

ENERGIA: T.A.R. Puglia - Bari, Sezione Seconda, Sentenza 9 settembre 2025, n. 1063

1. Procedimento di V.I.A. -Termini – Perentorietà – Sussiste -Inderogabilità – Ragioni.

2. Procedimento di V.I.A. -Termini – Perentorietà – Sussiste -Inderogabilità - Cospicuo numero di istanze sottoposte all’esame dei competenti uffici -Irrilevanza – Ragioni.

3. Procedimento di V.I.A. -Istituti di semplificazione o di superamento implicito dell’inerzia di altre amministrazioni coinvolte – Applicabilità –Ragioni.

4. Procedimento di V.I.A. – Fasi dell’unitario procedimento -Scansione tempone delle singole fasi -Individuazione.

5. Procedimento di V.I.A. –“concerto” del MIC: parere obbligatorio non vincolante – Decorso del termine per l’espressione del parere - Obbligo dell’amministrazione di provvedere sull’istanza -Sussiste.

1. 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). Ciò non può essere scalfito neppure dalla sussistenza di “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).

2. 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 adottati 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).

3. 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 ogniquale volta 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).

4. in relazione al rilascio del provvedimento 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.

5. 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”*.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e del Ministero della cultura;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 13 maggio 2025 il dott. Danilo Cortellessa e udito l'avv. dello Stato Roberto Iacoviello, per la difesa erariale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Pacifico Aragonite s.r.l. (di seguito anche Società) ha agito per l'accertamento e la declaratoria dell'illegittimità dell'inerzia serbata dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) a fronte dell'istanza avanzata in data 11 luglio 2023, concernente il rilascio del provvedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) ex art. 25 del d.lgs. n. 152/2006 (norme in materia

ambientale – di seguito anche codice dell’ambiente o TUA), per la realizzazione e l’esercizio di un impianto agrivoltaico, denominato "Aragonite", della potenza pari a 45,6 MW, da realizzarsi nel territorio dei Comuni di Ascoli Satriano (FG) e di Cerignola (FG), in località “Borgo Libertà”, e delle relative opere di connessione. Ha dedotto che l’impianto in questione rientra nelle categorie di interventi la cui realizzazione è stata ritenuta dal legislatore di interesse prioritario ai fini del raggiungimento degli obiettivi fissati nel piano nazionale integrato per l’energia e il clima (PNIEC).

1.1. I passaggi procedurali all’esito dei quali si sarebbe determinata l’inerzia per cui è causa possono essere così scanditi:

i) in data 11 luglio 2023, la Società ha trasmesso l’istanza di avvio del procedimento di VIA, ai sensi dell’art. 23 del TUA;

ii) in data 6 settembre 2023, il MASE ha richiesto alla Società il perfezionamento della documentazione presentata unitamente all’istanza;

iii) in data 4 ottobre 2023, la Società ha inviato mezzo posta elettronica certificata la documentazione integrativa richiesta dal MASE, comprensiva di documentazione attestante che l’area interessata dall’impianto risulta essere idonea *ex lege* all’installazione dell’impianto in base a quanto previsto dall’art. 20, comma 8, lett. c-*quater* del d.lgs. 199/2021;

iv) in data 23 ottobre 2023, il MASE ha comunicato alla Società ed agli Enti coinvolti nel procedimento di VIA (a) la procedibilità dell’istanza, (b) la pubblicazione dei documenti trasmessi unitamente alla stessa sul portale *web* “valutazioni e autorizzazioni ambientali”, (c) l’avvio del procedimento amministrativo di cui al combinato disposto degli artt. 24, 25 e 8, comma 2-*bis* del codice dell’ambiente, nonché (d) l’affidamento della relativa istruttoria tecnica alla Commissione tecnica PNRR-PNIEC di cui all’art. 8, comma 2-*bis* del codice dell’ambiente;

v) contestualmente alla trasmissione della comunicazione di procedibilità sopra menzionata, in data 23 ottobre 2023, ha avuto luogo, ai sensi dell’art. 24, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006, la pubblicazione sul portale del MASE della documentazione progettuale trasmessa dalla Società unitamente all’istanza, nonché del relativo avviso al pubblico;

vi) in data 22 novembre 2023, si è conclusa la fase di consultazione al pubblico senza che nell’arco dei precedenti 30 giorni nessun terzo interessato presentasse le proprie osservazioni in merito alla realizzazione del Progetto da parte della Società;

vii) in data 7 ottobre 2024, la Regione Puglia - Dipartimento ambiente, paesaggio e qualità urbana - Sezione autorizzazioni ambientali ha trasmesso, nell’ambito del procedimento di VIA, il proprio parere sul Progetto, rispetto al quale la Società ha formulato apposita nota di controdeduzioni acquisita al protocollo ministeriale n. 192942 del 22 ottobre 2024 e pubblicata sul portale del MASE.

1.2. Atteso quanto sopra, con il ricorso in epigrafe, la Pacifico Aragonite s.r.l. ha agito in giudizio per reagire all'ingiustificata inerzia dell'Amministrazione sul predetto procedimento di VIA deducendo che allo stato perdura l'inerzia, in particolare, della Commissione tecnica la quale – nonostante l'ormai decorso dei termini previsti dalla normativa di riferimento – non si è ancora espressa.

1.3. Per quanto dedotto in fatto, la Società ricorrente ha chiesto la declaratoria di illegittimità del silenzio lamentando: violazione e falsa applicazione della normativa sul procedimento amministrativo (in particolare dell'art. 2 della l. n. 241/1990), dell'art. 25 del d.lgs. n. 152/2006 (TUA), degli artt. 3 e 97 Cost., del d.lgs. n. 28/2011, del D.M. 10 settembre 2010, del d.lgs. n. 387/2003 e del d.lgs. n. 199/2021; violazione dei principi di buon andamento, di imparzialità dell'azione amministrativa del giusto procedimento, di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile anche alla luce delle norme europee. Ha quindi concluso chiedendo di dichiarare l'obbligo delle Amministrazioni intimare di concludere il procedimento di VIA, con la contestuale nomina, per l'ipotesi di perdurante o rinnovato silenzio, di un commissario *ad acta* ai sensi dell'art. 117, comma 3, c.p.a.

2. Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) e il Ministero della cultura (MIC), per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, senza produrre memorie difensive.

3. All'udienza del 13 maggio 2025, sentita la difesa erariale, la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Innanzitutto, va subito chiarito 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). Ciò non può essere scalfito neppure dalla sussistenza di “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 adottati 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).

5. 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 ogniqualevolta 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).

6. Aggiungasi che in relazione al rilascio del provvedimento 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.

7. 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. La nomina del commissario *ad acta* avverrà – ad istanza di parte – nell'eventualità in cui, dopo il termine previsto in dispositivo, si protragga l'inadempimento. 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 30 (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 € 1.500,00 (euro millecinquecento/00) oltre accessori e rifusione del contributo unificato, ove effettivamente versato, come per legge.

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

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del giorno 13 maggio 2025, con l'intervento dei magistrati:

Carlo Dibello, Presidente FF

Lorenzo Mennoia, Referendario

Danilo Cortellessa, Referendario, Estensore