

Istanza per l'approvazione di un Programma Aziendale Pluriennale di Miglioramento Agricolo-Ambientale (P.A.P.M.A.A.) e silenzio inadempimento dell'Amministrazione

T.A.R. Toscana, Sez. II 4 dicembre 2017, n. 1503 - Romano, pres.; Viola, est. - Società agricola Byomass s.r.l. ed a. (avv.ti Fiumanò, Nesi) c. Comune di Pisa (avv.ti Caponi, Lazzeri, Gigliotti) ed a.

Ambiente - Autorizzazione alla costruzione e gestione di una termoelettrica a biomasse - Procedimento finalizzato alla delocalizzazione dell'impianto autorizzato in un terreno oggetto di contratto di affitto - Istanza per l'approvazione di un Programma Aziendale Pluriennale di Miglioramento Agricolo-Ambientale (P.A.P.M.A.A.) - Silenzio inadempimento.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con provvedimento 3 agosto 2015 prot. 556888, il S.U.A.P. del Comune di Pisa rilasciava alla società agricola Byomass s.r.l. l'autorizzazione alla costruzione e gestione di una termoelettrica a biomasse da 0,99 MWE, da ubicarsi in località Coltano (PI), via di Lavoria n. 10; a seguito delle proteste sollevate da comitati di cittadini della località di Coltano, la società agricola Byomass s.r.l. apriva un procedimento finalizzato alla delocalizzazione dell'impianto autorizzato da Via di Lavoria n. 10 ad altra area, sita in località Ospedaletto (PI), via del Caligi, in un terreno oggetto di contratto di affitto stipulato con la società agricola Futuro Verde s.r.l.

Al fine di rendere possibile la realizzazione dell'impianto di produzione di energia elettrica da biomasse sull'area in questione, la società agricola Futuro Verde s.r.l. presentava all'Amministrazione comunale di Pisa, in data 22 novembre 2016, un'istanza per l'approvazione di un Programma Aziendale Pluriennale di Miglioramento Agricolo-Ambientale (P.A.P.M.A.A.), ai sensi dell'art. 74 della l.r. Toscana 10 novembre 2014, n. 65.

In data 13 dicembre 2016, la Direzione Agricoltura e Sviluppo Rurale della Regione Toscana esprimeva parere favorevole di congruità agronomica rispetto alla delocalizzazione dell'impianto ed agli interventi programmati dal nuovo P.A.P.M.A.A.

Non essendo pervenuta alcuna comunicazione relativa al procedimento, la società agricola Byomass s.r.l. presentava, in data 12 aprile 2017, formale atto di contestazione all'Amministrazione comunale in relazione alla mancata conclusione del procedimento di approvazione del P.P.M.A.A.; con nota 13 aprile 2017 prot. n. 32338, il Funzionario addetto al Settore Controllo edilizio e attività produttive-Polizia amministrativa della Direzione Edilizia privata-S.U.A.P.-Attività produttive del Comune di Pisa comunicava alla società agricola Byomass s.r.l. l'inoltro alla Giunta comunale della pratica relativa al P.A.P.M.A.A., in considerazione dell'acquisizione di <<tutti i pareri favorevoli espressi dagli organi sanitari e ambientali e di sicurezza>>.

Anche dopo la notificazione della diffida, il Comune di Pisa non adottava però il provvedimento conclusivo del procedimento; la società agricola Byomass s.r.l. e la società agricola Futuro Verde s.r.l. presentavano pertanto il presente ricorso, chiedendo l'accertamento dell'illegittimità del silenzio formatosi sull'istanza di approvazione di un Programma Aziendale Pluriennale di Miglioramento Agricolo-Ambientale (P.A.P.M.A.A.), ai sensi dell'art. 74 della l.r. Toscana 10 novembre 2014, n. 65 presentata dalla società agricola Futuro Verde s.r.l. all'Amministrazione comunale di Pisa, in data 22 novembre 2016, la declaratoria dell'obbligo per il Comune di Pisa di concludere con provvedimento espresso il procedimento e la nomina di un Commissario ad acta per l'ipotesi di mancato rispetto da parte dell'Amministrazione del termine per provvedere contenuto nell'emananda sentenza.

Si costituiva in giudizio l'Amministrazione comunale di Pisa, controdeducendo sul merito del ricorso e formulando eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso con riferimento alla sola posizione della società agricola Byomass s.r.l.

In via preliminare, la Sezione deve rilevare come la decisione del presente ricorso possa prescindere del tutto dall'eccezione preliminare di inammissibilità presentata dalla difesa dell'Amministrazione comunale di Pisa con riferimento alla sola società agricola Byomass s.r.l. (pur considerata dalla stessa Amministrazione comunale di Pisa interessata al procedimento in propri atti formali, come nella già citata nota 13 aprile 2017 prot. n. 32338 del Funzionario addetto al Settore Controllo edilizio e attività produttive-Polizia amministrativa della Direzione Edilizia privata-S.U.A.P.-Attività produttive), in considerazione della sicura legittimazione della società agricola Futuro Verde s.r.l. (che ha presentato l'istanza di P.A.P.M.A.A. di cui si controverte) a presentare il ricorso in materia di silenzio della p.a.

L'azione in materia di silenzio della p.a. è poi fondata e deve pertanto essere accolta.

Nella fattispecie, non possono, infatti, sussistere dubbi in ordine all'obbligo del Comune di Pisa di concludere il procedimento instaurato a seguito dell'istanza di approvazione di un Programma Aziendale Pluriennale di Miglioramento Agricolo-Ambientale (P.A.P.M.A.A.) presentata dalla società agricola Futuro Verde s.r.l. in data 22 novembre 2016, con un provvedimento espresso e motivato ai sensi della previsione dell'art. 2, 1° comma della l. 7 agosto 1990, n. 241 e comunque di una ratio generale di certezza dei rapporti giuridici e di tutela dell'affidamento del privato.

Per quello che riguarda il termine per la conclusione del procedimento, la Sezione condivide la prospettazione dell'Amministrazione comunale di Pisa che ha rilevato l'inapplicabilità della previsione dell'art. 9 del d.P.G.R. 9 febbraio 2007, n. 5/R (regolamento di attuazione del titolo IV, capo III della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1), in considerazione dell'abrogazione dell'atto regolamentare ad opera del successivo d.P.G.R. 25 agosto 2016, n. 63/R (regolamento di attuazione dell'articolo 84 della legge regionale 10 novembre 2014 n. 65, contenente disposizioni per la qualità del territorio rurale) che non contiene termini specifici al riguardo.

Risulta poi impossibile l'applicazione alla fattispecie della previsione dell'art. 12, 2° comma della l.r. 23 luglio 2009, n. 40 (norme sul procedimento amministrativo, per la semplificazione e la trasparenza dell'attività amministrativa) che riguarda i procedimenti di competenza dell'Amministrazione regionale; di nessun aiuto è poi la previsione dell'art. 74 della l.r. 10 novembre 2014, n. 65 (norme per il governo del territorio) che, nella versione attualmente vigente, non prevede termini specifici al riguardo.

In mancanza di un termine specifico individuato dalla normativa regionale o regolamentare, non rimane pertanto altra soluzione che applicare il termine surrogatorio previsto dall'art. 2, 2° comma della l. 7 agosto 1990, n. 241, ormai ampiamente decorso nella fattispecie, visto che l'istanza è stata presentata in data 22 novembre 2016.

A questo proposito, la Sezione deve precisare come nessuna rilevanza possa essere attribuita alla costruzione proposta dall'Amministrazione comunale di Pisa che tende a riportare la decorrenza per la conclusione del procedimento (e la formazione del silenzio sull'istanza) alla conclusione della fase istruttoria (che oggi sarebbe prolungata da alcuni approfondimenti istruttori richiesti dagli Organi politici dell'Ente).

In termini generali, appare, infatti, di tutta evidenza come, in mancanza di norme specifiche, l'acquisizione degli apporti consultivi debba avvenire all'interno del detto termine e non all'esterno; il termine per la conclusione del procedimento deve pertanto essere riportato all'interezza del procedimento e non solo alla fase decisoria finale.

Da quanto sopra rilevato, risulta poi di immediata evidenza come l'azione in materia di silenzio della p.a. proposta dalle società ricorrenti risulti ampiamente tempestiva, essendo stata proposta nel termine di un anno dalla formazione del silenzio sull'istanza ed ammissibile, non potendo trovare accoglimento l'ultima eccezione dell'amministrazione comunale di Pisa tendente a limitare l'applicazione del giudizio in materia di silenzio della p.a. ai soli provvedimenti vincolati (caratterizzazione che investe, in realtà, l'accertamento della fondatezza della pretesa ex art. 31, 3° comma c.p.a. non richiesto, nella fattispecie, dalle ricorrenti che si sono limitate a richiedere l'accertamento dell'obbligo di provvedere sull'istanza).

Il ricorso deve pertanto trovare accoglimento in relazione alla pretesa delle società ricorrenti ad un provvedimento espresso e motivato (art. 2, 1° comma l. 7 agosto 1990 n. 241) che concluda il procedimento instaurato a seguito dell'istanza di approvazione di un Programma Aziendale Pluriennale di Miglioramento Agricolo-Ambientale (P.A.P.M.A.A.), ai sensi dell'art. 74 della l.r. Toscana 10 novembre 2014, n. 65 presentata dalla società agricola Futuro Verde s.r.l. in data 22 novembre 2016.

Deve quindi essere affermato l'obbligo per il Comune di Pisa di pronunciarsi con provvedimento espresso sulla detta istanza entro il termine indicato in dispositivo; la nomina del Commissario ad acta è rinviata alla fase successiva all'eventuale decorso infruttuoso del termine assegnato all'Amministrazione per provvedere.

Le spese seguono la soccombenza e devono essere liquidate, in mancanza di nota spese, in complessivi € 2.000,00 (duemila/00), oltre ad IVA e CAP.

(Omissis)