

ENERGIA: Consiglio di Stato, Sezione Quarta, Sentenza 22 aprile 2025 n. 3465.

1. Realizzazione di impianti fotovoltaici - Progetti prioritari – Istanza per il rilascio della V.I.A. – Termini procedurali - Criterio cronologico ex art. 8 del d.lgs. n. 152 del 2006 – Perentorietà dei termini ordinari – Sostituzione con il criterio di “maggiore potenza” ex art.1 del d.l. n. 153 del 2024 – Esclusione – Ragioni.

2. Realizzazione di impianti fotovoltaici - Istanza per il rilascio della V.I.A. – Termini procedurali – Perentorietà – Sussiste – Derogabilità: solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica -- Abrogazione tacita: esclusione.

3. Realizzazione di impianti fotovoltaici -Progetti prioritari – Istanza per il rilascio della VIA - Termini procedurali - Criterio di priorità -Portata: inidoneità a derogare alla più specifica previsione relativa alla perentorietà dei termini di conclusione del procedimento.

4. Realizzazione di impianti fotovoltaici - Istanza per il rilascio della VIA – Termini procedurali –Progetti prioritari – Criteri – Individuazione.

5. Realizzazione di impianti fotovoltaici - Progetti prioritari - Istanza per il rilascio della VIA – Termini procedurali - Inosservanza termini procedurali ex art. 25 del d.lgs. n. 152 del 2006 – Conseguenza: formazione del silenzio dell’amministrazione - Illegittimità – Accoglimento del ricorso – Nomina del commissario ad acta, solo in caso di inutile decorso del termine assegnato per provvedere.

1. Il legislatore, con la recente novella normativa proprio in tema di ordine di trattazione dei c.d. progetti prioritari (d.l. 17 ottobre 2024, n. 153, sebbene in attesa di conversione), ha precisato che tale nuova disciplina “non pregiudica il rispetto dei termini dei procedimenti di valutazione ambientale previsti dalla normativa vigente per i progetti compresi nel PNRR né di quelli finanziati a valere sul fondo complementare” (art. 8, comma 1-ter, cod. amb., comma introdotto dal d.l. n. 153 del 2024). Secondo l’orientamento di questa Sezione non può ritenersi configurabile alcuna deroga espressa al principio di perentorietà dei termini per provvedere previsti dal d.lgs. n. 153 del 2006 (Cons. Stato, Sez. IV, 6 dicembre 2024, n. 9791; Cons. Stato, Sez. IV, 6 dicembre 2024, n. 9777; Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2024, n. 9737). *(Nella fattispecie, non vi sarebbe alcun contrasto tra il criterio di priorità introdotto dall’art. 8 del d.lgs. n. 152 del 2006 e l’obbligo di rispettare i termini procedurali, in quanto, sotto il profilo letterale, l’anzidetto art. 8, comma 1, non ha previsto deroghe all’obbligo di conclusione dei procedimenti di VIA entro i termini stabiliti dalla legge e, comunque, non sarebbe neppure possibile ipotizzare un’interpretazione basata sul principio di specialità, non essendovi “un conflitto fra le due previsioni normative coinvolte).*

2. Questa Sezione ha già avuto modo di pronunciarsi in merito all’interpretazione dell’art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, affermando che la disposizione in questione non può essere intesa come una deroga al principio della perentorietà dei termini di conclusione dei procedimenti di VIA e, sul punto, il Collegio intende dare continuità a tale orientamento. Infatti, come per l’appunto già chiarito, “occorre ribadire che “Tutti i termini del procedimento di VIA si considerano perentori” (art. 25, comma 7, cod. amb.) e che le norme del codice dell’ambiente “possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi” (art. 3-bis, comma 3, cod. amb.), la cui disposizione è volta ad escludere l’operatività del criterio generale dell’abrogazione delle leggi “per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti” (art. 15 disp. prel. cod. civ.).

3. Occorre considerare che il più volte citato criterio di priorità sarebbe stato in ogni caso inidoneo a determinare un effetto come quello prospettato dalla parte appellante [derogare alla più specifica previsione relativa alla perentorietà dei termini di conclusione del procedimento], trattandosi di una disposizione normativa del tutto generica. Infatti, 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, idoneo 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.

4. Il suddetto intervento normativo (d.l. 17 ottobre 2024, n. 153), 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)" (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2024, n. 9737 e Cons. Stato, Sez. IV, 6 dicembre 2024, n. 9791).

5. <<Dalle considerazioni che precedono deriva che, essendo nel caso di specie ormai pacificamente decorso il termine previsto dall'art. 25 del d.lgs. n. 152 del 2006, l'appello deve essere accolto e, conseguentemente, in accoglimento del ricorso di primo grado, va dichiarata, ai sensi dell'art. 31 e 117 c.p.a., l'illegittimità del silenzio dell'amministrazione con riferimento all'istanza della ricorrente e odierna appellante, con contestuale condanna dell'amministrazione a provvedere sull'istanza di VIA entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione della presente sentenza, con l'avvertimento che in caso di ulteriore inerzia si provvederà alla nomina di un commissario ad acta>>.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e del Ministero della cultura;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 3 aprile 2025 il Cons. Eugenio Tagliasacchi e viste le conclusioni delle parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'appello in epigrafe, la società Fimenergia S.r.l. ha impugnato, con istanza di sospensione cautelare, la sentenza n. 598 del 2024 del T.a.r. Basilicata, con cui è stato respinto il ricorso dalla medesima proposto per l'accertamento dell'illegittimità del silenzio serbato dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e dal Ministero della cultura sull'istanza presentata in data 4 dicembre 2023, avente ad oggetto il procedimento di valutazione di impatto ambientale del progetto relativo all'impianto di produzione di energia da fonte solare, della potenza di 19,99 MW, integrato

con un sistema di accumulo elettrochimico a batterie, di capacità pari a 100,5 MWh e potenza nominale di 18 MW, denominato “Melfi 8”, collegato alla rete elettrica mediante connessione in antenna, da realizzarsi su un’area idonea ai sensi dell’art. 20, comma 8, lettera c-ter, del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, poiché sita entro un raggio di 500 metri dalle zone destinate a uso industriale, artigianale e commerciale (Zona industriale San Nicola di Melfi), in un’area di circa 24,1 ettari, posta a circa 2 km dal confine con la Regione Puglia.

Inoltre, ad avviso della società ricorrente, l’intervento in questione rientra tra i progetti necessari al raggiungimento degli obiettivi fissati dal PNIEC e compresi nel PNRR.

Dopo la presentazione della sopra menzionata istanza, in data 16 febbraio 2024, è stata avviata la consultazione pubblica ai sensi dell’art. 24, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 e tale fase di consultazione si è conclusa il successivo 17 marzo 2024 senza che venisse presentata alcuna osservazione.

Tuttavia, nonostante il decorso dei termini previsti dall’art. 25, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006, sono rimasti inerti sia la Commissione PNRR-PNIEC, sia il Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica, sia il Ministero della cultura e, a fronte dell’anzidetta inerzia, la società Fimenergia S.r.l. ha pertanto proposto il ricorso introduttivo del presente giudizio davanti al T.a.r. Basilicata.

2. Con l’impugnata sentenza n. 598 del 2024, il T.a.r. Basilicata ha respinto il ricorso, richiamando un orientamento espresso con due sentenze del medesimo T.a.r., ritenendo, in particolare, che, con l’art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, come modificato dall’art. 4-sexies, comma 1, lett. a), nn. 1) e 2), del d.l. n. 181 del 2023, il legislatore abbia sostituito il criterio cronologico della trattazione dei progetti in questione con quello della loro “maggiore potenza”. Inoltre, ad avviso del giudice di primo grado, l’anzidetto criterio non dovrebbe essere temperato con la regola della perentorietà dei termini, prevista dall’art. 27, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto detta regola sarebbe a suo dire recessiva rispetto alla “valorizzazione prioritaria degli impianti di maggiore potenza”, asseritamente necessaria per il raggiungimento degli obiettivi di transizione energetica. Nella prospettiva del giudice di primo grado, peraltro, l’applicazione dei termini previsti dagli artt. 25 e 27 del d.lgs. n. 152 del 2006 comporterebbe altresì “la saturazione dei luoghi da parte degli impianti meno potenti, che dovrebbero essere occupati dagli impianti di maggiore potenza”.

3. Avverso tale sentenza ha proposto appello la società Fimenergia S.r.l. deducendo la violazione dell’art. 2, della l. n. 241 del 1990, degli artt. 3-bis, 8, 23, 24, e s.s. del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché dell’art. 1 del d.l. n. 153 del 2024, dell’art. 3 del Regolamento UE 2022/2257 e, infine, degli artt. 41 e 117 Cost..

Più precisamente, ad avviso dell'appellante – fermo restando che non si potrebbe sostenere che sia intervenuta alcuna abrogazione tacita dei termini per provvedere, posto che, secondo l'art. 3-bis, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, “le norme di cui al presente decreto possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica, purché sia comunque sempre garantito il rispetto del diritto europeo, degli obblighi internazionali e delle competenze delle Regioni e degli Enti locali” – la sentenza impugnata sarebbe comunque errata poiché non vi sarebbe alcun contrasto tra il criterio di priorità introdotto dall'art. 8 del d.lgs. n. 152 del 2006 e l'obbligo di rispettare i termini procedurali, in quanto, sotto il profilo letterale, l'anzidetto art. 8, comma 1, non ha previsto deroghe all'obbligo di conclusione dei procedimenti di VIA entro i termini stabiliti dalla legge e, comunque, non sarebbe neppure possibile ipotizzare un'interpretazione basata sul principio di specialità, non essendovi “un conflitto fra le due previsioni normative coinvolte”.

Tale interpretazione, inoltre, sarebbe da reputarsi errata anche perché l'art. 1 del d.l. n. 153 del 2024 ha modificato l'art. 8 del d.lgs. n. 152 del 2006 prevedendo che il criterio di 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”.

Sotto un ulteriore profilo, poi, l'appellante ha richiamato l'orientamento di questa Sezione secondo cui non può ritenersi configurabile alcuna deroga espressa al principio di perentorietà dei termini per provvedere previsti dal d.lgs. n. 153 del 2006 (Cons. Stato, Sez. IV, 6 dicembre 2024, n. 9791; Cons. Stato, Sez. IV, 6 dicembre 2024, n. 9777; Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2024, n. 9737).

4. Si sono costituiti in giudizio per resistere all'appello il Ministero della cultura e il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

5. Alla camera di consiglio del 3 aprile 2025, fissata per la trattazione dell'istanza cautelare, il Collegio ha dato apposito avviso alle parti, come risulta dal verbale, della possibilità che il giudizio venisse definito con sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'art. 60 c.p.a. e i difensori delle parti, conseguentemente, hanno discusso nel merito, svolgendo oralmente le rispettive difese.

Sul punto, va dato atto che sussistono i presupposti richiesti dall'art. 60 c.p.a. in considerazione, da un lato, della completezza del contraddittorio e dell'istruttoria e, dall'altro lato, della circostanza che l'appello è stato notificato il 3 marzo 2025 e, quindi, è ampiamente decorso il termine dimezzato di dieci giorni ai sensi degli artt. 60 e 119 c.p.a..

6. Tanto premesso, il Collegio – trattenuta la causa in decisione alla camera di consiglio del 3 aprile 2025 – reputa che l'appello sia fondato e vada accolto per le ragioni che di seguito, sinteticamente, si espongono.

7. Come rilevato dalla parte appellante, la Sezione ha già avuto modo di pronunciarsi in merito all'interpretazione dell'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, affermando che la disposizione in questione non può essere intesa come una deroga al principio della perentorietà dei termini di conclusione dei procedimenti di VIA e, sul punto, il Collegio intende dare continuità a tale orientamento.

8. Infatti, come per l'appunto già chiarito da questa Sezione, “occorre ribadire che “Tutti i termini del procedimento di VIA si considerano perentori” (art. 25, comma 7, cod. amb.) e che le norme del codice dell'ambiente “possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi” (art. 3-bis, comma 3, cod. amb.), la cui disposizione è volta ad escludere l'operatività del criterio generale dell'abrogazione delle leggi “per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti” (art. 15 disp. prel. cod. civ.).

Nel caso di specie, l'introduzione del citato criterio di priorità nella trattazione delle istanze non solo non è supportato da alcuna 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.

Una conferma in tal senso, peraltro, è arrivata da parte dello stesso legislatore, il quale, con la recente novella normativa proprio in tema di ordine di trattazione dei c.d. progetti prioritari (d.l. 17 ottobre 2024, n. 153, sebbene in attesa di conversione), ha precisato che tale nuova disciplina “non pregiudica il rispetto dei termini dei procedimenti di valutazione ambientale previsti dalla normativa vigente per i progetti compresi nel PNRR né di quelli finanziati a valere sul fondo complementare” (art. 8, comma 1-ter, cod. amb., comma introdotto dal d.l. n. 153 del 2024).

7.3. – In secondo luogo, occorre considerare che il più volte citato criterio di priorità sarebbe stato in ogni caso inidoneo a determinare un effetto come quello prospettato dalla parte appellante, trattandosi di una disposizione normativa del tutto generica.

Infatti, 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)" (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2024, n. 9737 e Cons. Stato, Sez. IV, 6 dicembre 2024, n. 9791).

9. Ne consegue, ad avviso del Collegio, che occorre ribadire che l'art. 8 del d.lgs. n. 152 del 2006 non ha fatto venire meno l'obbligo di provvedere sull'istanza di VIA, obbligo che, pertanto, permane e va confermato, anche per esigenze di imparzialità e di parità di trattamento.

Né possono ritenersi decisive, in senso contrario, le considerazioni espresse dalla difesa dell'amministrazione in sede di discussione orale avuto riguardo, in particolare, all'interpretazione dell'art. 8, comma 1-ter, del d.lgs. n. 152 del 2006, posto che neppure tale norma consente di ritenere che sia stata introdotta una deroga all'obbligo di provvedere, che, per le ragioni già indicate, avrebbe dovuto essere espressa.

10. Dalle considerazioni che precedono deriva che, essendo nel caso di specie ormai pacificamente decorso il termine previsto dall'art. 25 del d.lgs. n. 152 del 2006, l'appello deve essere accolto e, conseguentemente, in accoglimento del ricorso di primo grado, va dichiarata, ai sensi dell'art. 31 e 117 c.p.a., l'illegittimità del silenzio dell'amministrazione con riferimento all'istanza della ricorrente e odierna appellante, con contestuale condanna dell'amministrazione a provvedere sull'istanza di VIA entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione della presente sentenza, con l'avvertimento che in caso di ulteriore inerzia si provvederà alla nomina di un commissario ad acta.

11. Le spese processuali del presente grado di giudizio possono essere integralmente compensate in ragione della mancanza di un orientamento già consolidato sulla questione.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, conseguentemente, in accoglimento del ricorso di primo grado, dichiara, ai sensi dell'art. 31 e 117 c.p.a., l'illegittimità del silenzio dell'amministrazione con riferimento all'istanza della ricorrente e odierna appellante presentata in data 4 dicembre 2023, avente ad oggetto il procedimento di valutazione di impatto ambientale del

progetto relativo all'impianto di produzione di energia da fonte solare denominato "Melfi 8", con contestuale condanna dell'amministrazione a provvedere sull'istanza di VIA entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione della presente sentenza.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Gambato Spisani, Presidente FF

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere

Eugenio Tagliasacchi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Eugenio Tagliasacchi

IL PRESIDENTE

Francesco Gambato Spisani

IL SEGRETARIO