

Silenzio-assenso formatosi sull'istanza di autorizzazione unica per la realizzazione di un impianto agrivoltaico

T.A.R. Molise, Sez. I 18 luglio 2025, n. 220 - Gaviano, pres.; Occhionero, est. - Ambra Solare 5 s.r.l. (avv.ti Bicchieri, Casini e Fatuzzo) c. Regione Molise (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Silenzio-assenso formatosi sull'istanza di autorizzazione unica per la realizzazione di un impianto agrivoltaico.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. L'odierna ricorrente Ambra Solare s.r.l., società operante nel settore della produzione di energia fotovoltaica, con il presente ricorso espone:

- di aver depositato presso la Regione Molise, in data 29 settembre 2022, un'istanza di autorizzazione unica (prot. 164140/2022), ai sensi dell'art. 12 del D.lgs. n. 387/2003, per la realizzazione e la gestione di un impianto, con potenza di picco pari a 61.8 MWp e potenza di immissione pari a 50 MW, ubicato nei Comuni di Ururi, San Martino in Pensilis, con opere connesse ricadenti nel Comune di Rotello;
- che in data 24 ottobre 2022 la Regione Molise richiedeva alla società di depositare integrazioni documentali, che venivano riscontrate con nota prot. 184232 del 4 novembre 2022;
- che il 21 novembre 2022 la Regione inviava una nuova richiesta di integrazioni, in quanto il *link* recante la documentazione già messa a disposizione dalla ricorrente (con validità dai 7 ai 10 giorni) era scaduto senza che la Regione avesse scaricato la documentazione stessa: tale ulteriore richiesta veniva riscontrata il giorno successivo dalla società, che metteva nuovamente a disposizione la documentazione tramite il medesimo *link*;
- che la Regione avanzava poi ad Ambra Solare s.r.l. una nuova richiesta del medesimo tenore in data 11 dicembre 2022, rappresentando di non aver (ancora) scaricato i documenti, e che il *link* era nuovamente scaduto;
- che una quarta richiesta di integrazioni veniva trasmessa il 27 marzo 2023, in quanto, ancora una volta, non erano stati scaricati in tempo utile i documenti messi a disposizione tramite *link*: la ricorrente riscontrava tale richiesta in data 23 maggio 2023, inviando nuovamente i documenti tramite *link*;
- che la ricorrente, parallelamente all'*iter* di autorizzazione unica, aveva anche presentato al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica l'istanza di valutazione di impatto ambientale (VIA), con atto depositato il 29 luglio 2022; che tale *iter* istruttorio, durato circa 2 anni, si era concluso con la deliberazione del 9 aprile 2024 con cui la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva espresso giudizio positivo di compatibilità ambientale, ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. c bis) della Legge n. 400/1988, deliberazione che veniva trasmessa alla Regione Molise e alla ricorrente in data 26 aprile 2024;
- che la Regione, dopo la notifica della VIA, restava però del tutto inerte, senza dare avvio al procedimento autorizzatorio unico: sicchè in data 3 maggio 2024 la ricorrente le inviava un sollecito;
- che il 6 maggio 2024 la Regione inviava addirittura una nota di archiviazione dell'istanza di autorizzazione unica del 29 settembre 2022 della ricorrente, sostenendo di non aver ricevuto i documenti richiesti;
- che con nota prot. 75375/2024 del 4 giugno 2024 la Regione aveva peraltro poi riattivato la procedura di autorizzazione unica, chiedendo integrazioni per la procedibilità della pratica: e la relativa documentazione integrativa le veniva inviata il 6 giugno 2024;
- che la Regione, indi, il 20 giugno 2024, con nota prot. 83509/2024, rappresentava che avrebbe dato avvio al procedimento, ma solo una volta verificata *“la rispondenza dell'istanza ai requisiti minimi di cui al punto 13.1 della DGR 621/201120/06/2024”*;
- che il 2 luglio 2024, e *“quindi ben oltre il decorso dei 60 giorni dalla notifica della Deliberazione CdM del 9 aprile 2024”* (cfr. ricorso, pag. 6), lo stesso Ente con nota prot. n. 88774/2024 addiveniva a un'ulteriore richiesta di integrazione documentale, chiedendo nuovamente alla società *“di depositare alcuni documenti asseritamente mancanti ed alcuni file che non riusciva ad estrarre”* (cfr. ricorso, pag. 6): richiesta che veniva riscontrata in data 25 luglio 2024;
- che con nota n. 114611/2024 del 21 agosto 2024 la Regione richiedeva ulteriori integrazioni documentali, che, *“oltre ad essere irrilevanti per la conclusione del procedimento (es. invio dei documenti relativi alla procedura di connessione in più cartelle anziché in un'unica cartella), erano anche state sollevate tardivamente”*; nella medesima nota la Regione avvertiva, inoltre, che in mancanza di tali integrazioni documentali non avrebbe convocato la Conferenza di Servizi;
- che il 25 settembre 2024 la ricorrente depositava anche i documenti così richiesti;
- che la Regione, infine, pur confermando di aver ricevuto la documentazione, non forniva però alcuna indicazione sulla data di rilascio del provvedimento espresso, salvo poi chiedere altre integrazioni in data 10 ottobre 2024 con nota prot.



141049/2024, che il privato forniva il seguente giorno 23 ottobre 2024.

2. Tutto ciò premesso, la società ha proposto l'odierno ricorso al fine di ottenere l'accertamento della formazione del silenzio-assenso sulla propria istanza di autorizzazione unica ai sensi dell'art. 12 del D.lgs. n. 387/2003, volta alla realizzazione e gestione dell'impianto *de quo*, silenzio qualificato che si sarebbe formato ai sensi degli artt. 7, comma 2, e 57 del d.l. n. 50/2022, convertito nella legge 91/2022.

Al riguardo, l'interessata ha difatti evidenziato che, *"in conformità al precetto di cui all'art. 7 del D.L. 50/2022, nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili di cui all'articolo 12 del D.lgs. 387/2003, qualora il progetto sia sottoposto a VIA di competenza statale, le eventuali deliberazioni del Consiglio dei ministri adottate ai sensi dell'art. 5, comma 2, lettera c-bis), della Legge 400/1988 sostituiscono ad ogni effetto il provvedimento di VIA e confluiscono nel procedimento autorizzatorio unico, che è perentoriamente concluso dall'amministrazione competente entro i successivi 60 giorni. Inoltre, se il Consiglio dei ministri si esprime per il rilascio del provvedimento di VIA, decorso inutilmente il prescritto termine di 60 giorni, l'autorizzazione si intende rilasciata. Sebbene siano decorsi i termini per la formazione del titolo autorizzatorio per silenzio-assenso e, fermo restando che la Regione Molise avrebbe in ogni caso dovuto adottare il provvedimento espresso al più tardi entro il 25 giugno 2024, ad oggi la Regione continua a negare che tale titolo si sia consolidato in capo ad Ambra Solare con una serie di richieste integrative inconfidenti e meramente dilatorie"* (cfr. ricorso, pag. 3).

Con il medesimo gravame l'interessata ha altresì richiesto, in via subordinata, accertarsi il silenzio- inadempimento della Regione, con la sua condanna all'adozione del provvedimento autorizzatorio espresso.

3. Il ricorso è pertanto affidato ai motivi così rubricati:

I. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 7, comma 2, e dell'art. 57 del D.L. 50/2022, convertito nella Legge 91/2022, nonché dell'art. 20 della Legge 241/1990 - eccesso di potere per difetto di istruttoria - travisamento dei presupposti di fatto e di diritto - sviamento di potere;*

II. *Violazione dell'art. 7, comma 2, e dell'art. 57 del D.L. 50/2022, convertito nella Legge 91/2022 sotto altro profilo - violazione dei principi di correttezza, trasparenza, buon andamento dell'azione amministrativa e leale collaborazione, nonché dei principi di efficienza e speditezza dell'azione amministrativa.*

4. Nell'interesse delle Amministrazioni intimatesi si è costituita in giudizio l'Avvocatura Distrettuale dello Stato, che ha dedotto l'infondatezza del ricorso.

In vista dell'udienza camerale di trattazione del 19 febbraio 2025 la ricorrente ha depositato una memoria; le parti hanno successivamente depositato i rispettivi scritti di replica.

5. All'esito della suddetta udienza camerale il Tribunale ha adottato l'ordinanza n. 53/2025, recante la seguente motivazione:

"Premesso che con il ricorso introduttivo sono state proposte due distinte domande:

- la prima, proposta in via principale, diretta all'accertamento del silenzio-assenso in tesi formatosi, ai sensi dell'art. 7 del D.L. n. 50/2022, convertito nella legge n. 91/2022, sull'istanza di autorizzazione unica ex art. 12 D.lgs. n. 387/2003 presentata dalla società ricorrente in data 29.9.2022 per la realizzazione dell'impianto meglio descritto in atti;

- la seconda, proposta in via subordinata, "per l'accertamento e la declaratoria del silenzio-inadempimento della Regione Molise ex artt. 31 e 117 c.p.a. rispetto all'obbligo previsto dall'art. 7 del D.L. 50/2022 di provvedere al rilascio dell'autorizzazione unica in relazione all' "Impianto Ururi" entro i 60 giorni successivi al rilascio della delibera di VIA e del conseguente obbligo della Regione Molise di provvedere" (cfr. ricorso introduttivo, pag. 2);

Dato atto che alla odierna camera di consiglio il Collegio ha sottoposto alle parti la questione, rilevata d'ufficio, relativa alla compatibilità o meno del rito del silenzio ex art. 117 cod. proc. amm., secondo il quale è stato incardinato il presente giudizio, con l'azione di accertamento del silenzio-assenso proposta, come detto, in via principale dalla società ricorrente;

Rilevato che, mentre il presente giudizio è stato incardinato, appunto, secondo il rito del silenzio, tuttavia la domanda formulata in via principale, diretta all'accertamento del silenzio-assenso in tesi formatosi ai sensi dell'art. 7 D.L. n. 50/2022 conv. in l. n. 91/2022, deve ritenersi soggetta al rito ordinario, in quanto la predetta azione di accertamento: a) non può dirsi compatibile con il rito camerale del silenzio ex art. 117 cod. proc. amm., essendo quest'ultimo previsto per le ipotesi di silenzio-inadempimento dell'amministrazione (la rubrica dell'articolo, del resto, si riferisce emblematicamente ai ricorsi "contro" il silenzio); b) e nel codice del processo amministrativo non si rinviene alcuna norma specifica che ne definisca diversamente il regime processuale, sicché il rito ad essa applicabile deve necessariamente individuarsi in quello ordinario;

Ritenuto che deve pertanto trovare in questo caso applicazione il disposto dell'art. 32, co. 1, cod. proc.amm., a tenore del quale "è sempre possibile nello stesso giudizio il cumulo di domande connesse proposte in via principale o incidentale. Se le azioni sono soggette a riti diversi, si applica quello ordinario [...]"

Sulla base della motivazione sopra riportata il Tribunale, dunque, con la detta ordinanza ha:

a) disposto la cancellazione della causa dal ruolo della camera di consiglio e la prosecuzione dell'intero giudizio, ai sensi dell'art. 32 cod. proc. amm., nelle forme del rito ordinario;

b) fissato l'udienza pubblica del 4 giugno 2025 per la trattazione dell'intera controversia in sede di merito secondo le

forme del rito ordinario.

6. In vista dell'odierna udienza pubblica di discussione del ricorso le parti hanno depositato ulteriori documenti; la ricorrente ha, inoltre, depositato due memorie.

7. All'udienza del 4 giugno 2025, uditi i difensori delle parti come da verbale in atti, la causa è stata infine trattenuta in decisione.

8. Il ricorso è meritevole di accoglimento per la fondatezza del suo primo motivo, concernente il richiesto accertamento dell'avvenuta formazione del silenzio-assenso, ai sensi dell'art. 7 del D.L. n. 50/2022, sull'istanza di autorizzazione unica ex art. 12 d.lgs. 387/2002 presentata dalla ricorrente, in seguito al decorso del termine di legge successivo alla deliberazione del Consiglio dei Ministri adottata ai sensi dell'art. 5, comma 2, lettera c-bis) l. n. 400/1988.

9. In via preliminare, il Collegio reputa necessario evidenziare l'ammissibilità dell'azione di accertamento del silenzio-assenso promossa in concreto dalla parte ricorrente, alla stregua dell'orientamento espresso dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza n. 15 del 29.7.2011. Con questa è stato, infatti, condivisibilmente statuito che, tenuto conto degli artt. 24, comma 1, 103, comma 1, e 113, commi 1 e 2, della Costituzione, da cui si evince la piena protezione dell'interesse legittimo come posizione sostanziale correlata ad un bene della vita, la mancata previsione, nel testo del Codice del Processo Amministrativo, dell'azione generale di accertamento non preclude la sua praticabilità allorquando, mancando il provvedimento da impugnare, l'azione di accertamento autonomo risulti indispensabile per la concreta soddisfazione della pretesa sostanziale del ricorrente.

10. Venendo al merito della dispiegata azione di accertamento del silenzio-assenso ex art. 7 del decreto legge n. 50 del 2022, il Collegio ricorda che, ai sensi del comma 1 di tale articolo: *“Nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, qualora il progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza statale, le eventuali deliberazioni del Consiglio dei ministri adottate ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera c-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400, sostituiscono ad ogni effetto il provvedimento di VIA e alle stesse si applicano i commi 3, 4 e 5 dell'articolo 25 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”*.

In base al comma 2 del medesimo articolo 7, poi, *“Le deliberazioni di cui al comma 1, nonché quelle adottate dal Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 14-quinquies, comma 6, della legge 7 agosto 1990, n. 241, confluiscono nel procedimento autorizzatorio unico, che è perentoriamente concluso dall'amministrazione competente entro i successivi sessanta giorni. Se il Consiglio dei ministri si esprime per il rilascio del provvedimento di VIA, decorso inutilmente il prescritto termine di sessanta giorni, l'autorizzazione si intende rilasciata”*.

L'articolo 57, comma 1, del decreto legge n. 50 del 2022 stabilisce, infine, che le disposizioni di cui all'articolo 7 *“(…) si applicano ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto”*.

10.1. Ciò posto, e come illustratosi in narrativa, sia l'iter della V.I.A., sia quello dell'autorizzazione unica parimenti richiesta dalla ricorrente, erano pendenti al tempo dell'entrata in vigore del decreto legge (18.5.2022), sicché non vi è dubbio che le relative previsioni siano applicabili nel caso in esame.

La Regione era in concreto chiamata, quindi, a concludere il procedimento di autorizzazione unica entro il termine di sessanta giorni decorrente dalla data di comunicazione all'Ente della deliberazione del Consiglio dei Ministri da parte del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, ossia dalla data del 26 aprile 2024.

10.2. E dal momento che tale termine risulta essere decorso senza l'adozione di una determinazione espressa, il provvedimento di autorizzazione unica deve ritenersi formato *per silentium* ai sensi della specifica previsione sopra richiamata, recante un'ipotesi di silenzio significativo della Pubblica Amministrazione (cfr. *ex multis*, TAR Basilicata, sentenze nn. 456/2023 e 460/2023; TAR Umbria, sentenza n. 41/2025; TAR Sardegna, sentenza n. 847/2024).

11. Né ha pregio l'apodittica obiezione della difesa resistente (cfr. memoria erariale depositata in data 3.2.2025) secondo la quale la disciplina di cui al citato art. 7 D.L. n. 50/2022 non potrebbe essere applicata nel caso di specie, in quanto non ci si troverebbe in presenza di una deliberazione del Consiglio dei Ministri sostitutiva del provvedimento di VIA e di tutti i correlati atti di intesa, assenso, nulla osta e simili, consequenziale ad una divergenza tra pareri di Amministrazioni statali in ordine alla realizzabilità dell'intervento e alla sua compatibilità ambientale e paesaggistica.

La Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 9 aprile 2024 è stata invece adottata proprio in seguito al contrasto delineatosi sul punto tra il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e il Ministero della Cultura (tanto da riportare gli estremi dei pareri –contrari- che erano stati resi dal Ministero della Cultura, al riguardo, nel corso del procedimento): e non a caso reca una esplicita indicazione del fatto che la sua adozione avveniva ai sensi dell'art. 7, comma 1, del D.L. n. 50/2022, e che essa aveva effetti sostitutivi del provvedimento di VIA (pag. 3 del citato provvedimento).

12. Sotto altro profilo, il Collegio deve altresì sottolineare come la Regione Molise: a) ha sistematicamente omesso di effettuare in tempo utile il *download* dei documenti allegati all'istanza di autorizzazione unica, avanzando poi alla ricorrente per ben quattro volte, a distanza di vari mesi l'una dall'altra, la richiesta di ritrasmettere i detti documenti; b) in seguito alla adozione della deliberazione del Consiglio dei Ministri, ha nondimeno subordinato la convocazione della Conferenza di Servizi al deposito di ulteriori documenti da parte della ricorrente (cfr. allegato 18 del ricorso introduttivo). A fronte di tanto, il Collegio non può che osservare come il procedimento autorizzatorio, iniziato nel mese di luglio 2022,



avrebbe potuto e dovuto, invece, essere istruito già a tempo debito, e non solo a valle del dispiegarsi del procedimento di VIA, dopo l'adozione della suddetta Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 9 aprile 2024.

13. Per le ragioni esposte il ricorso deve dunque essere senz'altro accolto con riferimento al suo primo e principale motivo, non essendovi luogo al vaglio del secondo, introdotto solo in via subordinata, cui la ricorrente non ha in concreto alcun interesse.

Le spese di lite possono essere compensate in ragione della particolare novità della fattispecie trattata.

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:

- dichiara l'intervenuta formazione del silenzio-assenso, ai sensi dell'art. 7 del d.l. n. 50/2022, sull'istanza di autorizzazione unica presentata in data 29 luglio 2022 dalla ricorrente, con il conseguente tacito rilascio di autorizzazione unica ai sensi dell'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387/2003.

Spese compensate.

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

(Omissis)

