

Silenzio dell'Amministrazione in ordine alla voltura dell'autorizzazioni unica rilasciata per un impianto fotovoltaico confluita nel provvedimento autorizzatorio unico regionale

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 10 febbraio 2025, n. 530 - Savasta, pres.; Dato, est. - NextPower Development Italia S.r.l. ed a. (avv.ti Martorana, Viti e Massaro) c. Assessorato Regionale Energia e Servizi di Pubblica Utilità ed a. (avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Silenzio dell'Amministrazione in ordine alla voltura dell'autorizzazioni unica rilasciata per un impianto fotovoltaico confluita nel provvedimento autorizzatorio unico regionale.

(Omissis)

FATTO

A) Ricorso iscritto al n. r.g. 1289 del 2023.

1. Con ricorso introduttivo del giudizio notificato in data 12 giugno 2023 e depositato in data 10 luglio 2023 le deducenti hanno rappresentato quanto segue.

In data 14 marzo 2023 NextPower Development Italia S.r.l. ha ottenuto il PAUR in relazione a un impianto fotovoltaico e alle relative opere di connessione della potenza di 10.001,6 kW, suddiviso in n. 2 sezioni, della capacità di potenza ciascuna di 5.000,8 kW, da realizzare nel Comune di Comiso, località c.da Canicarao snc.; nel contesto della procedura per l'ottenimento del PAUR, il progetto ha ottenuto, il 3 agosto 2022, il giudizio positivo di valutazione d'impatto ambientale con decreto assessoriale n. 174/GAB adottato dall'Assessorato Territorio e Ambiente e, in data 16 novembre 2022, l'autorizzazione unica, rilasciata ai sensi e per gli effetti dell'art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003 tramite D.D.G. n. 1595 adottato dall'Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica.

In data 24 marzo 2023, con nota trasmessa via PEC all'Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica corredata dai documenti e dagli allegati previsti nella "Lista di controllo (check list) documentazione istanze VOLTURA", ivi inclusa l'attestazione dell'istituto di credito che certifichi in capo al subentrante la "capacità organizzativa e finanziaria per lo sviluppo dell'opera", NextPower Development Italia S.r.l. ha chiesto alla Regione Siciliana l'atto di assenso propedeutico alla voltura dell'autorizzazione unica; la richiesta era intesa a ottenere il preventivo nulla osta regionale alla cessione, tramite conferimento di ramo d'azienda, del progetto ad una società controllata al 100% (NP Comiso S.r.l.), neo costituita per esigenze di organizzazione interna a NextPower Development Italia S.r.l..

Con detta nota, peraltro, NextPower Development Italia S.r.l. ha rinnovato alla amministrazione il proprio impegno alla realizzazione diretta dell'impianto fotovoltaico di cui al progetto anche nel caso in cui nella titolarità dello stesso fosse subentrata la NP Comiso S.r.l..

In data 12 aprile 2023, l'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità ha comunicato con nota prot. 11845 di non poter riscontrare favorevolmente la richiesta di nulla osta.

Il successivo 24 aprile 2023 NextPower Development Italia S.r.l., con nota inviata via PEC, ha riscontrato il diniego della Regione; tuttavia, a tale ultima comunicazione non ha fatto seguito alcun ulteriore riscontro regionale.

2. Si sono costituiti in giudizio con atto di mero stile l'Assessorato Regionale Energia e Servizi di Pubblica Utilità, l'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente, la Presidenza della Regione Siciliana e la Regione Siciliana.

3. Con ricorso per motivi aggiunti, notificato in data 10 ottobre 2024 e depositato in data 11 ottobre 2024, la parte ricorrente ha rappresentato che il giorno successivo alla notifica del ricorso introduttivo, con nota prot. n. 18738 l'Amministrazione ha riscontrato positivamente l'ulteriore istanza del 25 maggio 2023, intesa a ottenere un nulla osta propedeutico al compimento degli atti privatistici per la voltura dell'autorizzazione unica del progetto in favore di NP Comiso S.r.l., subordinatamente alla costituzione di un'associazione temporanea di imprese fra le due società, con cui assumere solidalmente la responsabilità della realizzazione nei confronti della Regione; per conseguenza, la Regione ha adottato un nulla osta condizionato a favore della NP Comiso S.r.l., in quanto sottoposto alle condizioni meglio precisate nella detta nota.

Il 7 luglio 2023 le società ricorrenti hanno avanzato istanza per il rilascio del provvedimento di voltura finale dell'autorizzazione unica, allegando evidenza dell'avvenuta costituzione in forma notarile dell'ATI e del conferimento del ramo d'azienda del progetto nella NP Comiso S.r.l., congiuntamente all'evidenza di tutta la documentazione richiesta ai sensi della lista B della *check list*.

Tuttavia, con nota prot. 30773 del 4 ottobre 2023, l'Assessorato resistente ha reso noto di aver richiesto parere all'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione in merito all'ATI, sospendendo il procedimento per il rilascio del provvedimento di voltura finale dell'autorizzazione unica.

A distanza di diversi mesi da questo evento, perdurando il silenzio della Regione, le società ricorrenti hanno proposto ricorso, *inter alia*, avverso l'inerzia (ricorso iscritto al n. r.g. 2411/2023).

Medio tempore, il 6 maggio 2024, il C.G.A.R.S. ha dichiarato il non luogo a provvedere sulla richiesta di parere.

In seguito, con nota prot. n. 1904 del 10 giugno 2024, l'Assessorato resistente ha comunicato ai sensi dell'art. 10 bis legge 241/1990 i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di voltura condizionata alla costituzione di un ATI, deducendo le medesime ragioni ostative già dedotte nella nota di diniego del 12 aprile 2023 (prot. 11845), impugnata originariamente. Nel frattempo, con sentenza n. 2755 del 30 luglio 2024 il Tribunale adito ha accolto il ricorso iscritto al n. r.g. 2411/2023 e ha dichiarato illegittimo il silenzio serbato (precisando tuttavia che non sussistono le condizioni per ordinare l'adozione di un provvedimento contenutisticamente definito), disponendo la conversione del rito per la prosecuzione del giudizio. Nelle more, con D.R.S. prot. n. 1962 del 23 agosto 2024, è intervenuto il provvedimento definitivo di diniego di voltura condizionato, donde l'ulteriore iniziativa processuale.

4. Con memoria depositata in data 4 novembre 2024 l'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente ha dedotto l'inammissibilità della domanda contro lo stesso proposta, in quanto estraneo al rapporto controverso, non essendovi inoltre atti o condotte lesive oggetto di impugnazione riferibili alla medesima parte, che, pertanto, ha chiesto la declaratoria di estraneità.

5. All'udienza pubblica del giorno 18 dicembre 2024, presenti i difensori della parte ricorrente e l'Avvocatura erariale per le Amministrazioni resistenti, come da verbale, preliminarmente il Collegio si è riservato di valutare la riunione con il fascicolo n. r.g. 2411/2023 per evidente connessione; inoltre, il Collegio ha rilevato ai sensi dell'art. 73, comma 3, cod. proc. amm. possibili profili di improcedibilità del ricorso introduttivo iscritto al r.g. n. 1289/2023 perché il provvedimento avverso è stato superato da altro provvedimento impugnato con ricorso per motivi aggiunti.

Dopo la discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

B) Ricorso iscritto al n. r.g. 2411 del 2023.

6. Con ricorso introduttivo del giudizio notificato in data 4 dicembre 2023 e depositato in data 15 dicembre 2023 la parte ricorrente - dopo aver richiamato la vicenda sostanziale e i fatti di causa (cfr. *supra*, punti 1. e seguenti in Fatto) - ha evidenziato che a seguito di invio, in data 5 ottobre 2023, da parte della Nextpower Development Italia S.r.l. di una richiesta per un incontro tecnico di confronto su tematiche tecnico-giuridiche in relazione al contenuto dell'ATI, l'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione Siciliana, con nota prot. 21121 del 24 ottobre 2023, ha informato Nextpower Development Italia S.r.l. di aver provveduto all'emissione e trasmissione del parere richiesto il 13 ottobre 2023.

In difetto di provvedimento conclusivo, Nextpower Development Italia S.r.l. ha diffidato l'Amministrazione a emanare il provvedimento finale di voltura dell'autorizzazione unica, anche in considerazione della scadenza dei termini per l'iscrizione alle aste del bando n. 13 di cui al D.M. 4 luglio 2019 "*Incentivazione dell'energia elettrica prodotta dagli impianti eolici on shore, solari fotovoltaici, idroelettrici e a gas residui dei processi di depurazione*" per l'ottenimento degli incentivi erogati dal Gestore dei Servizi Energetici S.p.a., il quale richiede in capo al soggetto responsabile di un progetto di impianto fonti energie rinnovabili l'intestazione sancita in forma espressa - qualora tali progetti siano autorizzati mediante autorizzazione unica ex art. 12 D.lgs. n. 387/2003 - dei titoli autorizzativi delle opere da incentivare. Quindi, in difetto di ulteriori atti o provvedimenti, la parte ricorrente ha proposto le domande in epigrafe.

7. Si è costituita in giudizio la Regione Siciliana (Presidenza e Giunta Regionale) eccependo il difetto di legittimazione passiva e chiedendo l'estromissione dal giudizio.

Gli Assessorati Regionali resistenti - dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità e del Territorio e Ambiente - hanno chiesto di dichiarare il ricorso inammissibile o comunque, in via graduata, di rigettarlo siccome infondato in fatto e in diritto.

8. Con sentenza T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 30 luglio 2024, n. 2755 è stata esaminata e definita la sola domanda *contra silentium*.

9. Con ricorso per motivi aggiunti, notificato in data 10 ottobre 2024 e depositato in data 11 ottobre 2024, la parte ricorrente ha proposto le domande in epigrafe (si rinvia al precedente punto 3. in Fatto, trattandosi del medesimo mezzo di gravame proposto in entrambi i giudizi, nn. r.g. 1289/2023 e 2411/2023).

10. All'udienza pubblica del giorno 18 dicembre 2024, presenti i difensori della parte ricorrente e l'Avvocatura erariale per le Amministrazioni resistenti, come da verbale, preliminarmente il Collegio si è riservato di valutare la riunione con il fascicolo n. r.g. 1289/2023 per evidente connessione; inoltre, il Collegio ha rilevato ai sensi dell'art. 73, comma 3, cod. proc. amm. possibili profili di parziale improcedibilità del ricorso introduttivo iscritto al r.g. n. 2411/2023 in relazione all'impugnazione della nota prot. n. 30773 del 4 ottobre 2023 dell'Amministrazione regionale resistente, posto che la disposta sospensione del procedimento è stata superata per effetto dell'adozione del provvedimento di diniego finale, avverso con ricorso per motivi aggiunti.

Dopo la discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare deve essere disposta la riunione dei ricorsi iscritti ai nn. r.g. 1289/2023 e 2411/2023, attesa la evidente connessione soggettiva ed oggettiva.

2. Deve essere estromessa dal giudizio la Regione Siciliana che, per costante giurisprudenza, per quanto concerne l'attività amministrativa, a somiglianza dello Stato non ha una propria soggettività unitaria, facendo capo ai singoli assessori cui, nell'ambito delle rispettive funzioni, è attribuita una propria competenza con rilevanza esterna, talché ciascun assessore è legittimato a stare in giudizio per il ramo di attività amministrativa che a lui fa capo (cfr., *ex plurimis*, Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., sez. giur., sez. V, 22 luglio 2024, n. 578).

L'estromissione non riguarda, tuttavia, Presidenza e Giunta della Regione Siciliana, risultando espressamente avverso dalla parte ricorrente (per l'annullamento ovvero per la disapplicazione) il decreto Presidente della Regione Sicilia 18 luglio 2012, n. 48.

Deve essere parimenti estromesso dal giudizio l'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente, non risultando proposte avverso lo stesso azioni né caducatorie né risarcitorie.

3. Il ricorso introduttivo del giudizio iscritto al n. r.g. 1289/2023 deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, come da avviso formulato in sede di udienza pubblica del giorno 18 dicembre 2024 (cfr. il verbale d'udienza).

Ed invero, con il ricorso introduttivo del giudizio iscritto al n. r.g. 1289/2023 è stata avversata, in via principale, la nota prot. 11845 del 12 aprile 2023 dell'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità con la quale - in relazione all'istanza della parte ricorrente del 24 marzo 2023, assunta al protocollo n. 9846 del 27 marzo 2023, di assenso propedeutico alla voltura dell'autorizzazione unica rilasciata con D.D.G. n. 1595 del 16 novembre 2022 confluita nel provvedimento PAUR di cui al D.A. n. 73/GAB del 14 marzo 2023 - è stato opposto che *“come prescritto all'art. 16 del citato D.D.G. n. 1595/2022, è necessario che Codesta Società debba prima realizzare l'impianto, condizione della quale ha peraltro assunto formale impegno nella prescritta dichiarazione e, solo successivamente, potrà richiedere il nulla osta preventivo alla voltura”*.

Risulta tuttavia che con successivo D.R.S. prot. n. 1962 del 23 agosto 2024 il medesimo Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità ha comunicato che l'istanza relativa alla voltura a società di scopo nell'ambito ATI di autorizzazione unica (D.D.G. n. 1595/2022) avanzata con nota prot. n. 9846 del 27 marzo 2023 e successiva nota n. 13225 del 26 aprile 2023 dalle società ricorrenti, per la realizzazione e l'esercizio di un impianto fotovoltaico in questione *“non è accolta, pertanto è disposta l'archiviazione”*.

Ne consegue che l'atto impugnato con il ricorso introduttivo del giudizio iscritto al n. r.g. 1289/2023

è stato “superato” dal successivo provvedimento (avversato con ricorso per motivi aggiunti, proposto in entrambi i giudizi, iscritti ai nn. r.g. 1289/2023 e 2411/2023) con il conseguente venir meno dell'interesse a ricorrere in relazione all'originaria impugnativa; invero, l'interesse della parte ricorrente si è trasferito dall'annullamento dell'atto originariamente impugnato (con il ricorso introduttivo del giudizio iscritto al n. r.g. 1289/2023) all'annullamento dell'atto sopravvenuto (impugnato con il ricorso per motivi aggiunti proposto in entrambi i giudizi, iscritti ai nn. r.g. 1289/2023 e 2411/2023), con conseguente improcedibilità del ricorso introduttivo del giudizio iscritto al n. r.g. 1289/2023, ormai rivolto contro un provvedimento sostituito nella regolazione del rapporto sostanziale.

4. Quanto al ricorso introduttivo del giudizio iscritto al n. r.g. 2411/2023 si è già detto sopra (punto 8. in Fatto) che la domanda *contra silentium* (accertamento e condanna) è stata esaminata e definita con sentenza T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 30 luglio 2024, n. 2755.

Con la presente sentenza deve essere dichiarata l'improcedibilità della domanda di annullamento (come da avviso formulato in sede di udienza pubblica del giorno 18 dicembre 2024, cfr. il verbale d'udienza) - proposta con il citato ricorso introduttivo iscritto al r.g. n. 2411/2023 - della nota prot. n. 30773 del 4 ottobre 2023 dell'Amministrazione regionale resistente, posto che la disposta sospensione del procedimento è stata superata per effetto dell'adozione del provvedimento di diniego avverso con ricorso per motivi aggiunti (proposto in entrambi i giudizi, nn. r.g. 1289/2023 e 2411/2023).

Si rinvia *infra* per l'esame della domanda risarcitoria proposta con lo stesso ricorso introduttivo del giudizio iscritto al n. r.g. n. 2411/2023.

5. Con ricorso per motivi aggiunti (proposto in entrambi i giudizi, nn. r.g. 1289/2023 e 2411/2023), la parte ricorrente ha innanzitutto articolato domanda caducatoria, affidata ai seguenti motivi di gravame (in sintesi):

- con il primo ha dedotto i vizi di *Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 del D.Lgs. 387/2003, D.M. MISE 10.09.2010, il D.Lgs. 28/2011 e il D.Lgs. 199/2021 – Violazione e falsa applicazione art. 3 Regolamento (UE) 2022/2257 e art. 16-septies Direttiva 2023/2413/UE (cd. RED III) - Violazione e falsa applicazione dell'art. 117, comma 2, lett. l) Costituzione, dell'art. 19 della L. 241/1990 e dell'art. 27 della L.R. 7/2019 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 5, comma 8, e dell'art. 4, comma primo, lett. c) del Regolamento – Violazione e falsa applicazione degli artt. 41 e 42 Costituzione – Violazione e falsa applicazione Violazione del principio di affidamento e di buona fede e correttezza della P.A. - Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della Legge 241/1990 – Eccesso di potere sotto tutte le figure sintomatiche e, in particolare, per difetto di motivazione, disparità di trattamento, contraddittorietà, illogicità e irragionevolezza manifesta.*

Per le società ricorrenti, il diniego opposto non ha alcuna giustificazione normativa: l'atto di voltura non rappresenta un

nuovo provvedimento autorizzativo, né richiede attività istruttoria che vada al di là del mero riscontro dei requisiti di carattere generale per essere intestatari di autorizzazioni, ed è un atto dovuto (all'uopo le esponenti hanno richiamato il comma 1 dell'art. 19 della L. 241/1990 e l'art. 27 della L.R. 7/2019).

In particolare, aggiungono le deducenti, sulla base del cit. art. 19 la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto, nell'ambito del già pacifico principio di libera trasmissibilità delle autorizzazioni, tale effetto, quindi, a procedimenti semplificati anche in materia di energia; per la giurisprudenza, in particolare, la voltura dell'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio di un impianto fotovoltaico si perfeziona al momento della comunicazione effettuata dal cessionario completa del relativo atto di cessione e non al momento del rilascio dell'attestazione di voltura del titolo autorizzativo.

Inoltre, osservano le ricorrenti, il D.P.R.S. n. 48/2012 non prevede un divieto di volturare le autorizzazioni in questione per impianti di che trattasi prima dell'entrata in esercizio dell'opera autorizzata, prescrivendo solo che il proponente si impegni a realizzare direttamente tale opera; anzi, l'art. 5, comma 8, del D.P.R.S. n. 48/2012 prevede espressamente, sempre e senza limiti inerenti alla intervenuta conclusione dei lavori di realizzazione, la possibilità di volturare l'autorizzazione unica per impianti FER e, a tutto concedere, con l'assunzione di responsabilità consacrata nell'atto costitutivo di ATI, vincolante per le parti costituenti, ogni esigenza di presunta certezza dell'amministrazione è preservata.

Per le esponenti, dunque, la prassi regionale, di concedere la voltura delle autorizzazioni in questione per gli impianti FER solo dopo l'avvenuta realizzazione, negandola invece prima, risulta illogica e *contra legem*.

Dopo aver richiamato i fatti relativi al procedimento (in particolare, dopo l'iniziale diniego, il rilascio del nulla osta condizionato) le ricorrenti hanno evidenziato che il *revirement* dell'Amministrazione si è posto in contrasto con i *"principi generali di collaborazione, correttezza e buona fede, positivizzati di recente con l'introduzione nell'art. 1 della L. n. 241/1990 del comma 2-bis, principi o clausole generali che devono connotare i rapporti tra P.A. e privati cittadini"* che l'Assessorato Regionale resistente ha richiamato nella nota di preavviso di diniego come basi giuridiche che giustificerebbero l'insuperabilità della *"dichiarazione di impegno"* ai sensi dell'art. 4, comma primo, lett. c) del regolamento e, dunque, l'impossibilità di volturare i titoli autorizzativi degli impianti FER prima della loro entrata in esercizio.

Per le società ricorrenti si tratta di principi richiamati a sproposito atteso che: la *"dichiarazione di impegno"* può sempre essere ricostituita in capo al soggetto subentrante e per quanto riguarda il cedente il medesimo rimane obbligato in solido nei confronti della Regione; il conferimento di ramo d'azienda è nella sostanza equiparato a tutti gli effetti alla cessione d'azienda o di un ramo (cfr. art. 2560, comma 1, cod. civ.); il soggetto subentrante è una società al 100% del proprio capitale sociale partecipata dal soggetto cedente che assumerà la titolarità dell'autorizzazione unica, previo accertamento da parte delle autorità competenti dei requisiti *ex lege* imposti.

Inoltre, osservano le società ricorrenti, il quadro normativo nazionale in materia non contempla alcuna limitazione al trasferimento di progetti autorizzati, né tantomeno prevede restrizioni alla cessione di progetti FER prima della loro entrata in esercizio e lo stesso dicasi per quanto riguarda la normativa euro-unitaria che, al contrario, attribuisce interesse pubblico prevalente alla realizzazione degli impianti FER e prevede in capo agli Stati membri l'obbligo di accelerare, *inter alia*, il processo di rilascio delle autorizzazioni e la realizzazione di progetti nel settore delle energie rinnovabili.

Ne consegue, concludono le esponenti, che il diniego al rilascio della voltura dell'autorizzazione unica è in contrasto con i principi fondamentali della materia *"produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"* (art. 117, terzo comma, Cost.) e, pertanto, con il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili nonché in contrasto con gli artt. 41 e 42 Cost. e con l'art. 117, primo e secondo comma, Cost., in relazione al principio di libera circolazione delle merci di cui all'art. 63 TFUE, in quanto impedisce la cessione di impianti (o meglio, di progetti di impianti) già autorizzati, ponendo un limite ingiustificato all'esercizio della libera iniziativa economica e del diritto di proprietà (all'uopo la parte ricorrente ha richiamato la giurisprudenza costituzionale in materia);

- con il secondo, *in via subordinata*, è stato chiesto l'annullamento o, in alternativa, disapplicazione dell'art. 4, comma primo, lett. c) del Regolamento per violazione e falsa applicazione degli artt. 41, 42 e 117, co. 1 e 2 Cost., dell'art. 19 della Legge n. 241/1990 e dell'art. 27 della Legge Regionale n. 7/2019. Attribuzione delle competenze legislative in ambito estraneo alla competenza regionale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. l., Costituzione, nonché contrasto con i principi generali dell'ordinamento dell'Unione Europea - artt. 16 (Libertà d'impresa) e 17 (Diritto di proprietà) della Carta di Nizza, con le libertà fondamentali previste dal TFUE (artt. 49 e 56) e con l'art. 194 TFUE. Disapplicazione dell'art. 4, comma primo, lett. c) del Regolamento per violazione Regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022.

Le deducenti, in subordine, hanno chiesto l'annullamento dell'avverso regolamento (e, in particolare, dell'art. 4, comma primo, lett. c)) o, in alternativa, la sua disapplicazione *incidenter tantum* (*rectius* non applicazione) per le medesime motivazioni di cui al ricorso n. r.g. 1289/2023.

Per le esponenti, il regolamento (in parte *qua*, per quel che qui interessa) si pone in contrasto con la libera iniziativa economica ex art. 41 Cost. e con il diritto di proprietà ex art. 42 Cost. che può peraltro subire limitazioni sottoposte soltanto a riserva di legge, qui perpetrate invece tramite un atto amministrativo (il regolamento); ad ulteriore supporto

dell'annullamento o, in alternativa, della disapplicazione assume rilevanza il principio di diritto espresso nella sentenza n. 86/2019 ove la Corte Costituzionale ha sancito l'illegittimità di un divieto di cessione di progetti di impianti fotovoltaici ed eolici - aventi caratteristiche analoghe alla disposizione gravata del regolamento - contenuto in una legge regionale della Basilicata poiché in violazione degli artt. 41 e 42 Cost..

5.1. La domanda caducatoria proposta con il ricorso per motivi aggiunti merita di essere accolta, nei sensi e nei termini di seguito specificati.

5.1.1. Il Collegio non ritiene necessario immergere sulla dibattuta (in sede giurisprudenziale) questione della libera (o meno) circolazione del titolo autorizzatorio (autorizzazione unica) e sugli eventuali strumenti giuridici da utilizzare all'uopo (provvedimento espresso ovvero SCIA).

In relazione al caso sottoposto all'esame del Collegio è sufficiente osservare che:

a) ad essere *“autorizzata ai sensi dell'art. 12, comma 3 del D.lgs. 29/12/2003 n. 387 e s.m.i., a realizzare ed esercire un impianto fotovoltaico della potenza di 10001,6 kWp (n° due lotti da 5000,8 kWp ciascuno), nonché alla realizzazione delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio dell'impianto stesso, da realizzarsi nel Comune di Comiso”* è stata la NextPower Development Italia S.r.l. (cfr. art. 1 del D.D.G. n. 1595 del 16 novembre 2022);

b) per costante giurisprudenza, la titolarità dell'autorizzazione non è disponibile da parte del soggetto interessato, che, d'altra parte, non può che essere solo quello a nome del quale è stato emesso il provvedimento autorizzativo, connotato da un effetto ampliativo della sfera giuridica che *naturaliter* si produce con esclusivo riferimento al soggetto specificamente individuato nell'atto stesso (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, 29 ottobre 2018, n. 6149);

c) nello stesso titolo autorizzatorio sopra citato è stato espressamente stabilito che *“L'eventuale cessione dell'autorizzazione di cui all'art. 1, esclusivamente nell'ambito di trasferimento o conferimento di parte d'azienda così come disciplinati dal codice civile, è soggetta, a pena di decadenza, a preventivo nulla osta dell'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di pubblica utilità - Dipartimento dell'Energia, nel rispetto delle vigenti norme amministrative e civilistiche nonché previa verifica dei requisiti soggettivi del subentrante e delle ragioni addotte nell'istanza di autorizzazione alla cessione, non vincolante comunque per l'Amministrazione. E' altresì subordinata al suddetto preventivo nulla osta, a pena di decadenza, ogni fattispecie giuridica concernente la titolarità dell'impianto autorizzato con il presente decreto”* (art. 16 del D.D.G. n. 1595 del 16 novembre 2022).

Ne discende, alla luce delle superiori chiare indicazioni e dello stesso contegno serbato dall'interessata Next Power Development Italia S.r.l. (che ha chiesto all'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità l'atto di assenso propedeutico alla voltura nonché la voltura dell'autorizzazione unica rilasciata con il D.D.G. n. 1595 del 16 novembre 2022), che la voltura richiede l'accertamento delle condizioni necessarie all'attuarsi della novazione soggettiva nel rapporto *de quo* e che, significativamente, nella vicenda che occupa, detto accertamento (che peraltro deve riguardare una operazione di cessione *“esclusivamente nell'ambito di trasferimento o conferimento di parte d'azienda”*) ha ad oggetto non solo il *“rispetto delle vigenti norme amministrative e civilistiche”* e la *“verifica dei requisiti soggettivi del subentrante”*, ma anche le *“ragioni addotte nell'istanza di autorizzazione alla cessione, non vincolante comunque per l'Amministrazione”* (cit. art. 16 del D.D.G. n. 1595 del 16 novembre 2022).

5.1.2. Fermo quanto sopra, la ragione addotta a fondamento dell'opposto mancato accoglimento (e archiviazione) dell'istanza avanzata dalla parte ricorrente può essere così sintetizzato: per l'Assessorato Regionale resistente, *“un eventuale accoglimento causerebbe la modifica del soggetto giuridico che dovrebbe realizzare l'impianto FER rispetto a quello originariamente autorizzato, e ciò si pone palesemente in contrasto con la obbligazione giuridicamente vincolate assunta con la dichiarazione di impegno alla realizzazione diretta dell'opera, formula a sottoscritta dal soggetto originariamente autorizzato”* (cfr. l'impugnato D.R.S. prot. n. 1962 del 23 agosto 2024).

Ritiene il Collegio che la sopra richiamata argomentazione trovi fondamento nell'art. 4, comma 1, lett. c), del regolamento (recante *Norme di attuazione dell'art. 105, comma 5, della regionale 12/5/2010, n. 11*) emanato con D.P.R.S. 18 luglio 2012, n. 48, il quale prevede che l'istanza per il rilascio dell'autorizzazione unica ex art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 debba essere corredata (anche) dalla *“dichiarazione con la quale il richiedente assume nei confronti dell'Amministrazione l'obbligo della realizzazione diretta dell'impianto fino alla fase dell'avvio dello stesso”*.

La richiamata previsione regolamentare finisce per essere - implicitamente - preclusiva della cessione dell'autorizzazione (e della voltura) per il tempo necessario alla *“realizzazione diretta dell'impianto fino alla fase dell'avvio dello stesso”*, dovendosi ribadire (cfr. *supra*) che la titolarità dell'autorizzazione non è disponibile da parte del soggetto interessato e che l'effetto ampliativo della sfera giuridica si produce con esclusivo riferimento al soggetto specificamente individuato nell'atto stesso.

Ne consegue che se solo il soggetto autorizzato (nel caso in esame, NextPower Development Italia S.r.l.) può *“realizzare ed esercire”* l'impianto (art. 1 del D.D.G. n. 1595 del 16 novembre 2022) e lo stesso soggetto autorizzato (si ribadisce, NextPower Development Italia S.r.l.) è tenuto (*“obbligo”*) alla *“realizzazione diretta dell'impianto fino alla fase dell'avvio dello stesso”*, in detto arco temporale resta di fatto preclusa la “circolazione” dell'autorizzazione, a nulla valendo il richiamo, operato dalla parte ricorrente, all'art. 5 del medesimo regolamento (D.P.R.S. 18 luglio 2012, n. 48) che nello stabilire che qualsiasi *“variazione di titolarità nell'esercizio dell'impianto autorizzato deve essere*

preventivamente richiesta e autorizzata dall'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, che procede, in, tali casi, ad acquisire le informazioni del Prefetto di cui all'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252, nei confronti del soggetto subentrante" non entra in contrasto con il cit. art. 4, comma 1, lett. c), del medesimo regolamento che si ribadisce, preclude la voltura dell'autorizzazione unica per l'arco temporale sopra richiamato.

Inoltre, non appare conducente l'accostamento del cit. art. 4, comma 1, lett. c), del regolamento all'art. 2, comma 1, lett. c) del PEARS 2009 (Piano Energetico Ambientale Regionale Siciliano), in quanto le differenze semantiche esistenti fra le due disposizioni (in particolare, la citata previsione del PEARS 2009 non imponeva l'obbligo della realizzazione diretta dell'impianto, ma descriveva un mero regime di "responsabilità" a carico del richiedente per l'interezza delle fasi di realizzazione e avvio dell'impianto; proprio tale profilo del "regime della responsabilità" è stato valorizzato nella sentenza Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., sez. giur., 22 luglio 2014, n. 436) le rendono non sovrapponibili.

Ed ancora, non supera il rilievo opposto dall'Assessorato Regionale resistente l'argomentazione difensiva della parte ricorrente incentrata sulla responsabilità solidale (con il cessionario) del cedente, proprio perché, da un lato, il cit. art. 4, comma 1, lett. c), del regolamento non descrive un mero regime di "responsabilità" ma impone, è bene ribadirlo, al titolare dell'autorizzazione un obbligo di "realizzazione diretta dell'impianto fino alla fase dell'avvio dello stesso", e perché, dall'altro, la voltura finirebbe per disallineare i due soggetti - il cedente ed il cessionario - precludendo al primo (il cedente) di poter procedere alla detta realizzazione diretta (che, però, costituisce espresso obbligo sullo stesso gravante). In sintesi, dunque, il D.R.S. prot. n. 1962 del 23 agosto 2024 - avversato con il ricorso per motivi aggiunti - risulta conforme alla previsione regolamentare (cit. art. 4, comma 1, lett. c)), non potendo l'Assessorato Regionale resistente, a fronte della richiamata istanza, porre nel nulla la richiamata cogente previsione normativa.

5.1.3. Nondimeno, la domanda caducatoria - del cit. art. 4, comma 1, lett. c), del D.P.R.S. 18 luglio 2012, n. 48 e, di conseguenza, dell'impugnato D.R.S. prot. n. 1962 del 23 agosto 2024 - è fondata nei termini in appresso specificati.

L'art. 4, comma 1, lett. c) del D.P.R.S. 18 luglio 2012, n. 48, nel prevedere a carico del richiedente il titolo "l'obbligo della realizzazione diretta dell'impianto fino alla fase dell'avvio dello stesso" finisce per porsi in contrasto con il principio di libertà di iniziativa economica stabilito dall'art. 41 Cost., in quanto preclude in radice e in modo automatico (senza cioè consentire all'Amministrazione competente l'apprezzamento in concreto delle ragioni - di natura economica ovvero finanziaria, di organizzazione societaria o di gruppo societario ecc. - sottese alla istanza di voltura), la circolazione del titolo autorizzatorio fino alla fase di avvio dell'impianto.

Peraltro, il venir meno dell'obbligo (sancito sul piano regolamentare) di "realizzazione diretta dell'impianto fino alla fase dell'avvio dello stesso" in capo al soggetto autorizzato non determina il rischio di indiscriminata commercializzazione dei titoli autorizzatori, perché, comunque, in qualunque fase - anteriore o successiva alla realizzazione e all'avvio dell'impianto - la circolazione dell'autorizzazione unica resterebbe pur sempre soggetta allo stringente vaglio dell'Amministrazione competente, con la conseguenza che il venir meno del detto obbligo non indebolisce le esigenze di controllo relative ai requisiti del subentrante e di verifica delle ragioni sottese alla circolazione del titolo.

Ne consegue che la caducazione - con la presente sentenza - del fondamento normativo (cit. art. 4, comma 1, lett. c), del D.P.R.S. 18 luglio 2012, n. 48) del provvedimento impugnato conduce all'annullamento anche del D.R.S. prot. n. 1962 del 23 agosto 2024.

6. Il Collegio deve a questo punto esaminare le domande risarcitorie avanzate dalla parte ricorrente e, segnatamente:

- la domanda risarcitoria avanzata con il ricorso introduttivo del giudizio iscritto al n. r.g. 2411/2023, fondata dalla parte ricorrente sulla inosservanza colposa del termine di conclusione del procedimento.

La domanda *de qua* è stata proposta, *naturaliter*, prima dell'adozione del D.R.S. prot. n. 1962 del 23 agosto 2024, con cui l'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità ha comunicato il definitivo diniego e l'archiviazione dell'istanza avanzata dalle società ricorrenti.

In sintesi, per la parte ricorrente ogni giorno di ritardo nell'emanazione del provvedimento espone la stessa alla necessità di sostenere costi ulteriori e la forzano alla possibilità di dover rinunciare alla costruzione del progetto, ovvero a una esposizione debitoria nei confronti di enti finanziatori e, tra i danni subiti vi rientrerebbe anche quello attinente alla perdita di *chance* per il progetto di ottenere le tariffe incentivanti assegnate con le aste del GSE, ai sensi del decreto FER 2019 (l'eventuale partecipazione illegittima comporterebbe la decadenza dalle aste o dagli incentivi eventualmente aggiudicati ovvero la riduzione del 50% della tariffa offerta).

Per quanto riguarda l'elemento soggettivo, osservano le società ricorrenti, appare evidente il comportamento ostruzionistico, dilatorio e contraddittorio dell'Amministrazione resistente nei confronti dell'istanza di voltura, avendo le esponenti in buona fede adempiuto prontamente a tutte le condizioni richieste dall'Ente regionale e confidato legittimamente nell'adozione del provvedimento finale di voltura dell'autorizzazione unica in tempi brevi.

Le società ricorrenti hanno chiesto, dunque, un congruo ristoro relativo al mancato utile che sarebbe stato garantito con l'emissione del provvedimento finale di voltura nei termini (specialmente in relazione alla possibilità di iniziare nei tempi la costruzione dell'impianto e alla perdita di *chance* per il progetto di essere assegnatario delle tariffe incentivanti ai sensi del decreto FER 2019) nonché di tutti gli ulteriori danni che l'inerzia ha cagionato, senza duplicazione alcuna;

- la domanda risarcitoria avanzata con ricorso per motivi aggiunti (proposto in entrambi i giudizi, nn. r.g. 1289/2023 e

2411/2023), con la quale le società ricorrenti hanno invocato la tutela riparatoria per equivalente monetario quale diretta conseguenza dell'esercizio illegittimo dell'attività amministrativa.

La domanda *de qua* è stata proposta, *naturaliter*, dopo l'adozione del D.R.S. prot. n. 1962 del 23 agosto 2024, con cui l'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità ha comunicato il definitivo diniego e l'archiviazione dell'istanza avanzata dalle società ricorrenti.

Per le esponenti, l'attività illegittima della Regione e il provvedimento gravemente viziato rilasciato hanno cagionato un danno ingiusto, in considerazione delle spese e dei costi sostenuti per prorogare la durata dei rapporti contrattuali sui terreni, nonché i relativi costi notarili e dei costi che le ricorrenti saranno tenute ad affrontare con riferimento alla riorganizzazione societaria, da programmare (quanto meno) a seguito del diniego di voltura.

Per le esponenti, la Regione versa in uno stato colpa grave, posto che l'azione amministrativa si pone in totale conflitto con previsioni della Carta Costituzionale, con i principi cardine che governano il buon andamento dell'*agere* amministrativo e lede, peraltro, il legittimo affidamento che il privato ha riposto nell'Amministrazione (le deducenti hanno richiamato - in sintesi - dapprima il positivo riscontro, sia pure condizionato, dell'istanza intesa ad ottenere il nulla osta propedeutico al compimento degli atti privatistici per la voltura; quindi, la sospensione del procedimento di rilascio; poi, la richiesta di parere al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana; infine, il preavviso di diniego).

Le deducenti hanno quindi evocato i costi già sostenuti nonché quelli che si dovranno ancora sostenere, per un danno emergente pari ad Euro 237.241,72.

6.1. Entrambe le domande risarcitorie devono essere respinte.

6.1.1. Quanto alla prima domanda risarcitoria - formulata ai sensi dell'art. 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 e ss. mm. ed ii. - il Collegio ritiene di evidenziare che per costante e condiviso orientamento giurisprudenziale la responsabilità della pubblica amministrazione per lesione di interessi legittimi, sia da illegittimità provvedimentale sia da inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, ha natura di responsabilità da fatto illecito aquiliano e non già di responsabilità da inadempimento contrattuale, essendo richiesta la sussistenza dei presupposti di carattere oggettivo e soggettivo (cfr. Cons. Stato, sez. V, 16 ottobre 2023, n. 8994).

Ciò premesso, occorre osservare che la valutazione del presupposto di carattere soggettivo (dolo o colpa) non può essere fondata soltanto sul dato oggettivo del superamento del termine di conclusione del procedimento amministrativo; in ogni caso, infatti, occorre quantomeno verificare se il comportamento dell'apparato amministrativo abbia travalicato i canoni della correttezza e della buona amministrazione, ovvero sia trasmodato in negligenza, omissioni o errori interpretativi di norme, ritenuti non scusabili; ne consegue che la responsabilità deve essere negata quando la violazione dei termini procedurali sia dipesa dalla sussistenza di contrasti giurisprudenziali o dall'incertezza del quadro normativo di riferimento o dalla complessità della situazione di fatto (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. VI, 20 luglio 2022, n. 6322).

Orbene, sebbene la condotta tenuta - nel complesso - dall'Assessorato Regionale resistente nel corso del procedimento non sia stata sempre rettilinea, occorre però osservare che il quadro normativo di riferimento poneva, quantomeno, dei dubbi interpretativi, ed anzi va osservato che, come sopra evidenziato, il cit. art. 4, comma primo, lett. c), del regolamento regionale finiva per porre un insormontabile ostacolo al conseguimento dell'anelata voltura, per le ragioni sopra precisate. Ne consegue che i "cambi di orientamento" dell'Amministrazione e le esigenze di approfondimento espresse nel corso del procedimento non possono essere ritenute espressive di atteggiamento colpevole - ma semmai dell'esigenza di esaminare in modo adeguato la fattibilità dell'operazione -, proprio in ragione della complessità e non agevole ricostruibilità del quadro regolatorio.

Inoltre, occorre osservare che il risarcimento del c.d. danno da ritardo, relativo ad un interesse legittimo pretensivo, come nel caso in esame, non è legato al mero ritardo ma è subordinato alla dimostrazione che l'aspirazione al provvedimento sia destinata ad esito favorevole e, quindi, alla dimostrazione della spettanza definitiva del bene della vita collegato a tale interesse (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. VI, 23 maggio 2024, n. 4615; Cons. Stato, sez. V, 16 aprile 2024, n. 3446).

Tale dimostrazione circa la spettanza del bene della vita, nel caso in esame, non sussiste, in quanto solo all'esito dell'ulteriore esame dell'istanza di voltura - una volta caducato con la presente sentenza l'art. 4, comma 1, lett. c), del D.P.R.S. 18 luglio 2012, n. 48 - l'Amministrazione resistente potrà valutare tutte le condizioni per il rilascio o per il diniego dell'anelata voltura.

In sintesi, pertanto, la domanda di risarcimento del danno c.d. da ritardo deve essere respinta.

6.1.2. Anche la seconda domanda risarcitoria - correlata all'esercizio illegittimo dell'attività amministrativa - non si presta ad essere accolta.

Il D.R.S. prot. n. 1962 del 23 agosto 2024 dell'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità avverso è diretta espressione - e, quindi, costituisce puntuale applicazione - del cit. art. 4, comma primo, lett. c), del D.P.R.S. 18 luglio 2012, n. 48: ciò solo è sufficiente ad escludere l'elemento soggettivo della fattispecie di responsabilità, in quanto l'Assessorato Regionale resistente, come già detto, non poteva sottrarsi all'applicazione della norma secondaria *de qua* (che, solo con la presente sentenza - nella parte caducatoria -, viene espunta dall'ordinamento giuridico).

In definitiva, non è ravvisabile l'elemento soggettivo del dolo o della colpa della Pubblica amministrazione, risultando il

provvedimento impugnato - nel periodo precedente all'annullamento, con la presente sentenza, della contestata norma regolamentare - conforme alla sopra richiamata previsione regionale di natura secondaria.

Né può essere ravvisata una fattispecie di responsabilità per avere, il citato regolamento regionale, dettato la norma limitativa in questione (art. 4, comma primo, lett. c), del D.P.R.S. 18 luglio 2012, n. 48), trattandosi di una opzione regolatoria, che, sebbene illegittima per le ragioni già viste (cfr. *supra*), non appare comunque frutto di un esercizio abnorme della funzione normativa secondaria, per di più alla luce di una materia (oggetto di regolamentazione) connotata da peculiare complessità (anche per il carattere multilivello della regolazione) e da frequenti modifiche normative oltre che da tensioni legate all'esistenza di contrapposte istanze (in particolare, le esigenze di celerità e semplificazione dei procedimenti contro l'esigenza di stabilire limitazioni, controlli e verifiche, specie in ragione della sensibilità, sotto diversi aspetti, degli interessi coinvolti).

In sintesi, dunque, anche la domanda di risarcimento del danno c.d. da illegittimità provvedimento deve essere respinta, dovendosi peraltro ribadire, anche per detta domanda, che non risulta dimostrata la c.d. spettanza del bene della vita (per la giurisprudenza, invero, sussiste la necessità *“per chiunque pretenda un risarcimento, di dimostrare la c.d. spettanza del bene della vita, ovvero la necessità di allegare e provare di essere titolare, in base ad una norma giuridica, del bene della vita che ha perduto od al quale anela, e di cui attraverso la domanda giudiziale vorrebbe ottenere l'equivalente economico”*: cfr. Cons. Stato, sez. V, 14 ottobre 2024, n. 8223): cfr. *supra*, punto 6.1.1. in Diritto.

7. In conclusione, previa riunione dei ricorsi iscritti ai nn. r.g. 1289/2023 e 2411/2023, devono essere estromessi dal giudizio la Regione Siciliana e l'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente; deve essere dichiarata l'improcedibilità del ricorso introduttivo del giudizio iscritto al n. r.g. 1289/2023 e la parziale improcedibilità del ricorso introduttivo del giudizio iscritto al r.g. n. 2411/2023 (quanto alla residua domanda di annullamento con lo stesso mezzo proposta); meritano di essere accolte, nei sensi e nei termini precisati, le domande di annullamento avanzate con il ricorso per motivi aggiunti proposto nei giudizi nn. r.g. 1289/2023 e 2411/2023, con conseguente annullamento dell'art. 4, comma primo, lett. c), del D.P.R.S. 18 luglio 2012, n. 48 e del D.R.S. prot. n. 1962 del 23 agosto 2024 dell'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità (nel quale può ritenersi assorbito, in quanto atto endoprocedimentale, il parimenti avversato preavviso di rigetto); infine, vanno respinte le domande risarcitorie proposte con il ricorso introduttivo del giudizio iscritto al n. r.g. 2411/2023 e con il ricorso per motivi aggiunti proposto nei giudizi nn. r.g. 1289/2023 e 2411/2023.

L'accoglimento delle domande caducatorie, nei termini sopra precisati, impone all'Assessorato Regione resistente di riesercitare il potere, quanto alla istanza di voltura avanzata dalla parte ricorrente, tenuto conto dell'espunzione dall'ordinamento della norma regolamentare ex art. 4, comma primo, lett. c), del D.P.R.S. 18 luglio 2012, n. 48.

8. La complessità delle questioni esaminate e la natura interpretativa delle stesse nonché l'accoglimento solo di alcune delle proposte domande (atteso il rigetto delle pretese risarcitorie) giustificano l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sui ricorsi - introduttivi e per motivi aggiunti - iscritti ai nn. r.g. 1289/2023 e 2411/2023, come in epigrafe proposti, così provvede:

- riunisce i ricorsi iscritti ai nn. r.g. 1289/2023 e 2411/2023;
- estromette dal giudizio la Regione Siciliana e l'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente;
- dichiara l'improcedibilità del ricorso introduttivo del giudizio iscritto al n. r.g. 1289/2023;
- dichiara la parziale improcedibilità del ricorso introduttivo del giudizio iscritto al r.g. n. 2411/2023 (quanto alla residua domanda di annullamento proposta);
- accoglie, nei sensi e nei termini in motivazione, le domande di annullamento avanzate con il ricorso per motivi aggiunti proposto nei giudizi nn. r.g. 1289/2023 e 2411/2023 e, per l'effetto, annulla l'art. 4, comma primo, lett. c), del D.P.R.S. 18 luglio 2012, n. 48 ed il D.R.S. prot. n. 1962 del 23 agosto 2024 dell'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità;
- rigetta le domande risarcitorie proposte con il ricorso introduttivo del giudizio iscritto al n. r.g. 2411/2023 e con il ricorso per motivi aggiunti proposto nei giudizi nn. r.g. 1289/2023 e 2411/2023.

Spese compensate.

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

(Omissis)