

Silenzio-inadempimento formatosi sull'istanza finalizzata ad ottenere un provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) per la costruzione e l'esercizio di un lotto di impianti fotovoltaici

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 20 gennaio 2023, n. 175 - Savasta, pres.; Dato, est. - Lightsource Renewable Energy Italy Spv 3 S.r.l. (avv. De Caro) c. Regione Siciliana, Assessorato regionale territorio e ambiente, Dipartimento Ambiente (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Silenzio-inadempimento formatosi sull'istanza finalizzata ad ottenere, previa valutazione di impatto ambientale (VIA), il provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) per la costruzione e l'esercizio di un lotto di impianti fotovoltaici - Condanna al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza del termine di conclusione del procedimento.

(Omissis)

FATTO

1. Con ricorso notificato in data 25 ottobre 2022 e depositato in data 8 novembre 2022 la società ricorrente ha rappresentato quanto segue.

In data 6 agosto 2020 la deducente ha presentato, con nota acquisita prot. DRA n. 70095 del 27 novembre 2020, un'istanza alla Regione Siciliana - Assessorato Regionale al Territorio e Ambiente della Regione Sicilia – Dipartimento regionale dell'Ambiente, per il rilascio, previa valutazione di impatto ambientale, ai sensi dell'art. 25 del D.Lgs. 152/2006, del provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) ai sensi dell'art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i., in relazione ad un progetto finalizzato alla realizzazione e all'esercizio di un lotto di impianti fotovoltaici denominato "BUCCHERI" della potenza di 21.600 kWp nonché di tutte le opere connesse ed infrastrutture necessarie alla connessione alla RTN da realizzarsi nel Comune di Buccheri, in contrada Rizzolo, e nel Comune di Francofonte, in contrada Coticchie.

Con nota prot. 709 del 7 gennaio 2021 l'Assessorato Regionale al Territorio e Ambiente della Regione Sicilia – Dipartimento regionale dell'Ambiente Servizio 1 VAS-VIA ha comunicato la procedibilità dell'iniziativa.

Successivamente, dopo il deposito delle richieste integrazioni, con nota prot. 25834 del 27 aprile 2021 l'Assessorato Regionale al Territorio e Ambiente della Regione Sicilia – Dipartimento regionale dell'Ambiente Servizio 1 VAS-VIA ha disposto la pubblicazione dell'avviso al pubblico del progetto ai sensi del comma 4 dell'art. 27 bis del D.Lgs. 152/2006.

In data 25 ottobre 2021 la società ricorrente ha sollecitato, con formale richiesta inviata a mezzo PEC, la conclusione del procedimento, ottenendo sia il parere interlocutorio da parte della Commissione tecnico specialistica emesso nel mese di novembre 2021 sia la convocazione della prima conferenza dei servizi tenutasi in data 28 febbraio 2022; quindi, in data 17 giugno 2022 si è tenuta la seconda seduta della conferenza di servizi, nel corso della quale sono stati acquisiti il parere positivo con prescrizioni della Soprintendenza per i Beni culturali ed ambientali di Siracusa, il parere favorevole sulla compatibilità urbanistica da parte del Comune di Buccheri, il parere favorevole fa parte del Libero Consorzio Comunale di Siracusa e il parere favorevole dell'Ispettorato ripartimentale foreste di Siracusa.

Inoltre, la conferenza dei servizi ha invitato ARPA Sicilia e il Dipartimento agricoltura ad esprimere il parere di propria competenza "entro poco tempo e comunque nel rispetto dei tempi del procedimento di cui al comma 8 dell'art. 27 bis D.Lgs. 152/2006"; ARPA Sicilia ha emesso il provvedimento di competenza in data 28 giugno 2022 prot. 34342.

Pur essendo ampiamente trascorsi i termini previsti dagli artt. 24, 25, 27 bis del D.Lgs. 152/2006 come modificato dall'art. 16, comma 2, D.Lgs. n. 104/2017, nonché quelli previsti dall'art. 7 dell'Allegato A al D.A. 295 del 28 giugno 2019, per la conclusione del procedimento, la deducente non ha avuto alcun atto evidente, riscontro, risposta, provvedimento in merito alla convocazione della conferenza dei servizi conclusiva del procedimento, né è pervenuto il parere finale da parte della Commissione tecnica specialistica in materia ambientale e ciò ancorché siano stati acquisiti tutti i pareri ambientali necessari ad una piena e approfondita disamina del progetto.

In conseguenza dell'inerzia dell'Amministrazione nel concludere il procedimento, la società ricorrente, in data 12 agosto 2022, ha trasmesso una diffida a norma dell'art. 2 L.R. 7/2019 e Legge 241/1990 e ss.mm.ii. chiedendo la conclusione del procedimento amministrativo e ha altresì richiesto di attivare il potere sostitutivo di cui all'art. 2, commi 9 e ss., Legge 241/1990 e art. 2 L.R. n. 7/2019, per il caso di inerzia e la richiesta di indennizzo per il mero ritardo previsto dall'art. 2 bis, comma 2 bis, Legge 241/1990, ma anche detta istanza è rimasta priva di riscontro.

1.1. Si sono costituiti in giudizio, con atto di mero stile, la Regione Siciliana, l'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente ed il Dipartimento Ambiente.

1.2. Alla camera di consiglio del giorno 11 gennaio 2023, presente il difensore della società ricorrente e l'Avvocatura erariale per la parte resistente, dopo la discussione il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare deve essere disposta l'estromissione dal giudizio della Regione Siciliana che, per quanto concerne l'attività amministrativa, non ha una propria soggettività unitaria, facendo essa capo ai singoli assessori cui, nell'ambito delle rispettive funzioni, è attribuita una propria competenza con rilevanza esterna (cfr., *ex plurimis*, T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 20 dicembre 2022, n. 3317).

2. La società ricorrente ha affidato il ricorso ai seguenti motivi (in sintesi):

- con il primo ha dedotto i vizi di *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 27 bis del D.Lgs. 152/06 come modificati dall'art. 16, comma 2, D.Lgs. n. 104 del 2017. Eccesso di potere per sviamento della funzione*.

La parte ricorrente, dopo aver richiamato il pertinente quadro normativo e l'iter procedimentale successivo alla presentazione dell'istanza *de qua*, ha evidenziato che l'Assessorato Territorio Ambiente - Dipartimento Energia e Ambiente, aveva l'obbligo di concludere il procedimento amministrativo nel termine perentorio, in base al comma 8 dell'art. 27 bis D.Lgs. 152/2006, di centoventi giorni (secondo la normativa vigente al momento della presentazione dell'istanza) dalla data di convocazione della prima conferenza di servizi.

Per la deducente, inoltre, in casi affini, relativi al nuovo procedimento di PAUR la giurisprudenza amministrativa ha confermato l'illegittimità del silenzio serbato dalle Amministrazioni rispetto alle domande formulate dai privati, rilevando che sussiste un generale obbligo di concludere il procedimento entro i termini legge e che in caso di mancata ottemperanza deve essere nominato un commissario *ad acta* per la conclusione del procedimento.

Inoltre, ha aggiunto l'esponente, nel caso di specie non è emerso alcun elemento preclusivo al rilascio dell'autorizzazione unica regionale (anzi, tutte le Amministrazioni interessate hanno rilasciato parere positivo o di non competenza evidenziando la piena realizzabilità del progetto e la sua conformità ambientale e urbanistica) e, comunque, anche in presenza di un eventuale ed ignoto fatto impeditivo è diritto della stessa ricorrente veder concludere il procedimento con un atto espresso all'interno di un procedimento in contraddittorio.

Peraltro, argomenta la deducente, la semplice convocazione della conferenza dei servizi non è atto idoneo ad escludere l'inadempimento della P.A., posto che 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.

Secondo la deducente, dunque, l'Amministrazione regionale è gravemente inadempiente, non avendo ancora proceduto al rilascio del provvedimento di VIA sebbene sia ampiamente decorso il termine fissato dalla legge per la conclusione del procedimento;

- con il secondo ha dedotto i vizi di *Violazione e falsa applicazione dell'art. 2, comma 1 e 9 ter della Legge n. 241 del 1990 e s.m.i. – Difetto di istruttoria e eccesso di potere per volontaria inerzia dell'Amministrazione*.

Per la deducente, il comportamento inadempiente della Regione si appalesa contrario non solo alle norme di legge in materia di conferenza di servizi per il rilascio dell'autorizzazione PAUR ma anche alla generale normativa sul procedimento amministrativo contenuta nell'art. 2 della Legge 241/1990, la cui *ratio* è quella di individuare tempi certi per l'azione amministrativa tutelando in tal modo il privato dall'eccessiva durata del procedimento ovvero dall'inerzia dell'Amministrazione.

Il comportamento inerte della Regione, secondo la parte ricorrente, risulta illegittimo, giacché contrasta con l'obbligo di provvedere imposto a tutte le amministrazioni pubbliche e ciò vieppiù con specifico riferimento alla normazione in materia di procedimento autorizzatorio unico regionale che reca quale principio fondamentale la perentorietà dei termini procedurali.

Inoltre, aggiunge la deducente, il silenzio serbato sul punto dalla Regione Siciliana arreca un rilevante pregiudizio in ragione dell'investimento nel progetto di notevoli risorse economiche, allo stato inutilizzabili, che continuano a produrre consistenti oneri finanziari nonché determina la vanificazione delle aspettative di profitto nutrite rispetto alla sua concreta implementazione.

La deducente, inoltre, in data 12 agosto 2022 ha presentato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2, comma 9 bis, Legge 241/1990, istanza affinché venisse attivato il potere sostitutivo e l'inutile decorso del termine assegnato per l'adempimento al soggetto responsabile del potere sostitutivo legittima la stessa deducente ad impugnare il silenzio inadempimento ai sensi degli artt. 31 e 117 cod. proc. amm., al fine di ottenere un provvedimento espresso da parte della Amministrazione;

- con il terzo ha dedotto i vizi di *Violazione e falsa applicazione dell'art. 2 bis della Legge n. 241 del 1990 e s.m.i. – Violazione del dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte Pubblica Amministrazione – Diritto al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento*.

Per la deducente, la documentazione in atti e segnatamente le due diffide alla conclusione del procedimento con istanza di sostituzione del dirigente apicale per la conclusione del procedimento, evidenziano il diritto ad ottenere un congruo risarcimento per il tempo inutilmente perso in conseguenza dell'inadempimento dell'Amministrazione.

La disciplina dell'indennizzo è contenuta nell'art. 28 del d.l. n. 69 del 2013, come convertito dalla legge n. 98 del 2013 e, osserva la società ricorrente, nel caso di specie sussistono tutti i requisiti affinché unitamente alla sentenza con cui si ordina la conclusione del procedimento, venga ordinato all'Amministrazione di provvedere al risarcimento del danno conseguenza del ritardo.

Sul punto la deducente ha richiamato la giurisprudenza amministrativa secondo cui con la previsione del risarcimento del danno per il ritardo o mancato esercizio del potere e poi di un indennizzo forfettario per il "mero ritardo", il tempo procedimentale è stato qualificato alla stregua di un bene della vita, costituendo il ritardo un costo sia economico, poiché si traduce in un rischio amministrativo in caso di investimenti, sia in termini di violazione dell'affidamento, che costituisce il versante soggettivo, psicologico, del valore oggettivo del principio di certezza del diritto.

In conclusione, la società ricorrente ha chiesto al Tribunale adito di:

- accogliere il ricorso e per l'effetto ordinare all'Amministrazione regionale di convocare urgentemente la conferenza di servizi di cui all'art. 27 bis D.Lgs. 152/2006 al fine di adottare, in esito alle determinazioni della conferenza di servizi, la decisione finale in ordine al rilascio del provvedimento di autorizzazione unica regionale (PAUR) per la realizzazione del progetto di impianto fotovoltaico alla luce dei suesposti motivi di ricorso;

- provvedere, sin da subito, per il caso di ulteriore inerzia dell'Amministrazione, alla nomina di un commissario *ad acta* che proceda a porre in essere tutti gli atti necessari all'emanazione del provvedimento richiesto;

- condannare l'Amministrazione al risarcimento per danno ingiusto così come quantificato dall'art. 28 del d.l. n. 69 del 2013 oltre ancora all'indennizzo per il ritardo da quantificare in via equitativa e in misura non inferiore a Euro 5.000,00.

2.1. Il ricorso - quanto alla proposta domanda *contra silentium* - merita di essere accolto nei sensi e nei termini in appresso specificati.

Quanto alle restanti domande, il Collegio rileva che il rito speciale sul silenzio inadempimento è tendenzialmente non compatibile con le controversie che hanno un oggetto diverso rispetto alla statuizione in merito alla inerzia serbata dalla Pubblica amministrazione, controversie, pertanto, da trattare con il rito ordinario (cfr. Cons. Stato, sez. III, 10 novembre 2017, n. 5188; T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 14 maggio 2021, n. 3213; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 3 maggio 2019, n. 1236).

2.1.1. 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.

E' stato precisato 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 allorquando 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, obliato 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.

2.1.2. 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 consunzione del potere dell'Autorità procedente di definirlo con provvedimento espresso (cfr. T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 16 luglio 2020, n. 269).

Come di recente evidenziato (cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 1 aprile 2022, n. 945), inoltre, 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).

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).

2.1.3. Nel caso che occupa, il procedimento attivato ad istanza di parte - prot. DRA n. 70095 del 27 novembre 2020 - non può ancora ritenersi definito in assenza di provvedimento conclusivo (e ciò, appare opportuno evidenziare, nonostante le due riunioni della conferenza di servizi - dei giorni 28 febbraio e 17 giugno 2022 - ed il parere istruttorio conclusivo della commissione tecnica specialistica n. 344/2022 del 27 ottobre 2022).

2.1.4. 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).

2.1.5. 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.

3. Quanto alle restanti domande proposte con l'atto introduttivo del giudizio va disposta la conversione del rito e la trattazione in udienza pubblica delle stesse, udienza pubblica che si fissa come da susseguente dispositivo.

4. Le spese di lite - quanto alla domanda esaminata e decisa con la presente sentenza - 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 e parzialmente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così provvede:

- estromette dal giudizio la Regione Siciliana;
- accoglie il ricorso quanto alla proposta domanda *contra silentium*, nei sensi e nei termini in motivazione 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, quanto alla domanda esaminata e decisa con la presente sentenza, 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.

Dispone la conversione del rito quanto alle ulteriori domande proposte con il ricorso e la trattazione in udienza pubblica delle stesse, che si fissa per il giorno 5 aprile 2023.

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)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it