

Accertamento del silenzio serbato dall'Amministrazione di valutazione d'impatto ambientale di un impianto agrivoltaico

Cons. Stato, Sez. IV 22 luglio 2025, n. 6503 - Carbone, pres.; Arrivi, est. - Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e dal Ministero della cultura (Avv. gen. Stato) c. Pacifico Pirite s.r.l.

Ambiente - Accertamento del silenzio serbato dall'Amministrazione di valutazione d'impatto ambientale di un impianto agrivoltaico.

(*Omissis*)

FATTO

1. Il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e il Ministero della cultura hanno appellato la sentenza, indicata in epigrafe, con la quale è stato accolto un ricorso avverso il silenzio proposto dalla società Pacifico Pirite s.r.l.

2. I fatti di causa, come desumibili dalle allegazioni delle parti e dalla documentazione depositata in giudizio, possono essere riassunti come segue.

2.1. Il 23 giugno 2023 (con nota protocollata il successivo 28 giugno 2023), la società Pacifico Pirite s.r.l. ha trasmesso ai due Ministeri, ai sensi dell'art. 23 d.lgs. 152/2006 (cod. amb.), un'istanza di avvio del procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA), di competenza statale, relativa al progetto di costruzione ed esercizio di un impianto agrivoltaico di potenza massima di 29,36 MW e delle relative opere di connessione alla rete elettrica nazionale, denominato "Solar Blooms", da realizzarsi nel comune di Civita Castellana, con opere accessorie nel comune di Sant'Oreste.

2.2. Il 24 luglio 2023, sono state comunicate: (a) la procedibilità dell'istanza, assunta al protocollo n. 106106 del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica; (b) la pubblicazione dei documenti trasmessi unitamente alla stessa sul portale web "Valutazioni e autorizzazioni ambientali: VAS-VIA-AIA" del medesimo Ministero; (c) l'avvio del procedimento amministrativo di cui al combinato disposto degli artt. 24, 25 e 8, co. 2-*bis*, cod. amb.; (d) l'affidamento della relativa istruttoria alla Commissione tecnica PNRR-PNIEC, di cui all'art. 8, co. 2-*bis*, cod. amb.

Il 2 agosto 2023, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ha pubblicato l'avviso per l'avvio della fase di consultazione disciplinata dall'art. 24 cod. amb., conclusasi il 2 settembre 2023, senza che nessun interessato presentasse osservazioni.

L'11 settembre 2024, la Regione Lazio ha trasmesso il proprio contributo istruttorio nell'ambito del procedimento di VIA.

2.3. In seguito a tali accadimenti, non sono stati adottati ulteriori atti di impulso del procedimento.

A fronte della stasi procedurale, il 21 maggio 2024, Pacifico Pirite s.r.l. ha trasmesso le proprie deduzioni, allegando alcuni documenti ritenuti utili per la valutazione ambientale, riservandosi di fornire eventuali integrazioni a seguito di apposita richiesta formulata in tal senso da parte dell'amministrazione procedente (il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica), ai sensi di quanto disposto dall'art. 24, co. 4, cod. amb. Nonostante tale attività, nessuna determinazione è stata adottata da parte della Commissione tecnica né dal Ministero procedente.

3. Con ricorso notificato il 19 novembre 2024 e depositato il 28 novembre 2024, la società Pacifico Pirite s.r.l. ha evocato in giudizio, dinanzi al T.A.R. Lazio, tanto il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, competente all'istruzione della pratica e all'adozione del provvedimento di VIA, quanto il Ministero della cultura, con il quale il provvedimento deve essere concertato, a norma dell'art. 25, co. 2-*bis*, cod. amb. La società ha lamentato che fossero ormai scaduti i termini di conclusione del procedimento di VIA, indicati nel medesimo art. 25, co. 2-*bis*, cod. amb. Pertanto, ha domandato che venisse accertata l'illegittimità del silenzio serbato dalle amministrazioni sulla propria istanza e che queste venissero condannate a provvedere.

4. I Ministeri intimati si sono costituiti in giudizio per resistere al gravame, deducendo che, per i progetti di impianti di produzione di energia rinnovabile di minor potenza, come quello presentato da Pacifico Pirite s.r.l., il termine di conclusione dei procedimenti di VIA non sia "perentorio", nel senso che il suo decorso non esponga le autorità alle conseguenze del silenzio inadempiuto. Infatti, l'art. 8 cod. amb. avrebbe introdotto un ordine di analisi delle istanze di VIA fondato sulla potenza del singolo impianto, così consentendo la deroga ai termini di conclusione dei procedimenti relativi agli impianti minori, come quello per cui è causa. La difesa erariale ha, inoltre, addotto l'impossibilità di concludere il procedimento senza l'assenso del Ministero della cultura, ancora non pervenuto.

5. Con sentenza pubblicata l'11 febbraio 2025 e notificata in pari data, il T.A.R. Lazio ha accolto il ricorso e, constatata l'illegittimità del silenzio sull'istanza della società ricorrente, ha ordinato a entrambi i Ministeri di provvedere su di essa, nel termine di centoventi giorni dalla comunicazione in via amministrativa della pronuncia o dalla sua notificazione a cura della parte vittoriosa, riservandosi di nominare in un secondo momento il commissario *ad acta*.

5.1. In estrema sintesi, la sentenza ha seguito l'orientamento giurisprudenziale maggioritario, secondo il quale

l'introduzione di un ordine di priorità di trattazione delle pratiche relative agli impianti di produzione da fonti di energia rinnovabile ("impianti FER"), basato sulla loro potenza, non implichi una deroga alla "perentorietà" dei termini di conclusione del procedimento, sancita dall'art. 25, co. 7, cod. amb.

5.2. Inoltre, ha constatato che l'inerzia del Ministero della cultura nell'espressione della propria posizione sull'istanza non potesse giustificare il ritardo nella definizione del procedimento.

6. La sentenza è stata appellata dai Ministeri soccombenti, con ricorso ritualmente notificato il 26 febbraio 2025 e depositato il 4 marzo 2025.

6.1. Con l'unico motivo di appello, le amministrazioni hanno dedotto che la sentenza del T.A.R. si ponga in contrasto con l'art. 8, co. 1, 1-*bis* e 1-*ter*, cod. amb.

6.2. Le norme appena citate, oggetto di interpolazioni legislative dapprima con il d.l. 17/2022 (conv. in l. 34/2022) e poi con il d.l. 153/2024 (conv. in l. 191/2024), dettano un criterio di priorità di analisi delle istanze di VIA dei progetti afferenti al PNIEC, basato non sull'ordine cronologico di protocollazione, bensì sulla potenza dell'impianto, onde assicurare un più razionale sfruttamento del territorio nazionale utile alla realizzazione degli impianti FER. Infatti, data la limitatezza delle aree idonee al collocamento delle infrastrutture e al fine di evitare una loro occupazione a "macchia di leopardo", è necessario che il suolo sia consumato dai progetti di potenza più elevata, i quali concorrono maggiormente al raggiungimento degli obiettivi nazionali di transizione energetica, stabiliti a livello europeo.

6.3. Ebbene, secondo l'impostazione delle amministrazioni appellanti, la fissazione del predetto ordine di priorità, a sua volta funzionale al conseguimento di obiettivi strategici nazionali, avrebbe determinato, per i progetti non prioritari, la deroga all'art. 25, co. 7, cod. amb., che sancisce la "perentorietà" dei termini di conclusione dei procedimenti di VIA.

L'esattezza di tale percorso esegetico sarebbe rinforzata dalle novità introdotte con il d.l. 153/2024 che, sebbene entrato in vigore il 18 ottobre 2024, sarebbe applicabile alla fattispecie, in quanto contenente norme procedurali. In particolare, il d.l. 153/2024 ha aggiunto l'art. 8, co. 1-*ter*, cod. amb., che, nel suo ultimo periodo, stabilisce che la disciplina concernente la fissazione delle priorità «*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*»: ne risulterebbero, a contrario, "pregiudicati" i termini di conclusione dei procedimenti afferenti ai restanti progetti, i quali, quindi, diverrebbero non perentori, con conseguente inconfigurabilità di un silenzio inadempimento sulle istanze.

7. Si è costituita, per resistere all'appello, la società Pacifico Pirite s.r.l. che, viceversa, ha dedotto che l'impianto normativo succitato, anche a seguito delle novità introdotte dal d.l. 153/2024, non contenga alcuna deroga – né espressa né implicita – alla perentorietà dei termini procedurali sancita dall'art. 25, co. 7, cod. amb., come anche osservato dalla giurisprudenza maggioritaria.

8. La causa è stata trattenuta in decisione alla camera di consiglio del 5 giugno 2025, dopo ampia discussione.

DIRITTO

9. Come esposto in narrativa, nel presente giudizio è dibattuto se il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e il Ministero della cultura abbiano o meno violato l'obbligo giuridico di provvedere sull'istanza presentata per la valutazione di impatto ambientale (VIA) di un progetto relativo a un impianto agrivoltaico di potenza massima pari a 29,36 MW, afferente al Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC).

10. La soluzione del problema dipende dall'interpretazione dell'art. 8 cod. amb., come modificato e integrato, dapprima, dal d.l. 17/2022, conv. in l. 34/2022 e, da ultimo, dal d.l. 153/2024, conv. in l. 191/2024, letto alla luce della regolazione generale del procedimento di VIA, contenuta all'art. 25 cod. amb.

11. L'art. 8 cod. amb. detta una disciplina procedurale particolare per le valutazioni ambientali di competenza statale.

11.1. All'interno di tale articolo, alcune disposizioni sono dedicate alle valutazioni di progetti inclusi nel PNIEC. Come noto, il PNIEC è stato approvato in funzione del conseguimento degli obiettivi energetici e climatici fissati a livello europeo, tra cui la decarbonizzazione, da attuarsi anche mediante la transizione all'utilizzo di fonti di energia rinnovabile (FER). I progetti rientranti nel PNIEC sono, a loro volta, individuati nell'allegato 1-*bis* alla Parte II del codice dell'ambiente e, tra essi, figurano i «*[n]uovi impianti per la produzione di energia e vettori energetici da fonti rinnovabili*».

11.2. Ai sensi dell'art. 8, co. 2-*bis*, cod. amb., le valutazioni ambientali dei progetti PNIEC – come anche le valutazioni ambientali dei progetti finanziati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) – sono istruite dalla Commissione tecnica PNRR-PNIEC, istituita presso il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

11.3. L'art. 8, co. 1, cod. amb. stabilisce un ordine di valutazione dei progetti da parte della Commissione tecnica PNRR-PNIEC, derogatorio rispetto al classico criterio cronologico.

11.4. Già in passato, era stabilito che la Commissione dovesse dare precedenza ai progetti di rilevante impatto economico, occupazionale o aventi autorizzazioni in scadenza (art. 8, co. 1, quarto periodo, cod. amb., modificato dal d.l. 77/2021, conv. in l. 108/2021).

11.5. Con il d.l. 17/2022, entrato in vigore il 2 marzo 2022, conv. in l. 34/2022, è stato previsto, per i progetti attuativi del PNIEC, che tra i procedimenti ai quali 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», salva la possibilità della Commissione di derogare all'ordine di priorità nel caso di deliberazione dello stato di emergenza, dando così precedenza ai progetti connessi alle misure emergenziali.

La previsione è funzionale ad assicurare una ordinata e razionale transizione energetica, a sua volta coesistente al raggiungimento degli obiettivi europei di decarbonizzazione. Infatti, data la scarsità delle aree sulle quali è possibile installare gli impianti FER, è necessario che il territorio sia, preferibilmente, occupato da stabilimenti in cui vengono realizzati i progetti strategici, per potenza e tipologia di energia processata. Viceversa, vista la numerosità delle istanze di VIA presentate dagli operatori economici interessati a investire nelle energie rinnovabili, ove le pratiche venissero trattate in base a un mero ordine cronologico, *i.e.* per priorità nella presentazione delle domande, si rischierebbe che le aree idonee vengano occupate da impianti minori, compromettendo la realizzabilità dei progetti maggiori.

11.6. Al fine di rafforzare ulteriormente il processo di transizione energetica in atto, con il d.l. 153/2024, entrato in vigore il 18 ottobre 2024, conv. in l. 191/2024, si è provveduto a ridefinire l'ordine di priorità dei progetti PNIEC.

In particolare, l'art. 8, co. 1, cod. amb., come modificato, ha demandato al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministero della cultura e con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'individuazione delle tipologie progettuali afferenti al PNIEC alle quali dare precedenza, sulla base di una serie di criteri fissati nella legge, ferma la derogabilità dell'ordine nel caso di deliberazione dello stato di emergenza.

L'art. 8, co. 1-bis, cod. amb., introdotto *ex novo* con il d.l. 153/2024, ha individuato provvisoriamente, nelle more dell'adozione del decreto interministeriale, i progetti PNIEC da considerarsi prioritari e, quindi, da valutarsi con precedenza: tra questi figurano 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*».

L'art. 8, co. 1-ter, cod. amb., parimenti introdotto con il d.l. 153/2024, ha stabilito le modalità di attuazione del criterio di priorità tra i progetti, prevedendo che ai progetti PNIEC prioritari (che siano identificati con decreto interministeriale oppure, nelle more, dall'art. 8, co. 1-bis, cod. amb.) «*è riservata una quota non superiore ai tre quinti delle trattazioni, nell'ambito della quale l'esame è definito in ordine cronologico, per ciascuna tipologia, tenuto conto della data di effettuazione della comunicazione al proponente ai sensi dell'articolo 23, comma 4, secondo periodo*»; viceversa, i progetti PNIEC non prioritari «*sono trattati per ciascuna tipologia d'impianto in ordine cronologico tenuto conto della data di effettuazione della comunicazione al proponente ai sensi dell'articolo 23, comma 4, secondo periodo*». Nell'inciso finale dell'art. 8, co. 1-ter, cod. amb. viene precisato che «*[l]a 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*».

12. Prima di analizzare i termini del dibattito giuridico sull'esegesi dell'art. 8 cod. amb., occorre richiamare alcune rilevanti disposizioni dell'art. 25 cod. amb., recante la disciplina generale del procedimento di VIA.

12.1. L'art. 25, co. 2-bis, cod. amb. fissa i termini dei procedimenti rimessi alla valutazione della Commissione tecnica PNRR-PNIEC: la Commissione si deve esprimere sui progetti «*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*» e, «*[n]ei successivi trenta giorni*», il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica «*adotta il provvedimento di VIA, previa acquisizione del concerto del [...] Ministero della cultura entro il termine di venti giorni*».

12.2. È, inoltre, stabilito, per il caso di mancato rispetto dei predetti termini, che il proponente del progetto ha diritto al rimborso del cinquanta per cento dei diritti di istruttoria (art. 25, co 2-ter, cod. amb.) e che il titolare del potere sostitutivo *ex art.* 2 l. 241/1990 provvede all'adozione dell'atto entro trenta giorni, previa eventuale acquisizione del parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), nel caso in cui anche la Commissione tecnica non si sia pronunciata (art. 25, co. 2-quater, cod. amb.).

12.3. È, infine, di interesse ai presenti fini il disposto dell'art. 25, co. 7, cod. amb., a mente del quale «*[t]utti 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 Sezione non può non rilevare come la disposizione da ultimo citata sancisca, per vero, una perentorietà *sui generis* dei termini procedurali della VIA. Infatti, dal momento che per i procedimenti riguardanti l'ambiente non vigono forme di silenzio significativo (cfr., quanto al silenzio assenso, l'art. 20, co. 4, l. 241/1990), l'amministrazione in ritardo nella definizione delle pratiche non perde il potere di provvedere sulle istanze di VIA, sicché il concetto di perentorietà stabilito dall'art. 25, co. 7, cod. amb. non si associa ad alcuna forma di decadenza dal potere amministrativo.

Ne consegue che il silenzio dell'amministrazione a seguito della scadenza dei termini rimane sottoposto al regime generale dell'art. 2 l. 241/1990, assumendo le fattezze del silenzio inadempimento, con il correlato accesso del proponente ai rimedi cd. successivi all'inerzia, consistenti nell'azione avverso il silenzio, *ex art.* 31 cod. proc. amm., e nel risarcimento del danno da ritardo, *ex art.* 2-bis l. 241/1990 e art. 30 cod. proc. amm., ferma l'operatività degli ulteriori deterrenti sanciti dall'art. 2 l. 241/1990.

Infatti, è lo stesso art. 25, co. 7, cod. amb. a circoscrivere la rilevanza della perentorietà dei termini ai soli fini della

valutazione delle *performance* dei funzionari e della loro responsabilità amministrativo-contabile (art. 2, co. 9, l. 241/1990), del potere sostitutivo di cui all'art. 2, co. 9-*bis* e 9-*ter*, l. 241/1990, dell'obbligo di comunicazione del ritardo all'organo di governo (art. 2, co. 9-*quater*, l. 241/1990), nonché ai fini del risarcimento del danno da ritardo e dell'eventuale indennizzo da mero ritardo, *ex art. 2-bis* l. 241/1990.

13. Tanto premesso, nel caso di specie è pacifico che siano scaduti i termini di cui all'art. 25, co. 2-*bis*, cod. amb., posto che il giudice di primo grado ha constatato, con statuizione rimasta incontestata in appello, il decorso di centotrenta giorni dalla pubblicazione della documentazione procedimentale *ex art. 24* cod. amb., avvenuta il 2 agosto 2023, senza che né la Commissione tecnica PNRR-PNIEC né i Ministeri competenti abbiano adottato successivi atti di impulso o di definizione del procedimento.

14. È, viceversa, contestato dalle amministrazioni appellanti che la scadenza dei predetti termini procedimentali faccia sorgere una situazione di silenzio inadempimento dei Ministeri intimati, per violazione dell'obbligo giuridico di provvedere, e che, quindi, questi possano essere giudizialmente coartati a definire il procedimento entro un dato termine, *ex art. 31* cod. proc. amm.

15. Secondo le coincidenti prospettazioni delle parti in causa, quello presentato dalla società Pacifico Pirite s.r.l., riguardando un impianto agrivoltaico di potenza massima di 29,36 MW, è un progetto PNIEC non prioritario, *ex art. 8*, co. 1-*bis*, cod. amb. (che, nelle more dell'adozione del decreto interministeriale di cui all'art. 8, co. 1, cod. amb., riserva la priorità agli impianti agrivoltaici di potenza almeno pari a 50 MW). Inoltre, in base all'incontestata allegazione dei Ministeri ricorrenti, il progetto non è finanziato né con i fondi del PNRR né con il fondo complementare.

16. Per i Ministeri appellanti, dall'ordine di priorità di cui all'art. 8 cod. amb., specie alla luce delle novità apportate dal d.l. 153/2024, e dalla previsione, parimenti introdotta con il d.l. 153/2024, per la quale detto ordine di priorità "non pregiudica" il rispetto dei termini dei soli procedimenti relativi a progetti finanziati con il PNRR o con il fondo complementare si dovrebbe ricavare che, per i progetti non prioritari non finanziati dai predetti fondi pubblici, i termini di conclusione dei procedimenti di VIA abbiano perso la perentorietà sancita dall'art. 25, co. 7, cod. amb., dovendosi negare la formazione di un silenzio inadempimento a carico del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e del Ministero della cultura.

17. La tesi non è condivisibile.

17.1. Come si spiegherà a breve, non vi sono elementi che inducano a ritenere che la speciale disciplina della trattazione dei procedimenti di VIA relativi ai progetti PNIEC abbia determinato una dequotazione della vincolatività dei termini di conclusione di alcuni di tali procedimenti, come già affermato dalla Sezione anteriormente all'ultima modifica dell'art. 8 cod. amb. (Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2024, n. 9737; Id., 6 dicembre 2024, n. 9777; Id., 6 dicembre 2024, n. 9791) e come occorre anche oggi ribadire, alla luce del nuovo impianto normativo.

17.2. Tuttavia, le novità apportate dal d.l. 153/2024, dettando una doppia velocità di calendarizzazione dei procedimenti da trattare, conformano le modalità con cui le amministrazioni devono provvedere e, dunque, incidono sulla tecnica di tutela giurisdizionale dell'interesse legittimo pretensivo, a fronte dell'inerzia dell'amministrazione.

17.3. La sentenza di primo grado deve, pertanto, essere confermata con una diversa motivazione, o meglio – come si indicherà in seguito – con una diversa modulazione dell'effetto conformativo.

18. Preliminarmente, occorre precisare che la società appellata ha presentato l'istanza per la valutazione ambientale del proprio progetto il 23 giugno 2023, dunque nella vigenza dell'art. 8 cod. amb., come modificato dal d.l. 17/2022, ma al procedimento *de quo* devono ritenersi applicabili le novità introdotte con il successivo d.l. 153/2024.

18.1. Infatti, in virtù del principio generale *tempus regit actum*, le norme di diritto pubblico trovano immediata applicazione nei confronti dei procedimenti ancora *in itinere* alla data della loro entrata in vigore, in quanto gli atti ed i provvedimenti della pubblica amministrazione, essendo espressione attuale dell'esercizio di poteri rivolti al soddisfacimento di pubblici interessi, devono uniformarsi alle norme giuridiche vigenti nel momento in cui sono posti in essere, per quanto attiene sia ai requisiti di forma e procedimento, sia al contenuto sostanziale delle statuizioni (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 8 agosto 2016, n. 3536; Id., 2 ottobre 2023, n. 8609).

18.2. Del resto, la riorganizzazione dei procedimenti amministrativi, disposta attraverso il d.l. 17/2022 e il d.l. 153/2024, mira a far fronte alla notoria congestione delle pratiche afferenti a progetti di impianti FER, verificatasi a seguito del varo del PNIEC, al fine ultimo di assicurare una ordinata ed efficace transizione energetica del Paese, scopo che verrebbe frustrato ove si escludesse l'applicazione dello *jus superveniens* ai procedimenti ancora pendenti.

19. Entrando *in medias res*, le novelle legislative in esame non hanno introdotto una deroga alla perentorietà dei termini dei procedimenti di VIA: la conclusione, a cui era giunta questa Sezione del Consiglio di Stato nella vigenza delle modifiche apportate all'art. 8 cod. amb. dal d.l. 17/2022 (Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2024, n. 9737; Id., 6 dicembre 2024, n. 9777; Id., 6 dicembre 2024, n. 9791), va ribadita anche dinanzi all'attuale assetto normativo, sebbene con alcune puntualizzazioni. Questa è, tra l'altro, la prima occasione in cui il Consiglio di Stato si esprime sul significato dell'art. 8 cod. amb., come modificato dal d.l. 153/2023, fatta eccezione per una pronuncia, tuttavia adottata quando il decreto legge non era ancora stato convertito (Cons. Stato, Sez. IV, 22 aprile 2024, n. 3465).

Il delicato contesto di incertezze e di ritardi descritto dalle parti induce tuttavia la Quarta Sezione, con la pronuncia in esame, a ricercare – per la prima volta, si ripete – indicazioni che forniscano chiarezza per il settore, attraverso un indirizzo

di tipo generale, ma anche operativo, che consideri entrambi i due (contrapposti) interessi da bilanciare per il giudice amministrativo: la persistenza delle esigenze di tutela avverso l'inerzia dell'amministrazione (cfr. punto 19.1 e ss.) e le priorità stabilite dalla strategia energetica nazionale (cfr. punto 20 e ss.).

19.1. Come condivisibilmente constatato dai richiamati precedenti di Sezione, l'art. 8 cod. proc. amb. non contiene alcuna deroga all'art. 25, co. 7, cod. amb.: «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. [...] 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» (Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2024, n. 9737; Id., 6 dicembre 2024, n. 9777; Id., 6 dicembre 2024, n. 9791). Del resto, ai sensi dell'art. 3-bis, co. 3, cod. amb., le norme del codice dell'ambiente «possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica»: la riserva di abrogazione espressa – sebbene contenuta in una fonte equiordinata rispetto a quelle che hanno apportato modifiche al codice e, quindi, priva di efficacia cogente sulle medesime – ha un indubbio peso ermeneutico e non può non essere valorizzata nella comprensione dell'incidenza delle novelle normative. Tra l'altro, la perentorietà *sui generis*, sancita dall'art. 25, co. 7, cod. amb., è limitata alle sole disposizioni «di cui agli articoli 2, commi da 9 a 9-quater, e 2-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241», sicché sarebbe financo improprio attribuire a una ipotetica deroga (implicita) alla previsione l'effetto di obliterazione dell'obbligo giuridico di provvedere, sancito dall'art. 2, co. 1, l. 241/1990 e ivi non richiamato.

19.2. Più in generale, se con il d.l. 153/2024 si fosse voluto eliminare o dequotare l'obbligo giuridico di provvedere, rendendo elastici i termini di conclusione dei procedimenti di VIA relativi ai progetti PNIEC non prioritari, si sarebbe dovuto intervenire – più che sull'art. 8 cod. amb., che detta disposizioni sull'organizzazione interna degli uffici – sull'art. 25 cod. amb., che è l'articolo deputato alla disciplina dei termini procedurali. Viceversa, la riforma normativa ha lasciato intatte le previsioni dell'art. 25, co. 2-bis, 2-ter e 2-quater, cod. amb., che, rispettivamente, fissano i termini di conclusione dei procedimenti di VIA per tutti i progetti PNIEC (prioritari o meno) e prevedono particolari conseguenze (diritto di rimborso dei diritti di istruttoria e peculiare meccanismo sostitutivo) per il caso di ritardo nella loro definizione, ritardo che, quindi, mantiene indubbia rilevanza giuridica.

19.3. Come già evidenziato dalla Sezione, neppure la disciplina di cui all'art. 8, co. 1-ter, cod. amb., introdotto *ex novo* dal d.l. 153/2024, contiene una deroga all'obbligo di provvedere che, per le ragioni già indicate, avrebbe dovuto essere espressa (Cons. Stato, Sez. IV, 22 aprile 2024, n. 3465).

19.4. La norma stabilisce soltanto i criteri per l'organizzazione del lavoro della Commissione tecnica PNRR-PNIEC, chiamata a riservare una quota (non superiore ai tre quinti) dei procedimenti da trattare in ogni sua seduta ai progetti PNIEC prioritari, in modo che questi, poiché decisivi per la transizione energetica del Paese, abbiano una effettiva precedenza rispetto ai progetti minori. Questi ultimi, peraltro, non devono essere completamente abbandonati, dovendo essere valutati, per ciascuna seduta, in una quota di almeno due quinti del totale: coerentemente, la relazione di accompagnamento alla legge di conversione del d.l. 153/2024 evidenzia come, con le nuove norme, «si individuano modalità certe, trasparenti e tracciabili per l'assegnazione dell'ordine di istruttoria delle istanze cui viene assegnata procedibilità, così da assicurare che la trattazione dei progetti diversi da quelli prioritari non venga sospesa o postergata».

19.5. Nell'inciso finale, l'art. 8, co. 1-ter, cod. amb. richiama, poi, l'esigenza di considerare, nella pianificazione delle agende della Commissione tecnica, anche i progetti finanziati dal PNRR o dal fondo complementare, la cui istruttoria deve essere curata dalla medesima Commissione. In questo senso, la disciplina dedicata alla individuazione delle priorità del PNIEC non deve "pregiudicare" la pronta definizione delle procedure afferenti al PNRR: trattasi, in altri termini, di un richiamo del legislatore affinché le numerose istanze relative a impianti PNIEC non "intasino" le agende della Commissione PNRR-PNIEC e non compromettano la tempestiva definizione dei procedimenti relativi al PNRR; questi ultimi, quindi, devono essere comunque calendarizzati, in modo da assicurare il rispetto delle loro scadenze, eventualmente riducendo l'ammontare complessivo delle pratiche afferenti al PNIEC da trattare nelle varie sedute oppure in aggiunta ad esse, anche in sedute straordinarie della Commissione, ferma l'autonomia di quest'organo nell'organizzazione del proprio lavoro.

19.6. All'ultimo inciso dell'art. 8, co. 1-ter, cod. amb. non si può, per converso, attribuire il significato di eliminare la vincolatività delle scadenze procedurali relative ai progetti non finanziati dai fondi PNRR o complementare: se questa fosse l'interpretazione da seguire, si addiverrebbe all'effetto di rendere elastici i termini di conclusione di tutti i procedimenti PNIEC, ivi inclusi quelli prioritari, ove non sovvenzionati dai predetti fondi pubblici; siffatto effetto si rivelerebbe contrario alla *ratio* di rafforzamento della transizione energetica, perseguita dal d.l. 153/2024, poiché, lungi dal salvaguardare i progetti PNIEC strategici, li relegherebbe – assieme ai progetti non prioritari – all'interno di un regime in cui l'inerzia dell'amministrazione è priva di conseguenze giuridiche, il che solleverebbe anche seri dubbi di compatibilità dell'assetto normativo tanto con la Costituzione, in termini di compromissione del diritto di difesa degli interessi legittimi pretensivi, quanto con il diritto dell'Unione europea, da cui origina l'impegno statale alla transizione



energetica.

19.7. Infine, oltre al dato testuale, va considerato anche un profilo sistematico, che conduce alle stesse conclusioni già indicate.

Eliminare una qualsiasi forma di obbligo di provvedere, a fronte di un termine preciso (ancorché "perentorio" in senso improprio) previsto dalla legge, porterebbe a rendere il potere dell'amministrazione "libero nell'an", con i già rilevati dubbi di compatibilità con la Costituzione e con la disciplina eurounitaria. Il dovere di fornire una interpretazione conforme a tali fonti sovrapprimarie imporrebbe dunque, in ogni caso, anche laddove il dato testuale non fosse chiaro, come in realtà è, di considerare l'esistenza (almeno) di un obbligo di provvedere a fronte della fissazione *ex lege* di un termine preciso.

19.8. Per le ragioni esposte, occorre ribadire la permanenza dell'obbligo giuridico di provvedere sulle istanze di VIA dei progetti PNIEC, ancorché non prioritari e non sovvenzionati con il PNRR o con il fondo complementare, entro i termini di cui all'art. 25, co. 2-bis, cod. amb., i quali mantengono la perentorietà *sui generis* indicata dall'art. 25, co. 7, cod. amb.

20. Va ora approfondito il secondo interesse da bilanciare, che parimenti non può essere pretermesso: quello indicato dalle priorità della strategia energetica nazionale a evitare che il consumo del suolo possa avvenire a scapito degli impianti di maggiore potenza, e quindi di maggiore utilità per il sistema Paese.

In questo senso, va riconosciuto che il d.l. 153/2024 ha apportato significative modifiche all'art. 8 cod. amb., il cui rilievo non può essere obliterato.

20.1. Anzitutto, il decreto legge in parola ha delineato in maniera precisa l'ordine di priorità tra i progetti PNIEC, superando la genericità del precedente criterio di precedenza, basato sull'evanescente concetto di "maggiore valore di potenza" installata o trasportata di un determinato impianto. Sul punto, la Sezione ha già osservato che «*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). 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» (Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2024, n. 9737; Id., 6 dicembre 2024, n. 9777; Id., 6 dicembre 2024, n. 9791).*

20.2. Soprattutto, il d.l. 153/2024 ha dettato uno specifico metodo di organizzazione del lavoro della Commissione PNRR-PNIEC, poggiate sulla ripartizione proporzionale delle pratiche PNIEC prioritarie e non prioritarie da valutare per ogni seduta, salvo l'inserimento, nelle agende, degli affari finanziati con il PNRR o con il fondo complementare (art. 8, co. 1-ter, cod. amb.). La suddivisione delle pratiche in quote prestabilite dà concretezza all'ordine di priorità, tracciato a livello ministeriale (art. 8, co. 1, cod. amb.) o dall'art. 8, co. 1-bis, cod. amb., e assicura che i progetti prioritari abbiano effettivamente un canale accelerato di trattazione e non vengano del tutto "scalzati" dai progetti non prioritari, che – in quanto tendenzialmente più semplici da predisporre – sono statisticamente più numerosi e affollano maggiormente le agende della Commissione tecnica. I progetti non prioritari devono comunque essere posti in istruttoria, nei limiti della quota di loro pertinenza, ma non possono assumere precedenza sui prioritari sol perché presentati per primi.

Peraltro, l'attuazione dell'art. 8, co. 1-ter, cod. amb. esige che la Commissione tecnica PNRR-PNIEC predefinisca, con un proprio atto generale, i criteri organizzativi funzionali ad assicurare il rispetto sistematico di percentuali di trattazione delle varie categorie di progetti, che siano rispettose della norma e che si dimostrino adeguate a garantire l'osservanza dei termini di conclusione dei procedimenti PNIEC e PNRR. La predisposizione di un modello organizzativo, il monitoraggio della sua efficacia e l'eventuale aggiornamento dello stesso, nel caso di variazioni del carico di lavoro, sono attività essenziali a evitare che la disciplina introdotta dal d.l. 153/2024, volta a calibrare le varie esigenze di speditezza procedurale con le priorità strategiche nazionali, rimanga lettera morta, oltre ad assicurare la pubblicità e la trasparenza dell'azione amministrativa.

21. In presenza dei due (contrapposti) interessi sopra descritti, l'uno rivolto alla tutela contro l'inerzia amministrativa e l'altro indirizzato all'efficace transizione energetica del Paese, e in assenza di ulteriori indicazioni fornite dal legislatore, occorre ora individuare un loro ragionevole bilanciamento ai fini della soluzione della controversia in esame,



considerando anche l'esigenza di fornire un indirizzo alla stregua dell'ampio contenzioso in corso sulla materia.

21.1. Come condivisibilmente messo in luce dalla difesa erariale, l'art. 8, co. 1-*ter*, cod. amb. detta una "doppia velocità di calendarizzazione" dell'esame dei progetti, la quale è già il frutto di un equo contemperamento, attuato direttamente dalla legge, dell'interesse pubblico alla transizione energetica con l'interesse degli operatori privati alla celere definizione delle loro istanze autorizzative.

La Sezione ritiene che questo delicato equilibrio, realizzato a monte dal legislatore, non possa essere frustrato a valle, all'esito del processo amministrativo.

21.2. Non è possibile, in particolare, che, mediante l'azione avverso il silenzio *ex art.* 31 cod. proc. amm., gli operatori che hanno presentato istanze autorizzative di progetti PNIEC non prioritari ottengano una sentenza che, condannando l'amministrazione a provvedere *sic et simpliciter* entro un termine fisso, di fatto permetta loro di sorpassare i progetti già calendarizzati secondo il sistema delle quote definito dall'art. 8, co. 1-*ter*, cod. amb.

21.3. Per contro, come già esposto, l'art. 8 cod. amb., pur alla luce delle modifiche introdotte con il d.l. 153/2024, non elide né attenua la vincolatività dei termini di conclusione del procedimento amministrativo, la cui inosservanza continua a esporre l'amministrazione al sistema rimediale proprio del silenzio inadempimento. Permanendo l'obbligo giuridico di provvedere entro i termini di legge, gli operatori ben possono agire avverso il silenzio, ai sensi dell'art. 31 cod. proc. amm., e conseguire una sentenza che «*ordina all'amministrazione, rimasta inerte, di provvedere entro un termine*» (art. 34, co. 1, lett. b, cod. proc. amm.; cfr., altresì, art. 117, co. 2, cod. proc. amm.).

21.4. Di fronte a questa contrapposizione di interessi da bilanciare, la Sezione ritiene che – pur senza negare ai privati la tutela col rito del silenzio – l'ordine di priorità predisposto dal legislatore, così come conforma l'organizzazione dei procedimenti amministrativi, possa condurre a individuare un diverso effetto conformativo della sentenza di condanna, che deve essere, dunque, strutturata in modo da mantenere inalterato il punto di bilanciamento realizzato dalla legge.

In altri termini, questa Quarta Sezione reputa che, per garantire un equilibrato contemperamento dei contrapposti interessi, sia possibile esercitare il potere di specificare le misure di attuazione del giudicato, *ex art.* 34, co. 1, lett. e), cod. proc. amm., con la conseguente modulazione dell'effetto conformativo della sentenza. Del resto, così come è consentito modulare gli effetti delle sentenze di annullamento per assicurare il contemperamento degli interessi in causa (Cons. Stato, Sez. VI, 10 maggio 2011, n. 2755; Id., Ad. Plen., 22 dicembre 2017, n. 13; Id., Ad. Plen., 9 novembre 2021, nn. 17 e 18), la medesima esigenza può giustificare la modulazione degli effetti della sentenza di condanna a provvedere. In relazione a quest'ultima tipologia di pronuncia, va richiamato, altresì, l'art. 117, co. 2, cod. proc. amm., che, nel prescrivere che in caso di accoglimento dell'azione avverso il silenzio il giudice ordina all'amministrazione di provvedere entro un termine non superiore, "di norma", a trenta giorni, implicitamente riconosce al giudice amministrativo un potere di modulazione discrezionale della condanna a provvedere, il cui contenuto può variare rispetto al modello legale del comando rigido ad adottare il provvedimento entro trenta giorni, operante, per l'appunto, solo "di norma".

21.5. Alla luce del predetto bilanciamento di interessi, la Sezione dispone che l'ottemperanza alla presente sentenza sia strutturata in modo da assicurare che il progetto per cui è causa rimanga inserito nel sistema delle quote di trattazione predeterminato *ex lege*: l'amministrazione deve, quindi, essere condannata a valutare il progetto entro un termine, ma pur sempre nell'ambito della quota di appartenenza, con la conseguenza che il vittorioso esperimento dell'azione avverso il silenzio permette all'operatore privato di ottenere la definizione del procedimento di suo interesse "in priorità" rispetto ai (soli) procedimenti di analoga natura, ossia – nella fattispecie – nei limiti della quota (di almeno due quinti) dedicata alla trattazione dei progetti PNIEC non prioritari.

In questo modo, la Sezione ritiene che sia comunque assicurata una tutela giurisdizionale effettiva all'interesse legittimo pretensivo azionato ma che, al contempo, si eviti la frustrazione dell'impianto legale di definizione dei procedimenti (e della connessa priorità strategica della destinazione prevalente dei suoli ai progetti con maggiore potenza), nonché la indiretta incidenza negativa della sentenza sugli interessi legittimi dei proponenti di progetti PNIEC prioritari, tra l'altro estranei al processo in corso.

21.6. La modulazione degli effetti della sentenza attiene esclusivamente all'attuazione del giudicato di condanna a provvedere, scaturente dall'accoglimento dell'azione avverso il silenzio, ma non altera – come visto – il sistema rimediale avverso il silenzio inadempimento, sicché il proponente può accedere a tutte le iniziative predisposte per contrastare l'inerzia amministrativa, ivi inclusa l'azione risarcitoria *ex art.* 2-*bis* l. 241/1990 (che tra l'altro è ricompresa nel concetto di perentorietà *sui generis* di cui all'art. 25, co. 7, cod. amb.). Peraltro, la sussistenza della responsabilità dell'amministrazione, specialmente per ciò che concerne l'elemento soggettivo della colpa, va valutata alla luce del particolare contesto normativo e fattuale che si profila nel caso concreto, nella considerazione del quale sicuramente assumono rilievo le modalità organizzative assunte dalla Commissione tecnica PNRR-PNIEC per dare attuazione all'art. 8, co. 1-*ter*, cod. amb.

21.7. La soluzione individuata non preclude al legislatore di riconsiderare la sostenibilità (se non la credibilità) dei termini previsti dalla legge, anzi sollecitandolo a siffatta riflessione. La previsione di termini irrealistici, che appaiono rapidi solo "sulla carta" ma che, poi, vengono sistematicamente violati dalla prassi concreta, dovrebbe infatti condurre il legislatore a effettuare una compiuta "analisi di fattibilità" (che è parte integrante dell'analisi di impatto della regolazione – AIR) sui termini fissati, sincronizzando in qualche modo la previsione della norma (che non può essere solo teorica e astratta) con



la realtà amministrativa, con le sue prassi, con le sue risorse, con le sue capacità, con i suoi tempi.

Un secondo monito non può che essere rivolto anche all'amministrazione, affinché consideri seriamente ogni modalità organizzativa per osservare al meglio le tempistiche stabilite dalla legge.

22. In conclusione, l'appello va respinto e la sentenza di primo grado confermata con diversa modulazione dell'effetto conformativo, ex art. 34, co. 1, lett. e), cod. proc. amm.

22.1. Per l'effetto, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e il Ministero della cultura devono essere condannati a provvedere sull'istanza della società Pacifico Pirite s.r.l. entro il termine di novanta giorni dalla notificazione o dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza, previa valutazione del progetto, in priorità rispetto alla sola quota (non inferiore a due quinti) di procedimenti amministrativi dedicata ai progetti PNIEC non prioritari, nell'ambito delle sedute già calendarizzate dalla Commissione tecnica PNRR-PNIEC oppure, a scelta dell'organo, in una seduta straordinaria all'uopo fissata.

22.2. Il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, ove è incardinata la Commissione tecnica PNRR-PNIEC, è tenuto a dare evidenza dei criteri organizzativi stabiliti dalla Commissione tanto in via generale, ai fini del rispetto dell'art. 8, co. 1-ter, cod. amb., quanto nello specifico, ai fini dell'ottemperanza al giudicato e, quindi, per garantire l'effettiva calendarizzazione della valutazione del progetto per cui è causa con precedenza rispetto ai progetti PNIEC non prioritari e in tempo utile per assicurare il rispetto del termine ultimo assegnato ai Ministeri per provvedere.

22.3. In caso di mancata ottemperanza, su istanza di parte appellata notificata alle amministrazioni procedenti, con separato provvedimento sarà nominato un commissario *ad acta*, che provvederà in via sostitutiva dei Ministeri intimati.

23. Vista la novità e la complessità delle questioni affrontate, sussistono i presupposti per la compensazione delle spese del secondo grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello (R.G. 1794/2025), come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata con diversa modulazione dell'effetto conformativo, nei termini e secondo le modalità indicate in motivazione.

Spese del grado compensate.

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

(Omissis)