

Illegittimità del silenzio inadempimento formatosi, per il decorso dei termini, in ordine al procedimento di verifica di ottemperanza alle prescrizioni contenute nel provvedimento di VIA relativo al progetto per la realizzazione di impianto fotovoltaico a terra

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 1° agosto 2025, n. 2513 - Savasta, pres.; Caudullo, est. - Solvalore 1 S.r.l. (avv. Lo Duca) c. Assessorato Regionale Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità - Dipartimento dell'Energia ed a. (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Illegittimità del silenzio inadempimento formatosi, per il decorso dei termini, in ordine al procedimento di verifica di ottemperanza alle prescrizioni contenute nel provvedimento di VIA relativo al progetto per la realizzazione di impianto fotovoltaico a terra.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato in data 8 aprile 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 19 novembre 2024, di verifica di ottemperanza alle prescrizioni contenute nel provvedimento di assoggettabilità a VIA di cui al D.A. n. 287 del 7 dicembre 2022, ai sensi dell'art. 28 comma 3 del d.lgs. n. 152/06 e s.m.i., per la "Realizzazione di impianto fotovoltaico a terra denominato "Sabuci 2" della potenza complessiva di 6, MW, e relative opere di connessione da realizzarsi nel territorio del Comune di Carlentini (SR) contrada Sabuci", cod. prog. 894.

Esponde la ricorrente che in data 27 novembre 2024 è pervenuta la comunicazione di avvio del procedimento ai sensi degli artt. 7 e 8 della L. n. 241/1990 e degli artt. 9 e 10 della l.r. n. 9/2019 e che, tuttavia, 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 Ambientale, 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 non sono stati rispettati atteso che il procedimento non si è ad oggi ancora concluso.

2. Si è costituito in giudizio l'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità eccependo la propria carenza di legittimazione passiva e chiedendo, pertanto, di essere estromesso dal giudizio.

Si è, altresì, costituito in giudizio l'Assessorato Territorio e Ambiente versando in atti un "parere tecnico giuridico" della Commissione Tecnica Specialistica del 27 maggio 2025 nel quale si evidenzia che *"in data 13/03/2025, con nota prot. 15292, il proponente integrava ulteriormente la documentazione sul Portale di Valutazioni Ambientali, allegando l'Autorizzazione Idraulica Unica rilasciata dall'Autorità di Bacino del Distretto Idrografico della Sicilia. [...] Conseguentemente, il deposito della nuova Autorizzazione Idraulica Unica, in data 13 marzo 2025 (che ha alla base una modifica progettuale che comporta le predette interferenze con il reticolo idrografico) ha richiesto un ulteriore apposito approfondimento alla Commissione Tecnica Specialistica, riportato nel Parere n. 278 del 27/05/2025 di verifica di ottemperanza. Pertanto, questa Commissione ritiene che il proponente abbia temerariamente proposto il ricorso senza considerare le successive integrazioni documentali depositate dallo stesso, soltanto in data 13/03/2025. [...] Comunque, si evidenzia l'intervenuta carenza di interesse all'azione per il proponente e la conseguente*



improcedibilità del ricorso considerato che con Parere 278/2025 si è proceduto con la verifica di ottemperanza”.

3. All’udienza in camera di consiglio del 16 luglio 2025 il difensore di parte ricorrente ha contestato la rilevanza del “parere tecnico giuridico” versato in atti dall’avvocatura erariale.

Ha evidenziato, altresì, che il documento presentato in data 13 marzo 2025 non attiene alla verifica dell’ottemperanza alle prescrizioni contenute nel provvedimento di V.I.A., bensì alla cantierabilità dell’opera e non avrebbe potuto comportare, pertanto, alcuno slittamento dei termini per la conclusione del procedimento in esame.

Perché il procedimento di verifica dell’ottemperanza possa dirsi concluso non è sufficiente, inoltre, il parere istruttorio conclusivo (P.I.C.) della Commissione Tecnica Specialistica, spettando al competente Dipartimento Ambiente presso l’Assessorato Regionale del Territorio e dell’Ambiente l’adozione del provvedimento definitivo.

Tale provvedimento, nel caso di specie, non è stato adottato.

La causa è stata quindi introitata per la decisione.

4. Ritiene preliminarmente il Collegio che sia fondata l’eccezione di difetto di legittimazione passiva dell’Assessorato Regionale dell’Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità, attesa la sua estraneità al procedimento in esame.

La suddetta amministrazione deve, pertanto, essere estromessa dal giudizio.

5. Tanto premesso, il ricorso è fondato.

5.1. 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).

5.2. 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 “*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 19 novembre 2024 risultando, pertanto, ampiamente decorso, alla data di notifica del presente ricorso, il termine per la conclusione dell’attività di verifica.

Devono, altresì, condividersi i rilievi formulati dalla parte ricorrente in merito all’autorizzazione idraulica presentata dalla società proponente in data 13 marzo 2025, non essendo comprovato che essa interferisce con la verifica dell’ottemperanza

alle prescrizioni contenute nel provvedimento di V.I.A. (D.A. n. 287 del 7 dicembre 2022) e che dalla stessa sia dipesa la mancata conclusione del procedimento di che trattasi entro il termine stabilito dal richiamato art. 28 del D.lgs. n. 152/2006.

5.3. 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.A. n. 287 del 7 dicembre 2022, entro il termine di trenta (30) giorni - decorrente dalla comunicazione in via amministrativa, o dalla notificazione se anteriore, della presente sentenza.

5.4. 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, con facoltà di delega a un dirigente o funzionario del medesimo Ufficio, in possesso della necessaria professionalità, 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.

6. 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, previa estromissione dal giudizio dell'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità, 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.A. n. 287 del 7 dicembre 2022;

- nomina commissario *ad acta* il Capo del Dipartimento Sviluppo Sostenibile del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, con facoltà di delega a un dirigente o funzionario del medesimo Ufficio, in possesso della necessaria professionalità, 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)