale che sia l'amministrazione coinvolta e quale che sia la natura del procedimento pluristrutturato” (Cons. Stato, Adunanza della Commissione speciale, 23 giugno 2016, parere n. 1640).

14.- Aggiungasi che in relazione al rilascio del provvedimento di VIA, l'art. 25, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152/2006 (applicabile nel procedimento per cui è causa) prevede la seguente scansione temporale: espressione della Commissione PNRR-PNIEC entro 30 giorni dalla conclusione della fase di consultazione di cui all'art. 24 e comunque entro 130 dalla data di pubblicazione della documentazione di cui all'art. 23; nei successivi 30 giorni il direttore generale del Ministero della transizione ecologica (oggi MASE, cioè Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica) adotta il provvedimento di VIA, previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura (MIC) entro il termine di 20 giorni, fatto salvo quanto previsto dall'art. 22, comma, 1, lett. a), del d.lgs. n. 199/2021. Ciò posto, deve evidenziarsi che il “concerto” con il MIC si inserisce in una fase successiva rispetto all'attuale stasi procedurale, posto che nell'odierno contenzioso si lamenta innanzitutto la mancata determinazione da parte della Commissione tecnica PNRR-PNIEC (quale atto presupposto del provvedimento finale di VIA, il quale, a sua volta “intercetta” anche l'intervento del MIC). Inoltre, proprio il citato comma 2-bis dell'art. 25 del d.lgs. n. 152/2006 (nel

secondo periodo) statuisce che, in relazione al predetto “concerto” del MIC, è comunque “fatto salvo quanto previsto dall'articolo 22, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199”. Tale ultima disposizione prevede che “nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili su aree idonee, ivi inclusi quelli per l'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante. Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere non vincolante, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione”. Così ricostruito il quadro normativo in rilievo nel procedimento in esame, non può quindi residuare alcun dubbio sul fatto che l'Amministrazione sia incorsa certamente in una ipotesi di inerzia censurabile. La conclusione si impone tenendo conto della natura meramente interlocutoria o, per meglio dire, soprassessoria della nota con la quale il Mase ha dato riscontro al sollecito trasmesso dalla società deducente. Il richiamo alla sussistenza di criteri di priorità nell'esame dei procedimenti concernenti impianti agrivoltaici -di potenza consistente- non esime dall'obbligo di conclusione del procedimento posto in capo alle Amministrazioni e non comporta la sospensione dell'iter procedimentale, non prevista espressamente dalla normativa. Né può valere l'assunto secondo il quale “Dal combinato disposto delle citate disposizioni normative si evince che il Direttore Generale del MASE può adottare il provvedimento di VIA, recepiti i pareri delle Amministrazioni coinvolte, solo previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura”, dal momento che devono trovare applicazione i meccanismi di silenzio devolutivo di cui all'articolo 17-bis della legge 241 del 1990., già analizzati.

15.- In conclusione, i termini procedurali di cui all'art. 25 del d.lgs. n. 152/2006 non sono stati rispettati, pertanto, il ricorso va accolto, dovendo le Amministrazioni resistenti, ciascuna per quanto di competenza, determinarsi sull'istanza della Società ricorrente.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate 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 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 € 1500,00, oltre accessori e rifusione del contributo unificato.

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

(Omissis)