

Illegittimità del silenzio-inadempimento dell'Amministrazione avente per oggetto la richiesta di avvio del procedimento volto al rilascio della valutazione d'impatto ambientale per un impianto eolico

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II 16 giugno 2025, n. 1058 - Manca, pres.; Fusaro, est. - Green Energy Cast 1 S.r.l. (avv. Sticchi Damiani) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Commissione Tecnica PNRR-PNIEC ed a. (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Illegittimità del silenzio-inadempimento dell'Amministrazione avente per oggetto la richiesta di avvio del procedimento volto al rilascio della valutazione d'impatto ambientale per un impianto eolico.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso *ex artt.* 31 e 117 c.p.a., notificato il 31.7.2024 e depositato il 1.8.2024, la Green Energy Cast 1 S.r.l. ha agito innanzi al Tribunale ai fini dell'accertamento dell'illegittimità del silenzio serbato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (d'ora in avanti, per brevità, anche solo "MASE") in relazione al procedimento *ex artt.* 23 e ss. del D. Lgs. n. 152/2006, concernente la valutazione di impatto ambientale (VIA) di un impianto eolico, costituito da 14 aerogeneratori di potenza unitaria di 6,6 MW, per una potenza complessiva pari a 92,4 MW, da realizzarsi nel Comune di Castellaneta (TA), deducendo:

- che detto impianto costituisce un'opera strategica ai fini dell'implementazione del PNIEC e del PNRR *ex art. 7-bis* del D. Lgs. n. 152/2006, essendo incluso nell'elenco di cui all'Allegato I-bis alla Parte Seconda del medesimo Decreto;
- che il procedimento di cui si discute è stato instaurato dalla Società con istanza presentata in data 3.8.2023;
- che in data 15.9.2023 il MASE, riscontrata la procedibilità dell'istanza formulata, ha avviato le consultazioni attraverso la pubblicazione del relativo avviso al pubblico;
- che in data 15.10.2023, ossia decorsi 30 giorni dalla pubblicazione dell'avviso, si è dunque conclusa detta fase di consultazione ai sensi dell'art. 24, comma 3, del D. Lgs. n. 152/2006;
- che tuttavia, a partire da tale momento, si è determinato uno stallo procedimentale;
- che pertanto in data 26.6.2024 la richiedente diffidava l'Amministrazione alla conclusione del procedimento, la quale replicava con successiva nota del 26.7.2024, dando atto che, in ragione di difficoltà organizzative correlabili all'elevato numero di pratiche da gestire e tenuto conto della mancanza di criteri di preferenza per l'esame del progetto inoltrato dalla Società, *"allo stato non risulta possibile procedere all'emissione del decreto di VIA"*;
- che, in definitiva, il procedimento attivato dall'istante non è mai stato concluso dall'Amministrazione.

Lamentando dunque l'inadempimento a provvedere sull'istanza presentata, la Green Energy Cast 1 S.r.l. ha pertanto azionato il presente ricorso, chiedendo la condanna del Ministero alla conclusione del procedimento di VIA attivato, nonché al rimborso del 50% dei diritti di istruttoria, per un importo pari a € 27.712,88, ai sensi degli artt. 33 e 25, comma 2-ter, del D. Lgs. n. 152/2006.

2. Si sono costituiti nel presente giudizio il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e il Ministero della Cultura in data 5.8.2024, svolgendo le proprie difese con successiva memoria depositata in data 6.6.2025.

In tali difese, in particolare, le predette Amministrazioni, oltre a contestare nel merito la fondatezza delle censure di cui al ricorso alla luce dei criteri di trattazione di cui all'art. 8 del D. Lgs. n. 152/2006, hanno comunque posto in evidenza il sopravvenuto venir meno della presunta inerzia provvedimentale, avendo la Commissione Tecnica PNRR-PNIEC comunicato che la discussione dell'istruttoria VIA del progetto di cui si discute *"avrà luogo entro il 1 semestre 2026"*.

3. Depositata dalla ricorrente ulteriore memoria *ex art. 73* c.p.a. in data 6.6.2025, all'esito dell'udienza camerale del 9.6.2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Il ricorso è fondato e, pertanto, deve essere accolto alla luce delle argomentazioni che seguono.

5. La Società ricorrente ha lamentato, anzitutto, la violazione dell'obbligo di concludere con un provvedimento tempestivo ed espresso il procedimento volto al rilascio della richiesta VIA, evidenziando che tale obbligo è sancito dalla specifica disciplina in materia ambientale dall'art. 25 del D. Lgs. n. 152/2006, contenente, tra l'altro, i termini temporali massimi entro i quali l'Amministrazione è tenuta a provvedere, termini che, nel caso di specie, dovrebbero ritenersi decorsi.

5.1. La censura *de qua* merita accoglimento.

In termini generali va osservato che, per costante orientamento, il rimedio processuale del ricorso *contra silentium* è diretto ad accertare la violazione da parte dell'Amministrazione dell'obbligo di provvedere su un'istanza del privato; l'esperibilità dell'azione, pertanto, è condizionata al riscontro di un perdurante e antidoveroso contegno inerte da parte del soggetto pubblico, senza che venga ulteriormente in rilievo il contenuto discrezionale o meno del provvedimento



richiesto (*ex multis*, Cons. Stato, IV, nn. 1559/2020 e 8810/2019).

Nella fattispecie in esame, la Società ricorrente ha correttamente individuato il fondamento normativo dell'obbligo del MASE di pronunciarsi con un provvedimento espresso, richiamando, oltre alla disciplina generale di cui all'art. 2 della L. n. 241/1990, la normativa ambientale e, in particolare, l'art. 25 del D. Lgs. n. 152/2006, che stabilisce i termini di conclusione del procedimento di VIA, dettando speciali prescrizioni per *“i progetti di cui all'articolo 8, comma 2-bis”, ovvero i “progetti compresi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), di quelli finanziati a valere sul fondo complementare nonché dei progetti attuativi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, individuati nell'allegato I-bis al presente decreto (...)”*, categoria cui deve ritenersi riferibile il progetto in questione, come dedotto dalla ricorrente e non smentito dall'Amministrazione resistente, rientrando tra quelli attuativi del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC).

Vengono, pertanto, in specifico rilievo:

- l'art. 25, comma 2-bis, del D. Lgs. n. 152/2006, a mente del quale: *“(...) Per i progetti di cui all'articolo 8, comma 2-bis, la Commissione di cui al medesimo comma 2-bis si esprime 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. Nei successivi trenta giorni, il direttore generale del Ministero della transizione ecologica adotta il provvedimento di VIA, previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura entro il termine di venti giorni. Nel caso di consultazioni transfrontaliere il provvedimento di VIA è adottato entro il termine di cui all'articolo 32, comma 5-bis”*;

- l'art. 25, comma 1, ultimo periodo, del medesimo decreto, che, con riferimento alla fase istruttoria e alle attività di competenza di altre autorità coinvolte nel procedimento e chiamate a fornire il proprio parere, specifica che, *“qualora tali pareri non siano resi nei termini ivi previsti ovvero esprimano valutazioni negative o elementi di dissenso sul progetto, l'autorità competente procede comunque alla valutazione a norma del presente articolo”*; con la conseguenza che, anche nel caso in cui i pareri richiesti non pervengano o siano negativi, resta comunque fermo l'obbligo del MASE di adottare un provvedimento espresso;

- l'art. 25, comma 2-quater, secondo cui, *“in caso di inerzia nella conclusione del procedimento da parte delle Commissioni di cui all'articolo 8, commi 1 e 2-bis, il titolare del potere sostitutivo, nominato ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, acquisito, qualora la competente commissione di cui all'articolo 8 non si sia pronunciata, il parere dell'ISPRA entro il termine di trenta giorni, provvede all'adozione dell'atto omesso entro i successivi trenta giorni. In caso di inerzia nella conclusione del procedimento da parte del direttore generale del ministero della transizione ecologica ovvero in caso di ritardo nel rilascio del concerto da parte del direttore generale competente del Ministero della cultura, il titolare del potere sostitutivo, nominato ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, provvede al rilascio degli atti di relativa competenza entro i successivi trenta giorni”*;

- l'art. 25, comma 7, a mente del quale *“tutti 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”*, non implicante *ex se* la perdita del potere di provvedere in capo all'Amministrazione anche in caso di superamento dei termini, essendo la perentorietà dei termini in questione espressamente limitata all'operatività degli artt. 2, commi da 9 a 9-quater, e 2-bis, della L. n. 241/1990.

Dunque, alla luce del complesso normativo sopra richiamato, deve darsi continuità al consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui *“il silenzio serbato dal MASE sulla richiesta di parte ricorrente è manifestamente illegittimo per palese inosservanza della scansione temporale disciplinata dagli artt. 23 e seguenti del D. Lgs. n. 152/2006. (...) in coerenza con il particolare favor riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna ed europea, come comprovato dall'ultima regolamentazione sovranazionale in ordine di tempo: il Regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022 che istituisce un quadro normativo diretto ad accelerare la diffusione delle energie rinnovabili, adottando norme temporanee di carattere emergenziale tese ad accelerare la procedura autorizzativa applicabile alla produzione di energia da tali fonti e sancendone definitivamente il carattere di interventi di interesse pubblico prevalente (...) deve in proposito rimarcarsi che, ai sensi e per gli effetti del richiamato art. 25 del D. Lgs. n. 152/2006, la mancata espressione dei previsti pareri nei termini ovvero l'espressione di pareri negativi, non elide l'obbligo di una pronuncia espressa da parte del MASE”* (cfr. *ex multis*, T.A.R. Lazio, Roma, III, n. 12670/2024; T.A.R. Puglia, Bari, II, n. 500/2024 e, in senso analogo, *ex plurimis*, T.A.R. Sicilia, Palermo, V, n. 1728/2024; T.A.R. Piemonte, Torino, II, n. 219/2024; T.A.R. Puglia, Lecce, II, nn. 614/2025, 431/2025, nonché 588/2024).

Ciò premesso, nel caso di specie, è dunque pacifica la sussistenza di un obbligo giuridico in capo al Ministero dell'Ambiente di provvedere sull'istanza per il rilascio del provvedimento di VIA richiesto dall'odierna ricorrente in data 3.8.2023 alla luce delle disposizioni normative di cui agli artt. 23 e seguenti del D. Lgs. n. 152/2006.

Così come è pacifica, d'altro canto, la violazione ad opera delle Amministrazioni dei termini per l'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento *de quo*, atteso che, a fronte della citata istanza di parte del 3.8.2023 e dell'avvio della fase di consultazione pubblica in data 15.9.2023, il procedimento non risulta essere stato ancora concluso - come, peraltro, implicitamente confermato anche dalle Amministrazioni all'interno delle proprie difese - pur essendo decorso il termine previsto dall'art. 25, comma 2-bis, del D. Lgs. n. 152/2006 (130 giorni + 30 giorni) decorrente dalla

citata pubblicazione, nessuna rilevanza potendo evidentemente assumere in senso contrario, come sostenuto da parte resistente, la mera intervenuta calendarizzazione dell'attività istruttoria (peraltro risultante fissata al primo semestre dell'anno 2026).

Né appaiono circostanze idonee ad escludere il mancato decorso dei termini appena richiamati quelle rappresentate dal Ministero dell'Ambiente (presentazione di un enorme numero di progetti da vagliare, con conseguente necessità per l'Amministrazione di esaminare in via prioritaria le istanze riguardanti progetti con maggiore valore di potenza installata o trasportata, alla luce di quanto previsto dall'art. 8 del D. Lgs. n. 152/2006), tenuto conto che l'introduzione da parte del Legislatore di criteri legali di preferenza nell'esame delle pratiche non determina il venire meno dei termini procedurali normativamente previsti, per come sopra individuati (*ex multis* Con. Stato, IV, sentenza n. 9777/2024), pena una sostanziale *interpretatio abrogans* di tali previsioni.

6. Sulla base delle superiori considerazioni deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità del silenzio serbato dal MASE relativamente all'istanza di VIA presentata dalla parte ricorrente, con conseguente obbligo di provvedere mediante atto espresso e motivato, senza vincolo di contenuto.

All'uopo si assegna il termine complessivo di giorni 180 (centottanta) - termine particolarmente lungo poiché finalizzato a consentire un adempimento autonomo da parte dell'Amministrazione e decorrente dalla comunicazione in via amministrativa o dalla notificazione a cura di parte, se anteriore, della presente sentenza - per adottare le relative determinazioni finali, previo esperimento di tutti gli eventuali rimedi accordati dall'ordinamento per superare eventuali dissensi o ritardi dipendenti dalle altre Amministrazioni coinvolte a vario titolo nel procedimento in parola.

7. Stante l'accoglimento dell'azione avverso il silenzio, va a questo punto esaminata la conseguenziale domanda di accertamento del diritto al rimborso del 50% dei diritti di istruttoria versati dalla ricorrente, e, dunque, di condanna del MASE al rimborso di cui all'art. 25, comma 2-ter, del D. Lgs. n. 152/2006.

7.1. La domanda è fondata.

La citata disposizione di cui all'art. 25, comma 2-ter, prescrive invero che, *“Nei casi in cui i termini per la conclusione del procedimento di cui al comma 2-bis, primo e secondo periodo, non siano rispettati è rimborsato al proponente il cinquanta per cento dei diritti di istruttoria di cui all'articolo 33, mediante utilizzazione delle risorse iscritte in apposito capitolo a tal fine istituito nello stato di previsione del Ministero della transizione ecologica con uno stanziamento di euro 840.000 per l'anno 2021, di euro 1.640.000 per l'anno 2022 ed euro 1.260.000 per l'anno 2023. In sede di prima applicazione, i termini indicati al primo periodo del presente comma ai fini dell'eventuale rimborso al proponente del 50 per cento dei diritti di istruttoria decorrono dalla data della prima riunione della Commissione di cui all'articolo 8, comma 2-bis”*.

L'operatività di tale norma prescinde dalla natura dolosa o colposa del ritardo ad opera dell'Amministrazione e si applica per il sol fatto che i termini non siano stati rispettati, non risultando, peraltro, preclusiva alla diretta pronuncia sul punto nemmeno la mancata previa trasmissione di un'istanza in via amministrativa concernente la richiesta di rimborso.

Nel caso di specie, come risulta dalla ricevuta di pagamento degli oneri istruttori prodotta in atti dall'odierna istante (cfr. doc. 5, fascicolo di parte ricorrente), non contestata da parte delle amministrazioni resistenti, la Società ricorrente ha versato la complessiva somma di € 55.425,77 e, pertanto, ai sensi dell'art. 2-bis della L. n. 241/1990, in combinato disposto con l'art. 25, comma 2-ter, D. Lgs. n. 152/2006, il MASE deve essere condannato al pagamento in favore della ricorrente della somma di € 27.712,88, importo corrispondente alla metà delle spese di istruttoria versate.

8. Quanto infine alle spese del presente giudizio, le stesse seguono la soccombenza e, pertanto, sono da porre a carico delle Amministrazioni resistenti, in solido tra loro, nella misura meglio indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia – Lecce, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto:

a) ordina al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica di adottare un provvedimento espresso sull'istanza presentata dalla Società ricorrente entro il termine di giorni 180 (centottanta) dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza;

b) condanna il medesimo Ministero al pagamento in favore della ricorrente della somma di € 27.712,88 a titolo di rimborso dei diritti di istruttoria ex art. 25, comma 2-ter, D. Lgs. n. 152/2006;

c) condanna il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, nonché il Ministero della Cultura, in solido tra loro, alla refusione delle spese di lite in favore della parte ricorrente, che liquida in complessivi € 1.000,00 (mille,00), oltre accessori come per legge e rimborso del contributo unificato.

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

(Omissis)