

Verifica di assoggettabilità a VIA di un impianto fotovoltaico nell'ambito dell'unica conferenza di servizi preordinata al rilascio dell'autorizzazione unica

Cons. Stato, Sez. IV 29 luglio 2025, n. 6728 - Neri, pres.; Conforti, est. - Regione Molise (Avv. gen. Stato) c. Campomarino 1 s.r.l. (avv.ti Sticchi Damiani, Giuliani).

Ambiente - Verifica di assoggettabilità a VIA di un impianto fotovoltaico nell'ambito dell'unica conferenza di servizi preordinata al rilascio dell'autorizzazione unica.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Giunge alla decisione del Consiglio di Stato, l'appello proposto dalla Regione Molise avverso la sentenza del T.a.r. per il Molise n. 161/2023, che ha accolto la domanda di annullamento della determinazione dirigenziale del dipartimento valorizzazione ambientale e risorse naturali della Regione Molise n. 5594 del 22 settembre 2021, che aveva assoggettato a V.i.a. il progetto presentato dalla società Campomarino s.r.l..

2. Si espongono i fatti rilevanti per la decisione.

2.1. In data 25 agosto 2020, la società Campomarino ha presentato due distinte istanze, l'una ai sensi dell'art. 19 d.lgs. n. 152/2006 e l'altra ai sensi dell'art. 12 d.lgs. n. 387/2003, per poter realizzare *“un impianto fotovoltaico connesso alla rete della potenza di picco pari a 14.054,30 e potenza di immissione pari a 11.998,00, collegato ad un piano agronomico per l'utilizzo a scopo agricolo dell'area, ubicato nel Comune di Campomarino (CB), C.da Nuova Cliternia”*.

Con la nota del 24 ottobre 2020 il Servizio Politiche Energetiche ha comunicato che *“il procedimento autorizzatorio delle opere in oggetto è da ritenersi formalmente avviato [...] a far data dall'inoltro dell'istanza riconducibile al 25.8.2020”* ma che lo stesso doveva ritenersi sospeso *“in attesa delle determinazioni della Regione Molise – Servizio Tutela e Valutazioni Ambientali”*.

2.2. In data 22 gennaio 2021, nell'ambito del procedimento di *screening*, la Soprintendenza comunicava ad A.r.p.a. Molise e al servizio programmazione politiche energetiche della Regione Molise le proprie osservazioni, evidenziando la necessità dell'assoggettamento a V.i.a. del progetto.

2.3. In data 24 febbraio 2021, la società ha diffidato il servizio politiche energetiche della Regione a convocare la conferenza di servizi entro 15 giorni.

2.4. Non essendo stata convocata la conferenza di servizi, la società ha presentato ricorso avverso l'inerzia della Regione Molise innanzi al T.A.R. per il Molise, che, con la sentenza n. 294/2021, ha accolto il ricorso riconoscendo l'illegittimità del silenzio serbato dall'amministrazione regionale sull'istanza di autorizzazione unica presentata dalla società, condannandola a *«convocare, nel termine di sessanta giorni dalla comunicazione della presente decisione o, se anteriore, dalla sua notificazione, la conferenza dei servizi ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e dell'art. 14.6. delle Linee Guida regionali allegata alla D.G.R. n. 621/2011, invitandovi anche l'amministrazione competente all'esperimento delle procedure ambientali, e infine, all'esito, di pronunciarsi sull'istanza autorizzatoria della parte ricorrente»*.

2.5. Con la nota prot. 67816 del 20 aprile 2021, il servizio programmazione politiche energetiche della Regione Molise convocava per il 7 giugno 2021 la conferenza di servizi.

2.6. Con la nota del 3 giugno 2021, l'A.r.p.a. ha comunicato il suo parere con cui l'agenzia ha ritenuto che il progetto potesse non essere sottoposto a V.i.a., pur demandando alla Regione le opportune valutazioni sull'assoggettabilità del progetto a V.i.a. per i profili riguardanti il “consumo di suolo”.

2.7. Con la nota del 23 giugno 2021, l'Agenzia regionale per lo sviluppo agricolo rurale e della pesca – ARSAP, ha comunicato il suo parere, con cui si è concluso per l'assoggettamento a V.i.a..

2.8. Con la nota del 30 giugno 2021, il dipartimento valorizzazione ambiente e risorse naturali della regione Molise ha comunicato il suo parere, con cui si è concluso per l'assoggettamento a V.i.a..

2.9. Con la determinazione dirigenziale del dipartimento valorizzazione ambientale e risorse naturali n. 5594 del 22 settembre 2021, l'Amministrazione regionale ha concluso l'iter cd. di screening (art. 19 d.lgs. 162/2006), ritenendo necessario l'assoggettamento al procedimento di V.I.A..

3. La società ha impugnato la determinazione innanzi al T.a.r. per il Molise, formulando due motivi di ricorso, nella resistenza dell'amministrazione regionale.

4. Con la sentenza impugnata, il T.a.r. per il Molise ha respinto l'eccezione di inammissibilità dell'amministrazione, ha accolto il ricorso e condannato l'amministrazione al pagamento delle spese di lite.



Da un lato, il T.a.r. ha ritenuto che il provvedimento di assoggettamento a V.i.a. confliggesse con il giudicato portato dalla sentenza del medesimo T.a.r. n. 294/2021, resa all'esito del giudizio incardinato ai sensi dell'art. 31 e 117 c.p.a., e in cui si è ordinato all'amministrazione di iniziare il procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica ai sensi del d.lgs. n. 387/2003; dall'altro, il T.a.r. ha stigmatizzato il difetto d'istruttoria, che ha accertato ravvisando l'erronea valutazione di alcuni dei pareri rilasciati al di fuori del modulo della conferenza di servizi da parte dell'autorità competente, pur a fronte di un parere univoco dell'A.r.p.a..

5. L'amministrazione regionale ha impugnato la sentenza di primo grado innanzi al Consiglio di Stato, formulando due motivi di appello.

5.1. Si è costituita la società, resistendo all'appello e depositando una memoria difensiva.

5.2. L'amministrazione regionale ha controdedotto con il deposito di una memoria di replica.

6. All'udienza del 12 giugno 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Con il primo motivo di appello, l'amministrazione regionale ha impugnato la sentenza di primo grado deducendone l'erroneità in quanto *“La conferenza di servizi, citata nella sentenza [scilicet, la sentenza impugnata], attiene al procedimento di cui all'art. 12 d.lgs. 387/2003 e viene doverosamente ed opportunamente convocata dal competente servizio Programmazione Politiche Energetiche solo dopo avere acquisito il parere di cui all'art. 19 del d. lgs. 152/2006 ovvero dopo l'acquisizione della V.I.A. là dove reputata necessaria, come nel caso di specie”*.

Si ritiene dunque legittimo il modulo procedimentale prescelto dall'amministrazione regionale che non ha fatto confluire nella conferenza di servizi la valutazione ambientale richiesta (*id est*, nel caso di specie, il c.d. *screening* di V.i.a.), ma lo ha svolto antecedentemente alla conferenza di servizi.

7.1. Il primo motivo di appello non è fondato.

7.2. L'art. 12, comma 4, d.lgs. n. 387/2003 dispone, nella sua formulazione vigente *ratione temporis*, che: *“L'autorizzazione di cui al comma 3 è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni. Il rilascio dell'autorizzazione costituisce titolo a costruire ed esercire l'impianto in conformità al progetto approvato e deve contenere l'obbligo alla rimessa in pristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente a seguito della dismissione dell'impianto o, per gli impianti idroelettrici, l'obbligo alla esecuzione di misure di reinserimento e recupero ambientale.*

Fatto salvo il previo espletamento, qualora prevista, della verifica di assoggettabilità sul progetto preliminare, di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, il termine massimo per la conclusione del procedimento unico non può essere superiore a novanta giorni, al netto dei tempi previsti dall'articolo 26 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale”.

7.3. Contrariamente a quanto affermato dall'amministrazione, secondo cui sarebbe ammissibile la scomposizione del procedimento di rilascio di autorizzazione unica in due “tranchi” procedurali l'uno di *screening* di V.i.a. e l'altro di autorizzazione vera e propria, la verifica di assoggettabilità a V.i.a., anche nella formulazione vigente *ratione temporis*, avrebbe dovuto svolgersi nell'ambito dell'unica conferenza di servizi preordinata al rilascio dell'autorizzazione unica, seguendone le medesime modalità operative e, dunque, per quanto indicato dalla medesima difesa dell'amministrazione, mediante *“conferenza simultanea in via telematica”*.

L'art. 12, già nella formulazione allora applicabile, realizzava, dunque, l'integrazione dei procedimenti di valutazione ambientale nell'ambito del procedimento di autorizzazione, tenendo conto della tempistica collegata allo svolgimento dei procedimenti di valutazione ambientale rispetto al termine di conclusione del procedimento dell'autorizzazione unica.

7.4. Questo aspetto è stato colto dal T.a.r. per il Molise, nell'ambito della sentenza n. 294/2021 (resa nel giudizio ex artt. 31 e 117 c.p.a.), che ha espressamente escluso che si fosse formata una determinazione di non assoggettamento a V.i.a. per silenzio assenso (così come domandato espressamente in quel processo dalla società) e ha invece statuito che: *“Appare opportuno sottolineare, inoltre, che sul progetto dell'odierna ricorrente, diversamente da casi analoghi, sono stati già acquisiti al procedimento sia i preliminari pareri positivi del gestore della rete (cfr. note del 7 ottobre 2020 prodotte dalla ricorrente il 25 giugno 2021), sia il parere dell'Arpa Molise relativamente all'esclusione del progetto dalla procedura di valutazione di impatto ambientale (tema sul quale, in ogni caso, l'Amministrazione competente potrà esprimersi in via definitiva nella sede della conferenza di servizi)”*.

Il T.a.r., con la sentenza n. 294/2021 (resa nel giudizio ex artt. 31 e 117), ha statuito che la decisione dell'amministrazione regionale, circa l'assoggettamento o meno a V.i.a. del progetto dell'impianto debba avvenire nell'ambito della conferenza di servizi.

7.5. Va confermata, quindi, la prima *ratio decidendi* enunciata dal T.a.r. per annullare il provvedimento impugnato.

8. L'annullamento per un vizio meramente formale del procedimento, qual è quello pronunciato dal T.a.r., fa salvi gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione in quanto determina la mera regressione del procedimento sino al momento del verificarsi del vizio nella sequenza procedimentale e non implica, di contro, la consumazione del potere dell'amministrazione, sicché la Regione dovrà valutare, nuovamente, se occorra o meno la V.i.a., procedendo a tale accertamento nell'ambito della conferenza di servizi.

8.1. Proprio la circostanza che restano fermi gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione determina inoltre la necessità di esaminare il secondo motivo di appello, che concerne, invece, il capo della sentenza che ha accertato gli aspetti "sostanziali" della vicenda amministrativa dedotta in giudizio. L'accertamento in questione riverbera infatti i suoi effetti sulla maggiore o minore discrezionalità di cui l'amministrazione godrà nella fase di riedizione del potere amministrativo e ciò rende dunque non privo di interesse l'esame del secondo motivo di appello.

9. Con il secondo motivo di appello, l'amministrazione impugna l'articolato capo della sentenza che ha accertato l'illegittimità del parere di assoggettamento a V.i.a., muovendo dalla constatazione che l'A.r.p.a. avrebbe espresso un parere specifico di non assoggettamento, mentre le altre amministrazioni coinvolte avrebbero espresso pareri favorevoli all'assoggettamento, ma generici.

L'amministrazione contesta le valutazioni compiute dal Giudice di primo grado rilevando che, in realtà, il parere di ARPA non escluderebbe in maniera categorica l'assoggettamento a VIA in quanto conclude *"rimettendo all'Autorità Competente l'adozione della decisione definitiva con particolare riferimento agli aspetti inerenti il consumo di suolo agricolo di seguito esposti."*, evidenzia *"che le implicazioni e le eventuali problematiche legate al consumo di suolo meritino il coinvolgimento, e la successiva valutazione, da parte dei Servizi Regionali competenti in materia di agricoltura e soprattutto di pianificazione territoriale."* e ribadisce *"la necessità di acquisire i pareri dei Servizi Regionali preposti"*.

L'appellante censura inoltre il giudizio di genericità dei pareri espressi dalle altre autorità amministrative coinvolte nella verifica di assoggettamento a V.i.a., formulato da parte del T.a.r.

9.1. Sul secondo motivo di appello, il Collegio ritiene che vada evidenziato quanto segue, rispetto alla sentenza di primo grado.

9.2. Nella sentenza di primo grado, si afferma che: *"il Tribunale è dell'avviso che la ricorrente abbia non solo dimostrato la sussistenza, nella fattispecie, delle condizioni-limite in presenza delle quali è consentito il sindacato ab extrinseco dell'esercizio della discrezionalità amministrativa, ma abbia pure censurato con persuasive argomentazioni l'attendibilità stessa del giudizio di sottoposizione a V.I.A. del suo progetto."*

10.4a. Dall'analisi della complessiva istruttoria condotta dall'Amministrazione regionale emerge in primis, con tutta evidenza, la centralità e l'importanza rivestita dal parere reso dall'A.R.P.A.M. in data 3.6.2021, ai fini della finale valutazione circa la sottoposizione del progetto della ricorrente alla V.I.A..

La difesa erariale, richiamando il contenuto di tale parere, assume che si tratterebbe di un parere condizionato, specificando che l'Agenzia di protezione ambientale non avrebbe in realtà concluso nel senso dell'esclusione del progetto dalla V.I.A., ma avrebbe invece rimesso la validità del proprio giudizio di non assoggettabilità ad ulteriori pareri di competenza di vari servizi regionali coinvolti nell'iniziativa.

Il fatto è però che, diversamente da quanto assunto dall'Amministrazione, la lettura del citato parere non autorizza perplessità sul carattere, invece, compiuto e incondizionato della posizione espressa dall'A.R.P.A. Molise, la quale ha indubitabilmente escluso, all'esito della propria indagine, che il progetto della ditta ricorrente, in relazione all'entità degli interventi in discussione e al contesto ambientale di riferimento (avuto riguardo anche al suo collegamento ad un piano agronomico per l'utilizzo a scopi agricoli dell'area), possa determinare degli impatti negativi significativi sull'ambiente. In dipendenza di tanto l'Agenzia ha difatti coerentemente concluso nel senso che *"sussistono le condizioni perché lo stesso sia escluso dalla procedura di Valutazione di Impatto Ambientale. È poi certamente vero che l'A.R.P.A.M. ha contestualmente invitato la Regione ad effettuare approfondimenti sul consumo di suolo agricolo generato dall'iniziativa: ma tale elemento, sottoposto dall'A.R.P.A.M. alla Regione per scrupolo di completezza, non fa venir meno la completezza e coerenza interna dell'atto istruttorio in esame; né vale a subordinarne tutte le risultanze alle future valutazioni da esprimersi da parte di altri uffici a diverso titolo competenti. Infatti l'A.R.P.A.M., nel definire in senso negativo lo screening ai fini della V.I.A., ha semplicemente invitato l'Autorità competente al rilascio dell'autorizzazione unica ad approfondire la tematica del consumo del suolo, senza però che questo supplemento di indagine potesse giustificare ex se un'automatica assoggettabilità del progetto a V.I.A., l'esperibilità della quale era contestualmente stata giustappunto nitidamente esclusa."*

Ne consegue che la scelta regionale di sottoporre il progetto a V.I.A. risente del fraintendimento delle conclusioni dell'A.R.P.A.M. (il soggetto competente alla specifica istruttoria sull'impatto ambientale dei progetti interessanti il territorio molisano) in cui è incorsa la Regione, che ha ritenuto che le dette conclusioni fossero solo parziali, in quanto espresse come condizionate e subordinate alle ulteriori valutazioni richiedibili ai servizi regionali di Pianificazione e Gestione Territoriale e Paesaggistica e di Economia del Territorio.

9.3. Il Collegio ritiene non congruamente motivata la decisione di primo grado, nella parte in cui ha ritenuto determinante la prima parte delle conclusioni del parere A.r.p.a. rispetto a tutti gli altri elementi valutativi che la Regione ha invece, nell'esercizio della sua discrezionalità amministrativa, valorizzato per decidere di assoggettare a V.i.a. l'impianto.

Il parere "favorevole" di non assoggettamento a V.i.a. reso dalla competente ARPA rimette, infatti, comunque all'autorità competente la decisione finale ed evidenzia che ogni ulteriore considerazione sull'incidenza correlata al consumo di suolo meriti il coinvolgimento dei servizi competenti *"in materia di agricoltura e soprattutto di pianificazione territoriale"*, ribadendo la necessità di acquisire i relativi pareri.

Segnatamente, dopo essersi espressa sull'esclusione dalla procedura di V.i.a. del progetto valutato, l'Agenzia *"ritiene che"*

le implicazioni e le eventuali problematiche legate al consumo di suolo meritino il coinvolgimento, e la successiva valutazione, da parte dei Servizi Regionali competenti in materia di agricoltura e soprattutto di pianificazione territoriale” e “pur considerando la natura reversibile e temporanea degli impatti stessi, vista l'estensione dell'impianto e la conseguente trasformazione che l'intervento comporta sulle matrici considerate, si ribadisce la necessità di acquisire i pareri dei Servizi Regionali preposti”.

9.4. Vale la pena evidenziare, in punto di ricostruzione dei fatti di causa, per ben inquadrare le perplessità contenute nel pur favorevole parere dell'A.r.p.a., che l'impianto da realizzare ha l'estensione di 183.500,00 metri quadrati, il che consente di comprendere i dubbi e gli scrupoli che inducono l'Agenzia a far seguire il giudizio favorevole di esclusione dalla V.i.a. con la puntualizzazione relativa agli approfondimenti relativi al consumo di suolo.

Relativamente a questo specifico elemento delle valutazioni compiute dall'amministrazione procedente, va doverosamente considerato, che, a mente dell'art. 5, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 152/2006, il “suolo” è uno dei “fattori” presi in considerazione per valutare l'impatto significativo di un progetto.

9.5. Il T.a.r. ha poi affermato che gli ulteriori pareri assunti dalla Regione per decidere sull'assoggettabilità o meno a V.i.a. fossero dubitativi e/o generici.

9.5.1. Tuttavia, va osservato che il parere fornito dalla Soprintendenza non presenta queste caratteristiche, in quanto esso chiarisce espressamente che: *“le opere in progetto sono situate nelle immediate vicinanze di diverse concentrazioni di materiale archeologico in superficie”* ed evidenzia che: *“La mancanza, nel progetto relativo all'intervento in oggetto, di una relazione preliminare comprendente anche le ricognizioni sul campo volte all'osservazione dei terreni e alla lettura della geomorfologia del territorio, così come stabilito dall'art. 25 del D. Lgs 50/2016, non consente di valutare la sussistenza ed il livello dell'interesse culturale, sotto il profilo storico-archeologico, delle aree interessate dalla localizzazione dell'impianto e non esclude anche per queste zone la presenza di siti o emergenze archeologiche”*, facendo emergere ulteriori dubbi su di un altro “fattore” preso in considerazione dall'art. 5, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 152/2006: il “patrimonio culturale”.

9.5.2. Infine, i pareri ARSARP e Regione, pur non prendendo in considerazione, specificamente, il fondo dove il progetto dovrebbe essere realizzato, così come condivisibilmente evidenziato dal T.a.r., prendono tuttavia in considerazione l'ambito territoriale di riferimento in cui si colloca il fondo che ospiterà l'impianto, evidenziandone il pregio naturalistico ed ammonendo circa l'elevato consumo di suolo già verificatosi a causa della realizzazione di altre opere relative al settore energetico nell'ambito del territorio della regione Molise. Tali pareri forniscono, perciò, un apporto conoscitivo tutt'altro che irrilevante ai fini della decisione finale.

Ciò che va osservato – e ciò costituisce il limite all'accoglimento del secondo motivo formulato dalla Regione – è che se non è “scontato” nella fase di rinnovazione dell'attività amministrativa che debba prevalere il parere dell'A.r.p.a. nella parte in cui esclude l'assoggettamento a V.i.a. del progetto (al netto, come si è già detto, della successiva “riserva”), neppure è “scontato” che debbano prevalere gli altri pareri sol perché numericamente maggiori o perché il parere di A.r.p.a. contiene ed esprime la suddetta “riserva”. Nella riedizione del procedimento amministrativo la Regione, qualsiasi sia la decisione assunta, dovrà dare conto in motivazione delle ragioni che la inducono a preferire un'alternativa rispetto all'altra, non potendo, così come fatto con il provvedimento annullato nel presente processo, limitarsi a dichiarare che *“la premessa è parte integrante del presente provvedimento”* e che *“per le motivazioni contenute nella relazione istruttoria tecnico-amministrativa trasmessa dall'ARPAM e dei connessi pareri (tutti allegati), l'assoggettamento alla procedura di Valutazione di Impatto Ambientale dell'intervento presentato dalla Ditta CAMPOMARINO 1 s.r.l.”*, in quanto tale motivazione non chiarisce in maniera sufficiente le ragioni della scelta.

10. In conclusione, per le motivazioni suesposte, la sentenza va confermata con la diversa motivazione derivante dall'accoglimento del secondo motivo di appello e con i chiarimenti di cui in motivazione, facendo salvi gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione.

11. Nell'esito del presente giudizio, si ravvisano le eccezionali ragioni sancite dal combinato disposto degli artt. 26 comma 1 c.p.a. e 92 comma 2 c.p.c. per compensare integralmente le spese di grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando respinge l'appello e conferma, con diversa motivazione, la sentenza impugnata.

Compensa le spese del presente grado del processo.

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

(Omissis)