

Illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione sull'istanza volta al rilascio del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale rispetto a un impianto fotovoltaico

T.A.R. Emilia-Romagna – Bologna, Sez. I 17 gennaio 2025, n. 27 - Carpentieri, pres. ed est. - Lagosanto Solar S.r.l. (avv.ti Mazzei, Biasi e Fossati) c. Ministeri dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e della Cultura e Ministero (Avv. distr. Stato). Ed a.

Ambiente - Illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione sull'istanza volta al rilascio del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale rispetto a un impianto fotovoltaico.

(Omissis)

FATTO

1. La ricorrente è una società che realizza impianti fotovoltaici ed è titolare del progetto di un impianto fotovoltaico della potenza nominale di 21,60 MW, da realizzarsi nel territorio del Comune di Lagosanto (FE), in relazione al quale ha presentato in data 7 dicembre 2022 al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ("MASE") istanza per la valutazione dell'impatto ambientale ("VIA").
2. Il progetto in questione è compreso nella tipologia elencata nell'Allegato I-bis alla Parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006 ("Codice ambiente"), ove sono individuate le *"Opere, impianti e infrastrutture necessarie al raggiungimento degli obiettivi fissati dal Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), predisposto in attuazione del Regolamento (UE) 2018/1999"*, al punto 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"*; allo stesso tempo, nella tipologia di cui al punto 2 dell'Allegato II alla medesima Parte seconda, relativa ai *"Progetti di competenza statale: impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica con potenza complessiva superiore a 10 MW"*.
3. Per tale ragione, l'istruttoria tecnica sulla "VIA" del progetto in questione è stata affidata alla Commissione tecnica PNRR-PNIEC, di cui all'art. 8, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo le tempistiche e le modalità stabilite dall'art. 25, comma 2-bis, del predetto d.lgs. n. 152 del 2006 (termine di conclusione del procedimento complessivamente pari, nel massimo, a 160 giorni - 130 giorni per l'istruttoria tecnica + 30 giorni per l'adozione del provvedimento, decorrenti dalla pubblicazione sul sito del MASE dell'avviso al pubblico: l'art. 24, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, infatti, prevede che *"[d]alla 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"*).
4. Nel caso di specie il termine di conclusione del procedimento sarebbe senz'altro inutilmente decorso, e ciò sia riguardo all'adozione dello schema di provvedimento di VIA da parte della Commissione tecnica PNRR-PNIEC, sia con riguardo al provvedimento di VIA da parte del MASE: ed infatti, in data 16 marzo 2023, è stato pubblicato l'avviso al pubblico; in data 15 aprile 2023, si è conclusa la fase di consultazione del pubblico (30 giorni dalla pubblicazione dell'avviso al pubblico).
5. Sennonché, ha lamentato la società ricorrente, entro il termine massimo per la conclusione dell'istruttoria tecnica – vale a dire, entro il 24 luglio 2023, ossia 130 giorni dalla data di pubblicazione online dell'avviso al pubblico – la Commissione tecnica PNRR-PNIEC non si è espressa sul progetto in questione; parimenti, entro i successivi 30 giorni – vale a dire, entro il 23 agosto 2023 – il MASE non ha adottato il relativo provvedimento di VIA.
6. Da qui il ricorso ex art. 117 c.p.a. notificato il 17 ottobre 2024 dalla ricorrente avverso il silenzio illegittimamente serbato dal MASE sull'istanza di VIA, affidato alla deduzione del seguente motivo di censura: *"Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 della Costituzione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2 della legge n. 241/1990, nonché dell'art. 25, commi 2-bis e 7, del d.lgs. n. 152/2006. Violazione e falsa applicazione del regolamento (UE) n. 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022"*.
7. Nella denegata ipotesi che l'inerzia della Commissione tecnica PNRR-PNIEC fosse ritenuta in grado di attivare, in via automatica e senza un'apposita iniziativa in tal senso da parte del titolare del potere sostitutivo, il meccanismo del silenzio-devolutivo di cui all'art. 25, comma 2-quater, del d.lgs. n. 152 del 2006, permarrrebbe comunque - ha aggiunto la società ricorrente - la situazione di illegittimità qui censurata.
8. Chiamata una prima volta alla camera di consiglio del 18 dicembre 2024, la causa è stata rinviata alla successiva camera di consiglio del 15 gennaio 2025 per dare modo alle parti e al Giudice di approfondire il testo del decreto-legge 17 ottobre 2024, n. 153, come convertito, con modificazioni, dalla legge 13 dicembre 2024, n. 191, pubblicata solo in data 16 dicembre 2024.



9. I Ministeri evocati in giudizio si sono costituiti con atto di stile depositato in data 19 dicembre 2024.

10. L'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria in data 24 dicembre 2024 nella quale ha concluso per l'infondatezza del ricorso perché, a suo dire, i termini non sarebbero decorsi, e ciò perché, da un lato *“la VIA rappresenta un procedimento prescritto dalla normativa eurounitaria che pertanto non può essere superato o concluso in modo implicito in virtù di disposizioni di semplificazione”*, e, dall'altro lato (richiamando sul punto alcune pronunce del Tar Basilicata: n. 338/2024, n. 381/2024 e n. 507/2024), delle *“oltre 1000 istanze in corso di valutazione o in attesa di essere valutate non tutte . . . hanno, secondo le valutazioni del legislatore, la medesima rilevanza ai fini della transizione ecologica”*, poiché l'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 già prevedeva, al quinto periodo, anche nel testo anteriore alle modifiche apportate dal decreto-legge n. 153 del 2024, un determinato ordine di trattazione delle pratiche, accordando priorità ai progetti di maggior valore di potenza installata o trasportata per il loro maggior contributo alla transizione ecologica. Il Ministero ha infine aggiunto che *“Anche il testo dell'art. 8 comma 1 bis come riformato dalla legge n. 191/24 di conversione del DL n. 153/24, stabilisce che, nelle more dell'adozione del decreto previsto dal comma 1 del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro della cultura e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono da considerarsi prioritari, i progetti fotovoltaici on-shore e agrivoltaici on-shore di potenza nominale pari almeno a 50 MW e i progetti eolici on-shore di potenza nominale pari almeno a 70 MW”*.

11. Anche la società ricorrente ha controdedotto con memoria del 3 gennaio 2025, richiamando nutrita giurisprudenza favorevole alla sua tesi, ampiamente prevalente sulla minoritaria pronuncia del Tar lucano citata dall'Avvocatura dello Stato, e negando che il nuovo testo dell'art. 8, comma 1-ter, come inserito nel “Codice ambiente” dal ripetuto decreto-legge n. 153 del 2024, come convertito, abbia svolto effetti rilevanti sui termini della procedura di VIA, perché *«Un simile effetto sarebbe stato possibile solamente a fronte di una “dichiarazione espressa” da parte del legislatore in via d'urgenza»*, poiché *«le norme di cui al d.lgs. n. 152/2006 “possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi” (art. 3-bis, co. 3, d.lgs. n. 152/2006), il che significa che in tale ambito non opera il criterio generale dell'abrogazione delle leggi “per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti” (art. 15, disp. prel. cod. civ.)»*.

12. Chiamata nuovamente nella camera di consiglio del 15 gennaio 2025, la causa è stata discussa e assegnata in decisione. A causa del notevole carico di affari camerali e di merito assegnati nella medesima udienza al Consigliere relatore, tra cui alcune controversie in materia di appalti, il Presidente ha assunto, con l'accordo del Consigliere relatore e del Collegio, il compito di estensore della sentenza, come da verbale.

DIRITTO

1. Il ricorso è fondato e merita accoglimento.

2. Nonostante talune disposizioni inserite nell'art. 8 del “Codice ambiente” dal già citato decreto-legge n. 153 del 2024, come convertito, si prestino obiettivamente a essere interpretate nel senso dell'incidenza sui termini di conclusione del procedimento di VIA degli impianti di produzione di energie elettrica da fonti rinnovabili ritenuti “non prioritari”, sussistono tuttavia valide ragioni - come si chiarirà nel prosieguo della presente motivazione - per non discostarsi dalla pressoché unanime e copiosa giurisprudenza amministrativa formatasi di recente sul tema, e ciò, soprattutto, a fronte di un'obiettivo ambiguità e incompletezza del nuovo dettato normativo, che ne impone, peraltro, una lettura “costituzionalmente orientata”, conforme ai principi.

3. Risulta, in primo luogo, sufficientemente provata in atti la sussistenza dei presupposti e delle condizioni per la formazione del dedotto silenzio-inadempimento dell'Amministrazione, alla stregua della scansione cronologica della disciplina della procedura ordinaria di VIA come stabilita dall'art. 25 del Codice ambiente, giusta l'analitica ricostruzione della vicenda procedimentale proposta e documentata dalla parte ricorrente (come sopra richiamata nella narrativa del “Fatto”), non contestata dall'Amministrazione.

4. Sennonché la tenuta di tale ricostruzione deve essere vagliata alla stregua della suindicata novità normativa del 2024. Ed è proprio in questa logica che nella camera di consiglio del 18 dicembre 2024, con l'accordo delle parti, la causa è stata rinviata all'odierna, successiva camera di consiglio del 15 gennaio 2025, al fine di consentire un opportuno approfondimento, nel contraddittorio delle parti, sui possibili effetti dispiegati sulla fattispecie in esame dalle suddette novità normative (contraddittorio puntualmente e diligentemente assolto dalle parti, con il deposito delle ampie memorie sopra citate, in data 27 dicembre 2024 e 3 gennaio 2025).

5. Il problema interpretativo sopravvenuto riguarda in particolare, come anticipato, il testo dell'ultimo periodo del nuovo comma 1-ter inserito dall'art. 1 del decreto-legge n. 153 del 2024, come convertito, nell'art. 8 del d.lgs. 152 del 2006; ultimo periodo che reca la seguente disposizione: *“La disciplina di cui al presente comma 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”*.

6. Prima di entrare nell'analisi della suddetta normativa, occorre risolvere in via preliminare la questione in fatto se il progetto che viene all'esame del Collegio sia o non sia compreso nel PNRR o tra quelli finanziati a valere sul fondo complementare (se lo fosse, il problema interpretativo sollevato nella precedente camera di consiglio del 18 dicembre



2024 non si porrebbe affatto e dovrebbero senz'altro valere i principi e criteri applicativi dalla Sezione già focalizzati nella recente sentenza 4-9 dicembre 2024, n. 921, che riguardava per l'appunto il silenzio formatosi su un progetto di impianto fotovoltaico di 64,3 MWp, asseritamente previsto dal PNRR).

6.1. Deve invero precisarsi al riguardo che non tutti gli impianti fotovoltaici, che concorrono tutti (in un modo o nell'altro) al raggiungimento degli obiettivi PNIEC, possono ritenersi, per ciò solo, “*compresi nel PNRR*” o tra “*quelli finanziati a valere sul fondo complementare*”. Per essere “*compresi nel PNRR*” essi devono o essere finanziati a valere sulle risorse PNRR o essere specificamente e puntualmente individuati come tali in qualche norma o atto generale applicativo del suddetto Piano nazionale. D'altra parte è la stessa norma nuova del 2024 sopra citata che distingue tra “progetti PNRR” e “progetti non PNRR”.

6.2. Sul punto risulta incontestato in atti che il progetto di cui si discute in questa sede non rientri nel novero suindicato, perché di potenza inferiore ai 50 MWp e non contemplato, né finanziato dal PNRR.

7. Tanto precisato, è possibile ora esaminare la questione centrale della causa, che come detto, si incentra attorno all'interpretazione del testo dell'ultimo periodo del nuovo comma 1-ter dell'art. 8 del Codice ambiente.

7.1. Il nuovo testo dell'art. 8 del d.lgs. n. 152 del 2006, come da ultimo novellato, demanda ad un decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, da adottare di concerto con il Ministro della cultura e con il Ministro delle infrastrutture e trasporti, la definizione dei progetti strategici per il raggiungimento degli obiettivi del PNIEC da considerarsi prioritari in sede di valutazione ambientale, indicando (nel nuovo comma 1-bis) una serie di progetti da considerare prioritari nelle more della sua adozione, tra i quali i progetti fotovoltaici *on-shore* e agrivoltaici *on-shore* di potenza nominale pari almeno a 50 MW e i progetti eolici *on-shore* di potenza nominale pari almeno a 70 MW, *etc.* Ai sensi del nuovo comma 1-ter, ai progetti da considerare prioritari è riservata una quota non superiore ai tre quinti delle trattazioni, nell'ambito della quale l'esame è definito in ordine cronologico, mentre i progetti diversi da quelli prioritari sono trattati per ciascuna tipologia d'impianto in ordine cronologico tenuto conto della data di effettuazione della comunicazione al proponente della pubblicazione della documentazione a corredo della sua istanza di VIA, ai sensi dell'articolo 23, comma 4, secondo periodo.

7.2. Tale nuova disciplina, giova qui evidenziare, sempre in via di premessa, come introdotta dall'art. 1 del decreto-legge n. 153 del 2024, come convertito dalla legge n. 191 del 2024, è norma procedimentale, come tale di immediata applicazione anche ai procedimenti in corso (*tempus regit actum*), sicché sarebbe in tesi applicabile anche alla procedura qui oggetto di causa, che deve ritenersi ancora in corso, poiché l'inutile decorso del termine di conclusione non determina la consumazione del potere, ma esclusivamente il silenzio-inadempimento dell'amministrazione.

7.3. Ora, ritiene il Collegio che plurimi argomenti interpretativi - letterale, logico-sistematico, finalistico, storico-contestuale e di economia dei mezzi giuridici e di ricorso alla legge primaria come *extrema ratio* - depongano nel senso di poter affermare l'incidenza della nuova disposizione sui termini di esame dei progetti non prioritari e non “PNRR”, è ciò secondo il ragionamento che qui di seguito si propone in sintesi schematica:

1) la piana lettura della citata disposizione (nuovo comma 1-ter, ultimo periodo) introdotta dal decreto-legge 153 del 2024, come convertito, nell'art. 8 del d.lgs. 152 del 2006 (“*La disciplina di cui al presente comma 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*”) dimostra che, per tutti gli altri progetti (non “prioritari”, che ricadono nella residua quota dei due quinti del “ruolo” della Commissione), la predetta disciplina invece pregiudica i “*termini dei procedimenti di valutazione ambientale previsti dalla normativa vigente*” (*inclusio unius, exclusio alterius*);

2) diversamente opinando, la disposizione dell'ultimo periodo del comma 1-ter ora citata non avrebbe alcun senso utile: se la nuova disciplina non avesse alcuna incidenza sui termini, tale disposizione sarebbe del tutto superflua; se tutti i termini fossero fatti salvi e non possano essere derogati in forza del nuovo ordine di trattazione, non si comprende perché mai il governo e il legislatore avrebbero dovuto inserire questa previsione; e poiché tra due interpretazioni possibili l'interprete deve preferire quella che riconosce alla nuova disposizione un qualche effetto utile e deve invece escludere quella che glielo nega (divieto di interpretazioni abrogatrici), sembra logico ritenere che la nuova disposizione abbia inciso sui termini;

3) depongono nel senso esposto anche il criterio finalistico e quello di economia dei mezzi giuridici (o di razionale impiego delle fonti del diritto): se il nuovo ordine di trattazione degli affari non avesse nessuna incidenza sui termini dei progetti non prioritari, non si capirebbe la ragione dell'intervento del governo-legislatore, poiché questa nuova disciplina - se di mero ordine interno di trattazione delle domande, senza effetti sui diritti dei terzi - avrebbe potuto (e dovuto) essere introdotta con un semplice decreto ministeriale non avente natura regolamentare (o con una semplice direttiva del Presidente della commissione, o con un altro atto amministrativo generale di organizzazione del lavoro della commissione);

4) i nuovi commi 1-bis e 1-ter inseriti nell'art. 8 del “codice ambiente” sono evidentemente norme speciali che derogano alle norme (general) sui termini della procedura di VIA (artt. 23 e 25 stesso codice), ivi inclusa la disposizione (generale) del comma 7 dell'art. 25, secondo cui “*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*”; la nuova norma - successiva

e speciale - introduce esattamente una deroga a questa disposizione generale; né potrebbe valere a contrastare tale proposizione la replica contenuta nella memoria di parte ricorrente in data 3 gennaio 2025 secondo la quale «*Un simile effetto sarebbe stato possibile solamente a fronte di una “dichiarazione espressa” da parte del legislatore in via d’urgenza*», poiché «*le norme di cui al d.lgs. n. 152/2006 “possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi” (art. 3-bis, co. 3, d.lgs. n. 152/2006), il che significa che in tale ambito non opera il criterio generale dell’abrogazione delle leggi “per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti” (art. 15, disp. prel. cod. civ.)*»; in disparte la considerazione che la normativa del 2024 ha obbedito a tale regola, poiché ha operato esattamente con la tecnica della novella diretta del testo del decreto legislativo del 2006, è comunque noto, in generale, che nel vigente sistema delle fonti non esistono (fatta eccezione per alcuni, specifici casi eccezionali, che qui non vengono in rilievo) leggi “rinforzate”, dotate di un “valore” di resistenza passiva maggiore rispetto alle altre leggi pariorinate del Parlamento, così come è noto e pacifico che la formula di riserva delle successive modifiche solo mediante disposizioni “espresse”, spesso contenuta nei codici di razionalizzazione di settori omogenei di materie, ha un valore solo ottativo e di indirizzo, ma non svolge nessuna pratica incidenza o limitazione reale sul normale potere della legge successiva di derogare alla precedente;

5) conduce, infine, nella direzione ora tratteggiata anche la considerazione empirica (criterio storico-contestuale) dell’evoluzione del quadro normativo come svoltasi negli ultimi tempi, nel dialogo con la giurisprudenza: una norma sull’ordine di priorità da seguire nell’esame dei progetti era già contenuta nel testo dell’art. 8 del d.lgs. n. 152 del 2006 anteriore alle modifiche introdotte dal d.l. n. 153 del 2024 («*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*»); rispetto a tale disposizione la giurisprudenza aveva condivisibilmente escluso ogni incidenza sui termini di conclusione della procedura, trattandosi di una generica indicazione normativa di priorità nella trattazione delle pratiche senza la previsione di alcuna, specifica conseguenza effettuale, poiché «*l’introduzione di un criterio legislativo di priorità nella trattazione delle istanze basato sulla maggiore potenza dell’impianto non può di per sé solo legittimare il mancato rispetto del termine di conclusione di procedimenti (art. 25, co. 7, D.Lgs. n. 152 del 2006) incardinati con altre istanze*» (Tar Marche, sez. I, 27 settembre 2024, n. 762; Tar Sardegna, sez. I, 3 giugno 2024, n. 436; *Id.*, sez. II, 22 luglio 2024, n. 578; Tar Puglia, Lecce, sez. II, 23 aprile 2024, n. 588; *Id.*, 16 luglio 2024, nn. 928-930, 932; Tar Campania, Napoli, sez. V, 4 aprile 2024 n. 2204; *Id.*, 12 giugno 2024, n. 3707; Tar Molise, 29 maggio 2024, n. 175; Tar Sicilia, Palermo, sez. V, 25 settembre 2024, n. 2625; *Id.*, 23 maggio 2024, n. 1727; Cons. Stato, sez. IV, ord. 20 maggio 2024, n. 1882); ed è proprio muovendo da tali premesse che il governo e il Parlamento sono poi intervenuti con le ultime modifiche normative, che appaiono verosimilmente dirette esattamente a superare questa preclusione, da un lato dettando più specifici e articolati criteri di priorità, dall’altro munendo il precetto dell’esplicito effetto di incidere sui termini delle procedure non prioritarie, lasciando impregiudicati solo ed esclusivamente i 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*».

8. La tesi dell’incidenza del nuovo comma 1-ter sui termini delle procedure relative ai progetti non prioritari sembra dunque fondata su solide basi ermeneutiche.

9. Tuttavia, la parte ricorrente ha fornito un ampio ragguaglio di recente giurisprudenza, dei Tar e del Consiglio di Stato, formata su controversie analoghe riguardanti il silenzio dell’amministrazione dell’ambiente su progetti di impianti fotovoltaici “non prioritari”; giurisprudenza che, pur successiva al decreto-legge n. 153 del 2024, ha sempre continuato a ritenere sussistente il denunciato silenzio-inadempimento ed ha continuato ad affermare la non incidenza del ripetuto decreto-legge n. 153 del 2024 sui termini di conclusione del procedimento (TAR Puglia, Sez. II, 4 dicembre 2024, n. 1242; *Id.*, 4 dicembre 2024, n. 1243; *Id.*, 20 novembre 2024, n. 1198; TAR Lazio, Sez. III, 28 novembre 2024, n. 21427; TAR Lazio, Latina, Sez. I, 2 dicembre 2024, n. 773; TAR Campania, Sez. VII, 11 novembre 2024, n. 6108; TAR Sicilia, Sez. V, 9 dicembre 2024, n. 3383; TAR Sardegna, Sez. I, 17 ottobre 2024, n. 709; *Id.*, 17 ottobre 2024, n. 711; *id.*, 24 ottobre 2024, n. 727; *Id.*, Sez. II, 25 ottobre 2024, n. 738; *Id.*, 25 ottobre 2024, n. 739; *Id.*, 28 ottobre 2024, n. 745; *Id.*, 22 novembre 2024, n. 830; Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2024, n. 9737; *Id.*, 6 dicembre 2024, n. 9777; *Id.*, 6 dicembre 2024, n. 9791).

10. A dire il vero, la citata giurisprudenza non sembra essersi posta il problema, qui esaminato, dell’interpretazione dell’ultimo periodo del comma 1-ter in questione, nonostante il suo rilievo centrale, suscettibile di determinare l’esito della decisione, come sopra ampiamente chiarito. Solo una sentenza del Consiglio di Stato - sentenza della Sez. IV, 4 dicembre 2024, n. 9737 (citata nella memoria di parte ricorrente) - richiama tale disposizione in un *obiter dictum*, ma tale richiamo non sembra cogliere il rilievo problematico della disposizione: il Consiglio di Stato afferma, invero, che «*Una conferma in tal senso, - nel senso, cioè, della non incidenza sui termini della graduazione di priorità - 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)»; ma in tal modo il Giudice di appello sembra non essersi accorto della limitazione specificativa “per i progetti compresi nel PNRR né di quelli finanziati a valere sul fondo complementare” contenuta nella disposizione, e sembra averla letta quasi come se fosse espressamente riferita a tutti i progetti indistintamente.

11. Da ultimo una recentissima sentenza del Tar della Toscana (Sez. II, 9 gennaio 2025, n. 10), segnalata dalla parte ricorrente nel corso della discussione della causa, contiene a sua volta un esplicito riferimento al tema dell’interpretazione della disposizione in esame, ma, anche in questo caso, senza tuttavia coglierne appieno i profili problematici e attribuendo ad essa, in termini che appaiono non condivisibili, un valore solo “esortativo”, che paradossalmente servirebbe a riaffermare la comune e generale perentorietà dei termini ex art. 25 del Codice ambiente per tutti indistintamente i progetti [secondo il Tar della Toscana “La disposizione evidenzia, oltre al richiamo al rispetto dei termini procedurali (sebbene a fini esortativi solo con riferimento ai progetti finanziati con i fondi PNRR e PNC), la necessità di calendarizzare (nella misura dei due quinti delle pratiche trattate) anche i progetti non prioritari . . . che dovranno seguire un ordine cronologico. Ciò ribadisce la necessità di concludere gli stessi nei termini di legge e conferma che la trattazione dei progetti prioritari non può essere sempre e comunque anteposta a quella dei progetti non prioritari”].

12. In conclusione, nonostante la pur numerosa giurisprudenza (di segno diverso) sinora formatasi nella materia, sembra persistere la sostenibilità logico-giuridica della tesi secondo la quale, per i progetti “minori”, non prioritari, la nuova disciplina abbia inciso sui termini, nel senso di aver autorizzato, in ragione del rispetto del nuovo ordine di priorità, la deroga ai termini “ordinari” della VIA, e ciò proprio per far fronte - in termini più realistici - alle migliaia di progetti che sono stati presentati nell’ultimo anno. La giurisprudenza di segno contrario sopra citata non appare infatti convincente perché, quando non ha semplicemente ignorato il tema, o ha tentato di attribuire alla nuova disposizione un significato opposto a quello fatto palese dalle parole usate dal legislatore, o gli ha riconnesso un significato privo di qualsivoglia effetto utile applicativo (la disposizione sarebbe, secondo questa giurisprudenza, o un inutile ribadimento di quanto già previsto dall’art. 25 del Codice ambiente, o un’esortazione ad accelerare sui progetti prioritari, senza “trascurare” quelli “minori”). Tale giurisprudenza testimonia, tuttavia, in modo eloquente e autorevole, della inadeguatezza e non perspicuità del nuovo testo normativo.

13. Ad ogni modo, di tale difficoltà interpretativa il Collegio ritiene di doversi fare realisticamente carico, nella ricerca di una soluzione, anche pragmatica, di giustizia sostanziale, che vada anche oltre il puro e semplice risultato tecnico-ermeneutico dell’analisi giuridica della nuova disposizione, il cui esito si pone, ad oggi, oggettivamente, in contrasto con la pressoché unanime giurisprudenza sinora pubblicata.

14. È per altro verso vero che la soluzione interpretativa qui ricostruita e proposta sembrerebbe prestare il fianco anche a dubbi di costituzionalità per violazione del principio generale, desumibile dal sistema e dalla legge n. 241 del 1990, della necessaria previsione di un termine di conclusione del procedimento autorizzatorio, a tutela dell’affidamento del privato e della certezza dei rapporti giuridici. La nuova normativa, invero, appare lacunosa nella parte in cui non ha disposto una proroga (o una sospensione) dei termini per i procedimenti “minori” (non prioritari e non PNRR), che finiscono in tal modo per essere del tutto privi di un termine finale di conclusione. È altresì lacunosa e incompleta nella parte in cui non ha stabilito che l’ivi previsto decreto ministeriale - finalizzato alla definizione dei progetti strategici da considerarsi prioritari - avrebbe dovuto dettare necessariamente anche l’agenda (o il ruolo) dell’ordine di trattazione di tutte le pratiche “minori” acquisite al protocollo, definendo comunque per esse un termine di conclusione (autorizzato dalla legge anche oltre i 180 giorni previsto come limite massimo previsto dall’art. 2, comma 4, della legge n. 241 del 1990).

15. Il Collegio, pertanto, in considerazione, da un lato, dell’orientamento maggioritario formatosi nella giurisprudenza amministrativa, e dunque per uniformità di trattamento e a tutela della prevedibilità delle decisioni; tenuto conto, da un altro lato, dei dubbi di completezza, razionalità e, in fondo, di conformità a Costituzione di un’interpretazione che lasci senza termine conclusivo alcuno le procedure dei progetti “minori”; sul rilievo, infine, per un ulteriore verso, della palese incompletezza e ambiguità della disposizione normativa, ritiene conclusivamente di doversi adeguare all’orientamento prevalente e di dover dunque ritenere comunque non derogati i termini perentori di cui all’art. 25 del “Codice ambiente” (non senza auspicare un nuovo intervento chiarificatore del legislatore o dell’Amministrazione *in subiecta materia*).

16. In tali termini, dunque, il ricorso deve giudicarsi fondato e va di conseguenza accolto, con la declaratoria dell’illegittimità del silenzio serbato dall’Amministrazione e l’accertamento dell’obbligo, per quest’ultima, di provvedere al rilascio del provvedimento conclusivo della VIA entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione o notificazione della presente pronuncia. In caso di mancato adempimento, su istanza di parte ricorrente notificata all’Amministrazione procedente, sarà nominato un Commissario ad *acta* per provvedere in luogo di quest’ultima, con oneri a carico dell’Amministrazione stessa.

17. La complessità e la novità delle questioni interpretative trattate giustificano l’integrale compensazione tra le parti delle spese di causa.

(Omissis)

