

Inerzia serbata dall'Amministrazione sull'istanza per l'avvio della procedura di provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) per la realizzazione di un impianto agrovoltaiico

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III 24 maggio 2024, n. 10503 - Sapone, pres.; Scalise, est. - Ine Bainsizza s.r.l. (avv.ti Saltarelli, Guidetti e Nobile) c. Regione Lazio (avv. Chieppa) ed a.

Ambiente - Inerzia serbata dall'Amministrazione sull'istanza per l'avvio della procedura di provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) per la realizzazione di un impianto agrovoltaiico.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1 – Con l'atto introduttivo del presente giudizio, la società ricorrente ha proposto il presente giudizio *ex artt.* 31 e 117 del cod.proc.amm., onde ottenere da questo T.A.R. la condanna dell'Amministrazione regionale intimata all'adozione di un provvedimento espresso nell'ambito del procedimento *ex art. 27-bis*, del d.lgs n. 152/2006, istaurato con istanza presentata il 20 dicembre 2021 e riattivato con intimazioni del 5 agosto 2023 e del 6 ottobre 2023, per la realizzazione di un impianto agrovoltaiico Bainsizza nel Comune di Latina e delle relative opere di connessione.

2 – In particolare, nel gravame la ricorrente ha esposto: i) che, a seguito della ridetta istanza, la Regione Lazio comunicava l'avvio del procedimento autorizzatorio *ex art. 27-bis*, del d.lgs n. 152/2006; ii) di aver successivamente chiesto la sospensione di tale procedimento, per apportare alcune modifiche al progetto afferenti al potenziamento dell'elettrodotto, quale opera connessa e propedeutica alla realizzazione dell'impianto agrovoltaiico; iii) che prendevano avvio alcune interlocuzioni con il MASE e fra quest'ultimo e la Regione Lazio per l'individuazione dell'Autorità competente ad effettuare la VIA su tale modifica progettuale e ad autorizzarla; iv) che, in esito a tali interlocuzioni, la competenza autorizzatoria anche per l'aspetto indicato, veniva radicata in capo alla Regione; v) di aver preso atto di tale aspetto e di aver intimato la Regione a riattivare il procedimento di VIA, all'interno della procedura PAUR *ex art. 27-bis* d.lgs n. 152/2006, già in essere; vi) di essere insorta avverso il silenzio della Regione.

3 – La Regione Lazio si è costituita in resistenza al ricorso, rappresentando e comprovando di aver proceduto, il 23 gennaio 2024, a riattivare l'*iter* istruttorio per la realizzazione dell'impianto e delle relative opere ed infrastrutture connesse; ha, poi, rappresentato che la seduta conclusiva della conferenza di servizi era fissata per il giorno 21 maggio 2024, ossia al novantesimo giorno dalla prima seduta come previsto dal comma 7 dell'*art.27-bis* del citato decreto.

4 – Con successiva memoria, la ricorrente ha rappresentato che: i) il procedimento riattivato dalla Regione non avrebbe preso in considerazione la linea elettrica né le opere di connessione alla rete di trasmissione nazionale, cioè la porzione del progetto la cui competenza era stata invano contestata dalla Regione; ii) oggetto dell'autorizzazione sarebbe il solo impianto di generazione di energia elettrica mentre per collegare l'impianto alla rete elettrica dovrebbe essere avviato un nuovo, ulteriore e autonomo procedimento autorizzativo riferito alle sole opere di connessione.

5 – Dopo un primo rinvio della trattazione della causa, accordato per la definizione della controversia, all'udienza del 24 maggio 2024, in assenza di ulteriori sviluppi, la causa è passata in decisione.

6 – Il ricorso va accolto, in quanto è fondato.

6.1 - Il Collegio osserva in via preliminare che quest'ultimo è innanzitutto tempestivo, alla luce di quanto previsto dall'*art. 31*, comma 2, del cod. proc. amm., a mente del quale l'azione avverso il silenzio può essere proposta fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento.

La notifica del ricorso risale difatti al 19 dicembre 2023, e dunque a data antecedente allo spirare del termine annuale, nella specie decorrente dall'intimazione alla riattivazione del procedimento (cfr. pec del 5 agosto 2023), a seguito della fase di stasi, nel corso della quale hanno avuto luogo le interlocuzioni fra Regione Lazio e MASE.

6.2 – Venendo al merito di causa, Il Collegio deve introduttivamente richiamare il costante insegnamento giurisprudenziale, secondo cui 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 (*ex plurimis* cfr. Cons. St., IV, n. 653/2016; III, n. 5015/2015).

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 espressa 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 (cfr. *ex multis*, Cons. St., n. 4235/2016; T.A.R. Campania, Napoli, IV, n. 5114/19).

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 ogniquale volta 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 (cfr. *ex multis*, Cons. St., IV, n. 653/2016; id. n. 5015/2015).

6.3 - Alla luce di quanto sopra evidenziato, il Collegio ritiene che nella fattispecie oggi all'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'originaria istanza (20 dicembre 2021) e dalla successiva intimazione volta a riattivare il procedimento (5 agosto 2023) da parte della società ricorrente, non ha ancora concluso il procedimento in questione.

6.3 - Sotto tale profilo, sulla base dell'esame della documentazione in atti e segnatamente di quella successiva alla proposizione del gravame, va rilevato che:

i) con riferimento alla fase autorizzatoria concernente la realizzazione dell'impianto agrovoltico l'*iter* procedimentale, pur essendo effettivamente ripreso, non è stato tuttavia ancora definito;

ii) con riguardo alla fase concernente la VIA sul progetto di rafforzamento dell'elettrodotto, la stessa Regione, pur a fronte del riconoscimento della sua esclusiva competenza a provvedere come definitivamente confermato anche dal MASE (cfr. 2 e 3 della memoria depositata in giudizio), non ha neppure fornito alcuna adeguata evidenza di aver effettivamente riattivato la fase valutativa: difatti, ha prospettato, in sede di conferenza di servizi, una diversa alternativa che – stando a quanto affermato dalla ricorrente e non contestato da parte resistente – risultava originariamente estranea all'ambito procedimentale (cfr. pag. 10 del verbale relativo alla prima conferenza di servizi depositato in giudizio dall'Amministrazione il 5 marzo 2024); a tale stregua, la successiva attività documentata sul punto dalla Regione risulta viepiù elusiva dell'obbligo di provvedere; ciò in quanto dagli atti emerge un sostanziale rifiuto dell'Amministrazione a compiere le valutazioni ad essa spettanti sulla surrichiamata componente progettuale, per come originariamente prospettata dalla ricorrente.

6.4 – In relazione ad entrambe le surrichiamate fasi, quindi, non può dirsi venuta meno l'inerzia dell'Amministrazione all'obbligo di provvedere.

Non con riguardo alla fase autorizzativa della realizzazione dell'impianto agrovoltico (la fase di cui al precedente punto i)), atteso che la mera convocazione della conferenza di servizi, così come lo svolgimento della sua prima seduta, non seguiti dalla definizione del procedimento con l'adozione del provvedimento finale, non sono idonei ad interrompere l'inerzia della Regione.

Sul punto, il Collegio non può che riportarsi al consolidato orientamento giurisprudenziale, secondo cui la condizione di inerzia dell'Amministrazione, la quale non abbia concluso il proprio procedimento nel termine di riferimento, permane sanzionabile anche ove questa abbia adottato, sull'istanza del privato, un atto infraprocedimentale (come nella specie) o di carattere solo soprassessorio. Una simile attività non dà difatti vita a un provvedimento ultimativo del procedimento che l'Amministrazione ha l'obbligo di concludere (cfr. *ex multis* Cons. St., VI, n. 6564/2018; id., III, n. 5983/2014; id., n. 4071/2013 e T.A.R. Lazio, Roma, II, n. 4605/2020; T.A.R. Sicilia, Catania, II, n. 1808/2017; T.A.R. Lazio, Roma, I-bis, n. 700/2017; T.A.R. Campania, VI, n. 4816/2016; T.A.R. Umbria, n. 511/2014).

6.5 – Le stesse conclusioni valgono con riferimento alla fase di potenziamento dell'elettrodotto (la fase di cui al precedente punto ii)), per cui l'attività adottata dall'Amministrazione ha carattere soprassessorio (cfr. *ex multis* Cons. St., VI, n. 6564/2018; id., III, n. 5983/2014; id., n. 4071/2013 e T.A.R. Lazio, Roma, II, n. 4605/2020; T.A.R. Sicilia, Catania, II, n. 1808/2017; T.A.R. Lazio, Roma, I-bis, n. 700/2017; T.A.R. Campania, VI, n. 4816/2016; T.A.R. Umbria, n. 511/2014).

E ciò pur a distanza di circa un anno a far tempo da quando il MASE, con nota del 17 luglio 2023 (confermativa della precedente missiva del maggio 2023), aveva definitivamente confermato la competenza esclusiva della Regione ad esprimersi in materia, nonché a distanza di diversi mesi dall'intimazione della ricorrente a provvedere (cfr. pec del 5 agosto 2023).

6.6 - In definitiva, la mancata emissione del provvedimento conclusivo del procedimento in discorso, di accoglimento o di rigetto, realizza il presupposto sostanziale del silenzio-inadempimento, azionabile ai sensi dell'art. 117 del 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 l.n. 241/1990 (cfr. ex multis, T.A.R. Campania, Napoli, VI, n. 653/2021).

Tale ultima norma, infatti, stabilisce che, *“Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso”*.

La richiamata disposizione, dunque, sancisce espressamente un obbligo di provvedere in capo all'Autorità pubblica, che si traduce nella doverosa emanazione di un provvedimento conclusivo del procedimento.

E la pregnanza di tale obbligo risalta ancor più, ove si consideri la formulazione dell'art. 2, comma 1, l. n. 241/1990, nella versione vigente a seguito delle modifiche introdotte dalla l. n. 190/2012, a mente della quale l'Amministrazione è tenuta a fornire riscontro – seppur con motivazione in *“forma semplificata”*, ossia con un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo – persino nel caso in cui l'istanza del privato sia inaccoglibile per *“manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda”*.

E l'obbligo di provvedere è configurabile anche con riferimento al procedimento in esame, nell'ambito del quale il rilascio del provvedimento conclusivo del procedimento di VIA, anche ove reso nell'ambito del procedimento di PAUR, risulta qualificabile quale atto conclusivo dell'iter procedimentale volto ad ottenere l'espressa valutazione del progetto presentato dall'interessato.

Ne deriva che il silenzio serbato dalla Regione Lazio configura mancato adempimento all'obbligo di provvedere previsto dalle menzionate norme attributive del potere, dando luogo alla violazione dei principi di buon andamento ed efficacia dell'azione amministrativa.

E non guasta ricordare 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, nella specie oltretutto inibita per effetto di quanto previsto in linea generale dall'art. 20, comma 4 della l.n. 241/1990 (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-quater, n. 941/2022).

Pertanto, 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. ex multis, T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, I, n. 269/2020).

Pertanto, nella fattispecie all'esame, il procedimento attivato ad istanza di parte, non può ancora ritenersi definito in assenza di provvedimento conclusivo.

7 - In definitiva, il Tribunale deve pertanto accogliere la richiesta della ricorrente di condannare la Regione Lazio a procedere agli incumbenti necessari alla definitiva conclusione del procedimento ex art. 27-bis del d.lgs n. 152/2006, avviato il 21 dicembre 2021 e riattivato con intimazione del 5 agosto 2023, con un provvedimento espresso che si pronunci (anche in sede di VIA), senza vincolo di contenuto, sul progetto presentato con riferimento specifico e puntuale alle sue diverse componenti delineate nell'istanza autorizzatoria.

A tal fine, il Collegio deve assegnare alla Regione Lazio un termine di 90 giorni dalla comunicazione - o dalla notificazione, se antecedente - della presente sentenza, affinché la stessa si attivi nel senso testé indicato.

Si nomina sin d'ora quale commissario *ad acta*, per il caso di perdurante inerzia dell'Amministrazione oltre il suddetto termine, il preposto alla Direzione Regionale Ambiente, Cambiamenti Climatici, Transizione energetica e Sostenibilità e Parchi della Regione Lazio, senza facoltà di delega e senza diritto al compenso.

Il commissario dovrà attivarsi – dietro apposita istanza di parte ricorrente, che avrà cura di comunicargli l'intervenuta vana scadenza del termine sopra indicato – e provvedere a sua volta in luogo della Regione Lazio nell'ulteriore termine di 90 giorni.

8 - Le spese processuali seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie per quanto di ragione e per l'effetto dichiara l'obbligo della Regione Lazio di provvedere sull'istanza della ricorrente, nei sensi specificati al paragrafo 7, entro la scadenza di 90 giorni dalla comunicazione o (se anteriore) della notificazione in via amministrativa della presente sentenza.

In difetto, nomina sin d'ora quale commissario *ad acta* il preposto alla Direzione Regionale Ambiente, Cambiamenti Climatici, Transizione energetica e Sostenibilità e Parchi della Regione Lazio, senza facoltà di delega e senza diritto al compenso, che a sua volta provvederà in luogo della Regione Lazio con la tempistica e le modalità di cui in motivazione. Condanna la Regione Lazio al pagamento in favore della società ricorrente delle spese di giudizio liquidate in complessivi euro 1.500,00 (euro millecinquecento/00), oltre agli oneri di legge e al rimborso del contributo unificato.

Nulla dispone sulle spese di lite nel rapporto tra la società ricorrente e il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, chiamato in giudizio con valore di mera *litis denunciatio*.

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)

