

Diniego dell'autorizzazione unica per un impianto a biomassa

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I 30 agosto 2021, n. 1331 - Scafuri, pres.; Palma, est. - Energie Verdi Trinitapoli S.r.l. (avv.ti Ferreri e Operamolla) c. Regione Puglia (avv. Liberti).

Ambiente - Diniego dell'autorizzazione unica per la costruzione di un impianto a biomassa.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso introduttivo, notificato in data 9.10.15 e depositato il successivo 20.10.2015, la Energie Verdi Trinitapoli S.r.l. ha impugnato il diniego meglio in epigrafe indicato opposto dalla Regione Puglia alla sua istanza finalizzata ad ottenere l'autorizzazione unica per la costruzione di un impianto a biomassa nel Comune di Trinitapoli, istando altresì per il risarcimento dei danni da attività provvedimento illegittima e comunque da ritardo procedimentale.

2. Espone parte ricorrente:

- di aver presentato in data 12.3.2009 istanza ai sensi del Dlgs 387/2003 per la costruzione e l'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili "Olio Vegetale Crudo" nel Comune di Trinitapoli e di potenza prevista pari a 56 MW;

- che a seguito del deposito della richiesta documentazione integrativa (in data 22.10.2009), la Regione Puglia avviava il procedimento e convocava la relativa conferenza di servizi, durante la quale (in data 12.7.10) il Comune di Trinitapoli e l'Arpa Puglia formulavano parere sfavorevole in relazione al progetto presentato dalla ricorrente, in particolare evidenziando la necessità di assoggettare il progetto ad autorizzazione ambientale integrata;

- che l'anzidetto procedimento si concludeva con il diniego di autorizzazione unica del 30.9.2010, avendo l'Amministrazione ritenuto non osservato nella fattispecie il requisito previsto dall'art. 2 co. 4 della L.R.31/2008 in materia di requisiti di filiera corta degli impianti a biomassa in zona agricola;

- che conseguentemente la provincia BAT archiviava, con nota del 17.11.10, il procedimento relativo alla valutazione di impatto ambientale e all'AIA.

3. Precisa inoltre l'odierna istante:

- che con sentenza n. 472/2015, a seguito della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 2 co. 4 della LR 31/2008, il Tar Bari annullava il primo diniego di autorizzazione unica;

- che, per l'effetto, con nota del 2.4.2015, la Regione Puglia riattivava il procedimento autorizzatorio invitando la ricorrente a trasferire sul portale telematico dedicato l'intero progetto e la documentazione a corredo al fine di ottemperare alle prescrizioni contenute nella sopravvenuta delibera di Giunta regionale n. 3029 del 2010;

- che la ricorrente si opponeva all'applicazione del nuovo atto giuntale (contestando l'onerosità degli adempimenti ivi previsti), istando affinché in esecuzione della sentenza del Tar Puglia n. 472/2015 fosse applicata esclusivamente la disciplina vigente all'epoca del deposito della domanda di autorizzazione risalente al 2009;

- che, tuttavia, seguiva a tale richiesta un nuovo provvedimento reiettivo, preceduto da preavviso di rigetto, motivato dalla Regione Puglia in relazione all'inosservanza dell'obbligo di trasferimento sul portale telematico del progetto e dei relativi allegati documentali, comportamento che i competenti Uffici della Regione Puglia hanno ritenuto espressione di "una manifesta mancanza di interesse o di collaboratività dell'istante".

4. Avverso l'atto da ultimo indicato insorge a mezzo dell'odierna impugnativa la società istante formulando i seguenti motivi di ricorso: *1) Violazione della sentenza del Tar Puglia n. 472 del 2015 e delibera di giunta regionale n. 3029 del 2010-Violazione art. 12, co. 4, D.lgs n. 387 del 2003 e conseguenziale inosservanza del termine di conclusione del procedimento; 2. Irrealizzabilità nel 2015 dell'impianto produttivo per le mutate condizioni tecnico-economico-giuridiche.*

5. La ricorrente ha altresì chiesto condannarsi l'Amministrazione regionale al risarcimento dei danni causati sia dal ritardo nella conclusione del procedimento sia degli atti illegittimi impugnati, motivando la domanda in ragione del tempo trascorso e delle mutate condizioni tecnico-giuridiche dell'impianto, divenuto, a suo dire, antieconomico e quindi non più realizzabile.

6. Si è costituita la Regione Puglia per resistere all'impugnativa deducendo l'infondatezza del gravame.

7. In data 21.12.20 parte ricorrente ha depositato tempestiva istanza ex art. 82 cod. proc. amm.

8. Nell'approssimarsi della trattazione del merito, le parti hanno depositato memorie difensive ex art. 73 cod. proc. amm.

9. All'udienza pubblica del 24.3.21, tenutasi da remoto, sentiti i difensori delle parti presenti ai sensi dell'art. 4 del DL 28/20, la causa è stata trattenuta in decisione.

10. Il ricorso è infondato e va respinto.

11. Effettivamente rileva in senso ostativo al rilascio dell'autorizzazione unica il mancato adeguamento da parte della



società ricorrente dell'istanza alle prescrizioni operative rinvenienti dalla sopravvenuta deliberazione di GR n. 3029/2010 (pubblicata in BURP n. 14/2011) che ha imposto la gestione su portale telematico dedicato del procedimento di autorizzazione unica.

12. A tal riguardo, la motivazione del gravato provvedimento precisa che il doveroso assoggettamento dell'istanza alla nuova disciplina regolamentare discende dalla mancanza del benessere rilasciato dal Gestore di Rete –Terna spa- sulle opere elettriche di connessione alla RTN dell'impianto, nonché dall'assenza del parere ambientale integrato VIA-AIA indispensabile ai sensi del d.lgs 152 del 2006, documentazione, invero, necessaria ai fini della procedibilità dell'istanza (art. 3 DGR 3029/2010).

13. Difatti, la “disciplina transitoria” (punto 7.1. della DGR 3029/2010), pur prevedendo l'applicazione delle prescrizioni della DGR 3029/2010 (come dedotto da parte ricorrente) ai procedimenti in corso al momento della sua entrata in vigore, ai sensi dell'articolo 12, comma 10, del D. Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, fa comunque “salvo quanto previsto al punto 7.2.” dell'anzidetto atto giuntale, prescrizione, quest'ultima, secondo cui i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del nuovo deliberato regionale sono conclusi ai sensi della previgente normativa (id est, DGR n. 35 del 23 gennaio 2007) solo qualora riferiti a progetti completi della soluzione di connessione di cui al punto 2.2, lettera m) e per i quali siano intervenuti i pareri ambientali prescritti.

14. Ora, posto che il procedimento attivato dalla ricorrente, come prescritto dal punto 7.2 cit, ben poteva essere considerato dall'Amministrazione procedente “in corso alla data di entrata in vigore della DGR 3029/2010” (stante l'efficacia retroattiva dell'annullamento del provvedimento di archiviazione disposto dal Tar Bari con sentenza 472/2015), è rimasto incontestato in giudizio che il progetto presentato dalla ricorrente era carente della soluzione di connessione e dei prescritti pareri ambientali.

15. Sicchè l'istanza presentata da parte ricorrente è stata correttamente ritenuta assoggettata alla disciplina della DGR 3029/2010 in forza dell'antescritto regime transitorio, tenuto nondimeno conto, più in generale, che la P.A. è tenuta ad applicare la normativa in vigore al momento dell'adozione del provvedimento definitivo, ancorché sopravvenuta, e non già quella in vigore al momento dell'avvio del procedimento, salvo che espresse disposizioni normative stabiliscano diversamente (cfr. Consiglio di Stato sez. V, 23/10/2014, n.5249).

16. Né può ritenersi ostativa a tale conclusione la sentenza del Tar Bari n. 472/2015 invocata da parte ricorrente.

17. La decisione da ultimo citata, invero, ha ritenuto illegittimo il primo diniego di autorizzazione unica opposto dalla Regione Puglia sull'istanza del 2009 sul presupposto della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2 co. 4 LR 31/2008 (sentenza Corte Cost. 166/2014) sulla quale detto provvedimento si fondava, precisando altresì che “*Resta comunque salvo il potere dell'Amministrazione di valutare l'originaria istanza della società ricorrente alla luce della normativa ratione temporis applicabile, depurata dalla disposizione regionale dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 166/2014*”.

18. La sentenza n. 472/2015, tuttavia, si limita a declinare, nella sua parte motiva, il principio della rilevanza della dichiarazione di illegittimità costituzionale nei processi in corso, laddove non si siano prodotti effetti irreversibili, precisando che pur non essendovi travolgimento automatico del provvedimento per effetto del venir meno della norma a monte (trattandosi di illegittimità derivata dell'atto applicativo e non già di sua inesistenza o nullità), “*non è onere della parte ricorrente proporre motivi aggiunti per dedurre il vizio sopravvenuto quante volte la stessa nel ricorso introduttivo, attraverso uno o più motivi specifici, abbia fatto venire in rilievo la norma in questione, ancorché non sotto il profilo di una sua illegittimità costituzionale*” (Tar Bari sentenza n. 472/2015).

19. In tal guisa la precisazione posta a chiusura della predetta sentenza (“*Resta comunque salvo il potere dell'Amministrazione di valutare l'originaria istanza della società ricorrente alla luce della normativa ratione temporis applicabile, depurata dalla disposizione regionale dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 166/2014*”) si limita, nel caso di riedizione del potere, ad inibire l'applicabilità della sola disposizione regionale dichiarata incostituzionale, con ciò non incidendo sull'operatività del nuovo atto adottato dalla Giunta regionale pugliese il 30 dicembre 2010 (delibera n. 3029) che, in applicazione dell'art. 12, comma 10, del D.L.vo 387 del 2003, ha espressamente adeguato la disciplina del procedimento unico di autorizzazione al fine di conformare il procedimento regionale a quanto previsto dalle “Linee Guida Nazionali” emanate dal Ministero Sviluppo Economico con il D.M. 10 settembre 2010.

20. Ciò posto non è comunque provata l'eccessiva difficoltà o onerosità degli adempimenti necessari per la digitalizzazione dei procedimenti autorizzatori, cui peraltro molti altri operatori si sono adeguati, specie in considerazione del fatto che in base alle Istruzioni tecniche formulate in relazione alla DGR 3029/2010 i documenti ed elaborati già prodotti in cartaceo dalle società proponenti devono essere semplicemente digitalizzati e caricati sul portale regionale.

21. La legittimità degli atti gravati esclude, poi, ogni configurabilità di un danno risarcibile, anche da ritardo procedimentale la cui esistenza non può essere desunta in modo automatico per effetto del mancato rispetto dei termini previsti per il procedimento oggetto di causa e soggiace invece alla puntuale dimostrazione – assente nel caso di specie – dell'esistenza dei presupposti indicati nell'art. 2043 c.c., al cui schema generale va in ogni caso ricondotta la pretesa risarcitoria relativa al danno da ritardo, con conseguente applicazione rigorosa del principio dell'onere della prova in capo al danneggiato circa la sussistenza di tutti i presupposti oggettivi e soggettivi dell'illecito.

22. Al riguardo, invero, sia sufficiente osservare che premesso che l'Amministrazione è tenuta in forza del principio di

legalità a dare applicazione alle leggi vigenti ancorché sospettate di incostituzionalità (in termini, T.A.R. Firenze, sez. II, 25/06/2018, n.899), è rimasta meramente asserita e non provata la dedotta possibilità per la ricorrente di ultimare l'impianto nel 2010 tenuto conto, come anzidetto, dell'incompletezza della domanda, della complessità, del costo elevato della centrale termica e delle dimensioni e potenza progettate.

23. Non rileva, quindi, - nel senso che non è imputabile all'Amministrazione convenuta - che le contribuzioni comunitarie e gli incentivi previsti per l'intervento non fossero più vigenti o fossero mutati nel tempo (cfr. in particolare, il prezzo dei certificati verdi), ovvero che si fosse verificato un innalzamento del costo del combustibile, trattandosi, peraltro, di circostanze connesse alle ordinarie dinamiche di mercato.

24. Dunque, la ricorrente ha deciso di non dare seguito al progetto presentato sulla base di una autonoma valutazione di "convenienza" ed in riferimento ad un progetto comunque incompleto.

L'istanza, invero, - come anzidetto - era priva della soluzione di connessione, essendo stato previsto da Terna spa, in ordine alle opere di connessione, un collegamento dell'impianto in antenna alla futura stazione elettrica della RTN sulla linea 380/KW Foggia- Bari, cfr. sul punto il provvedimento impugnato non contraddetto dalla consulenza tecnica di parte). Mancavano, inoltre, i prescritti pareri ambientali.

25. Ne consegue che l'incostituzionalità della norma regionale e, soprattutto, le sopravvenienze normative (DGR 3029/2010), di per sé non impeditive della realizzazione del progetto al quale l'istanza era preordinata, non hanno determinato alcuna lesione dell'aspettativa sostanziale sottesa alla domanda presentata all'Amministrazione, in quanto la stessa non avrebbe potuto, per le ragioni anzidette, essere comunque soddisfatta se l'Amministrazione avesse ottemperato per tempo.

26. Alla luce delle superiori considerazioni il ricorso deve integralmente essere respinto siccome infondato.

27. La dinamica procedimentale complessivamente valutata consente nondimeno l'integrale compensazione delle spese di lite.

(Omissis)