

Illegittimità dell'inerzia serbata dall'Amministrazione per il rilascio del provvedimento di VIA in relazione a un progetto per un impianto eolico

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III 14 ottobre 2025, n. 17664 - Stanizzi, pres. ed est. - Wind 2 Energy Italy S.r.l. (avv. De Luca) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ed a. (Avv. gen. Stato).

Ambiente - Illegittimità dell'inerzia serbata dall'Amministrazione per il rilascio del provvedimento di VIA in relazione a un progetto per un impianto eolico.

(Omissis)

FATTO

1 – Espone in fatto la società odierna ricorrente di aver proposto ricorso innanzi al TAR Sardegna al fine di ottenere l'accertamento e la declaratoria dell'illegittimità dell'inerzia serbata dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica sull'istanza presentata in data 14 aprile 2022, volta ad ottenere il rilascio della VIA ex art. 23 del D.Lgs. n. 152/2006 in relazione al progetto per l'impianto eolico denominato “parco eolico di Tufara”, situato nei comuni di Tufara (CB), San Bartolomeo in Galdo (BN), San Marco la Catola (FG), e la conseguente condanna del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica a concludere il procedimento e a rimborsare il 50% dei diritti di istruttoria ex artt. 25 e 33 del D.Lgs. n. 152/2006 per un importo complessivo di € 7.357,71.

Con ordinanza n. 3895/2023 il TAR Sardegna ha declinato la propria competenza in favore del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, nella considerazione che il progetto ricade nel territorio di una pluralità di regioni (Molise, Campania e Puglia) tra le quali non è neppure ricompresa la Regione Sardegna.

Parte ricorrente ha quindi riassunto il giudizio innanzi a questo TAR mediante trascrizione e riproposizione dell'originario ricorso.

2 – Rappresenta parte ricorrente che a seguito dell'istanza datata 14 aprile 2022 per il rilascio del provvedimento di Valutazione di Impatto Ambientale ("VIA") ai sensi dell'art. 23 D.Lgs. n. 152 del 2006 ("TUA"), per la costruzione e l'esercizio del parco eolico sopra descritto, in data 8 febbraio 2023, il MASE, verificata la completezza della documentazione trasmessa ai fini della procedibilità dell'istanza, ha pubblicato l'avviso al pubblico assegnando un termine di trenta giorni per la presentazione di osservazioni e il rilascio dei pareri da parte degli Enti coinvolti nel procedimento.

Terminata, in data 11 marzo 2023, la fase di consultazione del pubblico, si è aperta, in data 12 ottobre 2023, una nuova fase di consultazione a seguito della trasmissione e della pubblicazione delle integrazioni fornite dalla ricorrente, conclusasi in data 8 novembre 2023.

A partire da tale momento il procedimento in questione è risultato essere in perdurante "istruttoria tecnica CTPNRR-PNIEC", non essendo stati acquisiti i previsti pareri di competenza della Commissione Tecnica PNRR-PNIEC, e del Ministero della Cultura.

Con diffida del 28 maggio 2025 notificata al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica è stata sollecitata l'assunzione dei provvedimenti di competenza che è, tuttavia, rimasta priva di riscontro.

3 – Alla luce del comportamento inerte sull'istanza di VIA la società ricorrente ha censurato la condotta dell'amministrazione deducendo i seguenti profili di censura:

I - Violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione degli artt. 8, 23, 24 e 25 del DLgs 152/2006 e 1, 2 e 6 della L. 241/1990. Violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione dell'art. 97 della Cost.. Violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione dei principi generali della doverosità dell'azione amministrativa, integrato con le regole di ragionevolezza e buona fede, e del suo buon andamento, nonché di economicità, efficienza ed efficacia. Violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione del principio della massima diffusione della produzione di energia da fonte rinnovabile, nonché dei principi recati dalla Direttiva 2009/28/CE e dal Regolamento UE/2022/2577.

Rappresenta la società esponente che l'obbligo di avviare e concludere il procedimento di compatibilità ambientale, nonché la conseguente illegittimità dell'inerzia serbata dal MASE in tale procedura, discendono anzitutto dall'art. 25 TUA – applicabile al progetto in esame – in quanto tale disposizione detta una precisa scansione temporale per i progetti di cui all'art. 8, comma 2 bis, del D.Lgs. n. 152/2006 (progetti compresi nel piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), di quelli finanziati a valere sul fondo complementare nonché dei progetti attuativi del PNIEC - Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima, individuati nell'all. I-bis) prevedendo che la Commissione Tecnica 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, e che nei successivi 30 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 20 giorni, stabilendo altresì il comma 7 che “tutti i termini del procedimento di VIA

si considerano perentori”, come anche ribadito – quanto a perentorietà dei termini - dalla costante interpretazione giurisprudenziale anche alla luce delle modifiche apportate dalla novella normativa di cui al D.L. n. 153 del 2024 all’art. 8 del D.Lgs. n. 152 del 2006, in tema di ordine di trattazione dei progetti prioritari.

Nella fattispecie in esame, risulterebbero inutilmente spirati tutti i termini perentori recati dall’art. 25 del D.Lgs. n. 152/2006, essendo scaduti:

- in data 8 dicembre 2023 il termine di trenta giorni dalla conclusione della fase di consultazione di cui all’art. 24, intervenuta in data 8 novembre 2023;

- in data 9 febbraio 2024 il termine di 130 giorni dalla data di pubblicazione della documentazione di cui all’art. 23, intervenuta in data 12 ottobre 2023;

con conseguente illegittimità dell’inerzia serbata dall’intimato Ministero in quanto posta in violazione dell’art. 25 del D.Lgs. 152/2006, non essendo ancora stato adottato il provvedimento conclusivo nè completata la fase istruttoria sul progetto.

Sostiene parte ricorrente, sotto altro profilo, che l’obbligo di concludere il procedimento mediante adozione di un provvedimento espresso e la conseguente illegittimità dell’inerzia serbata dall’intimato Ministero discenderebbero anche dai principi generali dell’azione amministrativa codificati dall’art. 2 della L. 241/90 che, nel prevedere l’obbligo delle PA di concludere i procedimenti mediante l’adozione di un provvedimento espresso entro il termine che, salvo diversa previsione, è fissato in 30 giorni, ha sancito il principio della “doverosità dell’azione amministrativa”.

Ulteriore profilo di illegittimità della contestata inerzia discenderebbe, secondo parte ricorrente, dal particolare favor che informa la materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia alla luce del contenuto della direttiva 2009/28/CE, recante *"promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili ..."*, dalla Direttiva UE 2023/2413, cd. Direttiva Red III e dal Regolamento UE/2022/2577 del 22.12.2022.

4 - Dalla violazione dei termini procedurali perentori stabiliti dall’art. 25 del D.Lgs. n. 152 del 2006 discende anche l’insorgenza del diritto della società istante ad ottenere il rimborso del 50% delle spese di istruttoria sopportate, per come previsto dal comma 2-ter della citata norma, la cui ratio va ricondotta alla più generale previsione dettata dall’art. 2-bis, comma 1-bis della L. n. 241 del 1990, che riconosce all’istante il diritto ad ottenere "un indennizzo per il mero ritardo" in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento ad istanza di parte, per il quale sussiste l’obbligo di pronunciarsi.

5 - L’intimato Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica si è costituito in giudizio con formula di mero stile.

6 - Alla camera di consiglio dell’8 ottobre 2025 la causa è stata chiamata e trattenuta per la decisione, come da verbale.

DIRITTO

1 - Per come meglio illustrato in parte narrativa, il ricorso in esame è volto ad ottenere l’accertamento e la declaratoria dell’illegittimità dell’inerzia serbata dal Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica sull’istanza, presentata in data 14 aprile 2022, volta ad ottenere il rilascio del provvedimento di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) ai sensi dell’art. 23 del D.Lgs. n. 152 del 2006 in relazione al progetto di impianto eolico denominato “parco eolico di Tufara”, di potenza complessiva di 30,6 MW e relative opere di connessione alla RTN, situato nei comuni di Tufara (CB), San Bartolomeo in Galdo (BN), San Marco la Catola (FG).

Chiede altresì parte ricorrente la condanna dell’intimato Ministero a concludere il procedimento e a rimborsare a proprio favore il 50% dei diritti di istruttoria ex artt. 25 e 33 del D.Lgs. 152/2006 per un importo complessivo di € 7.357,71.

2 – Il ricorso è innanzitutto ammissibile, ricorrendo i presupposti previsti dagli artt. 31 e 117 c.p.a. a fronte della denunciata inerzia dell’intimato Ministero sull’istanza della ricorrente, integrante la fattispecie del c.d. “silenzio-inadempimento” che riguarda le ipotesi in cui, a fronte della formale richiesta di un provvedimento da parte di un privato, costituente atto iniziale di una procedura amministrativa normativamente prevista per l’emanazione di una determinazione autoritativa su istanza di parte, l’Amministrazione, titolare della relativa competenza, omette di provvedere entro i termini stabiliti dalla legge, assumendo la mancata adozione del provvedimento finale il valore di silenzio-inadempimento in tutti i casi in cui sussiste in capo alla P.A. un obbligo giuridico di provvedere, cioè ogni qualvolta si rinviene (come nel caso del procedimento in oggetto) il dovere di esercitare una pubblica funzione, attribuita normativamente alla competenza dell’organo amministrativo destinatario della richiesta, con l’attivazione di un procedimento amministrativo ai fini dell’adozione di un atto tipizzato nella sfera autoritativa del diritto pubblico.

Presupposti per l’azione avverso il silenzio sono, pertanto, l’esistenza in capo all’Amministrazione dello specifico obbligo di adottare un provvedimento amministrativo esplicito, volto ad incidere (positivamente o negativamente) sulla posizione giuridica e differenziata del privato, nonché la natura provvedimentale dell’attività oggetto di istanza, rappresentando il rito previsto dagli artt. 31 e 117 c.p.a., sul piano processuale, lo strumento rimediabile per la violazione della regola dell’obbligo, stabilito in via generale, di agire in via provvedimentale sancita dall’art. 2 della L. n. 241 del 1990, obbligo che viene ulteriormente declinato da specifiche discipline di settore, come avviene per effetto delle previsioni dettate dal D.Lgs. n. 152 del 2006, rilevanti per la fattispecie in esame.



L'azione avverso il silenzio assume, conseguentemente, una natura giuridica mista, tendendo ad ottenere sia l'accertamento dell'obbligo di definire il procedimento nel termine prescritto dalla disciplina legislativa o regolamentare previa verifica dell'illegittimità dell'inerzia, sia la condanna dell'Amministrazione inadempiente all'adozione di un provvedimento esplicito (con possibilità, altresì, di formulare in sede giurisdizionale un giudizio di spettanza del bene della vita agognato dal ricorrente, qualora si controverta in tema di azione vincolata ed emerga la fondatezza sostanziale della pretesa azionata in giudizio).

Sotteso all'azione sul silenzio è l'interesse ad ottenere una formale manifestazione di volontà dell'Amministrazione titolare del relativo potere decisionale, pienamente riscontrabile nella fattispecie in esame a fronte dell'inerzia serbata dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica sull'istanza di VIA presentata dalla società ricorrente.

3 – Il ricorso è altresì fondato, stante la sussistenza delle condizioni per l'accoglimento dell'azione ex artt. 31 e 117 c.p.a.

4 – Il progetto cui inerisce la richiesta di VIA presentata dalla società ricorrente – il cui procedimento, ritualmente avviato, non si è ancora concluso – rientra nel campo di applicazione di cui all'art. 8, comma 2-bis, del D.Lgs. n. 152 del 2006, dedicato alle procedure di VIA di competenza statale in quanto inerenti *“progetti compresi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), [...] nonché [...] progetti attuativi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima [“PNIEC”], individuati nell'allegato I-bis”*.

Organo incaricato dell'istruttoria su tali progetti è, ai sensi di tale norma, la Commissione Tecnica PNRR-PNIEC, posta alle dipendenze funzionali del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

4.1 – Per tale tipologia di progetti trova applicazione l'art. 25 del TUA, il quale prevede – per quanto di rilievo ai fini del presente giudizio – al comma 2-bis, che *“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 [oggi Mase, n.d.r.] adotta il provvedimento di VIA, previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura entro il termine di venti giorni”*.

Il comma 7 della medesima disposizione normativa, prevede che *“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”*.

4.2 – Alla luce della concreta scansione temporale del procedimento avviato con l'istanza di VIA presentata da parte ricorrente, posta in relazione alle tempistiche previste dalla citata norma, emerge la violazione dei previsti termini e l'illegittimità del silenzio serbato dal MASE, non essendosi il relativo procedimento ancora concluso.

In particolare, a fronte dell'istanza presentata dalla ricorrente in data 14 aprile 2022, della pubblicazione dell'avviso al pubblico in data 8 febbraio 2023 previa verifica della completezza della documentazione trasmessa ai fini della procedibilità dell'istanza, conclusasi in data 11 marzo 2023, con apertura, in data 12 ottobre 2023, di una nuova fase di consultazione a seguito della trasmissione e della pubblicazione delle integrazioni fornite dalla ricorrente, conclusasi in data 8 novembre 2023, l'istruttoria di competenza della Commissione Tecnica PNRR-PNIEC non si è ancora conclusa, risultando procedimento in questione in perdurante *“istruttoria tecnica CTPNRR-PNIEC”*, non essendo stati quindi ancora acquisiti i previsti pareri di competenza della Commissione Tecnica PNRR-PNIEC e del Ministero della Cultura e risultando ampiamente decorsi i termini previsti dall'articolo 25, comma 2-bis, del TUA con riferimento a tutte le fasi che compongono il procedimento di VIA.

Segnatamente, risultano scaduti:

- in data 8 dicembre 2023 il termine di trenta giorni dalla conclusione della seconda fase di consultazione di cui all'art. 24, intervenuta in data 8 novembre 2023;
- in data 9 febbraio 2024 il termine di 130 giorni dalla data di pubblicazione della documentazione di cui all'art. 23, intervenuta in data 12 ottobre 2023;

4.3 – Autorità competente a concludere il procedimento di VIA in sede statale, ai sensi dell'art. 7-bis, comma 4, del Codice dell'Ambiente, è il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, il quale esercita le proprie funzioni unitamente al Ministero della Cultura che deve rendere il concerto.

Per lo svolgimento delle procedure di valutazione ambientale dei progetti attuativi del PNIEC – unitamente a quelli compresi nel PNRR, a quelli finanziati a valere sul fondo complementare e a quelli connessi alla gestione della risorsa idrica – il supporto tecnico-scientifico al MASE è assicurato da un organo appositamente istituito, la Commissione Tecnica PNRR-PNIEC (ex art. 8, comma 2-bis e Allegato I-bis del Codice dell'Ambiente), tenuta – ai sensi dell'art. 25, comma 2-bis, del Codice dell'Ambiente – a predisporre lo schema del provvedimento di VIA.

L'istituzione di un organo *ad hoc* e la congiunta previsione di specifiche e stringenti tempistiche per i procedimenti di VIA trova la propria ratio nell'interesse prioritario attribuito dal Legislatore a determinate tipologie di interventi, anche ai fini del raggiungimento degli obiettivi comunitari in ambito energetico.

La Commissione Tecnica PNRR-PNIEC, competente ad esprimere il parere sull'istanza costituente schema di provvedimento di VIA – nella specie non ancora intervenuto – è posta alle dipendenze funzionali del MASE, chiamato ad adottare il provvedimento finale di compatibilità ambientale previa acquisizione del concerto del Ministero della Cultura, essendo quindi il MASE il soggetto pubblico cui la lamentata inerzia è riconducibile.

4.4 – Al profilo procedimentale della VIA di competenza statale in ambito PNIEC – in cui ricade la fattispecie in esame – è, come sopra illustrato, dedicata una specifica disciplina ispirata ai principi di accelerazione e semplificazione amministrativa, essendo il Legislatore intervenuto con misure incidenti sia sull’assetto organizzativo che procedimentale in stretta connessione con la priorità degli obiettivi climatico-ambientali stabiliti sia in sede sovranazionale che interna, introducendo ulteriori misure – da ultimo per effetto del decreto legge n. 77 del 2021 – di accelerazione e di snellimento procedimentale in ragione del *“preminente valore che assume l’interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani indicati al comma 1 [PNRR e PNIEC] nel pieno rispetto degli standard e delle priorità dell’UE in materia di clima e di ambiente”* e delle sottese esigenze di tutela prioritaria degli interessi climatico-ambientali ritenuti strategici, cui le previste misure organizzative e procedurali – tra cui la rigida scansione per fasi del procedimento e la prevista perentorietà dei termini – sono strumentali, assicurando in tal modo la certezza dei tempi di conclusione del procedimento e, conseguentemente, della realizzazione degli impianti.

4.5 – Dall’intervento superamento di tutti i termini previsti dal richiamato art. 25 del D.Lgs. n. 152 del 2006, pienamente emerge l’illegittimità della lamentata inerzia sull’istanza di VIA presentata dalla società ricorrente in data 14 aprile 2022, venendo in rilievo un procedimento complesso, composto da varie fasi puntualmente scandite sotto il profilo temporale, il quale – con riferimento a progetti come quello in esame – è ispirato dalla volontà di assicurare ai privati, nel rispetto del principio di certezza del diritto, tempistiche certe e ragionevoli per la sua definizione, che a sua volta risponde all’interesse pubblico sotteso alla priorità, riconosciuta sia a livello nazionale che comunitario, alla realizzazione di progetti sviluppati in ambito PNIEC-PNRR.

4.6 – A fronte di quadro normativo, ispirato a rigide scansioni procedurali connotate da termini perentori, deve rilavarsi come non possa valere ad escludere la formazione del silenzio inadempienza sull’istanza l’eventuale presenza di difficoltà operative o organizzative, inidonee a giustificare il mancato rispetto dei termini normativamente previsti (TAR Lazio – Roma – Sez. III – 21 giugno 2024, n. 12670; Consiglio di Stato - Sez. IV – 6 dicembre 2024, n. 9761; 24 luglio 2025, n. 6616), essendo onere del Ministero adottare, a legislazione vigente, tutte le misure inerenti l’organizzazione interna idonee ad assicurare il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti, potendo eventuali disfunzioni organizzative interne agli uffici assumere un qualche rilievo solo in termini di eventuale esimente di responsabilità personale in capo al singolo funzionario o dirigente, e tenuto conto delle misure normative da ultimo intervenute – decreto legge 17 ottobre 2024, n. 153 - volte a rafforzare la *“capacità amministrativa”* relativa alle attività necessarie per assicurare il corretto funzionamento della Commissione tecnica PNRR-PNIEC.

4.7 – Nè la perentorietà dei termini previsti dall’art. 25 del D.Lgs. n. 152 del 2006 può ritenersi essere venuta meno alla luce della novella normativa di cui all’art. 1, co. 1, lett. a), n. 2), del decreto legge 17 ottobre 2024, n. 153, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 dicembre 2024, n. 191.

Con tale intervento, oltre a modificare i criteri di priorità di trattazione precedentemente stabiliti, si è inserito nel corpo dell’art. 8 TUA il comma 1-ter, ai sensi del quale *“Ai progetti da considerare prioritari ai sensi del comma 1, sesto periodo, o del comma 1-bis è riservata una quota non superiore ai tre quinti delle trattazioni, nell’ambito della quale l’esame è definito in ordine cronologico, per ciascuna tipologia, tenuto conto della data di effettuazione della comunicazione al proponente ai sensi dell’articolo 23, comma 4, secondo periodo. I progetti diversi da quelli prioritari sono trattati per ciascuna tipologia d’impianto in ordine cronologico tenuto conto della data di effettuazione della comunicazione al proponente ai sensi dell’articolo 23, comma 4, secondo periodo. Ai fini dell’applicazione uniforme e simultanea dell’ordine di trattazione dei progetti da esaminare nell’ambito dei procedimenti di valutazione ambientale, il Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica comunica l’ordine di priorità stabilito ai sensi del comma 1, sesto periodo, o del comma 1-bis, al Ministero della cultura, che vi si uniforma. La disciplina di cui al presente comma 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”*.

Tali previsioni – per come già affermato dalla giurisprudenza (TAR Lazio, Roma, Sez. III, 4 aprile 2025, n. 6890; Consiglio di Stato - Sez. IV – 4 dicembre 2024, n. 9737; 6 dicembre 2024, n. 9777; 22 aprile 2025, n. 3465; 24 luglio 2025, n. 6616) - non possono in alcun modo essere lette nel senso che, poiché soltanto per i progetti compresi nel PNRR o quelli finanziati a valere sul fondo complementare è previsto che il rispetto dei termini non venga pregiudicato, per tutti gli altri progetti ne sarebbe consentito lo sfioramento, dovendo la previsione dell’ultimo periodo del comma 1-ter essere letta nel senso diametralmente opposto.

In primo luogo, va osservato che il soggetto cui è riferito il predicato che regge l’enunciato normativo (*“non pregiudica”*) è *“La disciplina di cui al presente comma”*, che non è quella che individua i criteri di priorità, bensì quella che stabilisce che ai progetti prioritari *“è riservata una quota non superiore ai tre quinti delle trattazioni, nell’ambito della quale l’esame è definito in ordine cronologico, per ciascuna tipologia, tenuto conto della data di effettuazione della comunicazione al proponente ai sensi dell’articolo 23, comma 4, secondo periodo”*. Con tale disposizione si è stabilito che, nonostante i criteri di priorità, almeno i due quinti delle trattazioni vanno dedicati ai progetti non prioritari. In tale contesto, prevedere che tale disciplina non debba pregiudicare il rispetto dei termini dei procedimenti relativi ai progetti compresi nel PNRR e nel fondo complementare conferma, in termini generali, l’assoluta inderogabilità dei termini procedurali per tutti i progetti.

Tale lettura è coerente con le indicazioni desumibili dalla relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del decreto legge n. 153 del 2024, laddove si precisa che con le nuove norme *“si individuano modalità certe, trasparenti e tracciabili per l’assegnazione dell’ordine di istruttoria delle istanze cui viene assegnata procedibilità, così da assicurare che la trattazione dei progetti diversi da quelli prioritari non venga sospesa o postergata”*. Ne risulta confermato, pertanto, che l’introduzione dei criteri di priorità non determina alcuna deroga ai termini perentori dei procedimenti né, tantomeno, ne comporta la degradazione a termini meramente ordinatori o acceleratori e non determina alcuna sospensione degli stessi, atteggiandosi a mero criterio di organizzazione dei lavori, che non vale a legittimare il mancato rispetto dei termini previsti per la conclusione del procedimento avviato con l’istanza di VIA per progetti attuativi del PNIEC secondo la rigida scansione temporale prevista.

Tale lettura ermeneutica è l’unica coerente con l’impianto sistematico desumibile dal TUA, assumendo rilievo centrale la previsione di cui all’art. 25, comma 7, secondo cui *“Tutti i termini del procedimento di VIA si considerano perentori”* nonché il disposto di cui all’art. 3-bis, comma 3, laddove prevede che le norme del codice dell’ambiente *“possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi”*, in tal modo escludendo 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 per taluni procedimenti che, pertanto, devono ritenersi certamente applicabili, ma non risulta neanche incompatibile con tale disciplina.

Non ci sono, quindi, le condizioni per legittimare una sostanziale *interpretatio abrogans* delle previsioni normative disciplinanti i termini procedurali per l’adozione del provvedimento di VIA, che si tradurrebbe in una elusione della perentorietà di tali termini e nell’assenza di un termine certo per la conclusione dei procedimenti, invece fortemente voluto dal Legislatore.

Per come affermato dalla giurisprudenza che si è occupata del coordinamento tra le innovazioni apportate all’art. 8 e i termini di conclusione del procedimento VIA di cui all’art. 25 (Consiglio di Stato - Sez. IV – 4 dicembre 2024, n. 9737; 6 dicembre 2024, n. 9777 e 9791; 22 aprile 2025, n. 3465; 24 luglio 2025, n. 6616) *“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), 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)”*.

L’omesso riferimento da parte del novellato art. 8, comma 1-ter, del Codice 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”* ai sensi dell’art. 25, comma 7.

La precisazione introdotta dal d.l. n. 153 del 2024, secondo cui la disciplina sui criteri di priorità (art. 8, comma 1) non pregiudica il rispetto dei termini di conclusione del procedimento (art. 8, comma 1-ter introdotto dal decreto legge n. 153 del 2024), non assume una portata innovativa, ma meramente interpretativa, avendo solamente esplicitato una regola già desumibile dal sistema, come risulta dall’orientamento giurisprudenziale in relazione alla normativa vigente prima di tale modifica (Consiglio di Stato, sez. IV, 4 dicembre 2024, n. 9737; 6 dicembre 2024, n. 9777).

Su un piano più generale, occorre altresì considerare che il rispetto dei termini procedurali, anche per i progetti non prioritari, è strettamente connesso a principi costituzionali fondamentali che governano l’azione amministrativa e, segnatamente, al principio di legalità (il quale richiede il rigoroso rispetto dei termini procedurali fissati dalla legge, garantendo prevedibilità, controllo sull’azione amministrativa e tutela dei diritti dei cittadini), a quello di buon andamento (il quale impone che i procedimenti siano condotti con efficienza e tempestività, poiché la celerità è fondamentale per ottimizzare le risorse e soddisfare tempestivamente gli interessi pubblici e privati), a quello di imparzialità (il quale richiede che i procedimenti siano gestiti senza favoritismi, garantendo parità di trattamento e assicurando che la tempestività sia guidata da criteri oggettivi e non discriminatori) e quello di tutela dell’affidamento e della certezza del diritto (il quale esige che i procedimenti rispettino termini chiari e prevedibili, garantendo stabilità nelle relazioni giuridiche e favorendo la fiducia dei cittadini nella trasparenza dell’azione amministrativa).

Pertanto, anche al fine di assicurare un’interpretazione coerente con principi costituzionali sopra richiamati (cd interpretazione *“conforme”* o *“adequatrice”*), i criteri di priorità introdotti dai commi 1 e 1-bis, nonché le ulteriori disposizioni di cui al comma 1-ter, devono essere intesi esclusivamente come strumenti organizzativi valevoli per la pa (TAR Sicilia – Palermo, V, 23 gennaio 2025, n. 178; TAR Lazio, Roma, Sez. III, 10 marzo 2025, n. 4985; 4 aprile 2025, n. 6890).

5 - Deve, inoltre, considerarsi, sotto il profilo teleologico, che la disciplina della VIA e l’accelerazione procedimentale imposta per progetti PNRR-PNIEC conosce una connotazione ed un impulso sovranazionali, contrastando conseguentemente il silenzio inadempiuto con la disciplina sia nazionale che eurounitaria di tutela dell’interesse pubblico alla massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, costituendo i principi fondamentali fissati dalla legislazione nazionale attuazione delle direttive europee che manifestano il *favor* per le fonti energetiche rinnovabili, ponendo le condizioni per una adeguata diffusione dei relativi impianti (Corte Costituzionale, sentenza 5 giugno 2020 n. 106) e

garantendo in modo uniforme sul territorio nazionale la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo in coerenza con il carattere di priorità riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale.

Al riguardo, la Direttiva 2009/28/CE, recante la *“promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili [...]”* prevede che *“la connessione di nuovi impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili dovrebbe essere autorizzata quanto prima”* (considerando n. 61), che *“gli Stati membri assicurano che le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze applicabili agli impianti [...] da fonti energetiche rinnovabili [...] siano proporzionate e necessarie”* (art. 13, comma 1) e che *“le procedure amministrative siano semplificate e accelerate al livello amministrativo adeguato”* (art. 13, comma 1 lett. d).

Il Regolamento UE 2022/2057 istitutivo del *“quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili”* ha sancito, *inter alia*, all’art. 3, il principio secondo cui *“la pianificazione, la costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, la loro connessione alla rete, la rete stessa [...] sono considerati di interesse pubblico prevalente e di interesse per la sanità e la sicurezza pubblica [...]”* in quanto connesso con la necessità di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra (di cui al protocollo di Kyoto), con conseguente necessità per gli Stati membri di dettare regole certe, trasparenti e non discriminatorie, in grado di orientare le scelte degli operatori economici, favorendo gli investimenti nel settore, dal momento che *“la normativa comunitaria ha richiesto agli Stati membri di semplificare i procedimenti autorizzatori”* (cfr. Corte costituzionale, sentenze nn. 275 del 6 dicembre 2012 e 177 del 26 luglio 2018).

Il successivo Regolamento 2024/223/UE del 22 dicembre 2023 (recante modifica del Regolamento 2022/2577/UE di istituzione del quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili nel territorio dell’Unione Europea), è anch’esso ispirato alla diffusione accelerata di energia rinnovabile nell’Unione al fine di mitigare gli effetti della crisi energetica, rafforzare la sicurezza dell’approvvigionamento dell’Unione con positiva incidenza sui prezzi dell’energia e sull’indipendenza dai combustibili fossili, sul contrasto dei cambiamenti climatici e dell’inquinamento, prevedendo all’art. 1 che *“gli Stati membri provvedono a che nella procedura di pianificazione e autorizzazione, in sede di ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi, sia accordata priorità alla costruzione e all’esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, nonché allo sviluppo della relativa infrastruttura di rete, per i progetti riconosciuti come d’interesse pubblico prevalente”*.

La espressa qualificazione legale in termini di interesse pubblico prevalente e di opera di pubblica utilità degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, rispondendo la loro realizzazione al primario interesse pubblico, di matrice sovranazionale ed euro-unitaria, alla produzione di energia secondo modalità che garantiscano anche la tutela dell’ambiente, funzionale al raggiungimento dell’obiettivo (vincolante per l’Unione) di copertura percentuale del consumo finale lordo di energia mediante fonti rinnovabili, che a livello di normativa interna si è tradotta nella previsione di uno specifico iter procedimentale secondo scansioni temporale espressamente qualificate in termini perentorietà, conferma l’illegittimità dell’inerzia serbata dal Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, responsabile di non aver assunto gli atti di propria competenza ai fini della definizione del procedimento per il rilascio del provvedimento di VIA entro i termini previsti dall’art. 25, comma 2-bis, del Codice dell’Ambiente.

6 – La denunciata inerzia dell’intimato Ministero si pone anche in contrasto con i principi generali codificati dalla legge n. 241 del 1990, espressione dei principi di efficienza e buon andamento dell’azione amministrativa, il cui art. 2 statuisce che *“ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un’istanza, ovvero debba essere iniziato d’ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l’adozione di un provvedimento espresso”*, sancendo il generale obbligo da parte dell’Amministrazione di conclusione con un provvedimento espresso dei procedimenti avviati ad istanza di parte entro un termine certo (tendenzialmente di 30 giorni), salvo i casi in cui rilevino termini diversi previsti dalla normativa di settore, che, nel caso di specie, va individuata nell’art. 25, comma 2-bis del Codice dell’Ambiente.

Tale norma e l’obbligo dalla stessa imposto sanciscono il principio di *“doverosità dell’azione amministrativa”*, che costituisce principio generale riconducibile ai canoni di trasparenza e buona amministrazione ex art. 97 Cost., sulla scorta dei doveri di correttezza, trasparenza e imparzialità, imponendosi al soggetto pubblico di rispondere alle istanze private in ottemperanza ad un dovere che rileva ex se quale principio di civiltà giuridica e diretta attuazione dei principi di correttezza, buon andamento e trasparenza, consentendo altresì alle parti, attraverso l’emanazione di un provvedimento espresso, di tutelare in giudizio i propri interessi a fronte di provvedimenti ritenuti illegittimi, a fronte del diritto degli istanti alla conclusione del procedimento dagli stessi avviato mediante esercizio obbligatorio del potere attribuito in funzione della cura dell’interesse pubblico allo stesso sotteso, con adozione di un provvedimento espresso.

7 – Sulla base della accertata sussistenza di un illegittimo silenzio-inadempimento sull’istanza presentata da parte ricorrente, deve essere altresì dichiarata la fondatezza della domanda di accertamento del diritto al rimborso del 50% dei diritti di istruttoria, azionata da parte ricorrente ai sensi dell’articolo 25, comma 2-ter, del TUA.

Per come è già stato affermato dalla giurisprudenza amministrativa (TAR Lazio, Roma, Sez. III, 20 giugno 2025, n. 12176), in forza della citata previsione *“il diritto al rimborso del 50% delle spese di istruttoria discende quale conseguenza diretta e automatica dalla violazione da parte del MASE dei termini di conclusione del procedimento. Sicché, una volta verificatosi lo ‘sforamento’ dei termini procedimentali, sorge con ciò stesso consequenzialmente ex lege in capo all’operatore economico istante il diritto al relativo rimborso, e, al contempo, il contestuale obbligo a carico del MASE*

al relativo pagamento”, avendo l’art. 25, comma 2 ter, del TUA introdotto una forma speciale dell’istituto dell’indennizzo per ritardo procedimentale di cui all’art. 2 bis, comma 1 bis, della legge n. 241 del 1990.

Il MASE, pertanto, deve essere condannato al pagamento della somma di € 7.357,71 in favore della società ricorrente, avendo questa corrisposto, a titolo di oneri istruttori per la proposizione della istanza di VIA per cui è causa, la somma di € 14.715,42, come risulta dalla documentazione versata in atti.

8 - In conclusione, il ricorso in esame va accolto e, accertata l’illegittimità del silenzio serbato dal Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica sull’istanza di parte ricorrente, lo stesso va condannato a concludere il procedimento entro il termine di giorni 30 (trenta) dalla notificazione o, se anteriore, dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza

9 – Il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica va, altresì condannato alla rifusione, a favore di parte ricorrente, della somma corrispondente al 50% dei diritti di istruttoria corrisposti.

10 - Le spese di lite, in applicazione del criterio della soccombenza, devono essere poste a carico del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

Roma - Sezione Terza

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così statuisce:

lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l’effetto, dichiara l’illegittimità del silenzio serbato dal Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica sull’istanza indicata in epigrafe;

ordina al Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica di provvedere sull’istanza di parte ricorrente, con obbligo di concludere il procedimento entro il termine di giorni 30 (trenta) dalla notificazione o, se anteriore, dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza;

condanna il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica al pagamento a favore di parte ricorrente della somma di € 7.357,71 a titolo di rimborso dei diritti di istruttoria di cui all’articolo 25, comma 2-ter, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152;

condanna il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica al pagamento delle spese di lite in favore di parte ricorrente, quantificate in euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori di legge.

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

(Omissis)