

Persistenza dell'interesse all'accertamento della illegittimità del silenzio dell'Amministrazione ai fini risarcitori in tema di VIA

Cons. Stato, Sez. IV 4 dicembre 2024, n. 9737 - Carbone, pres.; Carrano, est. - Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e Ministero della Cultura (Avv. gen. Stato) c. Peonia Sol s.r.l. (avv.ti Liroso, Toscano e Alfarano).

Ambiente - Illegittimità del silenzio serbato dalle amministrazioni in ordine all'istanza di VIA per la realizzazione di un progetto di impianto agrivoltaico - Persistenza dell'interesse all'accertamento della illegittimità del silenzio ai fini risarcitori.

(Omissis)

FATTO

1. – La società Peonia Sol s.r.l., in data 3 febbraio 2023, ha presentato al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica una istanza per il rilascio del provvedimento di Valutazione di impatto ambientale (d'ora in poi, VIA) avente ad oggetto la realizzazione di un progetto di agrivoltaico (denominato “*Masseria Argenton*”) sito nel Comune di Erchie (BR), di potenza nominale pari a 28,619 MW, comprensivo delle relative opere di connessione, rientrante nei progetti di cui all'art. 8, comma 2-bis, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. codice dell'ambiente).
2. – Con il ricorso di primo grado, la società ha proposto una azione avverso il silenzio (art. 31 e art. 117 c.p.a.) nei confronti del Ministero dell'Ambiente e del Ministero della Cultura che è stata accolta dal T.a.r., il quale, dopo aver accertato la sussistenza di un obbligo di provvedere e il decorso dei termini previsti dalla legge (art. 25, comma 2-bis, cod. amb.), aventi natura perentoria (art. 25, comma 7, cod. amb.), ha dichiarato l'illegittimità del silenzio serbato dalle amministrazioni, ordinando al Ministero dell'Ambiente di concludere il procedimento entro il termine di 60 giorni dalla comunicazione o notificazione della sentenza, nominando altresì il Prefetto di Lecce, quale commissario *ad acta*, per il caso di perdurante inadempimento.
3. – Con atto di appello e contestuale domanda cautelare, il Ministero dell'Ambiente e il Ministero della Cultura hanno impugnato la suddetta sentenza chiedendone la riforma, previa sospensione della sua efficacia esecutiva.
- 3.1. – Con il primo motivo di appello (pag. 9-11), hanno dedotto una errata interpretazione dell'art. 8, comma 1, cod. amb. (come modificato dal d.l. n. 17 del 2022) che ha introdotto un criterio di priorità nella trattazione delle istanze basato sulla maggiore potenza dell'impianto che, secondo l'Avvocatura, sarebbe prevalente sul termine perentorio di cui all'art. 25, comma 7, cod. amb. per la conclusione del procedimento, in quanto norma successiva e speciale, nonché attuativa dell'art. 3, comma 1, del Regolamento UE/2022/2257.
- 3.2. – Con il secondo motivo di appello (pag. 11-12), hanno dedotto il rischio del mancato rispetto degli impegni assunti in sede nazionale, internazionale ed europea in tema di transizione energetica, con conseguente eventuale responsabilità dello Stato.
- 3.3. – Con il terzo motivo di appello (pag. 12-13), hanno dedotto che la tesi censurata comporterebbe un riconoscimento implicito di un legittimo affidamento delle imprese energetiche in ordine alla conclusione dei procedimenti di VIA in 130 giorni: tale esito non solo imporrebbe l'adozione di un ordine di trattazione in contrasto con i criteri previsti dal legislatore all'art. 8, comma 1, cod. amb., ma si tradurrebbe anche nell'esposizione dello Stato al rischio di innumerevoli azioni di responsabilità.
4. – Con apposita memoria, si è costituita la società chiedendo il rigetto dell'appello.
5. – Con ordinanza cautelare del 20 maggio 2024, n. 1882, questa Sezione ha respinto la domanda di sospensione della sentenza impugnata, rilevando, in ordine al *fumus boni iuris*, che “*l'introduzione di un criterio di priorità nella trattazione delle istanze basato sulla maggiore potenza dell'impianto (art. 8, co. 1, d.lgs. n. 152/2006) non può di per sé solo legittimare il mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento (art. 25, co. 7, d.lgs. n. 152/2006) per gli altri procedimenti*” (ord. Cons. Stato, sez. IV, 20 maggio 2024, n. 1882).
6. – Nelle more del giudizio, è intervenuto il provvedimento di VIA favorevole n. 239 del 23 luglio 2024, depositato in giudizio in data 31 luglio 2024, con contestuale richiesta da parte del Ministero dell'Ambiente di dichiarare cessata la materia del contendere con compensazione delle spese di lite.
7. – Con successiva memoria ex art. 73 c.p.a., la società ha preso atto dell'intervenuto giudizio positivo di compatibilità ambientale, ma ha insistito nella richiesta di accertamento della illegittimità del silenzio dichiarando di avervi comunque interesse a fini risarcitori.
8. – Alla camera di consiglio del 17 ottobre 2024, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO



1. – L'appello è infondato.

Invero, l'intervenuta adozione del provvedimento finale di conclusione del procedimento di compatibilità ambientale ha fatto venir meno l'inerzia dell'amministrazione, con il conseguente sopravvenuto difetto di interesse delle parti alla decisione ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. c), c.p.a. limitatamente all'ordine di provvedere.

2. – Tuttavia, la società resistente, con apposita memoria, ha dichiarato la persistenza dell'interesse all'accertamento della illegittimità del silenzio ai fini risarcitori, ai sensi dell'art. 34, comma 3, c.p.a.

3. – Tale domanda è innanzitutto ammissibile.

3.1. – Come è noto, l'art. 34, comma 3, c.p.a. prevede che quando nel corso del giudizio *“l'annullamento del provvedimento impugnato non risulti più utile”* per il ricorrente, il giudice *“accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste l'interesse ai fini risarcitori”*.

3.2. – Tale disposizione, sebbene si riferisca espressamente alla sola azione di annullamento (art. 29 c.p.a.), deve ritenersi applicabile anche nel caso in cui venga esperita una azione avverso il silenzio (art. 31 c.p.a.), come nel caso di specie.

3.3. – A tal riguardo, occorre fare una breve puntualizzazione.

Nell'ambito delle azioni di cognizione (Capo II, Titolo III, Libro Primo), il codice del processo amministrativo prevede l'azione di annullamento (art. 29), l'azione di condanna (art. 30) e l'azione avverso il silenzio insieme all'azione di nullità (art. 31).

Questa tripartizione corrisponde alla tradizionale distinzione delle azioni di cognizione in azioni costitutive, di condanna e di accertamento.

In particolare, mentre l'azione di annullamento va inquadrata nell'ambito delle azioni costitutive, l'azione avverso il silenzio contiene in sé due distinte domande inquadrabili, da un lato, nell'ambito delle azioni di accertamento e, dall'altro, in quelle di condanna (in tal senso, cfr. Cons. Stato, sez. V, 28 aprile 2014, n. 2184; Cons. Stato, sez. V, 4 agosto 2014, n. 4143).

Pertanto, è la stessa legge a prevedere espressamente che l'azione avverso il silenzio ha ad oggetto *“l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere”* (art. 31, comma 1, c.p.a.) e, implicitamente, del relativo inadempimento (c.d. silenzio-inadempimento), sebbene tale dichiarazione sia strumentale all'ottenimento di una pronuncia di condanna della *“amministrazione, rimasta inerte, di provvedere entro un termine”* (art. 34, comma 1, lett. b), c.p.a.).

Pertanto, sebbene debba riconoscersi che la funzione di accertamento sia una caratteristica propria di tutte le azioni di cognizione, tuttavia, nel caso dell'azione avverso il silenzio essa assume una sua autonomia, come emerge già dal dato testuale della norma (art. 31, comma 1, c.p.a.).

A tal riguardo, inoltre, è stato chiarito che *“Le due domande, normalmente conosciute nell'ambito di un giudizio unitario in seno al quale l'attività di accertamento è strumentale alla pronuncia di condanna ad un facere di stampo pubblicistico, rivelano la loro autonomia nell'ipotesi in cui la sentenza di condanna non risulti più ammissibile o utile ma residui, a fini risarcitori, l'interesse ad una declaratoria che stigmatizzi l'illegittima inerzia amministrativa”* (Cons. Stato, sez. V, 28 aprile 2014, n. 2184, punto 3.1).

3.4. – Sulla base di tale impostazione, quindi, deve ritenersi innanzitutto irrilevante il mancato riferimento testuale all'azione avverso il silenzio (art. 31 c.p.a.) nell'ambito dell'art. 34, comma 3, c.p.a., in quanto la possibilità di procedere all'accertamento dell'illegittimità del silenzio dell'amministrazione, pur in presenza di un sopravvenuto provvedimento espresso, deve ammettersi già sulla base della stessa natura giuridica dell'azione avverso il silenzio la quale contiene in sé una distinta domanda di accertamento, sebbene strumentale ad una pronuncia di condanna, con la conseguenza per cui l'interesse ad agire ex art. 100 c.p.c. deve essere valutato in relazione a ciascuna delle due azioni (di accertamento e di condanna), ben potendo essere venuto meno per una ma non anche per l'altra.

In tal caso, quindi, la parte dovrà procedere ad avanzare una istanza di modifica della domanda originariamente proposta (c.d. *emendatio*) da azione di accertamento-condanna ad azione di mero accertamento, manifestando tempestivamente la permanenza del relativo interesse ai fini risarcitori (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen. 13 luglio 2022, n. 8).

3.5. – In secondo luogo, alla medesima conclusione si giunge anche sulla base di una interpretazione sistematica, avuto particolare riguardo al principio di effettività della tutela giurisdizionale (art. 1 c.p.a.) che, in un'ottica costituzionalmente orientata (art. 24 Cost.), impone di estendere la previsione di cui all'art. 34, comma 3, c.p.a. prevista per l'azione di annullamento anche all'ipotesi in cui, venuto meno l'inadempimento dell'amministrazione all'obbligo di provvedere, sussista comunque un interesse risarcitorio della parte in ordine all'accertamento del mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento.

Sul punto, infatti, è stato ritenuto che la norma posta dall'art. 34, comma 3, c.p.a., *“pur se relativa all'azione di annullamento, esprime una regola iuris, che, riconnettendosi al principio generale di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale (così Cons. Stato, sez. I, 18 maggio 2012, n. 2918) e al corollario, che a tale premessa consegue, dell'ammissibilità di azioni di accertamento anche atipiche (Cons., Stato, Ad. Plen. 29 luglio 2011, n. 15; sez. V, 31 gennaio 2012, n. 472; sez. IV, 9 maggio 2013, n. 2518)), non può che estendersi anche al giudizio avverso il silenzio”* (Cons. Stato, sez. V, 28 aprile 2014, n. 2184, punto 3.2).

Tale orientamento, invero, si pone in linea con quanto statuito dalle Adunanze plenarie di questo Consiglio di Stato in materia di atipicità delle azioni e, in particolare, dell'azione di accertamento, in quanto uno dei corollari dell'effettività

della tutela è anche il principio della atipicità delle forme di tutela (cfr. Cons., Stato, Ad. Plen., 29 luglio 2011, n. 15 e 23 marzo 2011, n. 3).

3.6. – Il Collegio non ignora che in una recente decisione questa stessa Sezione è giunta a conclusioni diverse (Cons. Stato, sez. IV, 9 maggio 2024, n. 4190).

Tuttavia, ritiene il Collegio di non poter dare continuità a tale precedente, rimanendo ancora valide le ragioni poste a sostegno dell'orientamento tradizionale, anche alla luce delle seguenti ulteriori considerazioni.

3.6.1. – Innanzitutto, non vale richiamare in senso contrario il dato letterale dell'art. 117 c.p.a. che non prevede il rimedio dell'accertamento di illegittimità ai fini meramente risarcitori.

Da un punto di vista sistematico, occorre evidenziare come la disciplina generale delle azioni nel processo amministrativo sia contenuta nel Titolo III (*Azioni e domande*) del Libro primo del relativo codice, mentre l'art. 117 c.p.a. si colloca nell'ambito della disciplina dei riti applicabili alle diverse azioni, contenuta nel Libro quarto (*Ottemperanza e riti speciali*) del medesimo codice.

Pertanto, la previsione del comma 5 dell'art. 117 c.p.a., in materia di impugnabilità con motivi aggiunti del provvedimento espresso sopravvenuto nel corso del giudizio sul silenzio, va intesa non tanto con riguardo all'ammissibilità di tale nuova domanda di annullamento (già desumibile dalla previsione generale di cui all'art. 43 c.p.a.), quanto piuttosto come volta a disciplinare la conversione del rito in una fattispecie in cui risultano proposte due distinte azioni (avverso il silenzio e di annullamento) soggette a termini e riti diversi (camerale e ordinario).

La regola posta dalla norma, infatti, è quella secondo cui in tal caso la nuova impugnazione deve avvenire “*nei termini e con il rito previsto per il nuovo provvedimento, e l'intero giudizio prosegue con tale rito*” (art. 117, comma 5, c.p.a.).

Allo stesso modo, il successivo comma 6 è volto a disciplinare non già l'ammissibilità di una domanda di condanna al risarcimento del danno da silenzio-inadempimento (ipotesi già prevista in via generale dall'art. 30, comma 4, c.p.a., peraltro espressamente richiamato), ma il rito applicabile in caso di cumulo delle due azioni (avverso il silenzio e risarcitoria), prevedendo che in tal caso “*il giudice può definire con il rito camerale l'azione avverso il silenzio e trattare con il rito ordinario la domanda risarcitoria*” (art. 117, comma 6, c.p.a.).

Ne consegue, pertanto, che nessuna rilevanza assume la mancata previsione espressa da parte dell'art. 117 c.p.a. dell'esperibilità di una azione di accertamento dell'illegittimità del silenzio in presenza di un sopravvenuto provvedimento espresso, sia perché la *ratio* della norma è principalmente quella di disciplinare in maniera specifica il rito applicabile in caso di cumulo di domande soggette a riti diversi (la cui regola generale è posta dall'art. 32, comma 1, c.p.a.) e sia perché l'azione di accertamento del silenzio a fini risarcitori segue il medesimo rito camerale e non già quello ordinario, per cui nessuna diversa previsione occorre sul punto.

In linea più generale, poi, si deve evidenziare che se l'art. 117, comma 6, c.p.a. ammette il cumulo di domande (avverso il silenzio e risarcitoria), a maggior ragione deve ritenersi ammissibile una mera modifica della domanda (c.d. *emendatio*), da azione di accertamento-condanna ad azione di mero accertamento, laddove si dimostri la permanenza del relativo interesse ai fini risarcitori.

3.6.2. – In secondo luogo, la tesi restrittiva, secondo cui l'accertamento dell'illegittimità del silenzio sarebbe ammissibile solo ai fini provvedimentali e non anche meramente risarcitori, si scontra anche con l'altro dato letterale di cui al medesimo art. 117 c.p.a.

Il comma 4 di tale articolo, infatti, dispone che “*Il giudice conosce di tutte le questioni relative all'esatta adozione del provvedimento richiesto, ivi comprese quelle inerenti agli atti del commissario*” (art. 117, comma 4, c.p.a.).

La nozione di “esatta adozione del provvedimento” richiama la corrispondente nozione civilistica di “esatto adempimento”, inteso come corretta esecuzione della prestazione non solo dal punto di vista quantitativo e qualitativo, ma anche temporale (si parla al riguardo di inadempimento temporale dell'obbligazione o inesattezza temporale della prestazione).

Ne consegue, quindi, che se nella nozione di “esatta adozione del provvedimento” rientra anche la questione relativa al rispetto del termine per provvedere (esattezza temporale del provvedimento), allora trova ulteriore conferma la tesi estensiva secondo cui rientra nell'ambito di cognizione del giudice in materia di silenzio-inadempimento anche la questione dell'accertamento del mero ritardo, purché venga allegata la sussistenza del relativo interesse ai fini risarcitori.

3.6.3. – Infine, non si rinvergono utili argomenti in senso contrario neppure nella decisione dell'Adunanza Plenaria 13 luglio 2022, n. 8, la quale si è limitata a definire la questione relativa alle modalità di manifestazione dell'interesse risarcitorio ex art. 34, comma 3, c.p.a. e dei conseguenti limiti al potere del giudice di pronunciarsi sulla domanda.

Più in generale, peraltro, la stessa Adunanza Plenaria ha avuto modo di osservare che il fenomeno descritto dall'art. 34, comma 3, c.p.a. è inquadrabile nella c.d. *emendatio* della domanda, in senso riduttivo quanto al *petitum* immediato, non integrante pertanto un mutamento non consentito nell'ambito del principio della domanda, come evincibile dalla clausola di salvezza rispetto al c.d. divieto dei *nova* in appello previsto dall'art. 104, comma 1, c.p.a. (Cons. Stato, Ad. Plen. 13 luglio 2022, n. 8, punto 17).

3.7. – In conclusione, quindi, una volta venuto meno l'interesse ad una pronuncia di condanna all'adozione del provvedimento (art. 34, comma 1, lett. b), c.p.a.), deve comunque ammettersi la possibilità di procedere all'accertamento dell'obbligo di provvedere e del relativo inadempimento (art. 31, comma 1, c.p.a.), purché la parte manifesti debitamente

il relativo interesse ai fini risarcitori (art. 34, comma 3, c.p.a.).

3.8. – A tal proposito, valgono le stesse considerazioni svolte dall'Adunanza Plenaria nella citata sentenza del 13 luglio 2022, n. 8, la quale ha chiarito che la manifestazione dell'interesse risarcitorio una volta venuto meno quello all'annullamento dell'atto impugnato *“è condizione necessaria ma nello stesso tempo sufficiente”* perché sorga l'obbligo per il giudice di accertare l'eventuale illegittimità dell'atto (punto 15 della motivazione), per cui è *“sufficiente una semplice dichiarazione, da rendersi nelle forme e nei termini previsti dall'art. 73 cod. proc. amm.”*, a garanzia del contraddittorio nei confronti delle altre parti, con la quale a modifica della domanda di annullamento originariamente proposta (c.d. *emendatio* della domanda) il ricorrente manifesta il proprio interesse affinché sia comunque accertata l'illegittimità dell'atto impugnato (punto 17 della motivazione), con l'ulteriore corollario per cui *“l'accertamento richiesto è esattamente quello che il giudice avrebbe dovuto svolgere nell'esaminare nel merito la domanda di annullamento”* (punto 18 della motivazione).

Tali principi relativi ad un giudizio di annullamento devono ritenersi certamente applicabili, per le ragioni già esposte, anche al caso di specie relativo ad un giudizio sul silenzio.

3.9. – Nel caso di specie, l'adozione del provvedimento di VIA favorevole n. 239 del 23 luglio 2024, ha senz'altro fatto venir meno l'interesse ad una condanna dell'amministrazione a provvedere; permane invece l'interesse all'accertamento della violazione dell'obbligo di provvedere nei termini di legge, che il Ministero contesta con l'appello, assumendo di aver rispettato un criterio di priorità imposto dalla legge, laddove invece per la società appellata un siffatto criterio non può derogare alla disciplina legale del termine di conclusione del procedimento.

A tal fine, la parte resistente (ricorrente in primo grado), ha manifestato la permanenza di un interesse all'accertamento della illegittimità del silenzio ai fini risarcitori mediante apposita memoria ex art. 73 c.p.a., depositata tempestivamente in data 30 settembre 2023.

Pertanto, avendo la parte effettuato tale dichiarazione *“nelle forme e nei termini previsti dall'art. 73 cod. proc. amm.”* (Cons. Stato, Ad. Plen., 13 luglio 2022, n. 8), deve ritenersi ammissibile la relativa richiesta, con conseguente obbligo del giudice di pronunciarsi sul punto.

3.10. – Peralto, la sussistenza di un interesse risarcitorio nella specifica materia trova un riscontro anche nella stessa legge.

Infatti, in caso di inerzia nella conclusione dei procedimenti di valutazione ambientale dei progetti compresi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), di quelli finanziati con il fondo completare, nonché di quelli attuativi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), ai sensi dell'art. 8, comma 2 *bis*, cod. amb., è previsto un rimborso in favore del proponente dei diritti di istruttoria di cui all'art. 33 cod. amb. nella misura del 50% (art. 25, comma 2-*ter*, cod. amb.).

Nella specifica materia in esame, quindi, l'ammissibilità di una azione di accertamento del ritardo a fini risarcitori risponde anche ad un principio di economia processuale, ben potendo la parte limitarsi ad ottenere il suddetto rimborso previsto dalla legge, sulla base del mero accertamento dell'illegittimità del silenzio, piuttosto che incardinare un ulteriore giudizio di tipo risarcitorio.

Peralto, la stessa Adunanza Plenaria ha individuato nell'art. 34, comma 3, c.p.a. una funzione deflattiva del contenzioso, rispondente alle esigenze del ricorrente, di conoscere anticipatamente se è fondato il presupposto principale dell'eventuale domanda di risarcimento dei danni, ma anche alle esigenze riferite all'amministrazione autrice dell'atto impugnato, di conoscere anticipatamente se questo sia o meno illegittimo e se vi sono pertanto rischi di esborsi economici, e dunque di assumere le opportune iniziative attraverso il proprio potere di autotutela, con l'ulteriore precisazione secondo cui l'effetto di deflazione si ricava dal fatto che se l'accertamento richiesto dal ricorrente dovesse essere negativo, e dunque l'atto impugnato risultasse legittimo, l'azione risarcitoria sarebbe preclusa (Cons. Stato, Ad. Plen., 13 luglio 2022, n. 8, punto 16).

Nella specifica materia in esame, inoltre, l'effetto deflattivo si può verificare anche nel caso di accertamento positivo dell'illegittimità del silenzio, stante l'espressa previsione di legge in ordine alle conseguenze indennitarie che ne derivano (art. 25, comma 2-*ter*, cod. amb.).

4. – Ciò posto in ordine all'ammissibilità della domanda di accertamento a fini risarcitori, il Collegio ritiene che tale domanda sia fondata e, pertanto, debba essere accolta, essendo invece infondati i tre motivi di appello proposti dal Ministero, da trattarsi congiuntamente in quanto strettamente connessi.

5. – La questione giuridica che si pone nella controversia in esame riguarda l'esatta interpretazione dell'art. 8, comma 1, cod. amb. (nella versione vigente *ratione temporis*), nella parte in cui stabilisce un criterio di precedenza nella valutazione dei progetti aventi un rilevante impatto economico, occupazionale o aventi autorizzazioni in scadenza (quarto periodo, introdotto dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77, art. 17, co. 1, lett. b), nonché un criterio di priorità con riferimento ai progetti attuativi del PNIEC (Allegato I-*bis*, Parte seconda, cod. amb.) aventi *“maggiore valore di potenza”* installata o trasportata (quinto periodo, introdotto dal d.l. 1° marzo 2022, n. 17, art. 36, comma 01, lett. a), come modificato in sede di conversione dalla legge 27 aprile 2022, n. 34).

5.1. – Secondo la tesi di parte appellante, l'introduzione di un criterio di priorità nella trattazione dei progetti di maggiore potenza determinerebbe, sul piano operativo, una *“situazione di quiescenza dei procedimenti (con sospensione dei relativi*

termini conclusivi e con perdita della loro astratta perentorietà di cui al comma 7 dell'art. 25) sino al momento in cui l'ordine di priorità legalmente stabilito non consentirà la trattazione del singolo progetto" (pag. 8 dell'appello) che troverebbe la sua giustificazione nella prevalenza da riconoscere al criterio di priorità nella trattazione delle istanze (art. 8, comma 1, cod. amb.) rispetto alla perentorietà dei termini di conclusione dei procedimenti (art. 25, comma 7, cod. amb.).

Tale tesi non può essere condivisa.

5.2. – Innanzitutto, occorre ribadire che *"Tutti i termini del procedimento di VIA si considerano perentori"* (art. 25, comma 7, cod. amb.) e che le norme del codice dell'ambiente *"possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi"* (art. 3-bis, comma 3, cod. amb.), la cui disposizione è volta ad escludere l'operatività del criterio generale dell'abrogazione delle leggi *"per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti"* (art. 15 disp. prel. cod. civ.).

Nel caso di specie, l'introduzione del citato criterio di priorità nella trattazione delle istanze non solo non è supportato da nessuna deroga espressa alla perentorietà dei termini di conclusione dei relativi procedimenti che, pertanto, devono ritenersi certamente applicabili, ma non risulta neanche incompatibile con tale disciplina.

Una conferma in tal senso, peraltro, è arrivata da parte dello stesso legislatore, il quale, con la recente novella normativa proprio in tema di ordine di trattazione dei c.d. progetti prioritari (d.l. 17 ottobre 2024, n. 153, sebbene in attesa di conversione), ha precisato che tale nuova disciplina *"non pregiudica 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, cod. amb., comma introdotto dal d.l. n. 153 del 2024).

5.3. – In secondo luogo, occorre considerare che il più volte citato criterio di priorità sarebbe stato in ogni caso inidoneo a determinare un effetto come quello prospettato dalla parte appellante, trattandosi di una disposizione normativa del tutto generica.

Infatti, la nozione di *"maggiore valore di potenza"* installata o trasportata di un determinato impianto (art. 8, comma 1, cod. amb.), nella versione vigente all'epoca dei fatti, costituisce un concetto giuridico indeterminato, inidoneo a derogare alla più specifica previsione relativa alla perentorietà dei termini di conclusione del procedimento (art. 25, comma 7, cod. amb.) e alle relative conseguenze derivanti dal loro mancato rispetto in termini di rimborsi economici (art. 25, comma 2-ter, cod. amb.), di attivazione di poteri sostitutivi (art. 25, comma 2-quater, cod. amb.), di responsabilità disciplinare ed amministrativo-contabile del dirigente o funzionario (art. 2, comma 9, legge n. 241 del 1990), nonché di risarcimento del danno (art. 2-bis, legge n. 241 del 1990), sussistendone i relativi ed ulteriori presupposti.

Anche in questo caso, una conferma in tal senso si è avuta sempre da parte del suddetto intervento normativo (d.l. 17 ottobre 2024, n. 153, sebbene non applicabile *ratione temporis*), il quale, proprio al fine di colmare la genericità del criterio di priorità, ha introdotto una disciplina più dettagliata, demandando inoltre ad un apposito decreto ministeriale l'individuazione delle specifiche tipologie di progetti da considerarsi prioritari, tenendo conto di una serie di criteri tra cui: a) affidabilità e sostenibilità tecnica ed economica del progetto in rapporto alla sua realizzazione; b) contributo al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione previsti dal PNIEC; c) rilevanza ai fini dell'attuazione degli investimenti del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR); d) valorizzazione di opere, impianti o infrastrutture esistenti (cfr. art. 8, comma 1, sesto periodo, come modificato dal d.l. n. 153 del 2024, nonché i nuovi commi 1-bis e 1-ter).

5.4. – Peraltro, il riferimento al concetto di *"maggiore valore di potenza"* risulta privo di ulteriore specificazione in ordine alla individuazione della soglia di potenza in base alla quale selezionare i progetti da trattare con priorità.

Nel caso di specie, tale soglia è stata individuata da parte della stessa amministrazione in 70 MW, sulla base del mero dato empirico e contingente della potenza media degli impianti oggetto di procedure attualmente pendenti (cfr. pag. 10 dell'appello).

In ogni caso, anche a prescindere dalle modalità utilizzate dall'amministrazione per dare concretezza al criterio legislativo della priorità, il Ministero avrebbe dovuto adottare, a legislazione vigente, delle misure organizzative tali da consentire l'esame dei progetti prioritari, fermo restando il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti relativi ai progetti non prioritari in quanto non derogati da alcuna disposizione di legge.

Il criterio di priorità, infatti, assume mera rilevanza interna ai fini di una ordinata ed efficace gestione degli iter autorizzatori da parte degli organi a ciò deputati, ma non è tale da assumere, al contempo, una portata derogatoria della disciplina legale del termine di conclusione del procedimento, per le ragioni già esposte.

5.5. – A ben vedere, la tesi sostenuta dal Ministero appellante, in ultima analisi, si fonda proprio sulla sostanziale incapacità amministrativa dei relativi uffici di far fronte ad un numero elevato di istanze da valutare, avendo già raggiunto il *"livello di massima efficienza"* (pag. 11 dell'appello).

Tale circostanza, però, non può assumere rilievo ai fini che qui interessano.

Infatti, anche a prescindere dalla considerazione per cui la Commissione PNRR-PNIEC non avrebbe comunque raggiunto tale livello di massima produttività mancando 20 componenti sui 70 previsti dalla legge (cfr. pag. 11 dell'appello), si tratta di una argomentazione inconferente, in quanto relativa alla organizzazione interna dell'amministrazione e, pertanto, del tutto irrilevante ai fini del rispetto dei termini di conclusione del procedimento amministrativo.

Invero, 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.

Tuttavia, l'esigenza di rafforzare la “capacità amministrativa” relativa alle attività necessarie per assicurare la piena realizzazione degli obiettivi del PNRR è stata poi presa in considerazione dallo stesso legislatore, il quale ha previsto la possibilità per il Ministero dell'ambiente di conferire ulteriori quattro incarichi dirigenziali di livello non generale di natura tecnico-specialistica, in deroga ai limiti assunzionali previsti dall'art. 19, comma 6, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (art. 10, comma 4, d.l. 17 ottobre 2024, n. 153).

Allo stesso modo, proprio al fine di sopperire alle “esigenze contingenti di carattere funzionale ovvero organizzativo” (ossia quelle stesse esigenze poste a fondamento dell'appello), è stata prevista la possibilità di “disporre l'assegnazione alla Commissione tecnica VIA-VAS di progetti spettanti, ai sensi della legislazione vigente, alla Commissione tecnica PNRR-PNIEC”, previa intesa tra i rispettivi presidenti delle due Commissioni, ferma restando l'applicazione della disciplina procedimentale relativa alle valutazioni di impatto ambientale dei progetti PNRR e PNIEC (art. 8, comma 2-novies, cod. amb., comma introdotto d.l. 17 ottobre 2024, n. 153).

6. – In conclusione, quindi, essendo pacifico in punto di fatto il mancato rispetto dei termini perentori per la conclusione del procedimento di VIA (art. 25, comma 2-bis, cod. amb.) e non potendo valere ad escludere l'inadempimento all'obbligo di provvedere né il richiamo al generico criterio di priorità nella trattazione delle istanze (art. 8, comma 1, cod. amb.) e né le asserite difficoltà organizzative interne all'amministrazione, deve dichiararsi l'illegittimità del ritardo del Ministero dell'ambiente nella conclusione del procedimento in questione ai sensi dell'art. 34, comma 3, c.p.a.

7. – Le spese di lite possono essere integralmente compensate in ragione della assoluta novità della questione ai sensi dell'art. 92, comma 2, c.p.c., trattandosi di normativa di recente introduzione, peraltro novellata nel corso del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge nei sensi di cui in motivazione.

Compensa le spese di lite.

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

(Omissis)