Cessione, tramite conferimento di ramo d'azienda, del progetto per la realizzazione di un impianto fotovoltatico

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 23 aprile 2025, n. 1314 - Savasta, pres.; Caudullo, est. - Nextpower Development Italia S.r.l. e Np Santacroce Camerina 2 S.r.l. (avv.ti Martorana, Viti, Massaro e Azzariti) c. Assessorato Regionale Energia e Servizi di Pubblica Utilità ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Diniego e archiviazione dell'istanza di assenso propedeutico alla voltura dell'autorizzazione unica, confluita nel provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) in relazione ad un impianto fotovoltaico - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO

1. Con ricorso notificato il 29 ottobre 2024 e depositato il successivo 6 novembre le società ricorrenti hanno rappresentato:
- di essere due società attive nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili;
- la NexPower ha ottenuto in data 29 marzo 2023 il PAUR in relazione ad un impianto fotovoltaico e alle relative opere di connessione da realizzare nel Comune di Santa Croce Camerina;
- con nota del 7 aprile 2023 trasmessa all'Assessorato, corredata dagli allegati previsti nella *"Lista di controllo (check list) documentazione istanze VOLTURA"*, la NextPower ha chiesto l'atto di assenso propedeutico alla Voltura dell'A.U. La predetta 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% dalla NextPower, ossia la società NP Santa Croce Camerina 2 S.r.l., neo costituita per esigenze di organizzazione interna a NextPower;
- il 25 maggio 2023 le ricorrenti hanno presentato una nuova istanza intesa a ottenere il nulla osta propedeutico al compimento degli atti privatistici per la voltura dell'A.U. in favore della NP Santa Camerina 2, subordinatamente alla costituzione di una associazione temporanea di imprese con assunzione di una responsabilità solidale delle associate nei confronti della Regione.
Con nota del 12 giugno 2023 l'Amministrazione ha riscontrato positivamente l'istanza adottando il nulla osta al compimento degli atti privatistici prodromici alla voluta dell'AU, sottoposto alle seguenti condizioni: a) trasmissione dell'ulteriore documentazione richiesta; b) costituzione dell'associazione temporanea di imprese tra le due società.
Le società ricorrenti, in data 7 luglio 2023, hanno inviato all'Assessorato istanza per il rilascio del provvedimento di voltura finale dell'A.U. allegando l'atto notarile di costituzione dell'ATI ed il conferimento del ramo d'azienda del Progetto alla NP Santacroce Camerina 2 nonché l'ulteriore documentazione richiesta.
Con nota del 6 ottobre 2023 l'Assessorato ha comunicato alle ricorrenti di aver richiesto parere all'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione Sicilia sospendendo il procedimento di voltura dell'A.U.
Con nota del 24 ottobre 2023 l'Ufficio Legislativo e Legale della Presidenza della Regione Siciliana ha comunicato all'ATI l'emissione del parere il cui contenuto è stato secretato.
L'Assessorato, non ritenendo satisfattivo il parere dell'Ufficio legislativo e legale, ha chiesto un ulteriore parere al CGARS che, tuttavia, in data 6 maggio 2024, ha dichiarato il non luogo a provvedere *"non avendo l'Assessorato depositato i documenti – già indicati come allegati alla richiesta di parere – in esito alla richiesta istruttoria articolata con il parere interlocutorio n. 467/2023"* (cit. pag. 5/9 del Parere CGARS n. 130/2024 del 6/05/2024) e l'inammissibilità della richiesta dell'Amministrazione "*alla luce della dichiarata pendenza dei contenziosi"* (cit. pag. 6/9 del Parere CGARS n. 130/2024 del 6.05.2024).
Con nota del 10 giugno 2024 l'Assessorato ha comunicato alle ricorrenti il preavviso di diniego dell'istanza di voltura condizionata alla costituzione dell'ATI, rilevando che «*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 l'obbligazione giuridicamente vincolante assunta con la dichiarazione di impegno alla realizzazione diretta dell'opera, sottoscritta dal soggetto originariamente autorizzato. Peraltro, la "dichiarazione di impegno" di cui sopra tende a formalizzare 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*».
In data 19 giugno 2024, le odierne ricorrenti hanno trasmesso all'Assessorato le proprie osservazioni al preavviso di rigetto.
Con provvedimento del 23 agosto 2024 l'Amministrazione ha adottato il definitivo diniego.
2. Contro tale diniego è insorta la ricorrente lamentandone la illegittimità sotto i seguenti profili:
I. Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 del d.lgs. 387/2003 e dell'art. 1, co. 1, d.lgs. 79/1999 – violazione e falsa

Fondazione OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ NELL'AGRICOLTURA E SUL SISTEMA AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

applicazione dell'art. 19 della l. 241/1990 e dell'art. 27 della l.r. 7/2019 - violazione e falsa applicazione dell'art. 117, comma 2, lett. l) e comma 3 Cost. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. 387/2003, d.lgs. 28/2011, d.lgs. 199/2021. Violazione e falsa applicazione del regolamento (UE) 2022/2257 e art. 16-septies della direttiva 2023/2413/UE. Violazione del principio di massima diffusione delle energie rinnovabili - violazione e falsa applicazione dell'art. 5, comma 8, e dell'art. 4, comma primo, lett. c) del regolamento - violazione del principio di affidamento -violazione e falsa applicazione degli artt. 1, co. 2-bis e 3 della legge 241/1990 e degli artt. 41 e 42 costituzione - 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 ricorrenti, 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, 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 costituende, 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 giustificherebbero 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 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).

II. In via subordinata: 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)

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

del Regolamento per violazione Regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022.
Le ricorrenti, in subordine, hanno chiesto l'annullamento dell'avversato 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.
III. Istanza risarcitoria.
Le ricorrenti hanno chiesto, infine, la condanna della Regione al risarcimento del danno ingiusto subito consistente:
a) nelle spese e nei costi sostenuti per acquistare e/o prorogare la durata dei rapporti contrattuali sui terreni, i relativi costi notarili, nonché degli altri costi sostenuti a causa dell'illegittima azione amministrativa della Regione;
b) nei costi che le ricorrenti saranno tenute ad affrontare con riferimento alla riorganizzazione societaria a seguito del diniego di voltura.
Ad oggi i costi già sostenuti, unitamente a quelli da sostenere, a causa del legittimo affidamento causato dall'Amministrazione e frustrato dal provvedimento (illegittimo) rilasciato, ammontano dunque ad Euro 205.183,38. Alla suddetta somma sono da aggiungersi i costi che le società dovranno sostenere in forza della riorganizzazione societaria a cui saranno costrette a fronte del provvedimento finale della Regione, pari all'incirca Euro 60.765,88.
Ne deriva un palese danno ingiusto cagionato dalla PA, che dovrà essere risarcito alle odierne ricorrenti in termini di danno emergente per un ammontare pari Euro 265.949,26.
3. Si sono costituiti in giudizio: la Regione Siciliana, l'Assessorato Regionale Energia e Servizi di Pubblica Utilità, l'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente, la Presidenza della Regione Siciliana.
3.1. Con memoria depositata il 16 gennaio 2025 l'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità deducendo l'infondatezza delle censure.
A tal fine, l'amministrazione rileva che il procedimento di autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, previsto dall'art. 12 del D.lgs. n. 387/2003 è disciplinato in Sicilia dal regolamento emanato con DPRS 48/2012.
Tale regolamento elenca, all'art. 4 comma 1, la documentazione minima necessaria per la procedibilità delle istanze di autorizzazione unica e tra detti documenti, come previsto dall'art. c), rientra la *"dichiarazione con la quale il richiedente assume nei confronti dell'Amministrazione l'obbligo della realizzazione diretta dell'impianto [FER] fino alla fase dell'avvio dello stesso"* (atto di impegno)
Pertanto, la cessione del progetto non è preclusa in via assoluta ma è consentita soltanto dopo l'entrata in esercizio dell'impianto previa acquisizione del nulla osta alla cessione rilasciato dal Dipartimento Regionale dell'Energia, così come previsto dai decreti di A.U. (nel caso che ci occupa all'art. 16 del DDG 1576/2022).
Nel caso di specie, la "dichiarazione di impegno" era stata prodotta dalla Società che aveva aggiunto il seguente inciso: *"... ovvero per il tramite di società di scopo controllata al 100% dalla scrivente"*.
Tale inciso, tuttavia, essendo in contrasto con la norma giuridica (inderogabile) di cui all'art. 4 del regolamento, va considerato come non apposto ex 1419, 2° comma, c.c.
La Società, peraltro, aveva prestato piena acquiescenza alle diposizioni del regolamento di cui al DPRS n. 48/2012 dovendo, conseguentemente, escludersi la possibilità di pretenderne oggi l'annullamento o la disapplicazione.
3.2. Con memoria depositata il 16 gennaio 2025 la Presidenza della Regione Siciliana, la Regione Siciliana, la Giunta Regionale e l'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente hanno eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva.
4. Con memoria di replica depositata il 29 gennaio 2025 le società ricorrenti hanno contestato l'eccezione sollevata dall'avvocatura erariale in merito ad una pretesa acquiescenza prestata dalla NextPower alla previsione di cui all'art. 4 comma 1, lett. c) del Regolamento che, contrariamente a quanto assunto dall'Amministrazione, non prevede alcun divieto di volturare le A.U. per impianti FER prima dell'entrata in esercizio dell'opera autorizzata.
La NextPower Development Italia, peraltro, ha reso la "dichiarazione d'impegno" specificando che l'impianto sarebbe stato realizzazione dalla medesima ditta proponente *"ovvero per il tramite di società di scopo controllata al 100% dalla scrivente"* (come lo è la NP Santa Croce Camerina 2).
Nessuna contestazione è stata mai posta dalla Regione Siciliana (e nello specifico dall'Amministrazione resistente) in relazione all'aggiunta di tale inciso.
5. All'udienza pubblica del 26 febbraio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Fondazione OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ NELL'AGRICOLTURA E SUL SISTEMA AGROALIMENTARE
Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

1. In via preliminare deve essere disposta l'estromissione 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 avversato 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.
2. Tanto premesso, la domanda caducatoria merita di essere accolta, nei sensi e nei termini di seguito specificati (cfr. Tar Catania, sez. I, sentenza n. 530 del 10 febbraio 2025).
2.1. Occorre 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 ad inseguitori monoassiali per la produzione di energia elettrica, con sistema di accumulo (energy storage system), sito nel Comune di Santa Croce Camerina (RG) in Contrada Piano Spinazza, avente potenza nominale di 4.392 KW e potenza richiesta in immissione di 4.000 kW alla tensione rete 20 kV, comprensivo delle opere di rete per la connessione ricadenti nel Comune di Santa Croce Camerina (RG)"* è stata la Nextpower Development Italia S.r.l. (cfr. art. 1 del D.D.G. n. 1576 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. È 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. 1576 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. 1576 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. 1576 del 16 novembre 2022).
2.2. 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. 1961 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. 1576 del 16 novembre 2022) e lo stesso soggetto autorizzato (si

Fondazione OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ NELL'AGRICOLTURA E SUL SISTEMA AGROALIMENTARE
Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

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 gravato D.R.S. prot. n. 1961 del 23 agosto 2024 risulta conforme alla previsione regolamentare (cit. art. 4, comma 1, lett. c), non potendo l'Assessorato Regionale resistente porre nel nulla la richiamata cogente previsione normativa.
2.3. 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. 1961 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. 1961 del 23 agosto 2024.
3. Il Collegio deve a questo punto esaminare la domanda risarcitoria avanzata dalla parte ricorrente.
Tale domanda - correlata all'esercizio illegittimo dell'attività amministrativa – non si presta ad essere accolta.
Il D.R.S. prot. n. 1961 del 23 agosto 2024 dell'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità avversato 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

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

procedimenti contro l'esigenza di stabilire limitazioni, controlli e verifiche, specie in ragione della sensibilità, sotto diversi aspetti, degli interessi coinvolti).
Deve, altresì, osservarsi 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).
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.
4. In conclusione:
- devono essere estromessi dal giudizio la Regione Siciliana e l'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente;
- merita di essere accolta, nei sensi e nei termini precisati la domanda di annullamento 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. 1961 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, va respinta la domanda risarcitoria.
L'accoglimento della domanda caducatoria, nei termini sopra precisati, impone all'Assessorato Regionale 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.
5. 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 sul ricorso, come in epigrafe proposto, così provvede:
- estromette dal giudizio la Regione Siciliana e l'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente;
- accoglie, nei sensi e nei termini in motivazione, la domanda di annullamento 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. 1961 del 23 agosto 2024 dell'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità;
- rigetta la domanda risarcitoria.
Spese compensate.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it