

1. Realizzazione impianti agrivoltaici – Progetti prioritari - Procedura di VIA – Termini procedurali – Perentorietà – Derogabilità – Possibilità: solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica – Limite: rispetto del diritto europeo, degli obblighi internazionali e delle competenze delle Regioni e degli Enti locali – Art. 3-bis d.lgs. n. 152/2006 – Applicazione.

2. Realizzazione impianti agrivoltaici - Progetti prioritari –Procedura di VIA – Trattazione di istanze - Termini procedurali – Perentorietà – Inderogabilità - “Criteri di priorità” – Irrilevanza ai fini della derogabilità dei termini.

3. Realizzazione impianti agrivoltaici - Progetti prioritari –Procedura di VIA – Trattazione di istanze - Termini procedurali – Perentorietà – Inderogabilità -Eventuali disfunzioni organizzative interne agli uffici amministrativi – Non rilevano – Conclusione tempestiva – Necessità ed inderogabilità.

4. Realizzazione impianti agrivoltaici – Progetti prioritari - Procedura di VIA - Trattazione di istanze - 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 -Ragioni.

5. Realizzazione impianti agrivoltaici – Progetti prioritari - Procedura di VIA – Trattazione di istanze - Termini procedurali ex 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 impianti agrivoltaici – Progetti prioritari - Procedura di 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 impianti agrivoltaici — Progetti prioritari - Procedura di 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. 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 – come pretenderebbe invece parte resistente – 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, non coglie nel segno la difesa erariale allorché sostiene l'impossibilità di applicare – ai fini dell'adozione del provvedimento di VIA – 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 (relativo ai progetti ccdd. “PNRR”, come quello oggetto del presente giudizio) 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. L'art. 22, comma, 1, lett. a), del d.lgs. n. 199/2021 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;

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 11 marzo 2025 il dott. Danilo Cortellessa e uditi per le parti l'avv. Michele Amato, su delega dell'avv. Mario Giuliani Mileto, per la ricorrente, e l'avv. dello Stato Fabiola Roccotelli, per la difesa erariale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La CCEN Acquaviva 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) e, in particolare, dalla Commissione tecnica PNRR-PNIEC, a fronte dell'istanza avanzata in data 15 luglio 2022 per 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 impianto agrivoltaico avente una potenza pari a 33,49 MW e delle relative opere ed infrastrutture connesse alla rete elettrica nazionale, da realizzarsi nel territorio dei Comuni di Acquaviva delle Fonti e di Casamassima, in Provincia di Bari. Ha dedotto, inoltre, 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 dal 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 15 luglio 2022, la Società ha trasmesso l'istanza di avvio del procedimento di VIA di competenza statale, ai sensi dell'art. 23 del TUA;

- ii) in data 2 febbraio 2023, il MASE ha comunicato alla Società e agli enti coinvolti nel procedimento di VIA la procedibilità dell'istanza, la pubblicazione dei documenti trasmessi sul relativo portale web, l'avvio del procedimento di cui al combinato disposto degli artt. 24, 25 e 8, comma 2-bis del TUA nonché l'affidamento della relativa istruttoria alla Commissione tecnica PNRR-PNIEC;
- iii) sempre il 2 febbraio 2023, ha avuto luogo, oltre che la pubblicazione della documentazione progettuale sul portale del MASE, anche l'avviso al pubblico, con il quale è stato comunicato – ai sensi dell'art. 24, comma 3, del TUA – che nei successivi 30 giorni chiunque avesse avuto interesse avrebbe potuto prendere visione del progetto (e del relativo studio ambientale) e presentare in forma scritta le proprie osservazioni, anche fornendo alle Amministrazioni coinvolte nuovi e ulteriori elementi conoscitivi e valutativi;
- iv) durante la predetta fase di consultazione al pubblico, il Ministero della cultura (di seguito anche MIC) – Soprintendenza speciale per il PNRR, ha rappresentato la necessità di acquisire documentazione integrativa al fine di esprimere le valutazioni di competenza in ordine al progetto;
- v) in data 4 marzo 2023, si è conclusa la fase di consultazione, senza alcuna osservazione;
- vi) in data 12 giugno 2023, la stessa Società ha trasmesso una nota di sollecito al MASE;
- vii) in data 23 febbraio 2024, la Società – pur in assenza di una esplicita richiesta da parte dell'autorità procedente – ha trasmesso documentazione integrativa, nella quale si dava atto della localizzazione dell'impianto all'interno di un'area definita idonea ope legis ai sensi dell'art. 20, comma 8, lett. c-quater), del d.lgs. n. 199/2021;
- viii) a seguito della predetta integrazione documentale, in data 4 marzo 2024, il MASE ha proceduto alla relativa pubblicazione, unitamente all'avviso al pubblico ex art. 24, comma 5, del TUA, ancora per consentire, ai soggetti interessati, l'eventuale presentazione di osservazioni.
- ix) in data 19 marzo 2024, si è conclusa la seconda fase di consultazione al pubblico, anche in questo caso in assenza di osservazioni.

1.2. Atteso che, all'articolato iter amministrativo sopra schematizzato, non ha fatto seguito l'adozione del provvedimento richiesto (né il parere di competenza della Commissione tecnica PNRR-PNIE), con il ricorso in epigrafe – notificato il 15 settembre 2024 e ritualmente depositato – La CCEN Acquaviva s.r.l. ha agito in giudizio, poiché – a partire dalla conclusione della fase di consultazione del pubblico – si sarebbe registrato un ingiustificato stallo nel procedimento de quo.

1.3. Per quanto dedotto in fatto, la Società ricorrente ha chiesto la declaratoria di illegittimità del silenzio per: violazione e falsa applicazione dell'art. 25 del d.lgs. n. 152/2006 (TUA) nonché della normativa sul procedimento amministrativo di cui alla l. n. 241/1990; violazione degli artt. 3 e 97 Cost.; violazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile e del giusto procedimento; eccesso di potere per

aggravamento del procedimento amministrativo. Infine, oltre a contestare la violazione di ulteriori normative interne – quali il d.lgs. n. 387/2003, il d.lgs. n. 28/2011 e il d.lgs. n. 199/2021 – ha dedotto anche la violazione di norme euro-unitarie concernenti la materia dell'energia da fonti rinnovabili, segnatamente, il Reg. UE 2022/2577. Ha quindi concluso chiedendo la condanna del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica a provvedere alla sollecita definizione del 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, per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, sia il Ministero della cultura (MIC) che il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE). Con memoria difensiva, poi, la difesa erariale ha dedotto sull'infondatezza del gravame, perché i termini non sarebbero perentori, perché vi sarebbe un criterio di priorità delle istanze in relazione alla potenza degli impianti sottesi ai relativi progetti e al consumo del territorio, infine, perché il concerto con il MIC non sarebbe superabile dal MASE ma assumerebbe natura di atto paritetico.

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 – come pretenderebbe invece parte resistente – 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 addotti 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 addotti 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, non coglie nel segno la difesa erariale allorquando sostiene l'impossibilità di applicare – ai fini dell'adozione del provvedimento di VIA – 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 (relativo ai progetti ccdd. "PNRR", come quello oggetto del presente giudizio) 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 – che la difesa erariale considera atto paritetico a quello (conclusivo) del MASE – 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, le Amministrazioni resistenti, ciascuna per quanto di competenza, devono determinarsi sull’istanza della Società ricorrente. Per le ragioni sopra esposte 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 Cortllessa

IL PRESIDENTE

Gianmario Palliggiano

IL SEGRETARIO