

Revoca dell'autorizzazione unica di un progetto per la costruzione ed esercizio di un impianto fotovoltaico

Cons. giust. amm. Reg. Sic. 13 luglio 2021, n. 697 - De Nictolis, pres.; Molinaro, est. - (*Omissis*) (avv.ti Capria, Mangione e Marocco) c. Regione Siciliana - Presidenza, Regione Siciliana - Assessorato regionale energia e servizi di pubblica utilità ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Progetto per la costruzione ed esercizio di un impianto fotovoltaico - VIA - Revoca dell'autorizzazione unica.

(*Omissis*)

FATTO

1. -OMISSIS- è titolare di un progetto per la costruzione ed esercizio di un impianto fotovoltaico di potenza complessiva pari a 55 MW, da realizzarsi nei Comuni di Carlentini e Melilli.
Il progetto, previa valutazione di impatto ambientale e rilascio di tutti i necessari pareri in conferenza dei servizi (oltre che di un ricorso per silenzio inadempiuto, già definito), è stato autorizzato dall'Assessorato dell'energia e dei servizi di pubblica utilità con D.R.S. n. 367 del 9 luglio 2015 e poi successivamente con D.D.G. 214 del 5 aprile 2018.
Nel mese di ottobre 2018 la società ha presentato il progetto esecutivo e comunicato l'avvio dei lavori e il nominativo della ditta appaltatrice.
2. Con nota 24 aprile 2019 n. 18103 l'Assessorato dell'energia e dei servizi di pubblica utilità ha comunicato l'avvio del procedimento di revoca dell'autorizzazione unica e della successiva variante, con contestuale sospensione dei relativi effetti.
3. -OMISSIS- (di seguito: "-OMISSIS-") ha impugnato la nota con ricorso al Tar Sicilia – Catania.
4. Con nota -OMISSIS- l'Assessorato dell'energia e dei servizi di pubblica utilità ha comunicato la revoca dell'autorizzazione unica.
5. -OMISSIS- ha impugnato detta nota con motivi aggiunti.
6. Il Tar ha respinto il ricorso e i motivi aggiunti con sentenza -OMISSIS-.
7. La società ha appellato la sentenza davanti a questo CGARS con ricorso n. 1073 del 2020.
8. Nel giudizio di appello si sono costituiti il Comune di Melilli e la Regione Siciliana, Presidenza e Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità.
9. Nell'udienza del 16 giugno 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

10. L'appello è infondato.
11. Con il primo motivo l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar ha ritenuto infondato il primo motivo del ricorso introduttivo, con il quale è stato criticato l'atto di avvio del procedimento di revoca dell'autorizzazione unica per genericità, facendo riferimento a *“una non meglio precisata violazione dell'art. 3 del Protocollo di Legalità nonché di supposti motivi di pubblico interesse non prevedibili al momento dell'adozione dell'autorizzazione medesima”*.
11.1. Al riguardo si rileva innanzitutto che nella comunicazione di avvio del procedimento 24 aprile 2019 n. 18103 si legge che *“Alla luce delle indagini attualmente in fase di svolgimento da parte dell'Autorità Giudiziaria su alcune Società che operano nel campo delle energie rinnovabili, da una verifica degli Atti di questo Dipartimento regionale dell'Energia, pare rilevare da parte di Codesta Società, una violazione dell'art. 3 del Protocollo di Legalità a cui codesta Società stessa ha aderito sottoscrivendo il relativo patto di integrità.
Pertanto alla luce di quanto sopra, ai sensi dell'art. 21-quinquies comma 1 della Legge n. 241/1990, per sopravvenuti motivi di pubblico interesse non prevedibili al momento dell'adozione del provvedimento, si comunica che questa Amministrazione ha avviato il procedimento di revoca dell'Autorizzazione Unica rilasciata con -OMISSIS- e rinnovata in Variante, con -OMISSIS-”*.
L'Amministrazione resistente pertanto, dopo aver fatto riferimento alle indagini dell'Autorità giudiziaria in corso di svolgimento su società operanti nel settore e alla verifica degli atti del Dipartimento, ha declinato la possibile violazione dell'art. 3 del protocollo di legalità (a cui la destinataria aveva aderito sottoscrivendo il patto di integrità).
A seguito dell'apertura del procedimento l'appellante ha prodotto delle osservazioni in data 8 maggio 2019 con riferimento ai vari aspetti indicati nell'art. 3 del protocollo di legalità, oltre alla precisazione che *“la variazione della compagine sociale è stata portata a conoscenza a Codesto Assessorato in data 4 ottobre 2018 in occasione della quale*

la Società ha dichiarato che i lavori di realizzazione dell'impianto sarebbero stati realizzati dalla -OMISSIS- precisando che tale ultima Società al pari della Società scrivente sono di titolarità di -OMISSIS-".

Il provvedimento conclusivo reca quale motivazione un espresso riferimento all'art. 3[ndr 4] punto 3 del Patto di integrità, che pone proprio l'obbligo di "comunicare ogni variazione delle informazioni riportate nei certificati camerali concernenti la compagine sociale".

In particolare, nella motivazione del provvedimento, si legge che "non risulta pervenuta [...] alcuna comunicazione di trasferimento delle quote sociali né da parte dell'amministrazione giudiziaria nella persona del dott. -OMISSIS-, dalla -OMISSIS- s.r.l., socio unico della Società, e detentore del 100% delle quote di partecipazione ed attualmente oggetto di indagini come da verbale della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo [...], al Sig. -OMISSIS- (il cui ruolo dalle dichiarazioni di cui sopra dalla società non si evince), né da quest'ultimo alla società -OMISSIS- nonché di altre variazioni dell'assetto societario" né "alcuna specifica preventiva comunicazione afferente il mutato assetto societario e gestionale della Società nel periodo successivo al rilascio della Autorizzazione Unica, né tanto meno le dichiarazioni necessarie per la richiesta delle prescritte informazioni antimafia al Prefetto previste dall'art. 91 D. Lgs. n. 159/2011 e s.m.i. [...]" e "la mancata comunicazione a questo Dipartimento [...] non ha consentito al Dipartimento medesimo di poter procedere, tra l'altro, all'apposita richiesta di informazione antimafia al Sistema di rilascio automatizzato delle certificazioni antimafia" e "l'ultima richiesta di informazione antimafia [...] è stata effettuata in data 22/03/2018 [...] e quindi relativamente alla compagine sociale antecedente al trasferimento delle quote sociali a -OMISSIS- avvenuta nel mese di luglio 2018".

Assumono invece un ruolo ancillare le ulteriori (rispetto alla mancata comunicazione della variazione societaria) circostanze descritte nel provvedimento di revoca, quali le modalità di comunicazione delle informazioni, il richiamo al riscontro "generico" della società e al provvedimento di prevenzione del Tribunale di Trapani, oltre che al mancato avvio dei lavori.

Ne deriva che il rilievo è infondato in fatto, dal momento che, anche a ritenere generico l'atto di avvio della procedura, la società è riuscita a svolgere il ruolo collaborativo e difensivo che l'ordinamento assegna alla partecipazione procedimentale proprio in relazione all'argomento decisivo della determinazione impugnata.

11.2. In ogni caso si osserva che il provvedimento impugnato e il prodromico procedimento amministrativo non possono essere qualificati in termini di esercizio del potere di autotutela.

Il decreto di revoca è stato infatti adottato ai sensi dell'art. 5 del patto di integrità sottoscritto da -OMISSIS- ai fini dell'ottenimento dell'autorizzazione unica al progetto per la costruzione ed esercizio di impianto fotovoltaico da realizzarsi nei Comuni di Carlentini e Melilli.

Il decreto del Presidente della Regione n. 48 del 2012 (un riferimento a detto decreto è contenuto nell'autorizzazione unica n. 367/2015) richiama, fra l'altro, "la direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili" e la l.r. n. 5 del 2011, recante disposizioni per la trasparenza, per il contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata di stampo mafioso", nonché "il Protocollo d'intesa per il controllo di legalità sulla gestione delle attività economiche autorizzate, nonché sull'utilizzo dei benefici economici connessi, stipulato tra la Regione siciliana – Assessorato dell'Energia e dei Servizi di pubblica utilità e il Comando regionale della Guardia di Finanza il 14-3-2011" e "il Protocollo di legalità stipulato tra la Regione siciliana [...] e le Prefetture operanti nel territorio della Regione, alla presenza del Ministro dell'Interno, il 23-5-2011".

Ai sensi dell'art. 5 comma 9 d.P.R.S. n. 48/2012, per reprimere o prevenire fenomeni patologici di assoluta gravità, destinati a suscitare allarme sociale particolarmente intenso e a pregiudicare il corretto svolgimento dell'azione amministrativa, il rilascio dei titoli autorizzativi, indipendentemente dal valore, è condizionato all'assunzione da parte dei soggetti richiedenti, attraverso la sottoscrizione di patti di integrità, degli specifici obblighi previsti dall'articolo 3 del Protocollo di legalità.

L'art. 5 comma 6 del d.P.R.S. n. 48/2012 dispone che l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, oltre ai casi in cui la revoca è prevista per legge, revoca i provvedimenti autorizzativi in caso di inosservanza da parte degli interessati degli specifici obblighi assunti ai sensi del comma 9 del presente articolo (oltre che al verificarsi dei presupposti stabiliti dall'art. 11 comma 3 del d.P.R. 3 giugno 1998 n. 252).

Il protocollo di legalità firmato dalla Regione Siciliana e da Confindustria Sicilia prevede, all'art. 3, che la Regione si impegni a far sì che le imprese interessate all'esercizio di attività imprenditoriali assumano alcuni obblighi, fra i quali obblighi di denuncia, di comunicazione, di comportamento ("non offrire, accettare o richiedere somme di denaro", "approvare preventivamente gli eventuali subappalti", "richiedere le informazioni al Prefetto" circa i contraenti, "effettuare i pagamenti esclusivamente per il tramite di istituti di credito", non stipulare contratti in caso di interdittiva antimafia, inserire nei contratti clausole analoghe a quelle contenute nel protocollo). Fra detti obblighi è ricompreso quello di "comunicare ogni variazione delle informazioni riportate nei certificati camerali concernenti la compagine sociale".

Fra l'Assessorato dell'energia e dei servizi di pubblica utilità e -OMISSIS- è stato siglato un patto di integrità ai sensi dell'art. 3 del Protocollo di legalità.

Il patto di integrità (non impugnato dall'appellante) stabilisce espressamente l'impegno della società a "comunicare ogni variazione delle informazioni riportate nei certificati camerali concernenti la compagine sociale" (art. 4 n. 3),

prevedendo, nel caso di mancato rispetto degli impegni assunti, che l'Assessorato dell'energia e dei servizi di pubblica utilità *“revocherà il provvedimento de quo di cui il presente Patto forma parte integrante”* (art. 5).

Detta revoca non si iscrive nella categoria di cui all'art. 21-*quinquies* della legge n. 241 del 1990: difetta, nella previsione di cui all'art. 5 del patto di integrità, la configurazione di un potere discrezionale che imponga di valutare e attualizzare l'interesse pubblico, controbilanciando l'affidamento del privato con la corresponsione dell'indennizzo.

Il disposto di cui all'art. 5 del patto di integrità si distingue quindi anche dalla previsione contenuta nell'art. 5 dell'autorizzazione unica, che stabilisce un potere di revoca *“per sopravvenuti motivi di pubblico interesse, nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario pubblico”*. Il disposto dell'art. 5 del patto di integrità è invece richiamato dal successivo riferimento alla violazione del protocollo di legalità

Il meccanismo delineato dal patto di integrità determina la reazione dell'Amministrazione quale conseguenza della violazione dell'impegno, senza prevedere uno spazio di esercizio discrezionale del potere pubblico.

E ciò in ragione di quella finalità preventiva e anticipatoria che connota in generale i presidi di legalità avverso la degenerazione mafiosa del fenomeno criminale. In altra fattispecie (escussione della garanzia provvisoria), del resto, la giurisprudenza ha affermato che *“l'accertata violazione dell'impegno legittima di per sé l'adozione del rimedio, senza necessità di esternare a sostegno dello stesso alcuna motivazione: questa si addice infatti ad un'attività provvedimentale nel quale vengano in rilievo interessi contrapposti da contemperare e non già quando solo si reagisca all'altrui inadempimento di obblighi pattizi”* (Cons. St., sez. V, 19 novembre 2018 n. 6538)

I protocolli di legalità chiamano in causa contrapposti valori costituzionali, fra tutti la libertà di impresa e il principio di legalità sostanziale, teso peraltro ad assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione e il principio di legalità sostanziale (Cons. St. sez. III 27 settembre 2018 n. 5547).

Con riferimento in generale ai protocolli di legalità la Corte di giustizia ha ribadito che *“va riconosciuto agli Stati membri un certo potere discrezionale nell'adozione delle misure destinate a garantire il rispetto del principio della parità di trattamento e dell'obbligo di trasparenza, i quali si impongono alle amministrazioni aggiudicatrici in tutte le procedure di aggiudicazione di un appalto pubblico”* poiché *“il singolo Stato membro è nella posizione migliore per individuare, alla luce di considerazioni di ordine storico, giuridico, economico o sociale che gli sono proprie, le situazioni favorevoli alla comparsa di comportamenti in grado di provocare violazioni del rispetto del principio e dell'obbligo summenzionati”* (Corte giust., sez. X, 22 ottobre 2015, in C-425/14).

Del resto, anche a indagare sulla natura dei protocolli di legalità e del conseguente patto di integrità, si perviene a rinvenire, innanzitutto, la natura pattizia dei medesimi, che sconta la sottoscrizione del protocollo di legalità da parte dell'associazione delle imprese e il tema della rappresentanza di quest'ultima, superato solo in parte dalla volontaria (ma necessitata) sottoscrizione del patto di integrità da parte della singola impresa. *“I ‘Patti di integrità’ costituiscono condizioni generali di contratto predisposte dalla stazione appaltante e accettate dall'impresa concorrente (in tal senso, Cons. Stato, sez. V, 9 settembre 2011 n. 5066) finalizzate ad ampliare gli impegni cui si obbliga il concorrente: si richiede all'impresa di impegnarsi, non alla corretta esecuzione del contratto di appalto, ma ad un comportamento leale, corretto e trasparente, sottraendosi a qualsiasi tentativo di corruzione”* (Cons St., sez. V, 5 febbraio 2018 n. 722).

L'impresa infatti, con la sottoscrizione, all'atto della presentazione della domanda, del patto d'integrità, accetta le regole del bando che rafforzano gli obblighi di trasparenza, che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117 comma 2 lett. m) della Costituzione, informando le relazioni giuridiche alla leale collaborazione e alla buona fede.

I protocolli di legalità, *“ostacolando l'attività criminale e distorsioni della concorrenza”*, sono idonei a *“rafforzare la parità di trattamento”*. Per conseguenza *“non si può ritenere che l'obbligo di dichiarare l'accettazione degli impegni contenuti in un protocollo di legalità sin dall'inizio della partecipazione a una gara per l'aggiudicazione di un appalto ecceda quanto necessario al fine del raggiungimento degli obiettivi perseguiti”* (Corte giust. 22 ottobre 2015, in C-425/14).

In merito non si ravvisano preclusioni nell'ordinamento positivo, nei termini in cui il patto d'integrità contiene regole conformi a principi già considerati dall'ordinamento.

Nella fattispecie si individua, peraltro, un aspetto impositivo, configurandosi l'accettazione delle regole del patto di integrità come condizione imprescindibile per poter partecipare alla procedura.

Proprio l'obbligatorietà della sottoscrizione e le conseguenze previste in caso di inadempimento inducono a ravvisare un profilo autoritativo nella relativa imposizione, così dovendosi approfondire la questione di rispetto del principio di legalità, specie laddove essi si inseriscono in un settore diverso da quello delle gare pubbliche.

La Corte di giustizia ha affermato a tale proposito che le clausole contenute nei protocolli di legalità, per poter essere valide, devono essere conformi al principio di proporzionalità, cioè al principio ordinatore dell'attività amministrativa a livello europeo e a livello nazionale (Corte giust. 22 ottobre 2015, in C-425/14).

Nondimeno, nel caso di specie, detti atti non sono stati impugnati.

Non si pone quindi una questione di (in)validità dei medesimi, dovendosi piuttosto indagare circa la corretta attuazione dei medesimi.

11.3. Qualificata la revoca in esame nei termini sopra indicati, e venuto meno il connotato ampiamente discrezionale

tipico dei provvedimenti di autotutela, il relativo vizio, afferente appunto, all'avvio del procedimento, viene dequotato, consentendo l'applicazione dell'art. 21-*octies* della legge n. 241 del 1990, in particolare laddove fa riferimento al fatto che *“il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'Amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato”*.

Invero l'Amministrazione, nello stesso provvedimento impugnato, ha argomentato in ordine al fatto che il medesimo non possa essere qualificato in termini di revoca, dovendo piuttosto essere considerato un atto di decadenza, essendo vincolato al ricorrere dei relativi presupposti, così esponendo la principale ragione della mancanza di una scelta alternativa a quella posta in essere dall'Assessorato.

L'art. 21-*octies* comma 2 della l. n. 241 del 1990 prevede, nel primo periodo, che *“non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato”* e, nel secondo periodo, che *“il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato”*. La disposizione distingue due diverse fattispecie. La prima è generale e riguarda il caso in cui l'attività amministrativa sia vincolata e l'Amministrazione abbia violato una disposizione che contempla un requisito formale o procedimentale. La seconda ha carattere particolare e riguarda il caso in cui sia violata la disposizione che contempla il requisito procedimentale della comunicazione di avvio del procedimento. Tale ultima fattispecie si applica in presenza di attività sia vincolata che discrezionale.

Il Consiglio di Stato, facendo riferimento ad un'accezione sostanzialistica della violazione dell'art. 7 della l. n. 241 del 1990, ha affermato che l'interessato che lamenta la violazione dell'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento ha anche l'onere di allegare e dimostrare che, grazie alla comunicazione, egli avrebbe potuto sottoporre all'Amministrazione elementi che avrebbero potuto condurla a una diversa determinazione da quella che invece ha assunto. *“È vero che tale norma pone in capo all'Amministrazione (e non del privato) l'onere di dimostrare, in caso di mancata comunicazione dell'avvio, che l'esito del procedimento non poteva essere diverso”, ma «onde evitare di gravare la p.a. di una probatio diabolica (quale sarebbe quella consistente nel dimostrare che ogni eventuale contributo partecipativo del privato non avrebbe mutato l'esito del procedimento), risulta preferibile interpretare la norma in esame nel senso che il privato non possa limitarsi a dolersi della mancata comunicazione di avvio, ma debba anche quantomeno indicare o allegare quali sono gli elementi conoscitivi che avrebbe introdotto nel procedimento ove avesse ricevuto la comunicazione”,* sicché *“solo dopo che il ricorrente ha adempiuto questo onere di allegazione (che la norma implicitamente pone a suo carico), la p.a. sarà gravata dal ben più consistente onere di dimostrare che, anche ove quegli elementi fossero stati valutati, il contenuto dispositivo del provvedimento non sarebbe mutato”* e che *“ove il privato si limiti a contestare la mancata comunicazione di avvio, senza nemmeno allegare le circostanze che intendeva sottoporre all'Amministrazione, il motivo con cui si lamenta la mancata comunicazione deve ritenersi inammissibile”* (Cons. St., sez. III, 12 maggio 2017 n. 2218).

L'atto gravato fonda la propria motivazione sulla violazione dell'art. 4 punto 3) del patto di integrità per *“mancata comunicazione”*, da parte della società, degli atti afferenti i *“mutati assetti societario e gestionale”*.

Detto elemento è stato oggetto delle osservazioni presentate in data 8 maggio 2019 dalla società nel corso del procedimento controverso, e quindi non rappresenta un elemento nuovo, potenzialmente idoneo a modificare la valutazione dell'Amministrazione. E ciò tanto più se si considera che assumono un ruolo ancillare le ulteriori (rispetto alla mancata comunicazione della variazione societaria) circostanze descritte nel provvedimento di revoca, quali le modalità di comunicazione delle informazioni, il richiamo al riscontro “generico” della società e al provvedimento di prevenzione del Tribunale di Trapani, oltre che al mancato avvio dei lavori.

L'onere di allegazione, da parte del privato, comporta che, se la domanda, basata sul motivo allegato, è infondata, il vizio di mancata comunicazione procedimentale non rileva perché la comunicazione, ove effettuata, comunque non avrebbe potuto condurre all'adozione di un provvedimento diverso da quello in concreto adottato (Cons. St., sez. VI, 4 marzo 2015 n. 1060).

Considerato la qualificazione dell'atto impugnato e rilevato che il medesimo si è fondato principalmente sulla violazione dell'art. 4 punto 3) del Patto di integrità, sul quale la società appellante ha comunque interloquuto, non si rinviene pertanto il motivo di ritenere che l'atto di avvio vizi il procedimento al punto da determinare l'annullamento del provvedimento conclusivo.

11.4. La censura non è quindi meritevole di accoglimento.

12. Con il secondo motivo l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar ha ritenuto infondato il primo motivo del ricorso introduttivo, con il quale è stato criticato l'atto di avvio del procedimento di revoca dell'autorizzazione unica e il provvedimento conclusivo per non avere indicato compiutamente il motivo di interesse pubblico che ha costituito la ragione dell'atto gravato.

12.1. In ragione della qualificazione del provvedimento qui impugnato in termini che non possono essere ricompresi nella categoria di cui all'art. 21-*quinquies* della legge n. 241 del 1990, si rileva che il richiamo ai sopravvenuti motivi di



interesse pubblico contenuto nell'atto di avvio del procedimento, oltre che all'art. 21-quinquies della legge n. 241 del 1990, è inconferente.

L'elemento determinante, ai fini del rispetto del contraddittorio, è infatti costituito dalla comunicazione della prospettata violazione dell'art. 3 del protocollo di legalità, la cui asserita genericità si è già visto sopra non avere comportato un impedimento allo svolgimento delle prerogative difensive da parte di -OMISSIS-.

Né ha costituito impedimento al dispiegarsi della partecipazione al procedimento da parte della società la circostanza che l'atto di avvio faccia riferimento alla revoca in autotutela e ai motivi di interesse pubblico, il cui richiamo è al più teso a sollecitare il contraddittorio su un aspetto che sarebbe poi risultato ininfluenza rispetto alla decisione finale, in quanto la qualificazione giuridica del procedimento e dell'atto non è di per sé decisiva, rilevando piuttosto le facoltà concretamente riconosciute al privato, nel caso di specie non lese da detta qualificazione.

Il contenuto della comunicazione di inizio del procedimento non ha quindi portata invalidante rispetto alla (il)legittimità del provvedimento conclusivo.

12.2. La censura non è quindi meritevole di accoglimento.

13. Con ulteriore motivo l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar ha ritenuto infondati i motivi aggiunti. In particolare la società ha affermato di non aver violato l'art. 3 del Protocollo di legalità nella parte in cui prevede che si debba *“comunicare ogni variazione delle informazioni riportate nei certificati camerali concernenti la compagine sociale”* avendo portato a conoscenza dell'Assessorato la variazione della compagine sociale in data 4 ottobre 2018 e non essendo dovuta una comunicazione preventiva, né prescritta una specifica modalità di rendere la dichiarazione.

13.1. Con successivo motivo (il quinto) l'appellante ha richiamato il disposto dell'art. 5 comma 6 del d.P.R.S. n. 48 del 2012, che prevede il potere di revoca in caso di inadempimento del protocollo di legalità, affermando di avere sottoscritto il patto di integrità e di averlo rispettato.

13.2. Con ulteriore motivo (il sesto) l'appellante ha dedotto che il Protocollo di Legalità contiene un obbligo comunicativo *“ma oltre alla forma c'è (dovrebbe esserci) la sostanza, ossia la ratio della previsione che è appunto quella di evitare la non trasparenza in punto di titolarità delle attività autorizzate”* e la Società ha comunicato la nuova proprietà con ciò consentendo, nello spirito del Protocollo, l'effettuazione dei conseguenti e (dovuti) controlli. In tal senso la sentenza impugnata sarebbe anche priva di motivazione e contraddittoria equiparando una comunicazione non adeguata a una violazione dell'obbligo comunicativo.

In ogni caso l'appellante ha dedotto la violazione del principio di buon andamento e di soccorso istruttorio e la violazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza, e di gradualità della sanzione amministrativa.

13.3. Il Collegio osserva quanto segue in relazione ai suddetti motivi di appello.

Come già illustrato sopra il provvedimento gravato è fondato essenzialmente sulla violazione dell'art. 4 n. 3) del Patto di integrità, che impone di comunicare le variazioni societarie all'Assessorato, essendo imputato all'appellante di non avere reso detta comunicazione (mentre risulta recessivo il profilo delle modalità operative con cui la comunicazione è stata resa).

La società ha addotto di aver reso la comunicazione in ordine alla variazione societaria (definita dall'appellante come passaggio della titolarità dal Sig. -OMISSIS- alla -OMISSIS- avvenuta nel mese di luglio 2018) e di averla portata a conoscenza dell'Assessorato Energia in data 4 ottobre 2018.

Con nota 4 ottobre 2018 -OMISSIS- ha comunicato all'Assessorato regionale che le opere di cui all'autorizzazione unica sarebbero state realizzate da -OMISSIS-

Nell'ambito di detta comunicazione è riferito che *“sia la società -OMISSIS- che la società progetto -OMISSIS- Srl risultano allo stato attuale di proprietà della -OMISSIS- r. e -OMISSIS- pertanto la presente vale come dichiarazione di esecuzione diretta delle opere”*.

La dichiarazione in essa inserita, relativa all'attuale proprietà di -OMISSIS-, non è invece adeguata a consentire al destinatario pubblico di apprezzare la variazione societaria intervenuta.

Detta comunicazione è evidentemente resa ad altri fini, cioè ad adempiere obblighi comunicativi relativi all'esecuzione delle opere, richiamando quindi l'attenzione dell'Amministrazione sul punto.

Nel contenuto essa non contiene alcun riferimento a un'intervenuta modificazione della compagine sociale, e in particolare all'esplicitazione dei termini soggettivi dell'atto e dei legali rappresentanti, oltre che alla tempistica e alla modalità di detto trasferimento, che costituisce invece l'oggetto dell'obbligo informativo la cui violazione ha determinato l'adozione dell'atto gravato.

Piuttosto, nel provvedimento impugnato è precisata la proprietà di due società, -OMISSIS- (esecutrice delle opere) e -OMISSIS- (titolare dell'autorizzazione unica), non solo dell'appellante, e la titolarità delle medesime è riferita essere di -OMISSIS- r. e -OMISSIS- (non meglio circostanziata), ma ciò al precipuo fine di rappresentare che l'esecuzione delle opere debba intendersi come esecuzione diretta, in ragione del fatto che la società madre di entrambe sarebbe la medesima. A tale ultimo proposito neppure può escludersi, considerata la finalità della comunicazione in esame, che la comunicazione, per come formulata, possa essere interpretata nel senso che il riferimento alla -OMISSIS- debba intendersi in termini di società *holding*, senza specificazione dei passaggi societari inferiori (compatibilmente quindi con una permanenza di titolarità diretta di -OMISSIS- da parte del precedente proprietario).

La mera informazione sulla circostanza dell'attuale proprietà della società che avrebbe realizzato le opere e della stessa - OMISSIS- non ha quindi raggiunto il suo scopo, non rendendo partecipe l'Amministrazione delle intervenute variazioni delle *“informazioni riportate nei certificati camerali concernenti la compagine sociale”*

Del resto, la *ratio* dello strumento dei patti di integrità o dei protocolli di legalità è proprio quella di favorire l'adozione - da parte degli operatori economici - di comportamenti trasparenti nei confronti dell'Amministrazione pubblica, ritenendo che la chiarezza e la semplicità delle informazioni e dei rapporti costituiscano di per sé un antidoto al proliferare di fenomeni illeciti e, in particolare, del pericolo di infiltrazione mafiose. E in ciò si rinviene la ragione della rilevanza che assume la comunicazione di alcune informazioni nell'ambito del patto di integrità: la *ratio* risiede nella convinzione che il fenomeno mafioso possa meglio proliferare in un ambito connotato da opacità, laddove invece la chiarezza costituisce un anticipato antidoto al dispiegarsi di condotte potenzialmente esposte a rischio criminale.

Nel caso di specie la comunicazione 4 ottobre 2018 difetta proprio di trasparenza, nel senso che non rende chiaramente la notizia dell'intervenuta variazione societaria.

La *“variazione della compagine sociale”* (come la definisce la stessa società ricorrente) del luglio 2018, pertanto, non ha formato oggetto di comunicazione ai sensi dell'art. 3 del protocollo di legalità (ovvero dell'art. 4, punto 3, del patto di integrità), nei termini sopra richiamati.

Ciò costituisce una violazione del protocollo di legalità (e del patto di integrità), risultando ostativa a un'efficace attivazione dei controlli da parte dell'Amministrazione: nel senso che se l'Amministrazione non è messa nelle condizioni di comprendere che viene comunicata una variazione dell'assetto proprietario, non vi è ragione perché attivi le verifiche in tal senso. Né, in ragione di ciò, si può pretendere che essa attivi il meccanismo del soccorso istruttorio. A ciò osta proprio l'assenza di una comunicazione idonea a veicolare la notizia dell'intervenuta modificazione societaria (che con il soccorso istruttorio si vorrebbe meglio appurare).

Nondimeno è la violazione in sé dell'obbligo comunicativo a rilevare ai fini dell'esercizio del potere di cui all'art. 5 del patto di integrità, considerato il tenore letterale del medesimo, che trova la propria fonte nell'art. 5 comma 6 del d.P.R.S. n. 48/2012, che intesta all'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità il potere di revocare i provvedimenti autorizzativi in caso di inosservanza da parte degli interessati degli specifici obblighi assunti ai sensi del comma 9 del presente articolo (riferiti proprio all'art. 3 del Protocollo di legalità).

Proprio in ragione della formulazione letterale del patto di integrità, che stabilisce espressamente l'impegno della società a *“comunicare ogni variazione delle informazioni riportate nei certificati camerali concernenti la compagine sociale”* (art. 4 n. 3), prevedendo, nel caso di mancato rispetto degli impegni assunti, che l'Assessorato dell'energia e dei servizi di pubblica utilità *“revocherà il provvedimento de quo di cui il presente Patto forma parte integrante”* (art. 5), impedisce, in assenza di impugnazione del medesimo, di poter intervenire sul dettato prescrittivo in funzione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza.

Né depone in senso contrario (all'accertamento della violazione del patto di integrità) la circostanza che l'Amministrazione, in un successivo riscontro, nulla abbia detto sul punto, testimoniando piuttosto che la parte pubblica ha inteso la comunicazione ricevuta come attinente all'esecuzione delle opere, non alla modifica della compagine sociale di -OMISSIS-.

13.4. Le censure scrutinate non sono pertanto meritevoli di accoglimento.

14. Con ulteriore motivo l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar ha ritenuto infondato il terzo motivo del ricorso introduttivo. Con esso è stata criticata la considerazione (contenuta nell'atto gravato) in forza della quale il fatto che la società abbia interposto ricorso giurisdizionale al Tar avverso la comunicazione di avvio del procedimento di revoca e del provvedimento di sospensione dell'efficacia dell'autorizzazione le avrebbe precluso la possibilità di vedere accolte le proprie controdeduzioni in via amministrativa.

14.1. Detta censura, essendo strumentale alla valutazione delle ragioni addotte al fine di supportare un diverso tipo di determinazione finale dell'Amministrazione, rimane assorbita dall'infondatezza nel merito dei motivi di ricorso di carattere sostanziale.

15. E' assorbito altresì l'ulteriore motivo, con il quale l'appellante ha dedotto l'erroneità del riferimento, contenuto nel provvedimento gravato, al mancato avvio dei lavori di esecuzione delle opere: essendo il provvedimento plurimotivato (e comunque principalmente fondato, come sopra visto sulla violazione del patto di integrità) l'infondatezza delle censure sopra scrutinate rende superflua la valutazione della correttezza dell'affermazione circa l'avvenuto, o meno, avvio dei lavori.

16. In conclusione, l'appello deve essere respinto, con conseguente conferma della sentenza impugnata.

La peculiarità della vicenda nel suo insieme giustifica la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

(Omissis)