

# Illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione a fronte dell'istanza di valutazione di impatto ambientale ai fini del rilascio del Provvedimento autorizzatorio unico regionale relativo alla costruzione e l'esercizio di un impianto fotovoltaico

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 19 maggio 2022, n. 1384 - Savasta, pres.; Dato, est. - Solar Italy XIII S.r.l. (avv. Sticchi Damiani) c. Assessorato Regionale Territorio e Ambiente (Avv. distr. Stato) ed a.

**Ambiente - Illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione a fronte dell'istanza di valutazione di impatto ambientale ai fini del rilascio del Provvedimento autorizzatorio unico regionale relativo alla costruzione e l'esercizio di un impianto fotovoltaico.**

(*Omissis*)

FATTO

1. Con ricorso notificato in data 8 febbraio 2022 e depositato in data 9 febbraio 2022 la società ricorrente ha rappresentato quanto segue.

Con istanza protocollata in data 20 luglio 2020, l'esponente ha chiesto l'attivazione dell'*iter* volto al rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale ai sensi dell'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006, relativo alla costruzione e l'esercizio di un impianto fotovoltaico, di potenza pari a 5.788,64 kW, da realizzare in area agricola nel Comune di Vittoria, secondo tecnologia agro-solare.

Con nota prot. 42328 del 24 luglio 2020, l'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente - in qualità di Autorità Unica Ambientale ai sensi della D.G.R. n. 48/2015 - ha comunicato la procedibilità dell'istanza, informando tutti gli enti potenzialmente interessati dell'avvenuta pubblicazione della documentazione ai sensi dell'art. 27-bis, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006.

Con successiva nota prot. 65801 del 10 novembre 2020 il medesimo Assessorato Regionale, preso atto della assenza di richieste di integrazione da parte degli enti coinvolti, ha comunicato l'intervenuta pubblicazione del progetto ai sensi dell'art. 27-bis, comma 4, del d.lgs. n. 152/2006, con conseguente decorrenza del termine di 60 giorni per eventuali osservazioni del pubblico.

A partire da tale momento, e nonostante non siano pervenute osservazioni da parte del pubblico, l'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente ha omesso di indire la conferenza dei servizi.

Nelle more, sono pervenuti tutti pareri positivi da parte degli enti coinvolti:

- la nota prot. 6413 del 2 settembre 2020 con cui la Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Ragusa ha espresso il proprio nulla osta alla realizzazione del progetto;

- la nota prot. 7431 del 29 luglio 2021, con cui la predetta Soprintendenza ha ribadito il proprio nulla osta all'esecuzione del Progetto sulla base della VIARCH presentata;

- la nota prot. 28027 del 15 luglio 2021, con cui il Comune di Vittoria ha espresso il proprio parere favorevole alla realizzazione del Progetto, anche alla luce delle misure compensative proposte.

1.1. Si sono costituiti in giudizio l'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente e l'Assessorato Regionale Energia e Servizi di Pubblica Utilità.

1.2. Con memoria depositata - unitamente a corredo documentale - in data 13 aprile 2022 l'Assessorato Regionale Energia e Servizi di Pubblica Utilità ha rilevato che essendo stata nelle more convocata la conferenza di servizi per l'adozione del provvedimento finale in ordine all'istanza *de qua* ed essendo già fissata (a seguito di richiesta di un termine formulata dall'impresa) la riunione per il 17 maggio 2022, è in atto mancante il presupposto per l'accoglimento del ricorso avverso la pretesa inerzia della P.A.; l'Amministrazione resistente ha concluso chiedendo all'adito Tribunale di dichiarare il difetto di legittimazione passiva del medesimo Assessorato Regionale Energia e Servizi di Pubblica Utilità.

1.3. Con note di passaggio in decisione depositate in data 22 aprile 2022 la società ricorrente, nel richiamare il contenuto del ricorso, ha chiesto il passaggio in decisione della causa al fine dell'accertamento della fondatezza delle doglianze ivi sollevate, all'uopo insistendo per la condanna della controparte al pagamento di spese ed onorari di giudizio.

1.4. Alla camera di consiglio del giorno 27 aprile 2022, presente l'Avvocatura erariale per l'Amministrazione regionale resistente, come da verbale, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. La parte ricorrente ha richiamato la giurisprudenza amministrativa circa il carattere perentorio dei termini previsti dall'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006 e si è soffermata sull'illegittimità dell'inerzia serbata dalle Amministrazioni intimare

atteso che risulta ancora pendente un procedimento avviato a luglio 2020 inerente alla realizzazione ed esercizio di un impianto di interesse pubblico che consente di rispettare gli obiettivi di produzione di energia rinnovabili stabiliti a livello euro-unitario.

Per la deducente, l'obbligo di avviare e concludere il procedimento di che trattasi discende anzitutto dall'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006 (all'uopo l'esponente ha richiamato la giurisprudenza costituzionale sulla centralità dell'*iter* amministrativo *de quo* ai fini della realizzazione degli impianti in questione).

Inoltre, per la deducente, l'illegittimità dell'inerzia dell'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente emerge anche dalla violazione della pertinente disciplina regionale: in particolare, la direttiva 295/2019 prevede che "completata la fase di consultazione [...] l'Ufficio, entro 10 giorni, indice e convoca la Conferenza dei Servizi, che si svolge in modalità sincrona secondo il disposto dell'articolo 14-ter della legge 241/90".

Sempre per l'esponente, inoltre, l'obbligo di avviare (e poi concludere) il procedimento discende dai principi generali dell'azione amministrativa e positivizzati, sul piano interno, dall'art. 2 della legge n. 241/1990; nel caso di specie, ha osservato la società ricorrente, risulta evidente l'illegittimità dell'inerzia dell'Amministrazione tanto più a fronte del fatto che nel corso dell'*iter* sono pervenuti solo pareri positivi (anche da parte della Soprintendenza) nonché per l'interesse pubblico sotteso alla realizzazione del progetto.

Per l'esponente, l'obbligo di provvedere discende anche dal particolare *favor* che informa la materia *de qua*: in particolare, la normativa euro-unitaria prevede espressamente la semplificazione, a tutti i livelli, dei procedimenti amministrativi propedeutici alla realizzazione di impianti in questione (all'uopo la parte ricorrente ha richiamato la giurisprudenza costituzionale e amministrativa).

Inoltre, ha osservato la parte ricorrente, la realizzazione di impianti fotovoltaici costituisce il principale strumento per il raggiungimento degli obiettivi euro-unitari e statali in materia di riduzione delle fonti inquinanti di approvvigionamento energetico; peraltro, nel caso di specie viene in rilievo un impianto agro-voltaico oggetto di un espresso *favor* per effetto del PNRR recentemente approvato dal Governo.

La parte ricorrente ha quindi richiamato la giurisprudenza del Tribunale adito, che si è già espressa nel senso dell'illegittimità dell'inerzia con conseguente condanna dell'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente ad esitare l'istanza medesima, mediante conclusione del relativo procedimento con provvedimento espresso, assegnando un termine e con nomina di un commissario *ad acta* per il caso di perdurante inerzia.

In conclusione, l'esponente ha chiesto al Tribunale adito di accogliere il ricorso e per l'effetto di:

- accertare e dichiarare l'illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione a fronte dell'istanza presentata;
- condannare l'Amministrazione a indire e convocare la conferenza dei servizi nonché a concludere il procedimento previsto dall'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006 con il rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale in favore della società ricorrente;
- nominare sin d'ora un commissario *ad acta* ex art. 117, comma 3, c.p.a. che provveda in luogo dell'Amministrazione nell'ipotesi di futuri inadempimenti.

2. Con memoria depositata - unitamente a corredo documentale - in data 13 aprile 2022 l'Assessorato Regionale Energia e Servizi di Pubblica Utilità ha osservato che con nota prot. n. 0019604 del 24 marzo 2022 il Servizio 1 "Autorizzazioni e Valutazioni Ambientali", nell'ambito del procedimento per il rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale ex art. 27-bis del D.lgs. n. 152/2006 e ss. mm. ii. riguardante la realizzazione e l'esercizio del progetto in questione, ha indetto conferenza di servizi da effettuarsi, secondo quanto previsto dal comma 7 dello stesso articolo, in forma simultanea e in modalità sincrona ai sensi degli artt. 19 e 19-bis della legge regionale n. 7/2019 e ss. mm. ii., e ha fissato la prima riunione per il giorno 1 aprile 2022 alle ore 10:00 esclusivamente in via telematica.

Ha evidenziato il medesimo Assessorato che in data 1 aprile 2022 si è quindi tenuta la succitata riunione che, come risulta dal relativo verbale, si è conclusa come segue: "Si accoglie la richiesta della Ditta proponente e si concede un termine di 10 (dieci) giorni dalla notifica del presente verbale, per trasmettere la documentazione integrativa al fine di acquisire il parere di competenza dell'Ufficio del Genio Civile di Ragusa, e della Società Snam Rete Gas. Pertanto, i lavori della seconda Conferenza di Servizi vengono aggiornati al 17 maggio 2022, la cui data sarà in ogni caso notificata in uno al verbale dell'odierna Conferenza di Servizi"; quindi, con nota prot. n. 222822 del 5 aprile 2022 il Servizio 1 ha notificato alla ditta proponente e a tutti gli Enti coinvolti il "verbale prima Conferenza di Servizi istruttoria del 1 aprile 2022" e la convocazione della seconda conferenza per il giorno 17 maggio 2022.

Per l'Amministrazione resistente, da quanto sopra evidenziato risulta che, essendo stata convocata la conferenza di servizi per l'adozione del provvedimento finale in ordine all'istanza *de qua* ed essendo già fissata (a seguito di richiesta di un termine formulata dall'impresa) la prossima riunione per il 17 maggio p.v., è in atto mancante il presupposto per l'accoglimento del ricorso avverso la pretesa inerzia della P.A..

L'Amministrazione resistente ha concluso chiedendo all'adito Tribunale di dichiarare il difetto di legittimazione passiva dell'Assessorato Energia e Servizi di Pubblica Utilità.

3. Il Collegio ritiene, in via preliminare, che la chiesta declaratoria del difetto di legittimazione passiva dell'Assessorato Regionale Energia e Servizi di Pubblica Utilità non meriti di essere accolta, posto che dall'epigrafe dell'atto introduttivo del giudizio si ricava che la notificazione dello stesso è avvenuta al predetto Assessorato (nonché alla Presidenza della

Regione Siciliana e della Commissione Tecnica Specialistica per le autorizzazioni ambientali di competenza regionale) per mera notizia della proposizione del ricorso, con ciò palesandosi che per la stessa società ricorrente unico soggetto passivamente legittimato è l'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente.

4. Il ricorso merita di essere accolto ai sensi e nei limiti in appresso specificati.

4.1. In termini generali, il Collegio osserva che per costante orientamento (cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 2 novembre 2021, n. 3257 ed ivi precedenti giurisprudenziali), il ricorso *contra silentium* deve essere diretto ad accertare la violazione dell'obbligo dell'Amministrazione di provvedere su un'istanza del privato volta a sollecitare l'esercizio di un pubblico potere, ed esso risulta esperibile in presenza di un obbligo di provvedere nei confronti del richiedente rispetto al quale l'Amministrazione sia rimasta inerte; di conseguenza, si può configurare un silenzio inadempimento da parte dell'Amministrazione tutte le volte in cui la stessa viola tale obbligo a prescindere dal contenuto discrezionale o meno del provvedimento.

Scopo del ricorso è ottenere un provvedimento esplicito, che elimini lo stato di inerzia e assicuri al privato una decisione che investa la fondatezza o meno della sua pretesa, non potendo a tal fine ritenersi soddisfatti atti endoprocedimentali meramente preparatori.

L'obbligo di provvedere sulla istanza del privato sussiste sia nei casi previsti dalla legge, sia nelle ipotesi che discendono da principi generali, ovvero dalla peculiarità della fattispecie, e allorché ragioni di giustizia ovvero rapporti esistenti tra Amministrazioni ed amministrati impongano l'adozione di un provvedimento, soprattutto al fine di consentire all'interessato di adire la giurisdizione per la tutela delle proprie ragioni.

E' stato precisato, in altri termini, che si configura un silenzio inadempimento tutte le volte in cui l'Amministrazione contravvenga ad un preciso obbligo di provvedere, derivante da una norma di legge, di regolamento o di un atto amministrativo, ovvero dai principi informatori dell'azione amministrativa, quando in particolari fattispecie ragioni di giustizia e di equità impongano l'adozione di un provvedimento.

Inoltre, va rinvenuto l'obbligo di provvedere non solo in tutti i casi in cui il diritto di iniziativa procedimentale sia accordato da espresse disposizioni di legge, ma anche allorché l'interessato sia, più in generale, titolare di un interesse differenziato e qualificato a un bene della vita per il cui conseguimento è necessario l'esercizio del potere amministrativo. Non va, altresì, obliterato l'insegnamento giurisprudenziale secondo cui, indipendentemente dall'esistenza di specifiche norme che impongano ai pubblici uffici di pronunciarsi su ogni istanza non palesemente abnorme dei privati, non può dubitarsi che, in regime di trasparenza e partecipazione, il relativo obbligo sussiste ogniqualvolta esigenze di giustizia sostanziale impongano l'adozione di un provvedimento espresso, in ossequio al dovere di correttezza e buona amministrazione (art. 97 Cost.), in rapporto al quale il privato vanta una legittima e qualificata aspettativa ad un'esplicita pronuncia, ove, comunque, all'autorità non sia affidata una mera facoltà, il cui esercizio sarebbe per definizione libero, ma una potestà, cioè l'esercizio obbligatorio di un potere in funzione della cura dell'interesse pubblico.

Alla luce di quanto sopra evidenziato il Collegio ritiene che nella vicenda in esame è senz'altro utilizzabile lo strumento dell'*actio contra silentium*, ai sensi degli artt. 31 e 117 cod. proc. amm., al fine di superare la situazione di illegittima inerzia dell'Amministrazione regionale resistente che, nonostante l'ampio lasso temporale trascorso dalla presentazione dell'istanza da parte della società ricorrente, non ha ancora concluso il procedimento in questione.

Sul punto va peraltro evidenziato che l'art. 27-bis, comma 8, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 prevede espressamente che "*Tutti i termini del procedimento 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*", perentorietà che non comporta esaurimento del potere di provvedere in assenza di un'espressa previsione sulla formazione di silenzio significativo (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II quater, 27 gennaio 2022, n. 941).

In altri termini, il superamento del termine di conclusione del procedimento non comporta, nel caso in decisione, la perenzione del procedimento né la consumazione del potere dell'Autorità procedente di definirlo con provvedimento espresso (cfr. T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 16 luglio 2020, n. 269).

4.2. L'eccezione frapposta dall'Amministrazione regionale resistente (in disparte la tardività del deposito della memoria e dei documenti in data 13 aprile 2022, ai sensi del combinato disposto degli artt. 87, comma 3, e 73, comma 1, cod. proc. amm.), secondo la quale essendo stata convocata la conferenza di servizi per l'adozione del provvedimento finale ed essendo già fissata (a seguito di richiesta di un termine formulata dall'impresa) la prossima riunione per il 17 maggio 2022, è in atto mancante il presupposto per l'accoglimento del ricorso avverso la pretesa inerzia della P.A., è priva di base.

Prescindendo dal rilievo che gli adempimenti richiamati dall'Amministrazione regionale resistente nella suddetta memoria sono stati posti in essere successivamente alla proposizione del gravame che occupa, come di recente evidenziato (cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 1 aprile 2022, n. 945) il ricorso contro il silenzio della Pubblica amministrazione si deve reputare estinto quando la Pubblica amministrazione adotti un provvedimento che interrompa la sua inerzia ed integri l'assolvimento dell'obbligo di concludere il procedimento, con definizione del procedimento attivato con l'istanza inevasa (arg. ex T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. III, 28 maggio 2018, n. 1196; T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 24 gennaio 2018, n. 493; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 25 giugno 2015, n. 654); in definitiva, solo l'emanazione di un provvedimento espresso (di accoglimento ovvero di rigetto), che concluda il procedimento avviato con l'istanza dell'interessato, può



determinare il soddisfacimento dell'interesse pretensivo azionato con la domanda giudiziale avverso il silenzio (cfr. T.R.G.A., sez. aut. Bolzano, 16 maggio 2019, n. 108).

Invero, la mancata emissione del provvedimento conclusivo, di accoglimento o di rigetto, della domanda realizza il presupposto sostanziale del silenzio-inadempimento, azionabile ai sensi dell'art. 117 cod. proc. amm. per violazione dell'obbligo di provvedere a fronte della richiesta del privato, ossia di adottare un provvedimento amministrativo autoritativo, in ossequio al precetto dell'art. 2, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 1 febbraio 2021, n. 653).

Nel caso che occupa, il procedimento attivato ad istanza di parte - si ribadisce, del 20 luglio 2020 - non può ancora ritenersi definito.

4.3. Dichiarata l'illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione regionale resistente sulla più volte richiamata istanza di parte, va ordinato all'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente di adottare - entro il termine di sessanta (60) giorni dalla comunicazione in via amministrativa, o dalla notificazione se anteriore, della presente sentenza - il provvedimento conclusivo del procedimento, con la precisazione che, a fronte della natura discrezionale del potere in questione, non è possibile definire il "come" l'Amministrazione medesima debba concludere il procedimento (dunque, impregiudicato il merito delle decisioni da adottare).

Invero, nei giudizi proposti avverso il silenzio della Pubblica Amministrazione è di norma precluso al Giudice amministrativo di accertare la fondatezza della pretesa fatta valere dall'istante, sostituendosi in tal modo all'Amministrazione e esercitando una giurisdizione di merito di cui egli non è titolare in materia; può infatti dichiarare l'accoglibilità dell'istanza solo nei casi di manifesta fondatezza, quando cioè sono richiesti provvedimenti amministrativi dovuti o vincolati per i quali non c'è da compiere alcuna scelta discrezionale che potrebbe sfociare in diverse soluzioni (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, 3 settembre 2021, n. 5695), fattispecie che non può tuttavia ritenersi verificata nel caso in esame.

4.4. In caso di persistente inadempienza, si nomina sin d'ora *ex art.* 117, comma 3, cod. proc. amm. quale commissario *ad acta* il dirigente generale del Dipartimento dell'Energia dell'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità, con facoltà di delega a dirigente o funzionario del medesimo Dipartimento, che provvederà in via sostitutiva nell'ulteriore termine di giorni 60 (sessanta) decorrente dalla scadenza del termine assegnato all'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente.

Si fa riserva, in caso di intervento del commissario *ad acta*, di liquidare il relativo compenso - a carico dell'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente e con segnalazione del conseguente danno all'erario - in esito alla presentazione, da parte del ridetto commissario, di un'istanza che documenti l'attività espletata; la parcella andrà presentata, a pena di decadenza, *ex art.* 71 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, entro cento giorni dalla conclusione dell'incarico.

5. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così provvede:

- lo accoglie, ai sensi e nei limiti sopra indicati e, per l'effetto, dichiara illegittimo il silenzio dell'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente, assegnando allo stesso il termine di giorni 60 (sessanta) dalla comunicazione in via amministrativa, ovvero dalla notificazione ove anteriore, della presente sentenza, per concludere con un provvedimento espresso il procedimento attivato ad istanza della società ricorrente;

- nomina commissario *ad acta* il dirigente generale del Dipartimento dell'Energia dell'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità, con facoltà di delega a dirigente o funzionario del medesimo Dipartimento, il quale provvederà in via sostitutiva nei termini indicati in motivazione;

- condanna l'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente al pagamento in favore della società ricorrente delle spese di giudizio, liquidate in complessivi € 800,00 (Euro ottocento/00), oltre accessori di legge;

- dispone, a cura della Segreteria, l'adempimento di cui all'art. 2, comma 8, della legge 7 agosto 1990, n. 241, al passaggio in giudicato della presente sentenza.

Manda alla Segreteria di trasmettere copia della presente sentenza alle parti e al commissario *ad acta* presso la sua sede di servizio.

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

(*Omissis*)