

Installazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili

T.A.R. Toscana, Sez. II 16 ottobre 2017, n. 1220 - Romano, pres.; Viola, est. - Società Agricola il Quercione s.s., Società Agricola il Trinciato s.s. (avv. Pisillo) c. Comune di Buonconvento (avv. Piochi).

Ambiente - Installazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Autorizzazione unica - Richiesta di integrazione della documentazione presentata.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

In data 13 aprile 2012, le società agricole Il Quercione s.s. e il Trinciato s.s. presentavano all'Amministrazione comunale di Buonconvento due programmi aziendali pluriennali di miglioramento agricolo ambientale (cd. P.A.P.M.A.A.) finalizzati all'installazione di due impianti (peraltro molto vicini) per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (biomasse); in stretta connessione, presentavano all'Amministrazione provinciale di Siena, in data 20 aprile 2012, richiesta di autorizzazione unica ex art. 12 d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, alla realizzazione e gestione dei due impianti. Con deliberazione 8 agosto 2012 n. 41, il Consiglio comunale di Buonconvento deliberava di prendere atto della relazione del responsabile dell'Ufficio tecnico e di un parere legale richiesto all'Avv. Ferdinando Biondi e di <<definire come interpretazione dell'art. 20 del RU, che i PAPMAA che hanno ad oggetto edifici e superfici afferenti ad Aziende Agricole nella cui composizione territoriale siano compresi i toponimi dimensionali meglio specificati in premessa e riportati all'art. 25 del R.U., devono avere valore di piano attuativo>>, attribuendo pertanto valore di piano attuativo ai P.A.P.M.A.A. presentati dalle due società ricorrenti e da altra società; di conseguenza, con note 11 agosto 2012 prot. n. 6404 e 10 agosto 2012 prot. n. 6395, il Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Buonconvento richiedeva alle ricorrenti una serie di integrazioni documentali (mai presentate) rese necessarie anche (ma non esclusivamente) dalla considerazione in termini di strumento attuativo del piano urbanistico dei due P.A.P.M.A.A.

I tre atti sopra richiamati erano impugnati dalle ricorrenti che articolavano censure di: 1) violazione e falsa applicazione dell'art. 42 l.r. 1 del 2005, dell'art. 20, 13° comma e 23 del R.U. di Buonconvento; 2) violazione e falsa applicazione dell'art. 42 l.r. 1 del 2005, dell'art. 20, 13° comma e 23 del R.U. di Buonconvento, eccesso di potere per carenza di istruttoria e travisamento dei fatti; 3) violazione e falsa applicazione dell'art. 12 d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, dell'art. 9, 2° comma del regolamento n. 5/R del 2007 della Regione Toscana, violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, 2° comma della l. 241 del 1990, violazione del giusto procedimento amministrativo e del principio di supremazia della legge nazionale; 4) violazione e falsa applicazione dell'art. 4 della l. 241 del 1990.

Si costituiva in giudizio l'Amministrazione comunale di Buonconvento, controdeducendo sul merito del ricorso e formulando eccezioni preliminari di inammissibilità e improcedibilità del ricorso, sotto vari profili.

Dopo l'esecuzione degli incumbenti istruttori disposti dalla Sezione con ordinanza 13 gennaio 2017 n. 22, il ricorso era trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 4 ottobre 2017.

L'azione di annullamento proposta con il ricorso deve essere dichiarata, in parte, inammissibile ed in parte, improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse.

L'impugnazione delle note 11 agosto 2012 prot. n. 6404 e 10 agosto 2012 prot. n. 6395 del Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Buonconvento è da ritenersi inammissibile ab origine, trattandosi di semplici richieste di integrazioni istruttorie e, quindi, di atti a sicura rilevanza endoprocedimentale che, per una pacifica giurisprudenza (tra le tante, Cons. Stato, sez. IV, 12 giugno 2017, n. 2858; T.A.R. Umbria, 29 maggio 2017, n. 418), non possono costituire oggetto di autonoma impugnazione, ma solo unitamente all'atto finale del procedimento (in questo caso, mai intervenuto, come accertato dall'istruttoria esperita dalla Sezione).

L'impugnazione della deliberazione 8 agosto 2012 n. 41 del Consiglio comunale di Buonconvento, ammissibile in linea di principio (per i riflessi che la scelta amministrativa di attribuire ai P.A.P.M.A.A. valore di piano attuativo poteva avere sui procedimenti autorizzatori allora in itinere), deve, al contrario, essere dichiarata improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

Come già rilevato, i procedimenti di approvazione dei P.A.P.M.A.A. non si sono conclusi con un provvedimento formale (o, almeno, l'Amministrazione comunale di Buonconvento non è oggi in grado di reperire i relativi atti), ma si sono sicuramente conclusi con provvedimenti formali di archiviazione non impugnati dalle ricorrenti (precisamente, si tratta dei provvedimenti 31 maggio 2013 prot. 93487 e n. 93548 del Settore Politiche ambientali-Ambiente, Energia, Sviluppo sostenibile, Attività estrattive della Provincia di Siena) i due procedimenti di autorizzazione unica ex art. 12 d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 alla realizzazione e gestione dei due impianti instaurati "in parallelo" alla vicenda che ci occupa.

Appare pertanto evidente come, a seguito della detta archiviazione, sia successivamente cessato l'interesse alla realizzazione dei due impianti di produzione per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili che costituiva il sostrato comune anche alle richieste di P.A.P.M.A.A. presentate all'Amministrazione comunale di Buonconvento; del resto, si tratta di conclusione che non è per nulla contestata dalle ricorrenti, che non evidenziano un qualche interesse alla decisione dei P.A.P.M.A.A. che possa residuare all'archiviazione dei procedimenti ex art. 12 d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, ma si limitano alla richiesta di accertamento dell'illegittimità degli atti impugnati ai sensi dell'art. 34, 3° comma c.p.a., nella prospettiva della successiva presentazione di un'azione risarcitoria originata dalla presente vicenda (e che costituisce oggetto di apposita "riserva di proposizione" fin dal ricorso).

La richiesta di accertamento dell'illegittimità degli atti impugnati ex art. 34, 3° comma c.p.a. articolata dalla difesa delle ricorrenti, a partire dalla memoria 20 dicembre 2016, deve poi essere dichiarata inammissibile.

A questo proposito, la Sezione condivide e decide di fare proprio il più recente orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato che ha rilevato come <<l'art. 34, comma 3, c.p.a., ai sensi del quale il giudice amministrativo è, comunque, tenuto ad accertare l'illegittimità degli atti impugnati laddove sussista un interesse ai fini risarcitori, non ..(sia) invocabile qualora non sussistano le condizioni per poter esaminare nel merito la domanda, ancorché al più limitato scopo dell'accertamento dell'illegittimità dell'atto impugnato ai fini dell'azione risarcitoria stante l'acclarata improcedibilità del ricorso di primo grado, che non consente la delibazione della fondatezza delle censure prospettate>> (Cons. Stato, sez. V, 25 maggio 2017, n. 2458; sez. VI, 9 marzo 2017, n. 1112).

Anche nel caso che ci occupa, l'intervento dei già citati provvedimenti di archiviazione emanati dalla Provincia di Siena non impugnati dalla ricorrente rende impossibile alla Sezione <<la delibazione della fondatezza delle censure prospettate>> che deve ovviamente essere valutata con riferimento ad una fattispecie causativa di danno che non può essere ristretta solo al "segmento" della vicenda relativo all'Amministrazione comunale di Buonconvento, ma deve considerare l'interesse della vicenda e quindi anche gli effetti derivanti dall'omessa impugnazione dei provvedimenti di archiviazione emanati dalla Provincia di Siena (e la cui valutazione risulta irrimediabilmente preclusa al Giudicante).

Del resto l'inammissibilità della richiesta di accertamento dell'illegittimità degli atti impugnati ex art. 34, 3° comma c.p.a. articolata dalla difesa delle ricorrenti deriva anche da un diverso ordine di considerazioni più strettamente attinente all'interesse alla proposizione dell'azione risarcitoria.

In termini letterali, la previsione dell'art. 34, 3° comma del c.p.a. (<<quando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste l'interesse ai fini risarcitori>>), prevede la sostanziale "conversione" dell'azione di annullamento in azione di accertamento dell'illegittimità dell'atto, subordinandola a due condizioni relative alla (sopravvenuta) mancanza di utilità all'annullamento ed alla sussistenza dell'interesse ai fini risarcitori; manifestamente non condivisibile appare pertanto l'orientamento giurisprudenziale (Cons. Stato, sez. IV, 5 dicembre 2016, n. 5102) che ha condizionato tale conseguenza alla sola richiesta della parte ricorrente, quando la formulazione prevede un chiaro riferimento ad un sindacato del Giudice che investe l'interesse alla decisione delle due azioni.

Nel caso di specie, quanto sopra rilevato in ordine all'interesse sostanziale posto a base delle due serie di procedimenti autorizzatori instaurati dalle ricorrenti avanti alla Provincia di Siena ed al Comune di Buonconvento ed alla stretta connessione tra le due vicende evidenzia come, con tutta evidenza, non possa sussistere <<l'interesse ai fini risarcitori>> in una fase in cui sono ormai divenuti inoppugnabili i provvedimenti di archiviazione dei procedimenti ex art. 12 d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 ed è ormai decorso il termine ex art. 30, 3° comma c.p.a. per la proposizione dell'azione risarcitoria con riferimento ad una serie di provvedimenti che hanno definitivamente impedito la realizzazione e gestione dell'impianto progettato dalle ricorrenti.

In altre parole, non è certo possibile sostenere strumentalmente l'interesse a proporre successivamente l'azione risarcitoria in una vicenda che risulta essere solo un frammento di una più complessa fattispecie produttiva (eventualmente) di danno che risulta coperta da indubbie preclusioni processuali; al di là di ogni considerazione relativa all'imputabilità o meno della mancata realizzazione dell'intervento alla presente vicenda (o piuttosto al sostanziale abbandono dei due procedimenti, caratterizzati anche da gravi incertezze indipendenti dalla questione del valore attuativo del P.A.P.M.A.A.), appare pertanto veramente impossibile prospettare l'interesse alla proposizione dell'azione risarcitoria in un contesto, così ampiamente caratterizzato da preclusioni processuali.

La particolare complessità delle questioni trattate permette di procedere alla compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- a) dichiara inammissibile l'azione di impugnazione delle note 11 agosto 2012 prot. n. 6404 e 10 agosto 2012 prot. n. 6395 del Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Buonconvento;
- b) dichiara improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse l'azione di impugnazione della deliberazione 8 agosto 2012 n. 41, il Consiglio comunale di Buonconvento;

c) dichiara inammissibile la richiesta di accertamento dell'illegittimità degli atti impugnati ex art. 34, 3° comma c.p.a. articolata dalla difesa delle ricorrenti, a partire dalla memoria 20 dicembre 2016.
Compensa le spese di giudizio tra le parti.

(Omissis)