

Illegittimo il silenzio dell'Amministrazione a fronte dell'istanza di rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale in relazione a un progetto di impianto fotovoltaico

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 12 ottobre 2023, n. 2996 - Savasta, pres.; Dato, est. - IBVI 7 S.r.l. (avv. Sticchi Damiani e Giuliani) c. Assessorato Regionale Territorio e Ambiente (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Silenzio dell'Amministrazione a fronte dell'istanza di rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale in relazione a un progetto di impianto fotovoltaico - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO

1. Con ricorso notificato in data 25 maggio 2023 e depositato in data 26 maggio 2023 la deducente ha rappresentato quanto segue.

La società ricorrente ha avviato nel lontano 3 dicembre 2020 un procedimento volto a ottenere il rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale ai sensi dell'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006 in relazione a un progetto di impianto fotovoltaico di potenza pari a 384 MWp denominato "Centuripe" da realizzarsi nei Comuni di Centuripe e Paternò.

A seguito della presentazione dell'istanza, con nota prot. 76386 del 29 dicembre 2020, l'Amministrazione procedente ha effettuato la pubblicazione degli elaborati prevista dall'art. 27-bis, comma 2, del TUA; inoltre, nel corso della fase istruttoria, con nota prot. 4591 del 21 luglio 2021, la Soprintendenza di Enna ha formulato parere negativo alla realizzazione del progetto, sulla base del quale la Commissione Tecnica Specialistica e l'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente hanno espresso giudizio negativo di compatibilità ambientale del progetto, senza indire la conferenza dei servizi prevista dall'art. 27-bis del TUA.

La società ha impugnato i predetti atti (con ricorso iscritto al n. r.g. 1648/2021, successivamente integrato da motivi aggiunti) e, all'esito del giudizio, con sentenza n. 2732/2022, il ricorso (integrato da motivi) è stato accolto, con conseguente annullamento degli atti impugnati, con la precisazione che *"l'accoglimento delle superiori censure importa l'annullamento di tutti gli atti impugnati, compreso il parere della Soprintendenza, con obbligo di riedizione dello stesso, per quanto di competenza, nell'ambito della conferenza dei servizi"*.

Quindi, l'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente, con nota prot. 87329 dell'1 dicembre 2022, ha indetto ai sensi dell'art. 27-bis del TUA la conferenza dei servizi, convocando la prima seduta per il giorno 21 dicembre 2022; nel corso della successiva seduta del 7 febbraio 2023, l'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente ha richiamato tutti i pareri pervenuti (tra cui quello favorevole della Soprintendenza di Catania); dal canto suo, la Soprintendenza di Enna, con nota prot. 628 del 7 febbraio 2023, ha espresso nuovamente parere negativo.

All'esito della seduta, l'Autorità procedente *"in ragione della perentorietà dei termini del procedimento di cui al comma 8 dell'art. 27-bis del D. Lgs. 152/2006"* ha comunicato la conclusione della fase riferita alla valutazione d'impatto ambientale e invitato *"la C.T.S. a rendere il parere istruttorio conclusivo (P.I.C.) precisando che una volta acquisito lo stesso il Servizio I D.R.A. procederà come segue:*

- se il P.I.C. sarà negativo, formalizzerà al proponente la comunicazione di cui all'art. 13 della l.r. n. 7/2019 e ss.mm.ii. (applicabile nel caso di specie atteso che l'istanza è stata presentata dal proponente prima del 31/07/2021, data di introduzione del comma 10-bis nell'art. 6 del D.Lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii.);

- se il P.I.C. sarà positivo, adotterà il provvedimento di V.I.A. ai sensi dell'art. 25 del D.Lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii., renderà lo stesso tempestivamente disponibile a tutti gli Enti/Amministrazioni coinvolti nel procedimento e quindi convocherà una nuova riunione della CdS, finalizzata all'acquisizione dei pareri propedeutici al rilascio dei titoli abilitativi necessari per la realizzazione e l'esercizio del progetto ad oggi non resi dagli Enti/Amministrazioni competenti, o qualora possibile direttamente degli stessi titoli abilitativi".

La società ricorrente rappresenta di aver impugnato, a scopo prudenziale, il parere della Soprintendenza (ricorso iscritto al n. r.g. 548/2023).

La deducente conclude che la Commissione Tecnica Specialistica non ha ancora espresso il proprio parere e non risulta ancora convocata la seduta conclusiva della conferenza dei servizi, a dispetto del (già intervenuto) decorso dei termini perentori previsti dalla legge.

1.1. Si sono costituiti in giudizio la Regione Siciliana, l'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente, l'Assessorato Regionale Energia e Servizi di Pubblica Utilità, la Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali di Enna, l'Assessorato Regionale Beni Culturali e Identità Siciliana ed il Ministero della Cultura.



Con memoria depositata in data 27 luglio 2023 l'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità ha chiesto di dichiarare il difetto di legittimazione passiva dello stesso Assessorato.

1.2. Oikos S.p.a. ha proposto atto di intervento *ad adiuvandum*, notificato e depositato in data 12 luglio 2023.

1.3. La ricorrente IBVI 7 S.r.l. e l'interveniente Oikos S.p.a., con atti depositati, rispettivamente, in data 11 settembre 2023 e in data 12 settembre 2023, hanno chiesto il passaggio in decisione della causa.

1.4. Alla camera di consiglio del giorno 13 settembre 2023, come da verbale, presente l'Avvocatura erariale per le Amministrazioni resistenti, il Collegio, ai sensi dell'art. 73, comma 3, cod. proc. amm. ha rilevato possibili profili di inammissibilità del proposto ricorso per difetto di legittimazione passiva limitatamente agli Enti intimati diversi dall'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente; quindi il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare deve essere disposta l'estromissione dal giudizio della Regione Sicilia: invero, in base a condiviso e costante orientamento giurisprudenziale, la Regione Siciliana, 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). Deve, inoltre, essere disposta l'estromissione dal giudizio di tutti gli Enti intimati diversi dall'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente, posto che nel rito speciale sul silenzio la legittimazione passiva dev'essere riconosciuta solo in capo all'Amministrazione su cui grava l'obbligo di provvedere del quale viene dedotta l'inosservanza (cfr. Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., sez. giur., 15 maggio 2018, n. 273; Cons. Stato, sez. III, 3 ottobre 2016, n. 4059; Cons. Stato, sez. V, 15 giugno 2015, n. 2912) e, quindi, nel caso in esame al solo Assessorato Regionale Territorio e Ambiente.

2. La parte ricorrente, dopo aver richiamato la giurisprudenza amministrativa circa il carattere perentorio dei termini previsti dall'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006, ha dedotto i vizi di *Violazione e falsa applicazione dell'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006. Violazione e falsa applicazione del decreto 234/GAB del 18.8.2020. Violazione e falsa applicazione della direttiva 295/2019. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2 della legge n. 241/90. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2 della legge regionale n. 7/2019. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. Violazione ed elusione del principio di massima diffusione delle forme di energia rinnovabile. Violazione dei principi del giusto procedimento. Violazione dell'effetto utile derivante dalla Direttiva 2009/28/CE. Violazione e falsa applicazione dell'art. 41 della CDFUE.*

Per la deducente l'obbligo di avviare e concludere il procedimento discende anzitutto dall'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006; inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato la centralità dell'*iter* amministrativo di PAUR ai fini della realizzazione degli impianti FER, la cui implementazione risponde (tanto più nel contesto storico attuale) a un preminente interesse pubblico euro-unitario e statale.

Per la società ricorrente, nello specifico, e in contrasto con quanto espressamente riportato nell'ultima verbale di conferenza:

- la Commissione Tecnica Specialistica non ha ancora reso il proprio parere istruttorio conclusivo;
- l'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente, in qualità di autorità procedente, non ha convocato la seduta conclusiva di conferenza dei servizi ai fini del rilascio dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione del Progetto.

Secondo la deducente, inoltre, l'illegittimità dell'inerzia della Commissione Tecnica Specialistica e dell'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente emerge anche dalla violazione della pertinente disciplina regionale: in particolare, la direttiva 295/2019 prevede che entro 90 giorni dall'indizione della conferenza "*l'Autorità Ambientale [...] adotta il decreto assessoriale che riporta il giudizio di compatibilità ambientale*", tenendo conto "*del parere tecnico istruttorio della Commissione Tecnica Specialistica*".

Inoltre, aggiunge l'esponente, nel caso di specie l'obbligo di rendere il parere conclusivo discende dal concreto svolgimento dell'*iter* dal momento che proprio nel verbale del 7 febbraio 2023 la conferenza ha comunicato che la Commissione Tecnica Specialistica avrebbe dovuto rendere il PIC ai fini della successiva adozione del provvedimento di VIA.

Più recentemente, precisa la deducente, il decreto 234/GAB del 18 agosto 2020 ha ribadito che la conferenza dei servizi che deve concludersi nel termine perentorio previsto dalla normativa di riferimento.

Sempre per la deducente, l'obbligo di avviare e concludere il procedimento discende, inoltre, dai principi generali dell'azione amministrativa e positivizzati, sul piano interno, dall'art. 2 della legge n. 241/1990; ancora, l'obbligo di provvedere discende anche dal particolare *favor* che informa la materia *de qua* (all'uopo la ricorrente ha richiamato la direttiva 2009/28/CE, la direttiva UE 2018/2001, il regolamento n. 2577/2022 nonché la giurisprudenza costituzionale e amministrativa).

Inoltre, osserva la parte ricorrente, a sostegno di una rapida conclusione del procedimento depongono ragioni di giustizia ed equità, dal momento che a fronte di una istanza presentata circa tre anni fa il procedimento non risulta ancora concluso a causa dell'illegittimità attività (prima) e dell'illegittimità inerzia (poi) dell'Autorità procedente.

In conclusione, la parte ricorrente ha chiesto di accogliere il proposto ricorso e per l'effetto:

- accertare e dichiarare l'illegittimità del silenzio serbato dalle Amministrazioni resistenti a fronte dell'istanza della società, anche a seguito della indizione della conferenza dei servizi;



- condannare la Commissione Tecnica Specialistica e l'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente, per quanto di rispettiva competenza, ad adottare il parere istruttorio conclusivo e convocare la seduta conclusiva della conferenza dei servizi e, per l'effetto, a concludere il procedimento ai sensi dell'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006;

- nominare sin d'ora un commissario *ad acta* ex art. 117, comma 3, c.p.a. che provveda in luogo dell'Amministrazione.

3. Il ricorso merita di essere accolto nei sensi e nei termini in appresso specificati.

3.1. Secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa la fattispecie del c.d. silenzio-inadempimento riguarda le ipotesi in cui, di fronte alla formale richiesta di un provvedimento da parte di un privato - costituente atto iniziale di una procedura amministrativa normativamente prevista per l'emanazione di una determinazione autoritativa su istanza di parte - l'Amministrazione, titolare della relativa competenza, ometta di provvedere entro i termini stabiliti dalla legge; di conseguenza, l'omissione dell'adozione del provvedimento finale assume il valore di silenzio-inadempimento (o rifiuto) solo nel caso in cui sussista un obbligo giuridico di provvedere, cioè di esercitare una pubblica funzione attribuita normativamente alla competenza dell'organo amministrativo destinatario della richiesta, attivando un procedimento amministrativo in funzione dell'adozione di un atto tipizzato nella sfera autoritativa del diritto pubblico; presupposto per l'azione avverso il silenzio è, dunque, l'esistenza di uno specifico obbligo (e non di una generica facoltà o di una mera potestà) in capo all'Amministrazione di adottare un provvedimento amministrativo esplicito, volto ad incidere, positivamente o negativamente, sulla posizione giuridica e differenziata del ricorrente.

I presupposti per l'attivazione del rito speciale sono dunque sia l'esistenza di uno specifico obbligo di provvedere in capo all'Amministrazione, sia la natura provvedimentale dell'attività oggetto della sollecitazione: il rito previsto dagli artt. 31 e 117 cod. proc. amm. rappresenta infatti sul piano processuale lo strumento rimediabile per la violazione della regola dell'obbligo di agire in via provvedimentale sancita dall'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, 26 maggio 2023, n. 5206).

3.2. Va inoltre precisato che 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 (cfr., *ex plurimis*, T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 20 gennaio 2023, n. 175).

3.3. Alla luce di quanto sopra sinteticamente evidenziato il Collegio ritiene che nella vicenda in esame sia 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).

3.4. Nel caso che occupa, il procedimento attivato ad istanza di parte – istanza risalente addirittura al dicembre 2020 – non può ancora ritenersi definito in assenza di provvedimento conclusivo e ciò, appare opportuno evidenziare, nonostante la chiara indicazione della sentenza T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 18 ottobre 2022, n. 2732 che, nell'accogliere il ricorso (integrato per motivi aggiunti) iscritto al n. r.g. 1648/2021, ha precisato che all'annullamento degli atti impugnati si accompagna l'"*obbligo di riedizione [...] nell'ambito della conferenza dei servizi, da attivare ai sensi di legge e nella quale confluiranno tutti gli interessi coinvolti con le ponderazioni e decisioni conseguenti*".

3.5. Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione regionale resistente sulla richiamata istanza di parte, e va conseguentemente ordinato all'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente di adottare - entro il termine di novanta (90) 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).

3.6. 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 90 (novanta) 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.

4. Le spese di lite, nei rapporti fra la società ricorrente ed il resistente Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente, seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo; quanto alle restanti parti, la peculiarità della vicenda contenziosa giustifica la compensazione delle spese di giudizio.

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:

- estromette dal giudizio la Regione Siciliana, l'Assessorato Regionale Energia e Servizi di Pubblica Utilità, la Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali di Enna, l'Assessorato Regionale Beni Culturali e Identità Siciliana ed il Ministero della Cultura;

- accoglie il ricorso, 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 90 (novanta) 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 € 1.000,00 (Euro mille/00), oltre accessori di legge;

- dispone la compensazione delle spese di giudizio quanto alle restanti parti;

- 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)

