

Illegittimità dell'inerzia serbata dall'Amministrazione a fronte dell'istanza per il rilascio del provvedimento di VIA relativamente al progetto di un impianto fotovoltaico

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. II 24 ottobre 2025, n. 1207 - Palliggiano, pres.; Dibello, est. - Tep Renewables Foggia 3 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 per il rilascio del provvedimento di VIA relativamente al progetto di un impianto fotovoltaico.

(Omissis)

1.- Con il ricorso principale, proposto ai sensi degli articoli 31 e 117 del codice del processo amministrativo, la società Tep Renewables Foggia 3 s.r.l. chiedeva al Tar: a) l'accertamento e la declaratoria dell'illegittimità dell'inerzia serbata dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica a fronte dell'istanza per il rilascio del provvedimento di VIA ex art. 23 e ss. del d.lgs. n. 152/2006, presentata dalla società Tep Renewables Foggia 3 S.r.l. in data 22 febbraio 2022 relativamente al progetto di impianto fotovoltaico di potenza pari a 131,7 MW sito nel Comune di Ascoli Satriano (ID n. 8138); b) in ogni caso, l'accertamento dell'illegittimità dell'inerzia serbata dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica a fronte della diffida trasmessa dalla Società in data 17.6.2024 (doc. 1); c) nonché l'accertamento della formazione del silenzio assenso quanto all'atto di assenso di competenza del Ministero della Cultura ai sensi del combinato disposto degli artt. 25, co. 2-bis, del d.lgs. n. 152/2006, e dell'art. 17-bis della legge n. 241/1990; d) e la condanna del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica a rilasciare il provvedimento di VIA ex art. 25 del d.lgs. n. 152/2006.

2.- La società riferisce

-di avere presentato, in data 22 febbraio 2022, al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE, all'epoca Ministero della Transizione Ecologica) l'istanza per l'avvio del procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. n. 152/2006, relativa al progetto di impianto fotovoltaico di potenza pari a 131,7 MW sito nel Comune di Ascoli Satriano (di seguito "Progetto");

-che il progetto – oltre ad avere ad oggetto un intervento "di pubblica utilità" ed "indifferibile ed urgente" (ex art. 12, co. 1, del d.lgs. n. 387/2003 e art. 7-bis, co.2-bis, del d.lgs. n. 152/2006) – costituisce 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 del TUA (cfr. punto 1.2.1), ed è qualificato di interesse pubblico prevalente dal Regolamento UE n. 2577/2022;

-che con nota del 22.11.2022 il MASE ha comunicato la procedibilità dell'istanza e l'avvenuta pubblicazione nel proprio sito web della documentazione progettuale (doc. 2);

- che, conclusasi la fase istruttoria e la fase di consultazione del pubblico, la Commissione Tecnica PNRR-PNIEC del MASE ha espresso il parere n. 239 del 7.12.2023, recante giudizio favorevole di compatibilità ambientale del Progetto (doc. 3).

3.- La deducente evidenzia inoltre

-che successivamente al parere favorevole della CT VIA del MASE, il procedimento sarebbe entrato in una fase di assoluto stallo e rappresenta altresì di avere appreso dal portale istituzionale che lo stesso procedimento sarebbe risultato ancora in stato di "Parere CT VIA emesso, in attesa parere MIBACT", come da *screenshot* allegato;

-che, con nota trasmessa al MASE in data 17.6.2024 (doc. 1), la Società ha diffidato il Ministero a concludere il procedimento, evidenziando l'intervenuto decorso dei termini perentori previsti della legge, con conseguente formazione del concerto del MiC per silenzio, riportandosi a quanto statuito dal TAR con sentenza n. 500/2024;

-che la diffida non ha avuto alcun riscontro.

4.- Ritenendo illegittima l'inerzia serbata dal MASE, la società ha quindi proposto il ricorso in esame rammentando il carattere perentorio dei termini previsti dall'art. 25, comma 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, come già detto, di accertare l'illegittimità dell'inerzia serbata dall'Amministrazione resistente e per l'effetto condannarla a provvedere, articolando motivi: I. *Sulla inerzia del MASE a concludere il procedimento e sulla formazione del silenzio assenso del concerto del Ministero della Cultura.* Violazione e falsa applicazione degli artt. 8, 23 e 25, co. 2-bis e 7, del d.lgs. n. 152/2006. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2 e 17-bis 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. II. *Sulla illegittimità sotto altri profili dell'inerzia del MASE.* Violazione e falsa applicazione dell'art. 25, co. 1 e 7, del D.lgs. n. 152/2006. Violazione e falsa applicazione degli

artt. 1 e 2 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/2022/2577. Violazione dell'effetto utile derivante dalla Direttiva UE 2023/2413. Violazione e falsa applicazione della Direttiva UE 2018/2001 e della direttiva 2009/28/CE. III. *Sulla condanna dell'Amministrazione a provvedere.*

5.- Il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e il Ministero della cultura si sono costituiti in giudizio con atto depositato il 13 settembre 2024. Il Ministero della cultura ha depositato documentazione istruttoria.

6.- In prossimità della camera di consiglio fissata per la trattazione dell'istanza cautelare connessa ai motivi aggiunti la società, previa consultazione del portale istituzionale del MASE, in data 30 gennaio 2025, è venuta a conoscenza che lo stato procedura è mutato in *"procedimento in corso presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri"*, come da screenshot allegato.

7.- La deducente riferisce altresì di avere preso atto del parere da parte del MIC in data 18.10.2024 (mai comunicato alla Società) e di avere presentato istanza di accesso agli atti evidenziando di aver appreso il mutamento dello stato procedura e chiedendo quindi l'ostensione degli atti e provvedimenti con cui il MASE ha rimesso la definizione della procedura in Consiglio dei ministri (doc. 5).

8.- A seguito dell'accesso agli atti, la Società, oltre a ricevere gli atti con cui il MASE ha disposto la rimessione (senza considerare l'intervenuta formazione del silenzio assenso, già evidenziata dalla Società), espone di avere acquisito un documento decisivo, ossia la nota del 28.12.2023 con cui il MASE ha trasmesso al MIC il parere della Commissione Tecnica (doc. 6), documento che certificherebbe l'abnorme tardività del parere del MIC, espresso a distanza di circa 10 mesi dalla ricezione del parere della Commissione Tecnica.

9.- Sono stati quindi proposti motivi aggiunti con i quali la Tep Renewables Foggia 3 s.r.l. impugna tutti gli atti indicati in epigrafe dal momento che il MASE avrebbe imposto un illegittimo aggravio procedimentale mentre avrebbe dovuto rilasciare il provvedimento di VIA senza deferire la questione in Consiglio dei ministri.

10.- A sostegno dei motivi aggiunti sono stati articolati motivi I. *Sulla tardività del parere del Ministero della Cultura e sulla illegittimità della rimessione del procedimento in Consiglio dei Ministri. Sulla condanna del MASE al rilascio della VIA.* Violazione e falsa applicazione della legge n. 400/1988. Violazione e falsa applicazione degli artt. 8, 23 e 25, co. 2-bis e 7, del d.lgs. n. 152/2006. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2 e 17-bis 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.

11.- Alla camera di consiglio del 29 aprile 2025, il Presidente ha dato avviso alle parti, ai sensi dell'art. 73, comma 3, del Codice del processo amministrativo, della possibile declaratoria di improcedibilità del ricorso introduttivo, proposto avverso il silenzio serbato dall'Amministrazione ai sensi dell'art. 117 c.p.a., per sopravvenuta carenza di interesse. Disposta la prosecuzione della discussione limitatamente all'istanza cautelare formulata con il ricorso per motivi aggiunti, è stato dato avviso alle parti della facoltà di definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'art. 60 del medesimo Codice. Le parti nulla hanno osservato. La controversia è quindi passata in decisione.

12.- Il ricorso introduttivo del giudizio deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse. La declaratoria di improcedibilità consegue al venir meno dell'inerzia del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica- titolare del potere di provvedere sull'istanza della deducente e sulla successiva diffida a provvedere- nella parte in cui è stata assunta la decisione di rimettere la questione concernente la valutazione di impatto ambientale del progetto della ricorrente al Consiglio dei ministri. E' infatti evidente che l'interesse pretensivo azionato dalla ricorrente si focalizzi ormai sul o, meglio, sui provvedimenti e atti sopravvenuti al contegno inerte, fatti oggetto di specifiche censure da parte della Tep Renewables.

13. Quanto al merito dei motivi aggiunti essi sono meritevoli di accoglimento. E' fondata, in primo luogo, la censura con la quale la deducente lamenta l'illegittima rimessione del procedimento in Consiglio dei Ministri. Si rammenta, a tal riguardo, che, secondo l'articolo 5, comma 2, lett. c-bis) della legge n. 400 del 1988 può essere deferita al Consiglio dei Ministri *"la decisione di questioni sulle quali siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti in ordine alla definizione di atti e provvedimenti"*. In questa prospettiva, il Capo di gabinetto del Ministero dell'ambiente e della Sicurezza Energetica, con nota dell'8 novembre 2024, movendo dal presupposto di un dissenso tra amministrazioni, emerso in sede di valutazione di impatto ambientale, ha espressamente richiesto *"...la rimessione alla delibera del Consiglio dei Ministri, ai fini della relativa definizione della procedura VIA"*; ciò, conformemente alla proposta sulle modalità di prosecuzione del procedimento, contenuta nella precedente nota del Capo dipartimento del Dipartimento sviluppo sostenibile del MASE, del 30 ottobre 2024. La decisione di devolvere la questione al Consiglio dei ministri presupponeva, tuttavia, che i pareri contrastanti in materia fossero stati validamente formulati dalle Amministrazioni. Come correttamente argomentato dalla difesa della ricorrente, nel caso in esame deve, invece, ritenersi acclarata la tardività del parere negativo di compatibilità ambientale espresso dalla competente Soprintendenza speciale per il piano nazionale di ripresa e resilienza presso il Ministero della cultura, in dissenso rispetto al precedente parere favorevole

pronunciato dalla Commissione tecnica PNRR-PNIEC, quale organo del MASE. Il parere del MIC è stato reso, infatti, il 18 ottobre 2024 oltre il termine perentorio di 20 giorni dalla ricezione del parere del MASE acquisito il 28 dicembre 2023. L'intempestivo parere da parte del MIC rendeva il dissenso tra Amministrazioni improduttivo degli effetti suoi propri. Per questa ragione è senz'altro illegittima sia la decisione di rimettere la questione al Consiglio dei ministri datata 8 novembre 2024, sia la presupposta nota del 30 ottobre 2024 per violazione dell'articolo 5 della legge n. 400 del 1988, non essendo configurabile un dissenso conforme al modello legale tipico descritto dalla norma; risulta violato anche l'articolo 1, comma 2 della legge n. 241 del 1990 che impedisce all'Amministrazione procedente di aggravare il procedimento dal momento che la devoluzione al Consiglio dei ministri della decisione comportava senza dubbio una complessità ulteriore del procedimento di VIA.

14.- Occorre, peraltro, porre l'accento sul fatto che nella fattispecie concreta deve trovare applicazione il peculiare istituto del silenzio-assenso orizzontale – tra Amministrazioni- contemplato dall'articolo 17-bis della legge n. 241 del 1990. Si premette, in proposito, che secondo l'articolo 25, comma 2-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006, il provvedimento di Valutazione di impatto ambientale, di competenza del Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, richiede l'acquisizione del previo concerto del Ministero della cultura entro il termine di venti giorni, come già rilevato. L'inutile decorso del termine fa sì che il concerto del MIC si formi per effetto del silenzio assenso. Ciò discende dall'articolo 17-bis della legge 241 del 1990. La disposizione normativa richiamata, dopo aver stabilito entro quali termini deve intervenire l'assenso o il concerto dell'Amministrazione, recita *“Decorsi i termini di cui al comma 1 senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito”*. Di particolare rilievo la previsione secondo la quale *“Le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano anche ai casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di amministrazioni pubbliche.”* L'articolo 17-bis della legge 241 del 1990 è stato quindi disatteso in quanto invece di ritenere formato l'assenso del MIC *per silentium*, il MASE ha illegittimamente valorizzato il tardivo parere del MIC traendone la conseguenza di un dissenso tra amministrazioni. Nella fattispecie concreta, il concerto del MIC si è, invece, formato, come già detto, per effetto del silenzio assenso. Ripercorrendo le scansioni del procedimento in esame, va infatti detto che il 7 dicembre 2023 la Commissione tecnica PNRR-PNIEC ha espresso parere favorevole con prescrizioni circa la compatibilità ambientale del progetto della ricorrente; mentre il Ministero della cultura, con nota prot. 30184-P del 18/10/2024, acquisita in pari data dal MASE, ha trasmesso il proprio parere tecnico di competenza, negativo, a termini ormai inesorabilmente spirati. Va quindi accolta la relativa domanda di accertamento della formazione del silenzio assenso quanto all'atto di assenso di competenza del MIC ai sensi del combinato disposto degli articoli 25, comma 2-bis, del decreto legislativo n. 152 del 2006, e dell'articolo 17-bis della legge n. 241/1990.

15.- La società ha peraltro impugnato con motivi aggiunti il parere espresso dal Ministero della Cultura con nota prot. 30184-P del 18 ottobre 2024, e ne ha chiesto l'annullamento al Tar nonché la declaratoria di illegittimità e inefficacia essendo intervenuto tardivamente. Ritiene il Collegio che il parere vada annullato in quanto illegittimo per difetto di motivazione e di istruttoria. Il parere tecnico istruttorio in argomento precisa, tra l'altro, che *“con riferimento all'art. 20, comma 8, lettera c-quater del D.lgs n.199/2021 e ss.mm.ii., l'impianto non risulta collocato in area idonea in quanto: parte del campo FV S2, risulta ubicato ad una distanza inferiore ai 500 m dalla Tenuta Palazzo d'Ascoli (secc. XXVIII) individuato catastalmente fg. 23 p.lla 203, sottoposto a vincolo di tutela diretta con D.M. 02/04/1984; nello specifico a distanza di 140m dal Palazzo, e per un tratto sullo stesso confine della tenuta, denominata Defese de razze Reale d'Ascoli (UCP – stratificazione insediativa – siti storico culturali); il campo FV S3a e parte dei campi FV S2 e S3c risultano ubicati ad una distanza inferiore ai 500 m dal Regio Tratturello Cervaro Candela Sant'Agata, percorso tutelato ai sensi della Parte II del D.Lgs. n. 42/2004 con DM 22/12/1983”*. Si premette, ancora in sintesi, che il parere negativo è stato reso sulla base delle seguenti criticità: a) l'interferenza dell'impianto su una serie di aree vincolate paesaggisticamente o di pregio culturale; b) la collocazione dell'impianto all'interno di contesti paesaggistici oggetto di tutela nel PPTR; c) la crescente espansione degli impianti fotovoltaici su aree agricole con perdita netta di suolo fertile e permeabile, alterazione microclimatica e perdita di habitat per specie vegetali e animali; d) la finalità perseguita dal PPTR di disincentivare l'installazione a terra del fotovoltaico. Il Collegio ritiene di poter richiamare le motivazioni della sentenza n. 382 del 2025, con la quale la Sezione ha avuto occasione di pronunciarsi in merito ad analogo parere negativo di compatibilità ambientale basato, in estrema sintesi, sulla inidoneità delle aree scelte per la localizzazione di un impianto fotovoltaico a terra. In quella circostanza, si è rimarcata la necessità di evidenziare che *“ il Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR), diversamente da quanto sostenuto nell'atto gravato, non pone un divieto assoluto alla collocazione di impianti fotovoltaici a terra...le motivazioni poste alla base del gravato parere del MIC si rivelano, quindi, frutto di un'insufficiente istruttoria; tanto più che il Ministero stesso non si è fatto carico di prospettare alcuna soluzione alternativa o proposta di mitigazione, in violazione dei principi di leale interlocuzione con il privato e di collaborazione con le altre amministrazioni coinvolte nel procedimento”*. Deve aggiungersi che, nel caso di specie, la stessa società proponente ha descritto alcune opere di mitigazione e di compensazione ambientale che non sono state adeguatamente valutate dal MIC. Emerge da tanto un deficit istruttorio che rende il parere illegittimo.



16.- Alla stregua delle argomentazioni su esposte, i motivi aggiunti sono accolti. Le spese processuali seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, così provvede:

-dichiara improcedibile il ricorso principale;

-accoglie i motivi aggiunti e, per l'effetto,

annulla le note del 30 ottobre 2023 e dell'8 novembre 2023;

annulla il parere del 18 ottobre 2024.

Condanna il MASE ed il MIC al pagamento delle spese processuali che liquida nella complessiva misura di € 1500,00, in favore della parte ricorrente, oltre al recupero del contributo unificato e agli accessori come per legge.

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

(Omissis)

