

Illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione rispetto all'istanza di VIA per il progetto di un impianto agrivoltaico

T.A.R. Molise, Sez. I 10 febbraio 2025, n. 34 - Gaviano, pres.; Lalla, est. - Ceppeto Solar s.r.l. (avv.ti Rosignoli, Bucello e Viola) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ed a. (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione rispetto all'istanza di VIA per il progetto di un impianto agrivoltaico.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La società Ceppeto Solar s.r.l. con la nota del 10 agosto 2023, acquisita al prot. n. MASE/132329, e perfezionata con nota acquisita al prot. n. MASE/148085 in data 19 settembre 2023, presentava ai Ministeri competenti un'istanza ai sensi dell'art. 23 del D.lgs. n. 152/2006 per il rilascio del provvedimento di VIA in relazione a un progetto, denominato *“Progetto per la realizzazione dell’Impianto Agrivoltaico denominato Ceppeto, nel Comune di Rotello (CB) di potenza nominale 27,185 MWp, nonché delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio dell'impianto”*.

2. La suddetta istanza veniva ritenuta procedibile dal Ministero dell'Ambiente con nota del 12 ottobre 2023, con il conseguente avvio della relativa consultazione pubblica (all. n. 5 alla produzione della parte ricorrente del 5 settembre 2024).

3. Da allora il procedimento entrava però in una fase di stallo, senza che la Commissione Tecnica del MASE adottasse le determinazioni di competenza: e questo nonostante la società avesse presentato, in data 29 gennaio 2024, anche una *“Richiesta di esercizio dei poteri sostitutivi ai sensi dell'art. 25, co. 2-quater del Codice dell'Ambiente”* (all. n. 6 alla produzione della parte ricorrente del 5 settembre 2024).

4. L'inerzia proseguiva anche dopo l'ulteriore sollecito del 25 luglio 2024 (all. n. 8 alla produzione della parte ricorrente del 5 settembre 2024).

5. Da qui la proposizione del ricorso in epigrafe, per mezzo del quale la società Ceppeto Solar s.r.l. 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 la declaratoria dell'obbligo del MASE e, per quanto competenza, del Ministero della Cultura, di provvedere con un provvedimento espresso sulla suddetta istanza, con la nomina di un commissario *ad acta* nel caso di perdurante inerzia.

Il ricorso era affidato ai seguenti motivi:

I- *«IN VIA PRELIMINARE, SULLA COMPETENZA DEL TAR MOLISE»;*

II- *«IL RITARDO NELLA CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO DI VIA»;*

III- *«LA VIOLAZIONE DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI VIA DEGLI IMPIANTI PER LA PRODUZIONE DI ENERGIA DA FONTI RINNOVABILI».*

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, 24 e 25 del D.lgs. n. 152/2006 (T.U.A.).

La società sottolineava, 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. era stata elevata dal legislatore nazionale e dalla giurisprudenza euro-unitaria alla stregua di principio fondamentale della materia.

6. Le Amministrazioni intimete si costituivano in giudizio per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, la quale eccepiva l'integrale infondatezza del ricorso.

7. Nel corso del giudizio le parti depositavano ulteriori memorie e documenti.

In particolare, la difesa erariale documentava solo da ultimo (e però tardivamente) come la Commissione Tecnica del MASE avesse comunicato che:

- *“sulla scorta dei criteri di priorità di trattazione delle istruttorie dei progetti PNIEC definiti dalla normativa vigente, nonché delle risorse umane e strumentali di cui la Commissione dispone alla data odierna, la discussione dell'istruttoria VIA correlata all'ID 10250 avrà luogo entro il 1° semestre dell'anno 2025”;*

- *“con nota MASE prot. n. 6404 del 15/01/2025-all.3 la DVA ha dato comunicazione dell'avvio di una nuova fase di consultazione, in ragione delle integrazioni pervenute da parte del Proponente”;*

- *“con nota acquisita al prot. MASE n. 9410 del 20/01/2025-all.4, il Proponente ha comunicato le informazioni circa l'inoltro delle integrazioni richieste con la citata nota prot. n. 16246/2024”;*

- *“il termine per la scadenza delle osservazioni a seguito della ripubblicazione è il 4 febbraio 2025”* (cfr. allegato alla



produzione della difesa erariale del 29 gennaio 2025).

Di contro, la difesa della parte ricorrente ha documentato come la società interessata avesse regolarmente proceduto a fornire le integrazioni richieste, domandatele dall'Amministrazione solo dopo l'instaurazione del presente giudizio.

8. Alla camera di consiglio del 5 febbraio 2025, all'esito della discussione tra i difensori presenti, la causa è stata trattenuta per la decisione.

9. La trattazione della controversia richiede al Collegio di intrattenersi introduttivamente sulle disposizioni applicabili al procedimento di V.I.A. riguardante lo specifico settore in rilievo.

10. Innanzitutto, occorre ricordare che il progetto per la realizzazione dell'impianto agrivoltaico presentato dalla società Ceppet Solar s.r.l., denominato "Ceppet", ricade nella tipologia elencata nell'Allegato II alla Parte Seconda del D.lgs. n. 152/2006, al punto 2, denominata "impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica con potenza complessiva superiore a 10 MW", e, al tempo stesso, rientra tra i progetti ricompresi nel Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), nella tipologia elencata nell'Allegato I-bis alla Parte Seconda del medesimo D.lgs. n. 152/2006, al punto 1.2.1 (denominata "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"), ma anche in altra tipologia elencata nell'Allegato II - Allegato II-bis.

Ne consegue, come peraltro già indicato dal MASE nella comunicazione del 12 ottobre 2023 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 24 e 25 del medesimo D.lgs. n. 152/2006, e l'istruttoria tecnica di valutazione di impatto ambientale è affidata alla Commissione Tecnica PNRR-PNIEC.

11. 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'impianto ambientale VIA e VAS (comma 1), nonché della più specifica Commissione Tecnica PNRR - PNIEC (comma 1 e 2-bis).

Con particolare riguardo alla seconda, la Commissione Tecnica PNRR-PNIEC, occorre qui 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).

12. Gli elementi prescrittivi 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..

12.1. 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.).

Dunque, come da questo Tribunale già evidenziato nella sentenza n. 175 del 29 maggio 2024, 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 appena visto, 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 comma 4 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”*.

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

L'articolo, in primo luogo, con il suo 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”*.

Nei 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 invece 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).

12.3. 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, invece, 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, con riguardo ai provvedimenti di competenza tanto della Commissione tecnica quanto del Ministero della Cultura (nello specifico, della competente Soprintendenza speciale per il PNRR).

Tale 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 omesso 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, nel suo comma 7, a sugello della procedura, 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”.*

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

Le argomentazioni addotte dalla difesa erariale per sostenere l'estraneità del M.I.C. alla presente controversia poggiano in sintesi 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.

13.1. L'eccezione non può essere accolta.

13.2. La società ricorrente ha correttamente convenuto in giudizio anche il Ministero della Cultura (pur con la prudente formula *“ove occorrer possa”*), 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 in via generale 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, che contro tutte le Amministrazioni titolari del relativo potere decisionale (cfr. T.A.R. Molise, sentenza n. 175 del 29 maggio 2024).

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 la effettiva conclusione del procedimento d'interesse del ricorrente.

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

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

15. Il Collegio deve subito prendere in esame l'obiezione della difesa erariale per cui, con riguardo ai progetti sottoposti alla competenza della Commissione tecnica PNRR – PNIEC, in forza dell'art. 8, comma 1 del T.U.A. non sussisterebbe alcun termine perentorio del procedimento.

15.1. La resistente difesa fa notare che il progetto della Ceppeto Solar s.r.l., di circa 27 MW, si collocherebbe in una fascia di bassa rilevanza, a fronte di una media di potenza dei progetti presentati di circa 70 MW, e non soddisferebbe 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, inoltre, 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 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 della difesa erariale a pag. 8).

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

15.2. L'obiezione non coglie tuttavia nel segno, in quanto 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 del 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”* (cfr. T.A.R. Molise, sentenza n. 175 del 29 maggio 2024).

15.3. Né può essere attribuita, nel silenzio della legge, alcuna capacità “derogatoria” della regola generale 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 con la 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 ha osservato in materia, *“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 nemmeno l'invocato “effetto sospensivo” del procedimento di VIA che discenderebbe, 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 un simile effetto porterebbe procedimenti di particolare importanza a non avere più alcuna effettiva e trasparente regolamentazione di durata.

Come osservato dalla pronuncia appena citata, dunque, il seguire l'interpretazione dell'Amministrazione circa la presunta sospensione *ex lege* dei termini di tutti i procedimenti relativi a progetti di potenza inferiore *“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 I.1.)”* (T.A.R. Campania n. 2204/2024 cit.).

15.4. La disciplina vigente annette tuttora, pertanto, una ferma natura perentoria ai termini tesi a scandire il 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.).

15.5. Non guasta, infine, aggiungere che anche la più recente giurisprudenza amministrativa di merito ha confermato la natura perentoria dei citati termini, chiarendo che: *« Ad avviso del Collegio, invero, il disposto di cui al quinto periodo dell'articolo 8, comma 1, del TUA – secondo cui “Con riferimento alle procedure di valutazione di impatto ambientale di competenza statale relative ai progetti attuativi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, individuati all'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” – non può di per sé solo legittimare il mancato rispetto del termine perentorio di conclusione dei procedimenti di VIA sancito dall'articolo 25, comma 7, del TUA. Osta a una tale conclusione, così come prospettato dal Mase, la circostanza per cui a volerla avallare si perverrebbe a una sostanziale interpretatio abrogans delle previsioni normative afferenti ai termini procedurali per l'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento di VIA, il che darebbe luogo a una inammissibile elusione di detti termini, espressamente qualificati dalla legge come perentori. ... La tesi sostenuta dal Mase, peraltro, neppure può trovare conforto nel fatto che, allo stato, risulterebbe pendente un significativo numero di procedimenti presso le Amministrazioni competenti. Detto rilievo, infatti, non è suscettibile di spiegare alcuna valenza giustificativa della contestata inerzia serbata dal Mase sulla istanza presentata dalla società ricorrente, afferendo*

a una mera questione organizzativa interna alle Amministrazioni coinvolte nel procedimento di VIA, che non può ridondare a danno del privato istante, né giustificare uno sforamento dei termini perentori normativamente previsti» (cfr. T.A.R. Lazio, Sez. III, 15 gennaio 2025, n. 668).

16. Superata la questione preliminare di merito testé trattata, è agevole constatare come nel caso di specie, con riferimento all'istanza di V.I.A. dell'impianto agrivoltaiico progettato nel Comune di Rotello dalla società ricorrente, il termine di conclusione del procedimento sia decorso nell'inerzia delle Amministrazioni tenute a esprimersi.

17. 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, dunque, 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 risulta essere avvenuta il 12 ottobre 2023, il procedimento avrebbe dovuto essere concluso entro il 20 marzo 2024.

18. Né, d'altro canto, alcuna deduzione è stata svolta dalla difesa erariale a seguito della sua tardiva produzione in giudizio della nota della Commissione Tecnica del MASE depositata in data 29 gennaio 2025, secondo la quale *“con nota MASE prot. n. 6404 del 15/01/2025-all.3 la DVA ha dato comunicazione dell'avvio di una nuova fase di consultazione, in ragione delle integrazioni pervenute da parte del Proponente”*.

E comunque, aggiunge il Collegio per completezza, poiché la richiesta d'integrazione documentale cui l'Amministrazione ha fatto così riferimento era stata inoltrata all'interessata solo dopo la notifica del presente ricorso, e, inoltre, la recente affermazione della Commissione del MASE, per cui i termini del procedimento avrebbero avuto nuovo decorso dall'avviamento di una nuova fase di consultazione, è stata veicolata da un documento tardivamente prodotto in giudizio, quest'ultima affermazione non può essere opposta alla ricorrente ai fini di causa.

Diversamente, infatti, il giudizio contro il silenzio dell'Amministrazione sarebbe inammissibilmente esposto al rischio di fin troppo agevoli iniziative dilatorie puramente strumentali, per giunta attuabili –in ipotesi- senza neppure rispettare i termini processuali governanti le produzioni in giudizio di documenti e scritti.

19. Tutto ciò posto, il presente ricorso, oltre a manifestarsi tempestivo (siccome notificato il 5 settembre 2024, e pertanto entro l'anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento di cui si lamenta il ritardo), si appalesa anche fondato.

È difatti pacifico che l'esame del progetto risulti ancora fermo alla fase preistruttoria.

Nonostante l'adempimento della fase di consultazione pubblica, 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 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 stessa ricorrente del luglio del 2024.

Né può rivestire valenza giustificativa del silenzio l'argomento, per quanto serio, del gran numero di procedimenti 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.).

20. 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 omesso entro i successivi trenta giorni”.

Si rammenta, altresì, che lo stesso 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”.

Orbene, non risulta agli atti del giudizio che da parte dell'Amministrazione sia stato ancora attivato il suddetto potere sostitutivo, benché questo sia stato all'uopo sollecitato in via formale dalla ricorrente.

21. Dalla vigenza della norma, appena citata, dell'art. 25, comma 2-quater del T.U.A., discende tuttavia che l'accertamento giurisdizionale 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.

Il Collegio, dunque, deve ordinare al MASE, nella persona del Capo del Dipartimento Sviluppo Sostenibile, quale titolare del potere sostitutivo, di procedere dapprima 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, entro i successivi trenta giorni, alla successiva adozione dello schema del provvedimento conclusivo di VIA di cui all'art. 25, comma 2-bis del TUA.

22. La complessità delle questioni giuridiche trattate giustifica, infine, 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, il 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)