

Illegittimità del silenzio inadempimento formatosi in ordine al procedimento di verifica di ottemperanza alle prescrizioni contenute nel provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA per la realizzazione di un impianto fotovoltaico

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 28 luglio 2025, n. 2460 - Savasta, pres.; Caudullo, est. - Solvalore 1 S.r.l. (avv. Lo Duca) c. Assessorato Regionale Territorio e Ambiente - Dipartimento Ambiente (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Illegittimità del silenzio inadempimento formatosi in ordine al procedimento di verifica di ottemperanza alle prescrizioni contenute nel provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA per la realizzazione di un impianto fotovoltaico.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 15 gennaio 2025 la società ricorrente ha agito per la declaratoria dell'illegittimità del silenzio serbato dall'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente – Dipartimento Ambiente, sull'istanza del 27 giugno 2024, di verifica di ottemperanza alle prescrizioni contenute nel provvedimento di assoggettabilità a VIA di cui al DRS n. 173 del 21 marzo 2023, ai sensi dell'art. 28 comma 3 del d.lgs. n. 152/06 e s.m.i., per la realizzazione di un impianto fotovoltaico della potenza di 4.675,65kWp e di tutte le relative opere connesse ed infrastrutture, da realizzarsi nel Comune di Ragusa (RG), C.da Serra Garofalo snc, nei terreni distinti al Catasto Terreni di Ragusa al Foglio A/172, Particelle n. 970 (ex 51)-758-971 e 972 (ex 907).

Espone la ricorrente quanto segue:

- in data 2 luglio 2024, con nota prot. DRA n. 47763, rettificata in data 12 luglio 2024, il Servizio 1 del Dipartimento dell'Ambiente, esaminata la documentazione prodotta, ha comunicato la procedibilità dell'istanza e trasmesso alla Commissione Tecnica Specialistica (CTS) la documentazione tecnica progettuale;
- con nota prot. DRA n. 81398 del 20 novembre 2024, il Dipartimento Ambiente ha trasmesso il parere della CTS n. 670 del 24 ottobre 2024 con l'indicazione delle condizioni ambientali ritenute non integralmente soddisfatte e della documentazione utile al superamento della non ottemperanza delle stesse;
- con nota acquisita al prot. DRA n. 85919 del 6 dicembre 2024, la società ricorrente ha depositato sul portale dedicato gli elaborati tecnici richiesti per la conclusione del procedimento;
- solo in data 10 gennaio 2025 il Dipartimento dell'Ambiente ha provveduto a comunicare alla CTS l'avvenuta trasmissione delle integrazioni documentali;
- da allora, il Dipartimento dell'Ambiente è rimasto totalmente inerte.

Tanto premesso, parte ricorrente lamenta l'illegittimità dell'inerzia dell'Amministrazione sotto i seguenti profili:

Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2 della l. n. 241/90, dell'art. 2 della l.r. n. n. 7/2019, dell'art. 28 del D.lgs. n. 152/2006, dell'art. 12 del D.lgs. n. 387/2003. Violazione del principio di certezza delle posizioni giuridiche, dei principi di buon andamento e di correttezza della p.a., dei principi di legalità, tipicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

L'art. 2 della L. n. 241/1990 e l'art. 2 della L. R. n. 7/2019 prevedono l'obbligo delle pubbliche amministrazioni di concludere il procedimento amministrativo mediante l'adozione di un provvedimento espresso nei termini previsti dalla legge.

L'art. 28, comma 3 del d. lgs. n. 152/2006, che regola espressamente le modalità e i termini di svolgimento del procedimento di verifica dell'ottemperanza delle condizioni ambientali, stabilisce che l'attività di verifica dell'ottemperanza delle condizioni ambientali debba concludersi entro trenta giorni dal ricevimento della documentazione trasmessa dal proponente.

Anche la Direttiva per la corretta applicazione delle procedure di Valutazioni Ambientali, approvata con D.A. 295/GAB del 29 giugno 2019 stabilisce che *"il Soggetto competente (CTS) (...) provvederà entro 30 giorni dall'inizio della procedura a completare le attività di verifica richieste (...) Il Dipartimento con propria determinazione, darà atto dell'esito positivo della verifica di ottemperanza e pubblicherà sul Portale l'istanza, il provvedimento finale e l'intera documentazione entro 10 giorni dal ricevimento dell'esito della verifica effettuata dal Soggetto competente"*.

Tali termini, anche tenendo conto della richiesta di integrazione documentale riscontrata dalla società ricorrente in data 6 dicembre 2024, non sono stati rispettati atteso che il procedimento avrebbe dovuto concludersi entro il 5 gennaio 2025.

2. Con memoria di stile depositata il 27 febbraio 2025 si sono costituite in giudizio le amministrazioni intimate.

3. All'udienza in camera di consiglio del 7 maggio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.



4. Il ricorso è fondato.

4.1. In via preliminare ed in termini generali, il Collegio osserva che secondo condiviso orientamento giurisprudenziale i procedimenti ex artt. 31 e 117 cod. proc. amm. presuppongono un “silenzio” che è integrato - non da qualsiasi comportamento inerte dell’Amministrazione, bensì - dal comportamento inerte che si estrinseca nella mancata conclusione, nel termine dovuto, di un procedimento già avviato, ovvero nella mancata evasione di una istanza proveniente da un privato, che sollecita l’esercizio di pubblici poteri, e quindi l’avvio di un procedimento amministrativo: infatti non vi è dubbio che in linea generale il ricorso avverso il silenzio dell’Amministrazione deve essere diretto ad accertare la violazione dell’obbligo della stessa 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 della stessa tutte le volte in cui l’Amministrazione viola tale obbligo a prescindere dal contenuto discrezionale o meno del provvedimento (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 23 gennaio 2023, n. 738; Cons. Stato, sez. VI, 5 settembre 2022, n. 7703).

Orbene, per consolidato e condiviso orientamento giurisprudenziale, perché possa sussistere silenzio-inadempimento dell’amministrazione non è sufficiente che questa, compulsata da un privato che presenta una istanza, non concluda il procedimento amministrativo entro il termine astrattamente previsto per il procedimento del genere evocato con l’istanza, ma è anche necessario che essa contravvenga ad un preciso obbligo di provvedere sulla istanza del privato; tale obbligo sussiste, secondo la giurisprudenza, non solo nei casi previsti dalla legge, ma anche nelle ipotesi che discendono da principi generali, ovvero dalla peculiarità della fattispecie, e, ai sensi dell’art. 2 della legge n. 241 del 1990, allorché ragioni di giustizia e di equità ovvero rapporti esistenti tra Amministrazioni ed amministrati impongano l’adozione di un provvedimento e, quindi, tutte quelle volte in cui, in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, sorga per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni (qualunque esse siano) dell’Amministrazione, soprattutto al fine di consentire all’interessato di adire la giurisdizione per la tutela delle proprie ragioni (cfr., *ex plurimis*, T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 10 maggio 2024, n. 742; T.A.R. Sardegna, sez. I, 27 aprile 2024, n. 342).

Inoltre, è stato condivisibilmente chiarito che in presenza di una formale istanza, l’Amministrazione è tenuta a concludere il procedimento anche se ritiene che la domanda sia irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondata, non potendo rimanere inerte: il Legislatore, infatti, ha imposto alla P.A. di rispondere in ogni caso alle istanze dei privati nel rispetto dei principi di correttezza, buon andamento, trasparenza, consentendo alle parti di difendersi in giudizio in caso di provvedimenti lesivi dei loro interessi giuridici; dunque anche in assenza di un formale procedimento e di una norma che espressamente lo preveda, l’amministrazione ha l’obbligo (quale che sia il contenuto della relativa decisione) di provvedere sulla istanza non pretestuosa né abnorme del privato (cfr. Cons. Stato, sez. V, 9 maggio 2023, n. 4666).

4.2. Nel caso in esame, fermo l’obbligo giuridico di provvedere stabilito in termini generali dall’art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e ss. mm. ed ii., vengono in rilievo i termini del procedimento espressamente stabiliti dall’art. 28, comma 3 del d. lgs. n. 152/2006 ai sensi del quale “3. Per la verifica dell’ottemperanza delle condizioni ambientali, il proponente, nel rispetto dei tempi e delle specifiche modalità di attuazione stabilite nel provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA o nel provvedimento di VIA, trasmette in formato elettronico all’autorità competente, o al soggetto eventualmente individuato per la verifica, la documentazione contenente gli elementi necessari alla verifica dell’ottemperanza. L’attività di verifica si conclude entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della documentazione trasmessa dal proponente”. Appare, pertanto, corretta la ricostruzione temporale offerta dalla parte ricorrente che ha evidenziato di aver presentato l’istanza di verifica in data 27 giugno 2024 e di aver trasmesso le richieste integrazioni in data 6 dicembre 2024.

Il procedimento di verifica avrebbe dovuto, pertanto, concludersi, entro i successivi trenta giorni, ovvero entro il 5 gennaio 2025.

4.3. Premesso quanto sopra, il Collegio, in ragione dell’inerzia contestata con l’atto introduttivo del giudizio, ordina all’Assessorato Regionale del Territorio e dell’Ambiente – Dipartimento Ambiente di concludere l’attività di verifica dell’ottemperanza alle prescrizioni contenute nel provvedimento di VIA di cui al D.R.S. n. 173 del 21 marzo 2023, entro il termine di trenta (30) giorni - decorrente dalla comunicazione in via amministrativa, o dalla notificazione se anteriore, della presente sentenza.

4.4. In caso di persistente inerzia della suddetta amministrazione si nomina sin d’ora ex art. 117, comma 3, cod. proc. amm., quale commissario *ad acta*, il Capo del Dipartimento Sviluppo Sostenibile del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, o funzionario del Ministero dallo stesso delegato, il quale provvederà in via sostitutiva nell’ulteriore termine di trenta (30) giorni, decorrente dalla scadenza dei termini sopra assegnati.

Si deve ribadire, anche in relazione all’attività del commissario *ad acta*, che a fronte della natura discrezionale del potere in questione resta impregiudicato il merito delle decisioni da adottare.

Si fa riserva, in caso di intervento del commissario *ad acta*, di liquidare il relativo compenso - a carico dell’Amministrazione resistente e con segnalazione del conseguente danno all’erario - in esito alla presentazione, da parte del ridetto commissario, di un’istanza che documenti l’attività espletata; la parcella andrà presentata, a pena di decadenza, ex art. 71 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, entro cento giorni dalla

conclusione dell'incarico.

5. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto:

- dichiara illegittimo il silenzio serbato dall'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente – Dipartimento Ambiente, assegnando allo stesso il termine in motivazione per concludere l'attività di verifica dell'ottemperanza alle prescrizioni contenute nel provvedimento di VIA di cui al D.R.S. n. 173 del 21 marzo 2023;
- nomina commissario *ad acta* il Capo del Dipartimento Sviluppo Sostenibile del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, o funzionario del Ministero dallo stesso delegato, il quale provvederà in via sostitutiva negli ulteriori termini in motivazione;
- condanna il resistente Assessorato Regionale Territorio e Ambiente al pagamento in favore della società ricorrente delle spese di giudizio, liquidate in complessivi € 1.000,00 (Euro mille/00), oltre accessori di legge e refusione del contributo unificato.

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

(*Omissis*)

