

Silenzio-inadempimento serbato dall'Amministrazione sull'istanza di rilascio del Provvedimento autorizzativo unico regionale (PAUR) per la realizzazione di un impianto agro-fotovoltaico integrata con la valutazione d'incidenza ambientale ed autorizzazione paesaggistica

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 11 marzo 2024, n. 969 - Savasta, pres.; Commandatore, est. - Ren 177 S.r.l. (avv.ti Cuocolo e Bosi) c. Assessorato regionale territorio e ambiente della Regione Siciliana - Commissione tecnica specialistica per le autorizzazioni ambientali di competenza regionale (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Silenzio-inadempimento serbato dall'Amministrazione sull'istanza di rilascio del Provvedimento autorizzativo unico regionale (PAUR) per la realizzazione di un impianto agro-fotovoltaico integrata con la valutazione d'incidenza ambientale ed autorizzazione paesaggistica.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato il 10 novembre 2023 e depositato il successivo 15 novembre 2023, la società ricorrente ha proposto il presente giudizio ex artt. 31 e 117 c.p.a. onde ottenere dal Tribunale la condanna dell'amministrazione regionale intimata all'adozione di un provvedimento espresso nell'ambito del procedimento ex art. 27-bis, del d.lgs. 152/2006, istaurato con istanza presentata il 28 luglio 2022 e successivamente integrata il 9 settembre 2022 per la realizzazione di un impianto agro-fotovoltaico "Fattoria Solare Coste Freddo" della potenza di 8,400 MW (integrata con la valutazione d'incidenza ambientale ed autorizzazione paesaggistica) da realizzarsi nel Comune di Noto (SR) e relative opere di connessione ricadenti anche nel Comune di Pachino (SR).

La ricorrente ha altresì esposto che:

- nonostante il formale avvio dell'iter autorizzatorio e la comunicazione da parte dell'ARTA della procedibilità dell'istanza in data 30.11.2022, nonché l'avvenuta pubblicazione dell'Avviso al pubblico ex art. 27-bis, comma 4, del d. lgs. 152 del 2006, il predetto procedimento si arrestava al 15 dicembre 2022, data in cui l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità comunicava la procedibilità dell'istanza di autorizzazione unica e la pubblicazione dell'avviso ex art. 27-bis, comma 4, del d.lgs. n. 152/2016;

- nonostante due diffide datate 23 febbraio 2023 e 13 settembre 2023, l'Assessorato intimato è rimasto silente.

Si è costituito in giudizio, con atto di mero stile, l'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente.

Alla camera di consiglio del giorno 31 gennaio 2024, dopo la discussione il ricorso è stato trattenuto in decisione.

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.

È stato precisato come si configuri 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, 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.

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).

Nel caso che occupa, il procedimento attivato ad istanza di parte non può ancora ritenersi definito in assenza di provvedimento conclusivo.

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, pregiudicato il merito delle decisioni da adottare).

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, scaduto il termine già assegnato, in via sostitutiva nell'ulteriore termine di giorni 60 (sessanta), su istanza della parte interessata.

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.

Le spese di lite, liquidate nella misura indicata in dispositivo, seguono la soccombenza nei confronti dell'Assessorato regionale territorio e ambiente. Nulla si dispone nei rapporti tra la parte ricorrente e la Presidenza della Regione Siciliana, l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità e il Libero consorzio comunale di Siracusa cui il ricorso è stato notificato solo a titolo di *litis denuntiatio* (Cons. Stato, sez. IV, 11 marzo 2022, n. 1743).

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, 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 liquidate in complessivi € 1.500,00 (euro millecinquecento/00), oltre al rimborso delle spese forfetarie ex art. 2, comma 2, del d.m. n. 55/2014, dell'I.V.A. e della C.P.A., nella misura di legge, se dovute;



- nulla si dispone sulle spese di lite nel rapporto tra la società ricorrente e le amministrazioni chiamate in giudizio con valore di mera *litis denuntiatio*;
 - 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.
- Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)

