

ENERGIA: Consiglio di Stato - Sezione Quarta – Sentenza 24 luglio 2025, n. 6616, in Rivista Giuridica dell'Edilizia n. 6 pag. 889, con note giurisprudenziali.

Energia - Impianti FER - V.i.a. - Necessità - Presupposti - Impianto agrifotovoltaico - Conclusione del procedimento di v.i.a. - Termini - Perentorietà - Silenzio - Illegittimità.

È illegittimo il silenzio serbato dall'Amministrazione statale su un'istanza di v.i.a. per l'installazione di un impianto agrifotovoltaico; la conclusione del procedimento di v.i.a. soggiace infatti a termini perentori ai sensi dell'art. 25, comma 2-bis, del Codice dell'ambiente e non può valere a escludere l'inadempimento all'obbligo di provvedere né il richiamo al generico criterio di priorità nella trattazione delle istanze, di cui all'art. 8, comma 1, del codice dell'ambiente, né le asserite difficoltà organizzative interne all'Amministrazione (1).

(1) In giurisprudenza, in questo senso, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 22 aprile 2025 n. 3465, in *Red. Giuffrè amm.*, 2025; T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 4 febbraio 2025 n. 473, in *www.giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Puglia Bari, Sez. II, 9 dicembre 2024 n. 1264, *ivi*; Cons. Stato, Sez. IV, 6 dicembre 2024 n. 9791, in *Red. Giuffrè*, 2025; Id., 6 dicembre 2024 n. 9777, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Id., 4 dicembre 2024 n. 9737, *ivi*. In senso contrario, T.A.R. Basilicata, Sez. I, 10 marzo 2025 n. 173, in *www.giustizia-amministrativa.it*, ove si afferma il seguente principio di diritto: "In virtù dell'art. 8, comma 1, del d. lgs. n. 152/2006, come modificato dal d.l. n. 181/2023, il criterio ordinatore nella trattazione dei progetti di energia rinnovabile è quello della maggiore potenza installata, prioritariamente rispetto al criterio cronologico e alla perentorietà dei termini procedurali, al fine di perseguire gli obiettivi di transizione energetica"; Id., Sez. I, 25 febbraio 2025 n. 135, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

FATTO

1. - La società GRETIFV2 s.r.l., in data 10 gennaio 2022, ha presentato al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica una istanza per il rilascio del provvedimento di valutazione di impatto ambientale (d'ora in poi, VIA) avente ad oggetto la realizzazione di un impianto agrivoltaico sito nel Comune di Palazzo San Gervasio e di Forenza (PZ), di potenza pari a 19,97 MW, comprensivo delle relative opere di connessione, rientrando tra i progetti attuativi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (c.d. PNIEC) individuati nell'allegato I-bis, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, di competenza della Commissione tecnica PNRR-PNIEC ai sensi dell'art. 8, comma 2-bis, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. codice dell'ambiente).

2. - Con il ricorso di primo grado, notificato in data 5 luglio 2024, la società ha proposto una azione avverso il silenzio (art. 31 e art. 117 c.p.a.) nei confronti del Ministero dell'ambiente e del Ministero della cultura che è stata respinta dal T.a.r. per la Basilicata con sentenza del 17 ottobre 2024, n. 504.

2.1. - Con tale sentenza, il primo giudice, dopo aver dichiarato la ricevibilità del ricorso, lo ha respinto nel merito, richiamando due analoghi precedenti del medesimo T.a.r.

2.2. - In particolare, ha ritenuto che: a) l'art. 8, comma 1, cod. ambiente "*ha sostituito il criterio cronologico della trattazione dei progetti in questione con quella della loro maggiore potenza*" (pag. 4 della sentenza impugnata); b) "*tale scelta legislativa non necessita di ulteriori disposizioni di attuazione*" (pag. 4 della sentenza impugnata); c) "*il suddetto criterio della maggiore potenza non può essere temperato con la perentorietà dei termini, prevista dall'art. 27, comma 8, D.Lg.vo n. 152/2006, in quanto tale perentorietà risulta recessiva rispetto alla valorizzazione prioritaria degli*

impianti di maggiore potenza" (pag. 4 della sentenza impugnata); d) tale art. 8, comma 1, cod. ambiente, *"risulta coerente con l'art. 3, comma 1, del Regolamento Europeo n. 2577/2022, entrato in vigore il 31.12.2022"* (pag. 4 della sentenza impugnata).

2.3. - Infine, ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del suddetto art. 8 cod. ambiente, in quanto *"genericamente dedotta dalla parte ricorrente, senza indicare il contrasto con alcun articolo della Costituzione"* (pag. 5 della sentenza impugnata).

3. - Con un unico motivo di appello (pag. 7-19), la società ha contestato la statuizione di rigetto, richiamando il contrario orientamento di questa Sezione (Cons. Stato, sez. IV, 4 dicembre 2024, n. 9737 e 6 dicembre 2024, n. 9777) e reiterando *"ove occorrer possa"* la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, cod. ambiente in relazione agli artt. 24,97 e 113 Cost. (pag. 19 dell'appello).

Infine, ha riproposto i motivi di primo grado non esaminati (pag. 19-24 dell'appello).

4. - Con apposita memoria, si è costituita l'amministrazione resistente che ha chiesto il rigetto dell'appello, assumendo altresì che le modifiche normative intervenute nelle more del giudizio di appello confermerebbero le ragioni di parte resistente.

5. - Alla camera di consiglio del 15 maggio 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

Diritto

DIRITTO

1. - La questione giuridica che si pone nella controversia in esame riguarda l'esatta interpretazione dell'art. 8, comma 1, cod. ambiente (nella versione vigente *ratione temporis*), nella parte in cui stabilisce un criterio di precedenza nella valutazione dei progetti aventi un rilevante impatto economico, occupazionale o aventi autorizzazioni in scadenza (quarto periodo, introdotto dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77, art. 17, co. 1, lett. b), nonché un criterio di priorità con riferimento ai progetti attuativi del PNIEC (Allegato I-bis, Parte seconda, cod. ambiente) aventi *"maggiore valore di potenza"* installata o trasportata (quinto periodo, introdotto dal d.l. 1° marzo 2022, n. 17, art. 36, comma 01, lett. a), come modificato in sede di conversione dalla legge 27 aprile 2022, n. 34).

1.1. - Secondo la tesi di parte resistente, sostanzialmente recepita dal primo giudice, vi sarebbe la *"necessità di considerare il termine di conclusione del procedimento "sospeso" per i progetti di minor potenza, in quanto, in caso contrario, risulterebbe impossibile dare applicazione alle disposizioni relative alla prevalenza del criterio della maggior potenza, rispetto a quello cronologico, nell'ordine di esame delle istanze alla Commissione VIA"* (pag. 2 della memoria dell'11 febbraio 2025).

In altri termini, secondo tale tesi, la norma avrebbe introdotto una sospensione *ex lege* del termine di conclusione del procedimento per i progetti di minor potenza (come quello di specie, avente potenza pari a 19,97 MW) rispetto a quelli aventi *"maggiore valore di potenza"* (individuata dallo stesso

Ministero nella soglia di 70 MW), che troverebbe la sua giustificazione nella prevalenza da riconoscere al criterio di priorità nella trattazione delle istanze (art. 8, comma 1, cod. ambiente) rispetto alla perentorietà dei termini di conclusione dei procedimenti (art. 25, comma 7, cod. ambiente).

Ne conseguirebbe, quindi, che nessuna inerzia sarebbe addebitabile all'amministrazione in presenza di un progetto non prioritario.

1.2. - Tale tesi non può essere condivisa, alla luce dell'orientamento assunto da questo Consiglio di Stato su tale questione che merita di essere confermato anche in questa sede (Cons. Stato, sez. IV, 4 dicembre 2024, n. 9737; sez. IV, 6 dicembre 2024, n. 9777 e n. 9791, richiamate da Cons. Stato, sez. IV, 22 aprile 2025, n. 3465).

2. - Innanzitutto, occorre ribadire che *"Tutti i termini del procedimento di VIA si considerano perentori"* (art. 25, comma 7, cod. ambiente) 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. ambiente), 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 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.

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, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 dicembre 2024, n. 191), 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. ambiente, comma introdotto dal d.l. n. 153 del 2024, pubblicato in Gazzetta ufficiale n. 244 del 17 ottobre 2024 ed entrato in vigore il giorno successivo - 18 ottobre 2024 - ai sensi dell'art. 12 del medesimo decreto legge).

2.1. - In senso contrario, non vale sostenere quanto affermato dal Ministero resistente secondo cui, alla luce di tale modifica normativa, dovrebbe ritenersi che *"il termine di conclusione del procedimento è "rimasto perentorio" solo per i progetti PNRR e per quelli a valere sul fondo complementare, dovendo pertanto desumersi a contrario, per il noto brocardo interpretativo "ubi lex voluit dixit...", la volontà del legislatore di rendere ordinario il medesimo termine per i progetti relativi al PNIEC"* (pag. 4 della memoria dell'11 febbraio 2025).

Invero, l'omesso riferimento da parte del novellato art. 8, comma 1-ter, cod. ambiente anche ai progetti attuativi del PNIEC, come quello di specie, non vale a rendere implicitamente "ordinatorio" un termine espressamente definito dalla legge come "perentorio" (art. 25, comma 7, cod. ambiente). A ben vedere, infatti, la precisazione introdotta dal d.l. n. 153 del 2024, secondo cui la disciplina sui criteri di priorità (art. 8, comma 1, cod. ambiente) non pregiudica il rispetto dei termini di conclusione del procedimento (art. 8, comma 1-ter, cod. ambiente), non assume una portata innovativa, ma meramente interpretativa, avendo solamente esplicitato una regola già desumibile dal sistema, come risulta dall'orientamento di questo Consiglio di Stato in relazione alla normativa vigente prima di tale modifica (Cons. Stato, sez. IV, 4 dicembre 2024, n. 9737; sez. IV, 6 dicembre 2024, n. 9777 e n. 9791, richiamate da Cons. Stato, sez. IV, 22 aprile 2025, n. 3465).

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 resistente, 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. ambiente), nella versione vigente *ratione temporis*, 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. ambiente) e alle relative conseguenze derivanti dal loro mancato rispetto in termini di rimborsi economici (art. 25, comma 2-ter, cod. ambiente), di attivazione di poteri sostitutivi (art. 25, comma 2-quater, cod. ambiente), 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.

Pertanto una diversa interpretazione delle norme in esame, tendente a ritenere che per alcune istanze non vi sia l'obbligo di concludere il procedimento entro un termine certo, solleverebbe seri dubbi di compatibilità sia con il principio europeo di buona amministrazione (art. 41 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) sia con il principio costituzionale di buon andamento (art. 97 Cost.).

3.1. - 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, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 dicembre 2024, n. 191), 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).

3.2. - Inoltre, il nuovo comma 1-bis (sempre introdotto dal d.l. n. 153 del 2024) del medesimo art. 8 cod. ambiente, ha previsto anche una disciplina transitoria, applicabile nelle more dell'adozione del suddetto decreto ministeriale, secondo cui *"sono da considerarsi prioritari, secondo il seguente ordine"* una serie di progetti, tra cui, per quanto qui interessa, anche *"gli interventi di modifica, anche sostanziale, per rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione di impianti alimentati da fonti eoliche o solari"* (art. 8, comma 1-bis, lett. b), cod. ambiente), nonché *"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"* (art. 8, comma 1-bis, lett. c), cod. ambiente).

Con tale ultima disposizione, quindi, il legislatore ha sostituito il precedente criterio di priorità costituito dalla generica nozione di *"maggiore valore di potenza"* installata o trasportata di un determinato impianto, con una più dettagliata disciplina sull'ordine di trattazione delle istanze, tra cui lo specifico riferimento alla potenza nominale degli impianti fotovoltaici e agrivoltaici *"pari almeno a 50 MW"*.

3.3. - Nella stessa direzione, poi, si pone anche la più recente novella legislativa, con la quale, *"Al fine di accelerare la realizzazione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili e conseguire in tempi più rapidi la riduzione del costo dell'energia a carico delle famiglie e delle imprese"* (art. 4-quater, d.l. 28 febbraio 2025, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2025, n. 60), è stata introdotta un'ulteriore fattispecie di trattazione prioritaria con riguardo a *"gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili soggetti ad autorizzazione unica di competenza statale"* (art. 8, comma 1-bis, lett. a-ter, cod. ambiente, lettera introdotta dall'art. 4-quater, del d.l. n. 19 del 2025, il cui articolo è stato inserito in sede di conversione dalla legge 24 aprile 2025, n. 60, in vigore dal 30 aprile 2025); anche con riferimento a tale tipologia di impianti, infatti, il legislatore ha ritenuto di dover specificare che la priorità nella trattazione delle relative istanze vale solo per gli impianti aventi una potenza superiore a 300 MW (secondo il rinvio alla sezione II dell'allegato C del d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, recante la disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili).

4. - Tuttavia, avuto riguardo alla normativa vigente *ratione temporis*, 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.

Nel caso di specie, tale soglia è stata individuata da parte della stessa amministrazione in 70 MW, sulla base del mero dato empirico e contingente della potenza media degli impianti oggetto di procedure attualmente pendenti (cfr. pag. 5-7 della memoria di primo grado del 13 settembre 2024). In ogni caso, anche a prescindere dalle modalità utilizzate dall'amministrazione per dare concretezza al criterio legislativo della priorità, il Ministero avrebbe dovuto adottare, a legislazione vigente, delle misure organizzative tali da consentire l'esame dei progetti prioritari, fermo restando il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti relativi ai progetti non prioritari in quanto non derogati da alcuna disposizione di legge.

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, per le ragioni già esposte.

5. - Nemmeno potrebbe addursi a giustificazione dell'inerzia la sostanziale incapacità amministrativa dei relativi uffici di far fronte ad un numero elevato di istanze da valutare.

Si tratta, infatti, di una argomentazione inconferente, in quanto relativa alla organizzazione interna dell'amministrazione e, pertanto, del tutto irrilevante ai fini del rispetto dei termini di conclusione del procedimento amministrativo.

5.1. - Invero, così come *"non possono essere adottati tra i motivi che ostano all'accoglimento della domanda inadempienze o ritardi attribuibili all'amministrazione"* (art. 10-bis, ultimo periodo, legge n. 241 del 1990), allo stesso modo non possono essere adottati tra i motivi che ostano alla conclusione tempestiva di un procedimento eventuali disfunzioni organizzative interne agli uffici, potendo queste assumere un qualche rilievo solo in termini di eventuale esimente di responsabilità personale in capo al singolo funzionario o dirigente.

5.2. - Peraltro, giova evidenziare che l'esigenza di rafforzare la *"capacità amministrativa"* relativa alle attività necessarie per assicurare la piena realizzazione degli obiettivi del PNRR è stata poi presa in considerazione dallo stesso legislatore, il quale ha previsto la possibilità per il Ministero dell'ambiente di conferire ulteriori quattro incarichi dirigenziali di livello non generale di natura tecnico-specialistica, in deroga ai limiti assunzionali previsti dall'art. 19, comma 6, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (art. 10, comma 4, d.l. 17 ottobre 2024, n. 153).

5.3. - Allo stesso modo, proprio al fine di sopperire alle *"esigenze contingenti di carattere funzionale ovvero organizzativo"* (ossia l'esigenza di rafforzare la suddetta capacità amministrativa), è stata prevista la possibilità di disporre l'assegnazione alla Commissione tecnica VIA-VAS *"di progetti spettanti, ai sensi della legislazione vigente, alla Commissione tecnica PNRR-PNIEC"*, previa intesa tra i rispettivi presidenti delle due Commissioni, ferma restando l'applicazione della disciplina

procedimentale relativa alle valutazioni di impatto ambientale dei progetti PNRR e PNIEC (art. 8, comma 2-*novies*, cod. ambiente, comma introdotto d.l. 17 ottobre 2024, n. 153).

6. - In conclusione, quindi, essendo pacifico in punto di fatto il mancato rispetto dei termini perentori per la conclusione del procedimento di VIA (art. 25, comma 2-*bis*, cod. ambiente) e non potendo valere ad escludere l'inadempimento all'obbligo di provvedere né il richiamo al generico criterio di priorità nella trattazione delle istanze (art. 8, comma 1, cod. ambiente) né le asserite difficoltà organizzative interne all'amministrazione, deve dichiararsi l'illegittimità del ritardo del Ministero dell'ambiente nella conclusione del procedimento in questione.

Pertanto, l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va ordinato al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica di concludere il procedimento, entro il termine di 30 giorni dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza, mediante l'adozione di un provvedimento espresso sull'istanza della società GRETIFV2 s.r.l. presentata in data 10 gennaio 2022, per come successivamente integrata.

7. - Le spese di lite per il doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, ordina al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica di concludere il procedimento, entro il termine di 30 giorni dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza, mediante l'adozione di un provvedimento espresso sull'istanza della società GRETIFV2 s.r.l. presentata in data 10 gennaio 2022.

Condanna il Ministero al pagamento delle spese di lite per il doppio grado di giudizio in favore della parte appellante che si liquidano in complessivi € 5.000,00, oltre al rimborso forfettario delle spese generali nella misura del 15%, di IVA e di CPA.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere

Rosario Carrano, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 24 LUG. 2025.