

ENERGIA: T. A. R. per la Puglia -Bari, Sezione Seconda, Sentenza 03 aprile 2025 n. 460

1. Realizzazione impianto eolico (off- shore) – Procedura di VIA - Termini procedurali di valutazione ambientale – Perentorietà – Derogabilità: solo con legge – Possibilità – Limiti – Individuazione.

2. Realizzazione impianto eolico (off- shore) – Procedura di VIA - Termini ordinari del procedimento di valutazione ambientale - Perentorietà – Inderogabilità - Progetti prioritari – Irrilevanza ai fini della derogabilità dei termini.

3. Realizzazione impianto eolico (off- shore) – Procedura di VIA - Termini del procedimento di valutazione ambientale- Perentorietà – Inderogabilità - Eventuali disfunzioni organizzative interne agli uffici -Non rilevano - Conclusione tempestiva – Necessità.

4. Realizzazione impianto eolico (off- shore) – Procedura di VIA - Valutazione degli impatti ambientali - Inerzia delle amministrazioni coinvolte - Istituti di semplificazione/ superamento implicito ex artt.17-bis della l. n. 241/1990 e 25, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 – Applicabilità -Regioni.

5. Realizzazione impianto eolico (off- shore) – Procedura di VIA - Istanza per il rilascio del provvedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) – Termini procedurali ex l'art. 25, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152/2006 – Individuazione - Parere favorevole della Commissione tecnica PNRR-PNIEC – Obbligo del MASE di concludere il procedimento di VIA – Sussistenza.

6. Realizzazione impianto eolico (off- shore) – Procedura di VIA - Istanza per il rilascio del provvedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) – Parere dell'autorità competente in materia paesaggistica – Natura: “obbligatorio non vincolante” ex art. 22, comma, 1, lett. a), del d.lgs. n. 199/2021 – Inutile decorrenza - Conseguenza: obbligo dell'amministrazione di provvedere sulla domanda di autorizzazione.

7. Realizzazione impianto eolico (off- shore) – Procedura di VIA - Istanza per il rilascio del provvedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) –Inosservanza termini procedurali ex art. 25 del d.lgs. n. 152/2006 -Illegittimità -Accoglimento del ricorso – Nomina del Commissario ad acta -Solo in caso di inutile decorso dell'assegnato termine per provvedere.

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).

2. 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).

3. 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).

4. 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).

5. 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.

6. 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, mentre 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.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, del Ministero della cultura e del Comune di Trani;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 11 marzo 2025 il dott. Danilo Cortellessa e uditi per le parti l'avv. Michele Rondoni, per la ricorrente, l'avv. dello Stato Fabiola Roccotelli, per la difesa erariale, e l'avv. Michele Capurso, per il Comune di Trani;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Barium bay s.r.l. 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 10 agosto 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 TUA), per la realizzazione e l'esercizio di un di un parco off-shore per la produzione di energia elettrica da fonte eolica (composto di 74 aerogeneratori di potenza unitaria di 15 MW, per una potenza complessiva pari a 1.110 MW) posizionato nel Mare Adriatico Meridionale di fronte ad un tratto di costa compreso tra i comuni di Vieste e Monopoli.

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 10 agosto 2023, la Società ha trasmesso l'istanza di avvio del procedimento di VIA, ai sensi dell'art. 23 del TUA;

ii) in data 12 settembre 2023, il MASE ha dichiarato la procedibilità dell'istanza, stabilendo l'applicabilità, al procedimento, dei tempi e delle modalità previsti per i progetti di cui agli artt. 8, comma 2-bis, 24 e 25 del d.lgs. n. 152/2006, nonché la sua inclusione tra i progetti relativi al piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC);

iii) in data 12 ottobre 2023, è stata avviata la prima fase di consultazione pubblica ex art. 24 del TUA;

- iv) con nota del 26 gennaio 2024, la Commissione tecnica PNRR-PNIEC ha richiesto integrazioni e chiarimenti alla Società
- v) con nota del 27 febbraio 2024, il Ministero della cultura (MIC) ha richiesto integrazioni in merito al progetto presentato;
- vi) con nota del 18 marzo 2024, la Società ha trasmesso le integrazioni richieste dalla Commissione tecnica PNRR-PNIEC e dal Ministero della cultura;
- vii) in data 28 marzo 2024, è stato dato avvio alla seconda consultazione pubblica, conclusasi il 12 aprile 2024;
- viii) in data 27 giugno 2024, la Commissione tecnica PNRR-PNIEC, con parere n. 342, ha espresso giudizio favorevole, con prescrizioni, circa la compatibilità ambientale del parco eolico.

1.2. Atteso che, all' articolato iter amministrativo sopra schematizzato, nonostante l' intervenuto parere della Commissione tecnica PNRR-PNIEC, non ha fatto seguito l' adozione del provvedimento conclusivo richiesto, con il ricorso in epigrafe – notificato il 7 ottobre 2024 e ritualmente depositato – La Barium Bay s.r.l. ha agito in giudizio per reagire all' ingiustificato stallo del procedimento de quo.

1.3. Per quanto dedotto in fatto, la Società ricorrente ha chiesto la declaratoria di illegittimità del silenzio lamentando: violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 6, 7 e 17-bis della l. n. 241/1990, degli artt. 8, 23, 24, 25 e 27 del d.lgs. n. 152/2006 (TUA), dell' art. 5, comma 2, lett. c-bis), della legge n. 400/1988, degli artt. 3, 41, 97 Cost., del Reg. UE 2022/2577; violazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell' azione amministrativa; infine, eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione nonché per illogicità. Ha quindi concluso chiedendo di dichiarare l' obbligo del MASE 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, nonché il Comune di Trani, con atto di stile.

3. All' udienza dell' 11 marzo 2025, sentite le parti, 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 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).

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.

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, mentre 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. Infine, deve riconoscersi – anche in relazione alla particolare, elevata complessità dei procedimenti amministrativi del tipo di quello all'odierno vaglio – la sussistenza di giusti motivi per compensare le spese di lite.

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;
- compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del giorno 11 marzo 2025, con l'intervento dei magistrati
Gianmario Palliggiano, Presidente

Carlo Dibello, Consigliere

Danilo Cortellessa, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Danilo Cortellessa

IL PRESIDENTE

Gianmario Palliggiano

IL SEGRETARIO