

# Illegittimità del silenzio serbato per l'avvio del procedimento di valutazione dell'impatto ambientale per la costruzione ed esercizio di un impianto agrivoltaico

T.A.R. Sardegna, Sez. I 25 settembre 2025, n. 761 - Buricelli, pres.; Serra, est. - Giojana S.r.l. (avv.ti Giuliani, Narducci, Ostan) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

**Ambiente - Illegittimità del silenzio serbato per l'avvio del procedimento di valutazione dell'impatto ambientale per la costruzione ed esercizio di un impianto agrivoltaico.**

(Omissis)

## FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in epigrafe, la Giojana s.r.l. ha adito l'intestato Tribunale al fine di veder accertata l'illegittimità del silenzio serbato dal MASE rispetto all'obbligo di provvedere in relazione all'adozione del provvedimento di Valutazione di Impatto Ambientale ("VIA") a fronte dell'istanza ai sensi dell'art. 23 del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i. del 23 maggio 2023 per la costruzione ed esercizio di un impianto per la produzione di energia elettrica da fonte solare, in configurazione agro-voltaica, avente una potenza pari a 83,3 MW e delle relative opere di connessione alla rete elettrica da realizzarsi nel territorio della Provincia di Oristano, nei Comuni di Solarussa, Siamaggiore, Simaxis ed Oristano.

In data 1.6.2023, il MASE dichiarava la procedibilità dell'istanza di VIA e in data 1 luglio 2023 si concludeva la fase di consultazione al pubblico. Tuttavia, stante le osservazioni della Regione Sardegna, la ricorrente ha depositato documentazione integrativa e il MASE ha proceduto, in data 21 novembre 2023 alla pubblicazione della medesima unitamente al relativo avviso al pubblico redatto ai sensi dell'art. 24, comma 5 del Codice dell'Ambiente; in data 6 dicembre 2023 si è conclusa la seconda fase di consultazione al pubblico.

2. Data la perdurante inerzia del MASE nel concludere il procedimento, la ricorrente ha presentato l'odierno ricorso avverso il silenzio, domandando di accertare e dichiarare l'illegittimità dell'inerzia del Ministero a fronte dell'istanza di VIA ex art. 23 del d.lgs. n. 152 del 2006 (T.U.A.) presentata dalla Società, e dei successivi solleciti a provvedere e, in particolare, a fronte della condotta concretatasi nell'omesso rilascio degli atti e provvedimenti di competenza ai fini del provvedimento di VIA e, per l'effetto, per aver impedito la conclusione del procedimento. La ricorrente ha concluso chiedendo di condannare il MASE a rilasciare i provvedimenti di competenza ex artt. 23 e 25 T.U.A. e, nella specie, a concludere il procedimento.

A sostegno della domanda, richiamati i termini di cui all'art. 25 del T.U.A. e la loro natura (perentoria: v. art. 25 cit., comma 7), la ricorrente evidenzia come, nel caso di specie, risultino spirati il termine di trenta giorni dalla conclusione della fase di consultazione del pubblico e il termine di 130 giorni dalla data di pubblicazione della documentazione, senza che la Commissione Tecnica PNRR PNIEC abbia espresso il proprio parere di competenza e/o abbia predisposto lo schema di provvedimento di VIA. Nel ricorso si segnala inoltre come rientri nella competenza dello stesso MASE anche la fase istruttoria in sede di Commissione tecnica PNRR-PNIEC, dato che la Commissione è incardinata presso tale Ministero.

3. Resiste in giudizio il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, che ha eccepito unicamente l'improcedibilità del ricorso per un profilo fattuale: in tal senso, ha evidenziato il MASE che *"la Società proponente, con nota acquisita il 27 marzo 2025, ha presentato ulteriori elaborati progettuali, rappresentando l'intervenuta la necessità di fornire integrazioni volontarie a completamento dell'istanza (nello specifico: documentazione inerente il Piano Tecnico delle Opere di rete validato da Terna S.p.A.). L'Amministrazione ha pertanto adempiuto agli oneri di pubblicazione (art. 24, quinto comma, D.lgs. 152/2006), con conseguente riapertura dei termini per le consultazioni e per le successive controdeduzioni della Società. All'esito di tali incombenze, l'istanza, come integrata, sarà sottoposta all'esame istruttorio degli organi a ciò preposti"*, per cui *"la sopravvenuta integrazione dell'istanza ed il contegno attivo tenuto dall'Amministrazione in relazione alla stessa determinano il venir meno dell'interesse alla decisione del ricorso"* (p. 2 memoria).

4. La ricorrente ha depositato memoria di replica con la quale, in relazione a tale profilo, ha evidenziato che:

- *"la documentazione volontaria inoltrata riguarda esclusivamente il PTO, per il quale il gestore di rete ha rilasciato il proprio benestare solo successivamente alla presentazione del ricorso. L'aggiornamento delle tavole progettuali ha carattere meramente tecnico e concerne il layout della stazione di trasformazione al quale sarà aggiunto un trasformatore e i cabinati necessari nonché il tratto finale dell'elettrodotto interrato in AT che collega la stazione di trasformazione al punto di connessione già esistente presso la SE di Oristano"*;

- *"queste integrazioni potevano essere oggetto di una semplice comunicazione al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica anche successiva all'ottenimento della VIA. In tale contesto, la scelta di anticiparne la comunicazione*

*alle resistenti ha comunque carattere di attività ancillare e non apporta alcun elemento di valutazione aggiuntivo o innovativo rilevante ai fini dell'istruttoria ancora pendente";*

*- "la pubblicazione della documentazione sul Portale del MASE, nonché il conseguente avvio di una nuova fase di consultazione con il pubblico risulta essere superfluo, atteso che, come anticipato, i contenuti delle integrazioni non introducono aspetti di rilievo ambientale tali da renderne necessaria la valutazione in sede di VIA" (pp. 2-3).*

5. All'udienza camerale del 14.5.2025 la causa è stata rinviata essendo *in itinere* il procedimento di VIA, ma, non essendo stato concluso il procedimento, alla camera di consiglio del 24 settembre 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Preliminarmente, deve essere respinta la nuova istanza di rinvio della trattazione della causa formulata dalla parte resistente, per poter verificare *gli sviluppi procedurali*, poiché non supportata dalle eccezionali ragioni che l'art. 73, comma 1 *bis* c.p.a. richiede, e anche alla luce della circostanza per cui eccezionalmente un rinvio della decisione era già stato disposto e nelle more non è stato comunque concluso il procedimento (per una precedente pronuncia della Sezione in tema di non accoglibilità di istanza di rinvio pare opportuno richiamare la sentenza TAR Sardegna, I, n. 570 del 2025, p. 12.).

7. Il tema controverso nel presente giudizio, alla luce della superiore espositiva, attiene unicamente alla valutazione circa la natura dell'atto con cui il MASE ha ritenuto di riaprire l'istruttoria, mediante una nuova fase di consultazione con il pubblico, a seguito della documentazione integrativa depositata dalla ricorrente il 27 marzo 2025 e, perciò, se tale condotta determini un idoneo riscontro provvedimentale tale da far cessare l'inerzia e determinare la sopravvenuta carenza di interesse alla decisione.

8. E tuttavia, rileva il Collegio che, a prescindere dall'effettiva legittimità o meno della condotta del Ministero, al momento della camera di consiglio fissata per la decisione, risultano spirati il termine di trenta giorni dalla conclusione della fase di consultazione del pubblico (30 aprile 2025) e il termine di 130 giorni dalla data di pubblicazione della documentazione, anche considerando come riferimento il deposito della documentazione integrativa da parte della ricorrente e la conclusione della nuova fase di consultazione con il pubblico.

Ne discende perciò che la documentazione integrativa citata e la conseguente riapertura del procedimento non è di per sé ostativa alla valutazione della perdurante inerzia del MASE nella definizione del procedimento che resta comunque avviato con l'originaria istanza, per quanto riaperto a seguito della documentazione integrativa.

Non vi è dunque, come eccepito dall'amministrazione, sopravvenuta carenza di interesse alla decisione del ricorso, posto che, in ogni caso, ad oggi permane il silenzio dell'amministrazione poiché il riscontro derivante dalla riapertura del procedimento, quand'anche astrattamente idoneo a far venire meno il silenzio originario, avrebbe comunque ormai necessitato di un provvedimento espresso – che peraltro naturalmente deve essere adottato sull'istanza originaria, per quanto integrata – che non è, invece, stato adottato.

9. Perciò, se così è, non può che trovare applicazione anche al presente giudizio l'orientamento consolidato di questo Tribunale e della giurisprudenza amministrativa, che si riporta di seguito, per quanto l'amministrazione non abbia spiegato difese sul punto.

10. La normativa di riferimento, rappresentata dall'art. 25 del D.Lgs. n. 152 del 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 predetto decreto. In particolare l'art. 25, comma 2-bis del D.Lgs. n. 152 del 2006, prevede che *"(...) 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. (...)".*

11. Il Collegio evidenzia come in fattispecie in tutto analoghe a quella oggi all'esame, la giurisprudenza ha precisato che *"il silenzio serbato dal Ministero 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 del 2006. Il carattere perentorio di tali termini non è revocabile in dubbio, 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 del 2006, la mancata espressione dei previsti pareri nei termini ovvero l'espressione di pareri negativi, non elidono l'obbligo di una pronunzia espressa da parte del M.A.S.E."* (v., *ex multis*, TAR Sardegna sez. 1<sup>a</sup>, 24 luglio 2025, n. 663; 16 maggio 2025, n. 447; 11 aprile 2025, n° 310 e 15 luglio 2024 n° 547; T.A.R. Puglia, Bari, II, n. 500/2024 e in senso analogo, *ex multis*, T.A.R. Sicilia, Palermo, V, n. 1728/2024; T.A.R. Piemonte, Torino, II, n.

219/2024; T.A.R. Puglia, Lecce, II, n. 588/2024; T.A.R. Puglia, Bari, II, n. 1429/2023; T.A.R. Lazio Roma, Sez. III, Sent., 21/06/2024, n. 12670).

12. Conclusivamente, e per le suesposte considerazioni, il ricorso deve essere accolto, dovendosi dichiarare l'illegittimità del silenzio serbato dal Ministero dell'Ambiente sulla richiesta di VIA presentata dalla Giojana S.r.l. per la realizzazione e l'esercizio di un impianto per la produzione di energia elettrica da fonte solare, in configurazione agro-voltaica, avente una potenza pari a 83,3 MW e delle relative opere di connessione alla rete elettrica da realizzarsi nel territorio della Provincia di Oristano, nei Comuni di Solarussa, Siamaggiore, Simaxis ed Oristano.

Per l'effetto, deve ordinarsi:

- alla Commissione Tecnica PNRR-PNIEC la predisposizione - senza vincolo di contenuto - dello schema di provvedimento di VIA entro 60 giorni dalla comunicazione della presente sentenza;
- al Direttore generale della Transizione ecologica del MASE, l'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento entro i successivi 60 giorni decorrenti dalla ricezione dello schema da parte della suddetta Commissione;
- l'adozione da parte del Capo del Dipartimento Sviluppo Sostenibile del Ministero, quale titolare del potere sostitutivo, ai sensi dell'art. 25, comma 2-quater del Testo Unico dell'Ambiente, dei provvedimenti sopra descritti entro i successivi 60 giorni in caso di ulteriore inadempimento degli organi ordinariamente competenti.

13. Il particolare contesto nel quale le amministrazioni coinvolte sono state chiamate ad operare giustifica, peraltro, la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara l'illegittimità del silenzio serbato dal MASE sulla richiesta di VIA presentata dalla Giojana S.r.l. per la realizzazione e l'esercizio di un impianto per la produzione di energia elettrica da fonte solare, in configurazione agro-voltaica, avente una potenza pari a 83,3 MW e delle relative opere di connessione alla rete elettrica da realizzarsi nel territorio della Provincia di Oristano, nei Comuni di Solarussa, Siamaggiore, Simaxis ed Oristano.

Per l'effetto, ordina alla Commissione Tecnica PNRR-PNIEC la predisposizione -senza vincolo di contenuto- dello schema di provvedimento di VIA entro 60 giorni dalla comunicazione della presente sentenza; al Direttore generale della Transizione ecologica del Ministero dell'Ambiente l'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento entro i successivi 60 giorni decorrenti dalla ricezione dello schema da parte della suddetta Commissione, e l'adozione da parte del Capo del Dipartimento Sviluppo Sostenibile del Ministero, quale titolare del potere sostitutivo, ai sensi dell'art. 25, comma 2-quater del Testo Unico dell'Ambiente, dei provvedimenti sopra descritti entro i successivi 90 giorni in caso di ulteriore inadempimento degli organi ordinariamente competenti.

Spese compensate.

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

*(Omissis)*