

Silenzio-inadempimento dell'Amministrazione procedente in merito ad un progetto per la realizzazione e l'esercizio di un impianto per la produzione di energia elettrica da fonte eolica

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. V 27 dicembre 2023, n. 3880 - Tenca, pres.; Valenti, est. - Green Castronovo 2 S.r.l. (avv.ti Comandè, Caradonna, Leone) c. Regione Sicilia - Assessorato - Territorio ed Ambiente della Regione Siciliana, Dipartimento dell'Ambiente, Commissione Tecnica Specialistica per Le Autorizzazioni Ambientali, Regione Sicilia - Assessorato - Energia e Ai Servizi di Pubblica Utilità (n.c.) ed a.

Ambiente - Progetto per la realizzazione e l'esercizio di un impianto per la produzione di energia elettrica da fonte eolica - Provvedimento autorizzatorio unico regionale - Silenzio serbato dalle amministrazioni sull'istanza di attivazione della procedura di valutazione d'impatto ambientale integrata con lo screening di incidenza ambientale.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Parte ricorrente, operante nel settore dell'energia da fonti rinnovabili, espone di aver presentato istanza in data 21/10/2020 per l'attivazione della procedura di Valutazione d'Impatto Ambientale, nell'ambito del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale ex art. 27 bis del D.lgs n. 152/2006 integrata con lo screening di incidenza ambientale, unitamente al rilascio dell'Autorizzazione Unica ex art. 12 D.lgs n. 387/2003 nonché di ogni altra autorizzazione, intesa, concessione, licenza, parere e nulla osta comunque denominati, al fine della realizzazione e l'esercizio di un Impianto per la produzione di energia elettrica da fonte eolica della potenza complessiva di 29,9 MW, da realizzarsi nei Comuni di Castronovo di Sicilia e Prizzi nella Provincia di Palermo.

Ripercorse le fasi salienti del relativo procedimento, in questa sede lamenta la mancata conclusione dello stesso con un provvedimento espresso, attese le varie interruzioni della procedura.

Segnatamente, evidenzia che in data 28 dicembre 2021, con nota prot. DRA n. 87399, l'Autorità procedente notificava il parere istruttorio intermedio n. 118 reso dalla CTS nella seduta del 22 dicembre 2021, con cui veniva richiesto di riscontrare la richiesta di integrazioni e chiarimenti formulata dalla CTS entro 30 giorni dal ricevimento della stessa, ai sensi di quanto previsto dall'art. 27-bis, comma 5 del D.lgs n. 152/2006. Riscontrate le predette richieste, con successiva nota prot. DRA n. 12541 del 2 marzo 2022, l'Amministrazione competente rappresentava la necessità di integrare la procedura attivando anche la Valutazione di incidenza Ambientale, con il necessario coinvolgimento dell'Ente gestore dei siti Natura 2000 che comportava una nuova pubblicazione dell'avviso al pubblico integrato con la V.Inc.A., ai sensi del comma 3 dell'articolo 10 del D.lgs. 152/2006: adempimenti effettuati in data 16/3/2022, giusta nota acquisita dal prot. DRA n. 17422.

L'istruttoria quindi proseguiva con la calendarizzazione e lo svolgimento delle sedute della Conferenza di servizi (in data 25/3/2022, 27/4/2022 e 10/11/2022) in esito alle quali il Responsabile del procedimento formulava l'invito alla Commissione Tecnica Specialistica a rendere il Parere Istruttorio Conclusivo per il procedimento in oggetto. Veniva quindi rilasciato anche il parere favorevole alla Valutazione di Incidenza ex D.P.R. n. 357/1997 ss.mm.ii, dell'Assessorato regionale dell'Agricoltura, dello Sviluppo Rurale e della Pesca Mediterranea – Dipartimento regionale dello Sviluppo Rurale e Territoriale – Servizio 2° – Riserve Naturali, Aree Protette e Turismo Ambientale, giusta nota prot. n. 108663 dello scorso 12 dicembre 2022 (acquisita al prot. DRA n. 89818 del 12 dicembre 2022).

Ciò posto, parte ricorrente osserva come tuttavia, malgrado l'acquisizione di tutti i pareri e contributi delle Amministrazioni ed Enti interessati o comunque chiamati ad esprimersi sul progetto, il procedimento avviato non è stato definito; né la CTS ha reso il proprio parere istruttorio conclusivo, nonostante sia stata puntualmente onerata a rilasciarlo, da ultimo, nel corso della seduta di Conferenza di servizi celebratasi lo scorso 10 novembre 2022, dal momento che il termine per la conclusione dei lavori pari a novanta giorni dalla data di convocazione della prima conferenza (25 marzo 2022) era ampiamente decorso; anche i successivi inviti alla conclusione del provvedimento formalizzati dalla società interessata non avrebbero condotto a positivi risultati.

Dal ché la proposizione dell'odierno ricorso con cui contesta l'illegittimo silenzio inadempimento serbato dall'Amministrazione.

Il ricorso è affidato alla seguente unico articolato di censura

1-VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 27-BIS D.LGS N. 152/2006 – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 2, 17 E SS. DELLA LEGGE REGIONALE N. 7/2019 E S.M.I. - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1 COMMA 2-BIS, 2, 14 E SS. DELLA LEGGE N. 241 DEL 1990 E S.M.I. –



VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI CORRETTEZZA, BUON ANDAMENTO ED EFFICIENZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA E LEALE COLLABORAZIONE – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI MASSIMA DIFFUSIONE DELLE FONTI DI ENERGIA RINNOVABILE.

Resiste l'Avvocatura distrettuale dello Stato per le Amministrazioni intimare depositando documenti, tra cui il parere istruttorio conclusivo del CTS n. 361 del 15/06/2023.

Con produzione del 28/11/2023 parte ricorrente ha versato in atti il verbale della conferenza di servizi decisoria del 12/10/2023 in cui è dato leggere quanto segue: *“In conclusione, il Presidente, preso atto delle dichiarazioni acquisite nel corso della conferenza di servizi e in considerazione che occorre acquisire il provvedimento di Autorizzazione Idraulica Unica da parte dell'Autorità di Bacino del Distretto Idrografico della Sicilia e l'Autorizzazione Unica del Dipartimento dell'Energia, ex art. 12, comma 3, del D.Lgs 387/2003 e ss.mm.ii., discendente, quest'ultimo, dall'attuazione della Direttiva 2001/77/UE che prevede l'adozione di un provvedimento espresso, per cui non è possibile applicare nel caso in specie quanto previsto dall'art. 19 comma 6 della l.r. n. 7/2019, pertanto aggiorna i lavori del l'odierna riunione specificando che la data di ripresa della stessa verrà formalmente comunicata nel momento in cui si avrà contezza dell'adozione dei titoli abilitativi suddetti necessari alla conclusione della procedura di PAUR”.*

Con memoria del giorno 1/12/2023 parte ricorrente ha insistito per l'accoglimento del ricorso evidenziando:

a) che l'azione proposta è volta ad ottenere l'accertamento, ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a., dell'illegittimità del silenzio serbato dalle Amministrazioni resistenti, in ordine al procedimento di P.A.U.R. avviato dalla società ricorrente ai sensi dell'art. 27-bis del D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii., comprensivo della acquisizione della VIA integrata altresì con lo screening di Incidenza Ambientale e del rilascio dell'Autorizzazione Unica ex art. 12 del D.Lgs. 387/2003;

b) che nelle more l'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente, con D.A. n.269 /GAB del 27 luglio 2023 ha rilasciato il provvedimento di VIA positiva in favore della odierna ricorrente, trasmesso dall'Amministrazione con pec del 10 agosto 2023;

c) che in detta occasione la società ha appreso, altresì, che la CTS si era pronunciata con parere istruttorio conclusivo favorevole n. 361 np/2023 del 15 giugno 2023;

d) che è stata altresì rilasciata l'autorizzazione idraulica in data 25/10/2023, giusto provvedimento n. 25672;

e) che in ogni caso il relativo procedimento non si è ancora concluso, persistendo quindi il silenzio-inadempimento dell'Amministrazione procedente, A.R.T.A., la quale ha evidenziato come occorra ancora acquisire l'Autorizzazione Unica da parte del Dipartimento dell'Energia, ex art. 12, co. 3, del D.Lgs. 387/2003 e ss.mm.ii.

Parte ricorrente contesta, in altri termini, che il ruolo di amministrazione procedente rivestito dall'ARTA non possa in ogni caso giustificare la sospensione del procedimento in ragione del silenzio degli altri Enti regionali coinvolti comunque nella procedura, attesa la responsabilità della medesima amministrazione sul rispetto dei tempi del relativo procedimento stabiliti dalla norma di legge e gli strumenti previsti per il superamento di eventuali fasi di stallo imputabili ad altri rami della stessa amministrazione regionale. Sotto tale profilo, parte ricorrente evidenzia che “nell'ambito del procedimento in contestazione, l'A.R.T.A. risulta tanto responsabile quanto il Dipartimento dell'Energia che ancora non ha adottato l'autorizzazione unica”.

Quindi ha concluso insistendo per l'accoglimento del ricorso evidenziando come *il comportamento inerte delle Amministrazioni regionali resistenti si appalesa illegittimo, atteso che contrasta con l'obbligo di provvedere imposto a tutte le amministrazioni pubbliche, e ciò vieppiù con specifico riferimento alla normazione in materia di P.A.U.R. che reca quale principio fondamentale la perentorietà dei termini procedurali.*

Alla Camera di Consiglio del 20 dicembre 2023, presenti i procuratori delle parti, la causa è stata posta in decisione dal Collegio, come da verbale.

Il ricorso è fondato e va accolto ritenendo il Collegio di dover dare seguito a quanto già deciso con sentenza su caso del tutto analogo con la recente sentenza n. 3681/2023.

In conformità al sopra indicato precedente, quindi, ed atteso:

- che il PAUR (cfr. art. 27-bis del D. Lgs. 52/2006) si configura quale strumento obbligatorio da utilizzare ogni qual volta un progetto sia sottoposto a VIA di competenza regionale e realizza una forma di coordinamento tra la VIA e qualsiasi altro provvedimento, il cui rilascio è necessario per l'autorizzazione (T.A.R. Puglia Bari, sez. II – 19/12/2022 n. 1741);

- che l'art. 27-bis delinea un procedimento di natura unitaria, includendo in un unico atto i singoli titoli abilitativi emessi a seguito della Conferenza di servizi che, come noto, riunisce in unica sede decisoria le diverse amministrazioni competenti;

- che non è qualificabile come un atto sostitutivo, bensì come un “collettore” comprensivo delle altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto (T.A.R. Calabria Catanzaro, sez. I – 13/11/2019 n. 1891; C.G.A. Sicilia, parere 3/7/2019 n. 93, secondo il quale “Il Consiglio è del parere che il quadro normativo statale di cui agli artt. 27 e 27-bis codice ambiente, siano chiari, e che pertanto l'autorità competente e procedente è quella competente per la VIA, mentre le altre autorità competenti confluiscono nella conferenza di servizi sincrona”);

- che si evince, quindi, l'articolazione di un procedimento improntato a canoni di semplificazione e concentrazione, che si conclude con l'adozione del PAUR all'esito di una Conferenza di Servizi decisoria comprendente sia la determinazione di VIA, sia gli ulteriori titoli abilitativi necessari alla realizzazione ed all'esercizio del progetto proposto;



- che, in buona sostanza, il procedimento di A.U. converge nell'ambito del PAUR in quanto l'art. 27-bis del D. Lgs. 152/2006 novellato dal D. Lgs. 104/2017, statuisce che nel caso di progetti assoggettati a VIA o per i quali vanno acquisiti altri assensi – come accade nell'odierna fattispecie – dev'esser rilasciato un provvedimento unico (onnicomprensivo) da parte dell'autorità ambientale competente, previa convocazione di una apposita Conferenza di servizi decisoria alla quale partecipino tutte le amministrazioni interessate;

- che, di conseguenza, se è incontestabile che il procedimento *de quo* debba transitare per il modulo della Conferenza di Servizi (art. 27-bis comma 7 del D. Lgs. 152/06), è altresì testualmente stabilito che debba soggiacere alla disciplina dettata dall'art. 14-ter della L. 241/90 (espressamente richiamato dall'art. 27-bis comma 7) (cfr. T.A.R. Campania Salerno, sez. II – 26/6/2023 n. 1544);

- che il citato art. 14-ter della L. 241/90 stabilisce, ai commi 3 e 7, che: “3. Ciascun ente o amministrazione convocato alla riunione è rappresentato da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell'amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza, anche indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso” ... “7. All'esito dell'ultima riunione, e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della Conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14 quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla Conferenza tramite i rispettivi rappresentanti. Si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della Conferenza”;

Tenuto altresì conto, come sopra in narrativa evidenziato:

- che –malgrado gli ulteriori atti e pareri acquisiti– permane la situazione di inerzia colpevole, e dunque il corrispondente interesse ad agire ex art. 117 c.p.a., sia se l'Amministrazione non conclude il procedimento (quale ne sia il contenuto) nel termine di riferimento ovvero se adotta un atto infra procedimentale o soprassessorio, atteso che una tale attività non dà vita ad un autentico provvedimento ultimativo del procedimento che l'amministrazione ha l'obbligo di concludere, ma un rinvio sine die (T.A.R. Campania Salerno, sez. II – 9/11/2023 n. 2512; T.A.R. Molise – 3/10/2022 n. 320; T.A.R. Sicilia Palermo, sez. III – 26/4/2022 n. 1375);

- che la determinazione che vale a interrompere l'inerzia è solo quella idonea a concludere il procedimento e non anche l'adozione di un atto meramente soprassessorio, interlocutorio o endoprocedimentale (T.A.R. Lombardia Brescia, sez. I – 2/10/2023 n. 725; T.A.R. Calabria Catanzaro, sez. I – 17/7/2023 n. 1043; T.A.R. Veneto, sez. II – 4/7/2023 n. 962);

- che, in presenza di atti di natura soprassessoria, il giudice amministrativo investito dell'*actio contra silentium* accerta la sostanziale violazione del dovere di procedere e condanna l'amministrazione a concludere il procedimento (T.A.R. Puglia Lecce, sez. I – 17/1/2022 n. 44);

- che, in definitiva, non osta alla definizione del presente giudizio il verbale della Conferenza di Servizi del 12/10/2023, nella parte in cui ha espressamente sospeso a tempo indeterminato il procedimento in attesa dell'emanazione dell'A.U. da parte dell'Assessorato all'Energia;

Evidenziato ancora:

- che, ciò premesso, il gravame deve essere accolto nel senso di seguito esposto;

- che, sintetizzando la ricostruzione normativa di cui sopra, l'A.U. converge nell'ambito del PAUR, procedimento che racchiude i singoli titoli abilitativi emessi a seguito della Conferenza di servizi decisoria ex art. 27-bis comma 7 del D. Lgs. n. 152/06 (governata dall'art. 14-ter della L. n. 241/90, riprodotto dall'art. 19 comma 6 della L.r. n. 7/19);

- che l'autorità preposta, ossia ARTA, nell'osservanza del pertinente art. 14-ter, è tenuta a convocare l'ultima adunanza al fine di adottare “la determinazione motivata di conclusione della Conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14 quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla Conferenza tramite i rispettivi rappresentanti”, e a tenere conto che “Si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della Conferenza”;

- che la Direttiva 2001/77/UE, la quale richiederebbe un provvedimento espresso secondo quanto verbalizzato il 13/11/2023, risulta abrogata dall'art. 26 della direttiva 2009/28/CE, a sua volta soppressa con effetto dall'1/7/2021 dalla direttiva 2018/2001/UE dell'11/12/2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili;

- che quest'ultima direttiva, in vigore dal 24/12/2018 al 19/11/2023, statuisce all'art. 15 comma 1 che “Gli Stati membri assicurano che le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione, certificazione e rilascio delle licenze applicabili agli impianti e alle relative reti di trasmissione e distribuzione per la produzione di energia elettrica, di calore o di freddo da fonti rinnovabili, siano proporzionate e necessarie e contribuiscano all'attuazione del principio che dà priorità all'efficienza energetica”; al comma successivo dispone che “Gli Stati membri prendono in particolare le misure appropriate per assicurare che: a) le procedure amministrative siano razionalizzate e accelerate al livello amministrativo adeguato e siano fissati termini prevedibili per le procedure di cui al primo comma ...”;

- che la lettura della disposizione deve tenere conto di quanto statuito dall'art. 3 comma 1, per cui “Gli Stati membri

provvedono collettivamente a far sì che la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia dell'Unione nel 2030 sia almeno pari al 32% ...”, mentre con la direttiva 18/10/2023 n. 2023/2413/UE la quota è stata elevata al 42,5% (con impegno a raggiungere il 45%);

- che, pertanto, l'esame del testo vigente della direttiva conduce a conclusioni opposte a quelle cui è pervenuta l'amministrazione, nel senso della promozione di una normativa connotata da celerità e certezza dei tempi di definizione delle pratiche (e l'art. 27-bis fissa il termine di 90 giorni per la conclusione della Conferenza di servizi con decorrenza dalla data della prima riunione, nel caso di specie intervenuta il 5/12/2022);

- che, in aggiunta e sotto il profilo testuale, è fuorviante il richiamo all'art. 18 comma 4 della L.r. 7/19 riguardante la disciplina della Conferenza di Servizi semplificata, che trova il proprio corrispondente nella normativa statale presso l'art. 14-bis comma 4 della L. 241/90, quando l'art. 27-bis T.U. più volte citato recepisce testualmente il diverso art. 14-ter;

Ritenuto pertanto:

- che, in definitiva, ARTA è la responsabile dell'iter procedurale e ha l'obbligo giuridico di promuovere la conclusione del procedimento, riconvocando la Conferenza ed assumendo le determinazioni previste dell'art. 14-ter comma 7 della L. 241/90;

- che la seduta dovrà essere svolta entro il termine massimo del 20/2/2024;

- che non si ritiene, in questa fase, di nominare un Commissario ad acta, riservandosi questo T.A.R. di provvedere – dietro semplice istanza della parte interessata – ove l'inerzia perduri;

- che le spese del presente giudizio seguono la soccombenza e vanno poste a carico delle amministrazioni convenute ARTA e Assessorato dell'Energia in solido.

Appare opportuno infine rammentare che: a) ai sensi del comma 8, ultimo periodo, dell'art. 2 L. 241/1990 si prevede che *“Le sentenze passate in giudicato che accolgono il ricorso proposto avverso il silenzio inadempimento dell'amministrazione sono trasmesse, in via telematica, alla Corte dei conti”* al fine delle valutazioni di competenza in ordine alla responsabilità amministrativa o alla sussistenza di un danno erariale; b) ai sensi del comma 9 dello stesso art. 2 della l. n. 241/1990 si prevede che *“La mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente”*.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione, e per l'effetto ordina ad ARTA la riapertura del procedimento nei tempi e con le modalità indicate in narrativa.

Condanna ARTA e Assessorato all'Energia, in solido tra loro, al pagamento delle spese di giudizio in favore della parte ricorrente, che liquida in complessivi Euro 2.000, oltre ad oneri di legge.

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

(Omissis)