

Illegittimità del silenzio inadempimento dell'Amministrazione sull'istanza di VIA avente ad oggetto la modifica del progetto di un impianto eolico

T.A.R. Campania - Salerno, Sez. II 13 giugno 2025, n. 1137 - Russo, pres.; Di Popolo, est. - Parco Eolico di Calitri S.r.l. (avv. Sticchi Damiani) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ed a. (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Illegittimità del silenzio inadempimento dell'Amministrazione sull'istanza di VIA avente ad oggetto la modifica del progetto di un impianto eolico.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Col ricorso in epigrafe, la Parco Eolico di Calitri s.r.l. (in appresso, P. E.) agiva per: - l'accertamento dell'illegittimità silenzio inadempimento serbato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (in appresso, MASE, ex Ministero della Transizione Ecologica, in appresso, MITE) e del conseguente obbligo di quest'ultimo a provvedere sull'istanza di valutazione di impatto ambientale (VIA) del 22 marzo 2023, concernente la modifica del progetto di un impianto eolico autorizzato con la sostituzione degli attuali n. 17 aerogeneratori di potenza unitaria pari a 2,3 MW con n. 6 aerogeneratori della potenza unitaria di 6,2 MW per una potenza totale definitiva di 37,2 MW, da realizzarsi in Calitri, località Luzzano, nonché delle relative infrastrutture di connessione alla RTN, da realizzarsi in Calitri e Bisaccia; - la condanna del MASE al pagamento del rimborso ex art. 25, comma 2 ter, del d.lgs. n. 152/2006 del 50% degli oneri istruttori versati in relazione al procedimento di VIA.

2. Ad illustrazione delle domande proposte, deduceva:

- di aver rassegnato istanza di VIA il 22 marzo 2023, ai fini della modifica del progetto di un impianto eolico autorizzato con la sostituzione degli attuali n. 17 aerogeneratori di potenza unitaria pari a 2,3 MW con n. 6 aerogeneratori della potenza unitaria di 6,2 MW per una potenza totale definitiva di 37,2 MW, da realizzarsi in Calitri, località Luzzano, nonché delle relative infrastrutture di connessione alla RTN, da realizzarsi in Calitri e Bisaccia;

- dopo che, dapprima, in data 15 aprile 2024, era stato pubblicato e, poi, in data 6 agosto 2024, era stato ripubblicato, previa trasmissione di documentazione integrativa, l'avviso sul Portale delle Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali VAS-VIA-AIA <https://va.mite.gov.it/> del MASE, in vista delle consultazioni pubbliche in merito al suindicato progetto, il procedimento di VIA avrebbe subito una ingiustificata paralisi, non essendo stato ancora rilasciato il parere da parte della competente Commissione Tecnica PNRR-PNIEC, all'indomani dello spirare del termine per la presentazione di osservazioni da parte dei soggetti interessati;

- che tale circostanza, ai sensi dell'art. 25, comma 2 ter, del d.lgs. n. 152/2006 avrebbe radicato, in capo al MASE, l'obbligo di rimborso del 50% degli oneri istruttori versati.

Denunciava, quindi, vizi di violazione e falsa applicazione degli artt. 8, 23 e 25 del d.lgs. n. 152/2006, degli artt. 20 e 22 del d.lgs. n. 199/2021, degli artt. 1, 2 e 6 della l. n. 241/1990, degli artt. 3 e 97 Cost., di violazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, di violazione ed elusione del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, di violazione dei principi del giusto procedimento, di violazione del regolamento UE/2022/2057, di violazione dell'effetto utile derivante dalla direttiva UE 2023/2413.

3. L'intimato MASE si costituiva in resistenza.

4. Alla camera di consiglio del 27 maggio 2025, la causa era trattenuta in decisione.

5. Venendo ora a scrutinare il ricorso, giova, in primis, richiamare le seguenti disposizioni del Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006), regolanti la procedura di VIA:

- art. 23: «1. Il proponente presenta l'istanza di VIA trasmettendo all'autorità competente in formato elettronico: a) gli elaborati progettuali di cui all'articolo 5, comma 1, lettera g); b) lo studio di impatto ambientale; c) la sintesi non tecnica; d) le informazioni sugli eventuali impatti transfrontalieri del progetto ai sensi dell'articolo 32; e) l'avviso al pubblico, con i contenuti indicati all'articolo 24, comma 2; f) copia della ricevuta di avvenuto pagamento del contributo di cui all'articolo 33; g) i risultati della procedura di dibattito pubblico eventualmente svolta ai sensi dell'articolo 22 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50; g bis) la relazione paesaggistica prevista dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 dicembre 2005, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 25 del 31 gennaio 2006, o la relazione paesaggistica semplificata prevista dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31. (...). 3. Entro quindici giorni dalla presentazione dell'istanza di VIA l'autorità competente verifica la completezza della documentazione, con riferimento a quanto previsto dal comma 1 del presente articolo, l'eventuale ricorrere della fattispecie di cui all'articolo 32, comma 1, nonché l'avvenuto pagamento del contributo dovuto ai sensi dell'articolo 33. Qualora la documentazione risulti incompleta, l'autorità competente richiede al proponente la documentazione integrativa, assegnando per la presentazione un termine perentorio non superiore a trenta giorni. Qualora entro il termine



assegnato il proponente non deposita la documentazione integrativa, ovvero qualora all'esito della nuova verifica, da effettuarsi da parte dell'autorità competente nel termine di quindici giorni, la documentazione risulti ancora incompleta, l'istanza si intende ritirata ed è fatto obbligo all'autorità competente di procedere all'archiviazione. I termini di cui al presente comma sono perentori. 4. La documentazione di cui al comma 1 è immediatamente pubblicata e resa accessibile ... nel sito web dell'autorità competente all'esito delle verifiche di cui al comma 3. L'autorità competente comunica contestualmente per via telematica a tutte le amministrazioni e a tutti gli enti territoriali potenzialmente interessati e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione del progetto, l'avvenuta pubblicazione della documentazione nel proprio sito web. Per i progetti di cui all'articolo 8, comma 2 bis, contestualmente alla pubblicazione della documentazione di cui al comma 1, la Commissione di cui all'articolo 8, comma 2 bis, avvia la propria attività istruttoria. La medesima comunicazione è effettuata in sede di notifica ad altro Stato ai sensi dell'articolo 32, comma 1»;

- art. 24, comma 1: «Della presentazione dell'istanza, della pubblicazione della documentazione, nonché delle comunicazioni di cui all'articolo 23 deve essere dato contestualmente specifico avviso al pubblico sul sito web dell'autorità competente. Tale forma di pubblicità tiene luogo delle comunicazioni di cui agli articoli 7 e 8, commi 3 e 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Dalla data di pubblicazione sul sito web dell'avviso al pubblico decorrono i termini per la consultazione, la valutazione e l'adozione del provvedimento di VIA»;

- art. 25: «2 bis. Per i progetti di cui all'articolo 8, comma 2 bis [ossia per i progetti ricompresi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), quale, appunto, quello proposto dalla P. E.], la Commissione di cui al medesimo comma 2 bis [ossia la Commissione PNRR-PNIEC], 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 (...). 2 quater. 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».

In particolare, il citato art. 23, comma 4, ricollega alla pubblicazione della documentazione progettuale sul sito web istituzionale dell'autorità competente «l'avvio dell'istruttoria» di VIA, mentre il parimenti citato art. 25, comma 2 bis, del d.lgs. n. 152/2006 prevede espressamente i termini di conclusione del procedimento di VIA, mediante formulazione dello schema di provvedimento a cura della Commissione PNRR-PNIEC e adozione del provvedimento finale da parte del Direttore generale del MITE (ora MASE), nonché di esercizio del potere sostitutivo ex art. 2, commi 9 bis e 9 ter, della l. n. 241/1990.

6. Tanto ricordato sul piano normativo, occorre rimarcare, in punto di fatto, alla luce delle allegazioni attoree, che, nella specie, dopo la pubblicazione ex art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, avvenuta dapprima, in data 15 aprile 2024 e, poi, in data 6 agosto 2024, è infruttuosamente spirato il termine di 130 giorni previsto dall'art. 25, comma 2 bis, del d.lgs. n. 152/2006 per il pronunciamento della Commissione Tecnica PNRR-PNIEC, mediante formulazione dello schema di provvedimento di VIA.

7. Sussisteva, dunque, in capo al MASE, l'obbligo di concludere il procedimento di cui all'istanza del 22 marzo 2023, sia perché scaturente dalla puntuale scansione normativa delle fasi e dei termini di adozione del provvedimento finale, previa elaborazione del relativo schema, da parte dell'organo preposto, sia perché scaturente dal ritualmente disposto avvio mediante pubblicazione ex art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 152/2006, implicante l'indeclinabilità della definizione espressa ai sensi dell'art. 2, comma 1, della l. n. 241/1990 (sulla perentorietà dei termini dei procedimenti di VIA, avuto precipuo riguardo a quelli demandati alla competenza della Commissione Tecnica PNRR-PNIEC, cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 9737/2024; n. 9777/2024; n. 3465/2025; TAR Molise, Campobasso, n. 175/2024; TAR Campania, Napoli, sez. V, n. 2204/2024; TAR Lazio, Roma, sez. III, n. 12670/2024).

Di qui, allora, nella specie, la violazione dell'obbligo in parola entro i termini all'uopo prefissati dalla disciplina settoriale. Né – a dispetto di quanto eccepito da parte resistente – vale ad elidere tale violazione la priorità assegnata dall'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 ai progetti di impianti di produzione energia da fonti rinnovabili (FER) con maggior valore di potenza installata o trasportata prevista (ossia aventi portata superiore a quello della E.), trattandosi, all'evidenza, di deroga all'ordine di esame, e non anche ai tempi di esitazione delle pratiche: l'amministrazione ministeriale non può, infatti, legittimamente schermare il ritardo accumulato nella valutazione dei 'progetti minori' dietro la complessità e ponderosità di tutti i procedimenti dinanzi a sé pendenti, che, nell'ambito delle proprie competenze tecniche settoriali e specialistiche, è, comunque, attrezzata a definire mediante un idoneo ed efficiente assetto organizzativo e funzionale.

Ed invero, come affermato in giurisprudenza, a nulla rileverebbe il fatto che le amministrazioni competenti siano chiamate

a pronunciarsi su un gran numero di procedimenti, posto che tale elemento integra «una mera questione organizzativa interna alle amministrazioni coinvolte, che non può ridondare a danno del privato istante né giustificare uno sforamento dei tempi normativamente imposti» (TAR Campania, Napoli, sez. V, n. 3707/2024; TAR Lazio, Roma, sez. III, n. 12670/2024). «Non appaiono», cioè, «circostanze idonee ad escludere il mancato decorso dei termini appena richiamati quelle rappresentate dal MASE (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, comma 1, d.lgs. n. 152/2006), tenuto conto che un'ipotetica adesione alla ricostruzione ermeneutica offerta da parte resistente implicherebbe la sostanziale interpretatio abrogans delle previsioni normative afferenti ai termini procedurali per l'adozione del provvedimento di VIA di cui si discute, con conseguente elusione dei medesimi termini, espressamente qualificati come perentori dallo stesso Legislatore, ai sensi dell'art. 25, comma 7, d.lgs. n. 152/2006» (TAR Sardegna, Cagliari, sez. I, n. 709/2024; n. 711/2024; n. 727/2024; n. 738/2024; n. 739/2024; n. 745/2024). Ed ancora, come osservato da Cons. Stato, sez. IV, n. 9737/2024, n. 9777/2024 e n. 3465/2025, «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, 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)».

8. Stante la sua ravvisata fondatezza, la rassegnata domanda ex artt. 31 e 117 cod. proc. amm. va, pertanto, accolta, con conseguente ordine al MASE di predisporre, per il tramite della Commissione PNRR-PNIEC, entro il termine di 90 giorni dalla comunicazione e/o notifica della presente sentenza, lo schema di provvedimento di VIA sull'istanza del 22 marzo 2023.

9. Quanto, poi, alla proposta domanda di rimborso del 50% degli oneri istruttori versati, l'accelerato ritardo nell'esitazione dell'istanza di VIA del 22 marzo 2023 ha reso operante la disposizione dell'art. 25, comma 2 ter, del d.lgs. n. 152/2006 e, quindi, l'ivi previsto obbligo restitutorio.

«Nei casi in cui i termini per la conclusione del procedimento di cui al comma 2 bis, primo e secondo periodo, non siano rispettati – recita la disposizione richiamata – è automaticamente rimborsato al proponente il 50% 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 € 840.000 per l'anno 2021, di € 1.640.000 per l'anno 2022 ed € 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% dei diritti di istruttoria decorrono dalla data della prima riunione della Commissione di cui all'articolo 8, comma 2 bis».

In applicazione di tale norma, il MASE deve, dunque, riconoscere alla P. E. il rimborso del 50% della somma (€ 27.052,16) versata a titolo di oneri istruttori ex artt. 33 del d.lgs. n. 152/2006 e 2, comma 1, del d.l. n. 1/2018 (sulla sussistenza dell'obbligo restitutorio ex art. 25, comma 2 ter, del d.lgs. n. 152/2006 a fronte del ritardo nella conclusione del procedimento di VIA, cfr. TAR Molise, Campobasso, n. 224/2024).

11. Appare, infine, equo disporre l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sezione staccata di Salerno (Sezione Terza), definitivamente pronunciando, accoglie in ricorso in epigrafe e, per l'effetto: - ordina al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica di provvedere, entro il termine di 90 giorni dalla comunicazione e/o notifica della presente sentenza, sull'istanza del 22 marzo 2023, mediante predisposizione dello schema di provvedimento di VIA a cura della Commissione PNRR-PNIEC; - condanna il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica al pagamento, in favore della Parco Eolico di Calitri s.r.l., della somma complessiva di € 13.526,08, a titolo di rimborso del 50% degli oneri istruttori versati.

Spese compensate.

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

(Omissis)