

Illegittimo il silenzio serbato dall'Amministrazione a fronte dell'istanza finalizzata all'avvio del procedimento di VIA per la costruzione ed esercizio di un impianto fotovoltaico

T.A.R. Molise, Sez. I 10 giugno 2024, n. 190 - Gaviano, pres.; Ferrari, est. - Ibvi 3 S.r.l. (avv.ti Giuliani, Biadico e Lazzati) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Silenzio serbato dall'Amministrazione a fronte dell'istanza finalizzata all'avvio del procedimento di valutazione dell'impatto ambientale nazionale riguardante la costruzione ed esercizio di un impianto fotovoltaico - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. In data 1° marzo 2022, con nota prot. MiTE/27112, e con successiva integrazione del 18.5.2022 (prot. Mi.TE 61941), la società IBVI 3 s.r.l. (d'ora in avanti anche Società) presentava, ai sensi dell'art. 27 del D.lgs. n. 152/2006, un'istanza per il rilascio del provvedimento di VIA in relazione a un progetto, denominato "Rotello", di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte fotovoltaica della potenza di 120,16 MW, con le relative opere di connessione, ubicato nel territorio della Regione Molise, in Provincia di Campobasso, nei Comuni di Rotello e Ururi (CB).

2. Il 25.10.2022, con nota prot. MiTE/135595, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) comunicava la procedibilità dell'istanza, cui si facevano conseguire, stante la qualificazione dell'opera come di interesse prioritario ai fini del raggiungimento degli obiettivi fissati nel Piano Nazionale Integrato Energia e Clima: i) la pubblicazione dei documenti trasmessi unitamente alla stessa sul portale web Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali: VAS - VIA - AIA del MASE (cd. "Portale del MASE"); ii) l'avvio del procedimento amministrativo di cui al combinato disposto degli artt. 24, 25 e 8, comma 2-bis del Codice dell'Ambiente; iii) l'affidamento della relativa istruttoria tecnica alla Commissione Tecnica PNRR-PNIEC di cui all'art. 8, comma 2-bis del Codice dell'Ambiente.

3. Nel contempo, il 28.10.2022 perveniva il parere favorevole della Regione Molise, con nota acquisita al protocollo MA.SE n. 134716/2022, e il successivo 25 novembre 2022 si concludeva la fase di consultazione pubblica senza che pervenissero opposizioni.

4. Sul fronte, invece, delle competenze del Ministero della Cultura, con nota prot. n. 12957 dell'11/11/2022 la Soprintendenza trasmetteva una comunicazione interna alla Soprintendenza Speciale PNRR e ai Servizi di tutela del Patrimonio storico artistico ed archeologico per chiedere un'integrazione documentale, ritenuta indispensabile ai fini della predisposizione del parere di propria competenza.

4.1 La Soprintendenza speciale PNRR, destinataria della precedente comunicazione, con successiva nota prot. 6081 del 24 novembre 2022 trasmetteva a sua volta al MI.TE (attuale M.A.S.E) la richiesta d'integrazione formulata con la suindicata nota dell'11 novembre 2022. Detta nota sarebbe stata altresì inviata a mezzo pec alla ricorrente (che figura tra i destinatari indicati); tuttavia, della effettiva trasmissione della nota alla Società non v'è traccia in atti, e quest'ultima in giudizio ne ha negato la ricezione.

5. Non avendo avuto più notizie del procedimento, il 15 maggio 2023 la Società trasmetteva al MASE apposita nota volta al fine di sollecitare l'Amministrazione all'adozione dei provvedimenti conclusivi del corso della procedura.

6. Da allora il procedimento entrava in una fase di stallo, senza che giungessero da alcuna delle Amministrazioni intimate ulteriori atti, nonostante il circostanziato sollecito inoltrato dalla IBVI 3 s.r.l.

7. Da qui la proposizione del ricorso in epigrafe, per mezzo del quale la Società chiedeva a questo T.A.R. l'accertamento dell'illegittimità del silenzio amministrativo ai sensi del combinato disposto degli artt. 31 e 117 del c.p.a. e dell'art. 2 della legge n. 241/1990 e s.m.i., e pertanto dell'obbligo del MASE e, per quanto competenza, del Ministero della Cultura, di provvedere con un provvedimento espresso sulla detta istanza, con la nomina di un Commissario *ad acta* nel caso di perdurante inerzia.

8. Il ricorso è stato affidato ai due seguenti motivi:

I. Violazione, falsa ed erronea applicazione dell'art. 25 del Codice dell'Ambiente. Violazione, falsa ed erronea applicazione della normativa sul procedimento amministrativo di cui alla L. n. 241/1990 e, in particolare, dell'art. 2 sulla conclusione del procedimento amministrativo. Violazione del principio del giusto procedimento. Violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione. Violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa. Violazione ed elusione del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile. Eccesso di potere per aggravamento del procedimento amministrativo;

II. Violazione del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile. Violazione e falsa applicazione della



normativa nazionale ed europea volta alla promozione dello sviluppo delle energie rinnovabili. Violazione e falsa applicazione 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 e falsa applicazione del PNRR.

In estrema sintesi, la ricorrente lamentava che la procedura di V.I.A. non fosse stata ancora definita, in violazione dei principi regolanti il relativo procedimento amministrativo e dei termini per esso fissati dal combinato disposto di cui agli artt. 2 della l. n. 241/1990, nonché 23 e 25 del D.lgs. n. 152/2006 (T.U.A.).

La stessa IBVI ha sottolineato inoltre la circostanza che, con riferimento alla realizzazione di infrastrutture energetiche da F.E.R., la perentorietà del termine di conclusione del procedimento di V.I.A. fosse stata elevata dal legislatore nazionale e dalla giurisprudenza euro-unitaria alla stregua di principio fondamentale della materia. Da qui la ulteriore censura della violazione del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile.

9. Le Amministrazioni intimare si sono costituite in giudizio per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, la quale ha chiesto l'estromissione dal giudizio del Ministero della Cultura e, comunque, l'integrale rigetto del ricorso.

10. Alla camera di consiglio dell'8 maggio 2024, all'esito della discussione tra le parti costituite, la controversia è stata trattenuta per la decisione.

11. La trattazione della controversia, a partire dalla questione preliminare della *legitimitas ad causam* del Ministero della Cultura, richiede al Collegio di intrattenersi introduttivamente sulle disposizioni applicabili al procedimento di V.I.A. riguardante lo specifico settore in rilievo.

12. Innanzitutto, occorre ricordare che il progetto di impianto fotovoltaico presentato dalla Società con la denominazione "Rotello" rientra nella tipologia elencata nell'Allegato II alla Parte Seconda del D.Lgs. 152/2006 (punto 2), denominata "impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica con potenza complessiva superiore a 10 MW", e, nel contempo, ricade tra i progetti ricompresi nel Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), nella tipologia elencata nell'Allegato I bis alla Parte Seconda del D.lgs. n. 152/2006, al punto 2, denominata "1.2.1 Generazione di energia elettrica: impianti idroelettrici, geotermici, eolici e fotovoltaici (in terraferma e in mare), solari a concentrazione, produzione di energia dal mare e produzione di bioenergia da biomasse solide, bioliquidi, biogas, residui e rifiuti" ed inoltre, come dichiarato nell'istanza della società (pag 2 di 5) "anche nella tipologia elencata nell'Allegato II oppure nell'Allegato II-bis".

Ne consegue, come peraltro già indicato dal M.A.S.E. sin dalla comunicazione del 25 ottobre 2022 di procedibilità dell'istanza della ricorrente, che per il progetto in questione si applicano i tempi e le modalità previsti per i progetti di cui al citato art. 8, comma 2-bis, nonché degli articoli 23, 24 e 25 del medesimo D.lgs. n. 152/2006, e che l'istruttoria tecnica di valutazione di impatto ambientale è affidata alla Commissione Tecnica PNRR-PNIEC.

13. Principiando, allora, dalla prima delle disposizioni appena menzionate, l'articolo 8 del D.lgs. n. 152/2006 disciplina l'istituzione e il funzionamento della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS (comma 1), nonché della più specifica Commissione Commissione PNRR - PNIEC (commi 1 e 2-bis).

Con particolare riguardo alla seconda, la Commissione Tecnica PNRR - PNIEC, occorre subito ricordare che:

a) tale Commissione opera con le modalità previste dagli articoli 20, 21, 23, 24, 25, 27 e 28 dello stesso decreto;
b) nella trattazione dei procedimenti di sua competenza ai sensi della normativa vigente, la Commissione di cui al comma 2-bis dà "precedenza ai progetti aventi un comprovato valore economico superiore a 5 milioni di euro ovvero una ricaduta in termini di maggiore occupazione attesa superiore a quindici unità di personale, nonché ai progetti cui si correlano scadenze non superiori a dodici mesi, fissate con termine perentorio dalla legge o comunque da enti terzi, e ai progetti relativi ad impianti già autorizzati la cui autorizzazione scade entro dodici mesi dalla presentazione dell'istanza" (comma 1);

c) con particolare riferimento "alle procedure di valutazione ambientale di competenza statale relative ai progetti attuativi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, individuati dall'allegato I-bis alla parte seconda del presente decreto tra quelli a cui, ai sensi del periodo precedente", "deve essere data precedenza, "hanno in ogni caso priorità, in ordine decrescente, i progetti che hanno maggior valore di potenza installata o trasportata prevista, nonché i progetti concernenti impianti di produzione di idrogeno verde ovvero rinnovabile di cui al punto 6-bis) dell'allegato II alla parte seconda e i connessi impianti da fonti rinnovabili, ove previsti" (comma 1).

14. I profili più prettamente funzionali dell'azione amministrativa di settore, con l'individuazione delle fasi del procedimento di VIA e le relative tempistiche, sono poi fissati dai successivi articoli 23, 24 e 25 del T.U.A..

14.1. L'articolo 23 delinea la fase introduttiva dell'istanza da parte dell'operatore economico, la quale deve essere provvista, in via generale, dei seguenti documenti: "a) il progetto di cui all'articolo 5, comma 1, lettera g); b) lo studio di impatto ambientale; c) la sintesi non tecnica; d) le informazioni sugli eventuali impatti transfrontalieri del progetto ai sensi dell'articolo 32; e) l'avviso al pubblico, con i contenuti indicati all'articolo 24, comma 2; f) copia della ricevuta di avvenuto pagamento del contributo di cui all'articolo 33; g) i risultati della procedura di dibattito pubblico eventualmente svolta ai sensi dell'articolo 22 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50; g-bis) la relazione paesaggistica prevista dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 dicembre 2005, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 25 del 31 gennaio 2006, o la relazione paesaggistica semplificata prevista dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31" (art. 23, comma 1 del T.U.A.).

Una volta ricevuta l'istanza, entro quindici giorni l'autorità competente verifica la completezza della documentazione con riferimento a quanto previsto dal comma 1 dell'articolo, l'eventuale ricorrere della fattispecie di cui all'articolo 32, comma 1, nonché l'avvenuto pagamento del contributo dovuto ai sensi dell'articolo 33 (comma 3). La documentazione di cui al comma 1 è indi immediatamente pubblicata e resa accessibile, con modalità tali da garantire la tutela della riservatezza di eventuali informazioni industriali o commerciali indicate dal proponente, in conformità a quanto previsto dalla disciplina sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, nel sito web dell'autorità competente all'esito delle verifiche di cui al comma 3.

Il 4° comma dell'art. 23 precisa poi, in relazione ai progetti di cui all'articolo 8, comma 2-bis, che, *“contestualmente alla pubblicazione della documentazione di cui al comma 1, la Commissione di cui all'articolo 8, comma 2-bis, avvia la propria attività istruttoria”*.

14.2. Il successivo articolo 24 affronta più specificamente la fase di *“consultazione del pubblico, acquisizione dei pareri e consultazioni transfrontaliere”*.

L'articolo, in primo luogo, nel comma 1° impone all'Amministrazione competente di pubblicare uno specifico avviso pubblico sul proprio sito web, avente come contenuto la presentazione dell'istanza, la documentazione alla stessa allegata, nonché le comunicazioni di cui all'articolo 23: forma di pubblicità che tiene luogo delle comunicazioni di cui agli articoli 7 e 8, commi 3 e 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il comma precisa, nel suo ultimo capoverso, che *“dalla data di pubblicazione sul sito web dell'avviso al pubblico decorrono i termini per la consultazione, la valutazione e l'adozione del provvedimento di VIA”*.

Il comma 3° dell'art. 24 prevede, poi, che entro il termine di trenta giorni, per i progetti di competenza della Commissione Tecnica PNRR - PNIEC, dalla pubblicazione dell'avviso al pubblico, *“chiunque abbia interesse può prendere visione, sul sito web, del progetto e della relativa documentazione e presentare le proprie osservazioni all'autorità competente, anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi”. E che entro il medesimo termine “sono acquisiti per via telematica i pareri delle Amministrazioni e degli enti pubblici che hanno ricevuto la comunicazione di cui all'articolo 23, comma 4”*.

Entro i quindici giorni successivi alla scadenza del suddetto termine, il proponente ha inoltre la facoltà di presentare all'autorità competente le proprie controdeduzioni alle osservazioni e ai pareri pervenuti.

Qualora, poi, all'esito della consultazione, ovvero della presentazione delle controdeduzioni da parte del proponente, si renda necessaria la modifica o l'integrazione degli elaborati progettuali o della documentazione acquisita, a tenore del comma 4° dello stesso articolo *“la Commissione di cui all'articolo 8, comma 2-bis, entro i venti giorni successivi, ovvero entro i dieci giorni successivi per i progetti di cui all'articolo 8, comma 2-bis può, per una sola volta, stabilire un termine non superiore ad ulteriori venti giorni, per la trasmissione, in formato elettronico, degli elaborati progettuali o della documentazione modificati o integrati”*.

Su richiesta motivata del proponente, la Commissione di cui all'articolo 8, comma 2-bis *“può concedere, per una sola volta, la sospensione dei termini per la presentazione della documentazione integrativa per un periodo non superiore a sessanta giorni ovvero a centoventi giorni nei casi di integrazioni che richiedono maggiori approfondimenti su motivata richiesta del proponente in ragione della particolare complessità tecnica del progetto o delle indagini richieste”*. E, *“nel caso in cui il proponente non ottemperi alla richiesta entro il termine perentorio stabilito, l'istanza si intende respinta ed è fatto obbligo alla Commissione di procedere all'archiviazione dell'istanza”* (comma 4).

L'autorità competente, ricevuta la documentazione integrativa, la pubblica immediatamente sul proprio sito web e, tramite proprio apposito avviso, avvia una nuova consultazione del pubblico. In relazione alle sole modifiche o integrazioni apportate agli elaborati progettuali e alla documentazione si applica il termine di trenta giorni ovvero quindici giorni per i progetti di cui all'articolo 8, comma 2-bis per la presentazione delle osservazioni e la trasmissione dei pareri delle Amministrazioni e degli enti pubblici che hanno ricevuto la comunicazione di cui all'articolo 23, comma 4. Entro i dieci giorni successivi il proponente ha facoltà di presentare all'autorità competente le proprie controdeduzioni alle osservazioni e ai pareri pervenuti (comma 5).

14.3. L'articolo 25, infine, delinea la fase di chiusura del procedimento e fa chiarezza sulla natura dei termini sopra esposti. Per i progetti sottoposti alla competenza della Commissione tecnica PNRR - PNIEC la disciplina è definita, in particolare, nei commi dal 2-bis al 2-sexies dell'articolo.

Il comma 2-bis impone alla detta Commissione di esprimersi *“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, prosegue il comma, *“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, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 22, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199”* (comma 2-bis).

Per il caso di inerzia nella conclusione del procedimento da parte della stessa Commissione, il successivo comma 2-quater introduce l'istituto del “potere sostitutivo”, in conformità con la disciplina generale di cui all'art. 2, comma 9-bis e ss. della l. n. 241/1990: e questo con riguardo ai provvedimenti di competenza tanto della Commissione tecnica quanto del

Ministero della Cultura (nello specifico, della competente Soprintendenza speciale per il PNRR). Il citato comma recita, a tal fine, che *“il titolare del potere sostitutivo, nominato ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, acquisito, qualora la competente commissione di cui all'articolo 8 non si sia pronunciata, il parere dell'ISPRA entro il termine di trenta giorni, provvede all'adozione dell'atto omissivo entro i successivi trenta giorni. In caso di inerzia nella conclusione del procedimento da parte del direttore generale del Ministero della transizione ecologica ovvero in caso di ritardo nel rilascio del concerto da parte del direttore generale competente del Ministero della cultura, il titolare del potere sostitutivo, nominato ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 241 del 1990, provvede al rilascio degli atti di relativa competenza entro i successivi trenta giorni”*.

Il comma 2-quinquies chiarisce, da parte sua, che il concerto del competente direttore generale del Ministero della Cultura *“comprende l'autorizzazione di cui all'articolo 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ove gli elaborati progettuali siano sviluppati a un livello che consenta la compiuta redazione della relazione paesaggistica”*.

In ogni caso, l'adozione del parere e del provvedimento di V.I.A. non sono subordinate alla conclusione delle attività di verifica preventiva dell'interesse archeologico ai sensi dell'articolo 25 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 o all'esecuzione dei saggi archeologici preventivi prevista dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (comma 2-sexies). L'articolo 25 dispone infine, a suggello della procedura, al comma 7, che *“tutti 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”*.

15. Una volta conclusa la disamina delle norme di riferimento, il Collegio può ora procedere all'esame dell'eccezione preliminare, sollevata dall'Avvocatura dello Stato, di difetto di legittimazione passiva del Ministero della Cultura.

La difesa erariale poggia in sintesi l'eccezione sui seguenti rilievi: a) nel ricorso non risulta impugnato, né menzionato, alcun atto del Ministero; b) le doglianze espresse dalla ricorrente sono imputabili unicamente ad aspetti procedurali e condotte del MASE, con riferimento all'attività della Commissione.

16. L'eccezione non può essere accolta.

17. La Società ha correttamente convenuto in giudizio anche il Ministero della Cultura (pur con la prudente formula del *“se del caso”*), poiché, ai sensi dell'art. 25 del Codice dell'Ambiente, il provvedimento di VIA è rimesso alla co-decisione dei Ministeri dell'Ambiente e della Cultura. Come si è visto, infatti, il comma 2-bis dell'art. 25 stabilisce che 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.

Ciò premesso, deve ricordarsi che la giurisprudenza ha chiarito che la domanda giudiziale di annullamento deve essere rivolta contro tutte le Amministrazioni che abbiano concertato il provvedimento impugnato (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 21 agosto 2002, n. 4245).

Già da questo principio si desume, quindi, il corollario che anche l'azione contro il silenzio, che mira a ottenere la conclusione del procedimento tramite un provvedimento espresso, non possa essere rivolta, in caso di atti da assumere secondo lo schema del concerto, se non contro tutte le Amministrazioni titolari del relativo potere decisionale.

Diversamente, del resto, la tutela ottenibile dal Giudice adito sarebbe del tutto incompleta, in quanto inidonea a munire chi ricorra di un titolo idoneo a pretendere, e far conseguire, la effettiva conclusione del procedimento.

In conclusione, quindi, la natura decisionale pluristrutturata del provvedimento di VIA esclude che il Ministero della Cultura possa essere estromesso dal presente giudizio.

18. Venendo al merito di causa, il ricorso è fondato.

18.1 Il Collegio deve in primo luogo vagliare l'eccezione formulata dal MASE sul presupposto che il termine per la conclusione del procedimento, nella fattispecie, a causa del comportamento inerte della ricorrente non avrebbe neppure iniziato la propria decorrenza.

La resistente difesa fa riferimento, con ciò, alla circostanza che la Società sarebbe rimasta del tutto inerte dinanzi alla comunicazione trasmessa dalla Soprintendenza Speciale per il PNRR del 22.11.2022 di cui si è dato conto al precedente punto 4.1, e con la quale si chiedeva un'integrazione documentale.

Il fatto è che la ricorrente ha espressamente negato la ricezione di tale comunicazione; non senza aggiungere, peraltro, che, ove avesse ricevuto la comunicazione, sarebbe stato in tal caso nel proprio interesse, ai fini della più celere definizione del procedimento, trasmettere senz'altro la documentazione additiva richiesta, o richiederne la trasmissione alle altre destinatarie. E, soprattutto, la resistente non risulta aver fornito alcuna prova in giudizio dell'effettiva trasmissione dell'atto (oltre a non avere neppure chiarito se poi, nei termini compatibili con la durata del procedimento, la richiesta fosse stata soddisfatta dalle Amministrazioni destinatarie, indipendentemente dalla conoscenza che ne avesse o meno avuto la ricorrente).

L'eccezione, dunque, non può che essere respinta.

19. Si può così passare ad esaminare l'obiezione della difesa erariale per cui, con riguardo ai progetti devoluti alla competenza della Commissione tecnica PNRR - PNIEC, in base all'art. 8, comma 1 del T.U.A. non sussisterebbe alcun termine perentorio del procedimento.

19.1. La resistente difesa fa notare che il progetto della IBVI 3 s.r.l., di circa 32.5 MW, si colloca in una fascia di bassa rilevanza, a fronte di una media di potenza dei progetti presentati di circa 70 MW, e non soddisfa alcun criterio ulteriore

di preferenza definito dalla legge, o suscettibile di essere preso in considerazione dall'Amministrazione nell'ambito della sua discrezionalità organizzativa (quali ad es. quelli della compresenza di sistemi di produzione di idrogeno verde, finanziamenti PNRR, idoneità dell'area, eventuali *cluster*).

La stessa difesa sottolinea che l'art. 8, comma 1 del T.U.A. impone alla Commissione di dare priorità alla trattazione dei progetti di maggiore potenza nominale, che, ove autorizzati, consentirebbero il conseguimento degli obiettivi, e pertanto sottende con ciò la conseguente necessaria postergazione dei procedimenti relativi ai progetti di minor potenza, tra cui anche quello oggetto del ricorso.

E aggiunge che il citato art. 8, *“definendo criteri di priorità per le FER, senz'altro deroga, in virtù della sua specialità e della sua rilevanza strategica sul piano delle politiche energetiche, al criterio cronologico e alla norma che in generale definisce i termini della VIA come perentori, in quanto ne produce l'obbligatoria sospensione per il rispetto dei predetti criteri di priorità. Tale sospensione è destinata a cessare solo nel momento in cui l'ordine di priorità legalmente stabilito consentirà la trattazione del singolo progetto in ossequio alla voluntas legis”* (così la memoria erariale, pagg. 9-10).

Sicché, conclude l'Amministrazione, nella fattispecie concreta non potrebbe reputarsi formato il silenzio inadempimento.

19.2. L'obiezione non coglie nel segno.

19.2.1 In primo luogo, come sottolineato dalla ricorrente, il rilievo dell'Amministrazione è fattualmente errato, posto che l'impianto proposto rientrava nella definizione di *“progetti di maggiore potenza”* di cui al richiamato art. 8, comma 1, quinto periodo del Codice dell'Ambiente. Dalla documentazione in atti risulta infatti che il progetto proposto prevede la realizzazione di un impianto fotovoltaico avente una potenza pari a circa 120 MW (e non di 32 MW come invece sostenuto dalla difesa delle Amministrazioni intimato).

19.2.2 In disparte ciò, va poi soprattutto sottolineato che la disciplina dei criteri di priorità dettati dal suddetto art. 8 nulla toglie alla perentorietà dei termini procedurali concernenti la trattazione delle istanze di VIA di pertinenza della Commissione Tecnica PNRR - PNIEC.

Osserva al riguardo il Collegio che non appare superabile il chiaro tenore dell'incondizionato precetto normativo del comma 7 dell'art. 25, secondo il quale *“tutti 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”*.

19.3. Né può essere attribuita, nel silenzio della legge, alcuna capacità *“derogatoria”* della regola appena vista ai criteri di priorità enucleati dall'art. 8, comma 1 del T.U.A..

A norma di quest'ultimo, si ricorda, *“Con riferimento alle procedure di valutazione ambientale di competenza statale relative ai progetti attuativi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, individuati dall'allegato I-bis alla parte seconda del presente decreto tra quelli a cui, ai sensi del periodo precedente deve essere data precedenza, hanno in ogni caso priorità, in ordine decrescente, i progetti che hanno maggior valore di potenza installata o trasportata prevista, nonché i progetti concernenti impianti di produzione di idrogeno verde ovvero rinnovabile di cui al punto 6-bis dell'allegato II alla parte seconda e i connessi impianti da fonti rinnovabili, ove previsti”*.

Ora, in proposito può immediatamente rilevarsi come la ragione di priorità indicata per prima dalla disposizione appena trascritta non sia stata completata dalla previsione di una norma generale, almeno di natura regolamentare, che individui con chiarezza i progetti provvisti di priorità in ragione della potenza dell'impianto. Come la più recente giurisprudenza in materia ha osservato, *“la “priorità” imposta nell'esame dei progetti rientranti nel PNRR non risulta, invero, ulteriormente specificata e, per quanto rileva nella presente sede, alcuna preferenza in base alla potenza sviluppata dall'impianto risulta predefinita, né a mezzo di atti normativi né a mezzo di atti organizzativi”* (cfr. T.A.R. Campania-Napoli, sez. V, 4 aprile 2024, n. 2204).

In assenza, quindi, dell'univoca predeterminazione normativa di una soglia di potenza per individuare *“la “priorità”* di trattazione delle pratiche, non sarebbe possibile individuare in concreto alcun criterio di *“priorità”* ai fini dell'articolo 8 in analisi.

Soprattutto, però, nel silenzio della legge positiva sul punto, non sarebbe comunque predicabile l'invocato *“effetto sospensivo”* del procedimento di VIA che dovrebbe discendere, in tesi, dall'applicazione dei criteri di priorità contemplati dall'art. 8 del T.U.A.. *“Effetto sospensivo”* oltretutto incompatibile con l'enfasi posta dalla normativa vigente sulla necessità del rispetto delle specifiche tempistiche procedurali: anche perché il primo, ove mai esistente, porterebbe dei procedimenti di particolare importanza a non avere più, in concreto, alcuna effettiva e trasparente regolamentazione di durata.

Come osservato dalla pronuncia appena citata, il seguire l'interpretazione dell'Amministrazione circa la presunta sospensione *ex lege* dei termini di tutti i procedimenti relativi a progetti di potenza inferiore, quindi, *“condurrebbe a conseguenze assurde e dunque logicamente non perseguibile”* (T.A.R. Campania-Napoli, n. 2204/2024 cit.): questo anche alla luce del fatto che, *“per rendere efficace l'implementazione degli interventi nei tempi previsti, e più in generale per incrementare la quota di energia prodotta da fonti di energia rinnovabile” e abilitare lo sviluppo di impianti rinnovabili in linea con i target nazionali, lo stesso PNRR prevede non già il rallentamento dei procedimenti “ordinari” ma, piuttosto, misure aggiuntive di “riforma”, anche attraverso la “semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti rinnovabili onshore e offshore, nuovo quadro giuridico per sostenere la produzione da fonti rinnovabili (...)”* (pag. 129 e seguenti; cfr. riforma 1.1.) (T.A.R. Campania n. 2204/2024 cit.).

19.4. La disciplina vigente annette tuttora, dunque, una ferma natura perentoria ai termini tesi a scandire le fasi del procedimento di V.I.A. anche in rapporto ai progetti (della più diversa potenza) da istruirsi da parte della Commissione Tecnica PNRR - PIEC. Disciplina preordinata, invero, ad assicurare l'essenziale valore della certezza dei tempi di gestione delle incombenze di settore da parte delle Autorità titolari dei relativi procedimenti e del correlativo potere di provvedere, *“che non può essere eliso dalla emergenza di difficoltà operative che spetta alla stessa Amministrazione risolvere”* (T.A.R. Campania-Napoli, n. 2204/2024 cit.).

20. Superata la questione preliminare di merito testé trattata, è agevole constatare che nel caso di specie, con riferimento all'istanza di V.I.A. dell'impianto fotovoltaico denominato “Rotello”, il termine di conclusione del procedimento sia decorso nell'inerzia delle Amministrazioni tenute a esprimersi.

21. Si ricorda, in proposito, che il Codice dell'Ambiente non indica un termine unitario per il procedimento, bensì termini distinti per le singole fasi in cui lo stesso si articola.

In particolare:

- *“dalla data di pubblicazione sul sito web dell'avviso al pubblico decorrono i termini per la consultazione, la valutazione e l'adozione del provvedimento di VIA”* (art. 24, comma 1);

- *“entro il termine di (...) trenta giorni (...) dalla pubblicazione dell'avviso al pubblico (...), chiunque abbia interesse può (...) presentare le proprie osservazioni all'autorità competente (...). Entro il medesimo termine sono acquisiti per via telematica i pareri delle Amministrazioni e degli enti pubblici (...)”* (art. 24, comma 3);

- *la Commissione Tecnica PNRR-PNIEC 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, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 22, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199”* (art. 25, comma 2-bis).

Ricapitolando, quindi, il Codice dell'Ambiente stabilisce che il termine *“per la consultazione, la valutazione e l'adozione del provvedimento di VIA”* decorre dalla pubblicazione online dell'avviso di avvio del procedimento, ed entro i successivi 130 giorni la Commissione tecnica deve esprimere il parere di compatibilità ambientale e predisporre lo schema di provvedimento, su cui il Ministero della Cultura è chiamato a rendere il proprio concerto; infine, il MASE adotta il provvedimento finale entro 30 giorni.

In definitiva, perciò, il procedimento deve concludersi entro 160 giorni (130 + 30 giorni) dalla pubblicazione online dell'avviso al pubblico. Sicché, considerato che nel caso in esame la pubblicazione è avvenuta il 25 ottobre 2022, il procedimento avrebbe dovuto essere concluso entro il 3 aprile 2023.

22. Ciò posto, il presente ricorso, oltre a manifestarsi tempestivo (siccome notificato il 4 marzo 2024, e pertanto entro l'anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento di cui si lamenta il superamento), si appalesa anche fondato.

23. E' difatti pacifico che l'esame del progetto risulti ancora fermo alla fase preistruttoria. Nonostante l'adempimento della fase di consultazione pubblica, con la ricezione dei pareri di competenza, la Commissione Tecnica PNRR - PNIEC non ha ancora avviato l'istruttoria sul progetto, né tantomeno adottato lo schema di provvedimento di VIA. E nemmeno figura essere stato assunto alcun provvedimento di “sospensione” del procedimento.

Sicché risulta senz'altro ingiustificato il ritardo del M.A.S.E., che non ha proceduto alla definizione del procedimento nei termini di legge, e nemmeno dopo la sollecitazione della Società del mese di maggio 2023.

Né può rivestire valenza giustificativa del silenzio l'argomento del gran numero di provvedimenti in corso presso le Amministrazioni competenti, elemento che in sé *“evidentemente integra una mera questione organizzativa interna alle amministrazioni coinvolte, che non può ridondare a danno del privato istante né giustificare uno “sforamento” dei tempi normativamente imposti”* (cfr. T.A.R. Campania, n. 2204/2024 cit.).

24. Il ricorso deve pertanto essere accolto, dovendosi ordinare all'Amministrazione di trattare e concludere il procedimento con le modalità che di seguito si precisano.

Il Collegio ricorda che, ai sensi dell'art. 25, comma 2-quater del T.U.A., in caso di inerzia nella conclusione del procedimento da parte della Commissione, *“il titolare del potere sostitutivo, nominato ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, acquisito, qualora la competente commissione di cui all'articolo 8 non si sia pronunciata, il parere dell'ISPRA entro il termine di trenta giorni, provvede all'adozione dell'atto omissivo entro i successivi trenta giorni”*.

Si rammenta altresì che il M.A.S.E., all'atto di dichiarare la procedibilità dell'istanza della ricorrente, ha informato *“... che con Decreto n. 56 del 06/03/2020, questo Ministero ha individuato il Capo del Dipartimento Sviluppo Sostenibile, quale titolare del potere sostitutivo in caso di inerzia nella conclusione dei procedimenti di competenza di questa Direzione Generale, ai sensi dell'art. 2, comma 9-bis, della legge 241/1990 e ss.mm.ii., il cui indirizzo di posta elettronica certificata è DISS@pec.mite.gov.it”*.

Ebbene, non risulta agli atti del giudizio che da parte dell'Amministrazione sia stato ancora attivato il suddetto potere sostitutivo; né questo è stato all'uopo sollecitato dalla ricorrente. Dalla vigenza della norma, appena citata, dell'art. 25, comma 2-quater del T.U.A., discende però che l'accertamento dell'obbligo di provvedere in capo al MASE debba in via

di principio tradursi nella necessaria propedeutica attivazione del potere sostitutivo di cui si è detto.

25. Il Collegio, dunque, deve ordinare al MASE, nella persona del Capo del Dipartimento Sviluppo Sostenibile, quale titolare del potere sostitutivo, di procedere alla definizione della fase del procedimento di competenza della Commissione tecnica PNRR - PNIEC con l'acquisizione del parere dell'ISPRA entro il termine di trenta giorni, e indi alla successiva adozione dello schema del provvedimento conclusivo di VIA di cui all'art. 25, comma 2-bis del TUA entro i successivi 30 giorni, e analogamente ordinare al Ministero della Cultura di provvedere a quanto di sua successiva competenza, salva attivazione, in difetto, anche in questo caso, del titolare del potere sostitutivo.

26. La novità e la complessità delle questioni giuridiche trattate giustifica la compensazione delle spese di lite tra le parti. P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, e per l'effetto ordina al Ministero dell'Ambiente e della Transizione energetica, nonché, per quanto di ragione, al Ministero della Cultura, di provvedere sull'istanza di parte ricorrente nei termini e con le modalità prescritti in parte motiva.

Spese compensate.

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

(Omissis)