

Publicato il 23/07/2021

N. 00294/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00111/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 111 del 2021, proposto dalla Campomarino 1 s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Sticchi Damiani e Mileto Mario Giuliani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Molise, Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale - Arpa Molise, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Campobasso, via Insorti d'Ungheria, 74;

per l'annullamento

dell'illegittimità dell'inerzia serbata dalla Regione Molise – IV Dipartimento “Governo del Territorio” – Servizio Programmazione Politiche Energetiche a fronte dell'istanza di autorizzazione unica presentata dalla Campomarino 1 s.r.l. in data 25.8.2020 e del suo successivo sollecito del 24.2.2021;

e per la condanna

della Regione Molise a convocare la Conferenza dei Servizi ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, accertando in via incidentale il silenzio assenso formatosi sull'istanza di assoggettabilità a V.I.A. presentata dalla stessa società;

in via subordinata, per la condanna della Regione a convocare la conferenza dei servizi ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 e dell'art. 14.6. della D.G.R. n. 621/2011, mediante la convocazione anche dell'amministrazione competente all'esperimento delle procedure ambientali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle amministrazioni intimate;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Daniele Busico nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2021, svoltasi con la partecipazione da remoto dei magistrati ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 137/2020, come modificato, da ultimo, dall'art. 6, comma 1, lett. e) d.l. 1° aprile 2021, n. 44, nonché dell'art. 4 del d.l. 28/2020, e in presenza, ai sensi degli stessi articoli, degli avvocati di cui al verbale;

1. La società in epigrafe con ricorso notificato il 7 aprile 2021 e depositato il successivo giorno 15 ha chiesto accertarsi l'illegittimità del silenzio serbato dalla Regione Molise – IV Dipartimento “Governo del Territorio” – Servizio Programmazione Politiche Energetiche, la quale aveva omesso di pronunciarsi nel termine di legge sull'istanza di autorizzazione unica per la realizzazione di un impianto di energia solare presentata dalla prima il 25.8.2020 (istanza fatta poi oggetto di sollecito del 24.2.2021).

La ricorrente ha altresì domandato che la Regione fosse condannata alla convocazione della conferenza di servizi ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 previo accertamento, in via incidentale, della formazione del silenzio assenso sull'istanza di assoggettabilità del progetto a V.I.A..

2. Le amministrazioni intimite si sono costituite in giudizio in resistenza al ricorso.

3. Alla camera di consiglio del giorno 7 luglio 2021, dopo ampia discussione, la causa è passata in decisione.
4. Il ricorso è fondato.
 - 4.1. Preliminarmente deve respingersi l'eccezione d'inammissibilità del gravame per difetto d'interesse ad agire della ricorrente dedotta, dalla difesa regionale, sul presupposto dell'avvenuta convocazione dell'invocata conferenza di servizi per il giorno 7 giugno 2021 (cfr. nota della Regione Molise n. prot. 67816 del 20 aprile 2021). Infatti, la stessa Regione con successiva nota del 4 giugno 2021 (prot. n. 93825/2021) ha annullato la precedente convocazione e rinviato la conferenza di servizi a data da destinarsi, così confermando la condizione di stasi del procedimento.
 - 4.2. Parimenti infondata è la richiesta di estromissione dell'Arpa Molise sul presupposto del suo difetto di legittimazione passiva. Invero, tra le domande proposte dalla ricorrente v'è anche quella di un accertamento (seppur incidentale) del silenzio-assenso che si sarebbe formato sull'istanza di assoggettabilità a V.I.A. del progetto presentata dalla stessa società. E poiché tale domanda giudiziale vede coinvolta anche l'Arpa Molise, anche questa deve reputarsi dotata – sotto questo profilo – di legittimazione a resistere.
5. Venendo al merito del ricorso, si osserva che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 stabilisce, in particolare, che la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili sono soggetti ad una autorizzazione unica, accordata dalla regione o dalle province delegate dalla regione, e che detta autorizzazione viene *“rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni. [...] Fatto salvo il previo espletamento, qualora prevista, della verifica di assoggettabilità sul progetto preliminare, di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, il termine massimo per la conclusione del procedimento unico non può essere superiore a novanta giorni, al netto dei tempi previsti dall'articolo 26 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.*

152, e successive modificazioni, per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale”
(comma 4, art. 12 cit.).

Tale ultimo termine, di natura perentoria (cfr. Corte Costituzionale n. 364 del 2006 e n. 282 del 2009), risponde a evidenti finalità di semplificazione e accelerazione: sicché esso può ben essere qualificato come un principio fondamentale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (cfr. Corte Costituzionale n. 364 del 2006, Cons. di Stato nn. 5413 e 5895 del 2012, e n. 2634 del 2013).

Talché la sua inosservanza integra una violazione dell'art. 2 della l. n. 241/1990, che sancisce il generale obbligo da parte dell'Amministrazione di pervenire a una conclusione espressa dei procedimenti avviati ad istanza di parte entro un termine certo, che è quello generale fissato dal comma 3 di detto articolo, ovvero quello indicato da più specifiche disposizioni, quale nella specie, appunto, l'art. 12 cit..

6. Va poi soggiunto che, in omaggio a pacifici principi giurisprudenziali, l'adozione di atti infraprocedimentali meramente soprassessori non è idonea a impedire la formazione del silenzio inadempiuto, e, dunque, non esclude l'inerzia dell'Amministrazione sull'istanza del privato.

Diversamente da altre controversie similari trattate all'odierna camera di consiglio, infatti, nella presente vertenza la nota sopravvenuta con la quale la Regione, dopo una prima convocazione, ha differito a data da destinarsi la conferenza di servizi, ha all'evidenza natura meramente soprassessoria e ingiustificatamente dilatoria.

Con quest'ultimo atto appena richiamato l'Amministrazione ha rappresentato che il differimento della conferenza si rendeva necessario *“al fine di consentire di coordinare le relative istruttorie con il resto dell'attività istituzionale di tutti gli Enti invitati, attesa la mole di procedimenti in corso facenti capo agli enti convocati, così come da richieste pervenute, con particolare riferimento alla nota MIC_SABAP_MOL|25/05/2021/0005471 recante richiesta di integrazioni?”*.

6.1. Ebbene, ai fini del rispetto del termine procedimentale (pacificamente superato nel caso di specie) non può assumere alcuna valenza giustificativa il gran numero dei procedimenti in corso presso le amministrazioni competenti. Tale numero integra, all'evidenza, una questione organizzativa meramente interna alle amministrazioni coinvolte nel procedimento, la quale non può quindi ridondare a danno del privato istante, né comunque giustificare uno "sforamento" dei tempi normativamente imposti.

6.2. Neanche il riferimento alla nota MIC_SABAP_MOL|25/05/2021/0005471, recante richiesta di integrazioni documentali dell'istanza del privato, costituisce poi una circostanza idonea a motivare il rinvio a data da destinarsi della conferenza di servizi, e quindi a rendere giustificabile l'inosservanza, da parte dell'amministrazione procedente, dei tassativi termini procedimentali imposti dalla legge.

Il Ministero della Cultura con la nota predetta ha riscontrato, sotto il profilo archeologico, una carenza documentale nel progetto presentato, e ha pertanto chiesto che gli elaborati progettuali fossero integrati con una "*Viarch, comprendente anche le ricognizioni sul campo [...], così come stabilito dall'art. 25 del d.lgs. 50/2016*".

Tuttavia, il fatto che tale integrazione documentale (pur ritenuta necessaria dal Ministero della Cultura ai fini delle determinazioni di propria competenza) dovesse essere prodotta già *ex ante* dall'interessato quale condizione di procedibilità della propria istanza, e pertanto a guisa di *condicio sine qua non* per l'approdo dell'istanza stessa presso la conferenza di servizi, non risulta prescritto da alcuna disposizione di settore.

In altre parole, a differenza di altri casi apparentemente simili oggi all'esame del Tribunale, la carenza documentale qui riscontrata non riguarda un corredo istruttorio dell'istanza che il privato dovesse obbligatoriamente allegare sin dalla sua presentazione. E neppure emerge dall'esame della disciplina specifica del settore (anche regionale) in rilievo che l'integrazione richiesta

dovesse essere necessariamente anteriore alla conferenza di servizi, e quindi ostativa, ove mancante, finanche alla sua convocazione.

La conferenza, pur in presenza di una segnalata esigenza di approfondimento istruttorio, doveva quindi essere comunque convocata nel rispetto dei termini procedurali previsti, che l'Amministrazione ha invece lasciato ingiustificatamente scadere.

6.3. Le considerazioni che precedono non vanno interpretate, beninteso, come un giudizio di irrilevanza della documentazione richiesta dal Ministero della Cultura. Quel che il Collegio vuole intendere, semmai, è che l'esigenza di una tale integrazione dovesse essere propriamente valutata all'interno della conferenza, e che la sua eventuale riscontrata carenza non potesse considerarsi come una ragione addirittura ostativa alla convocazione della conferenza stessa.

7. Per le suesposte considerazioni nella fattispecie risulta, quindi, che la Regione Molise ha omesso di convocare la conferenza di servizi *ex* art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 sulla richiesta di autorizzazione unica di parte ricorrente entro il richiamato termine di legge, il quale è pacificamente spirato.

Appare opportuno sottolineare, inoltre, che sul progetto dell'odierna ricorrente, differentemente da casi analoghi, sono stati già acquisiti al procedimento sia i preliminari pareri positivi del gestore della rete (cfr. note del 7 ottobre 2020 prodotte dalla ricorrente il 25 giugno 2021), sia il parere dell'Arpa Molise relativamente all'esclusione del progetto dalla procedura di valutazione di impatto ambientale (tema sul quale, in ogni caso, l'Amministrazione competente potrà esprimersi in via definitiva nella sede della conferenza di servizi).

8. Il Tribunale, a quest'ultimo riguardo, deve infine specificamente pronunciarsi sulla richiesta di parte ricorrente di un accertamento in via incidentale dell'avvenuta formazione del silenzio-assenso sull'istanza del privato in tema di assoggettabilità a V.I.A. dell'intervento in progetto.

8.1. Secondo la prospettazione della ricorrente, l'invocato silenzio-assenso si sarebbe nella fattispecie formato in forza dell'art. 9 della legge regionale n. 21 del 2000. Al comma quarto, infatti, il citato articolo della legge regionale prevede che l'autorità competente sul procedimento di assoggettabilità a VIA si debba pronunciare entro i sessanta giorni successivi al deposito dell'istanza adottando una delle seguenti decisioni: a) assoggettamento dell'opera alla Valutazione di impatto ambientale secondo la procedura indicata nel precedente art. 7 della stessa legge regionale; b) esclusione dell'opera dalla procedura di V.I.A., condizionatamente alla realizzazione delle eventuali prescrizioni contenute nella decisione. Il successivo quinto comma, cui la ricorrente fa specificamente appello, prevede espressamente che *“trascorso il suddetto termine di sessanta giorni, in caso di silenzio dell'autorità competente, il progetto si intende escluso dalla procedura di V.I.A.”*. Da qui, secondo la prospettazione della società ricorrente, si sarebbe formato il silenzio assenso sull'istanza di assoggettabilità a VIA dalla stessa presentata.

8.2. La domanda di accertamento incidentale non può essere accolta.

Al di là dei profili di ammissibilità di una siffatta domanda di accertamento, il Collegio ritiene difatti assorbenti le ragioni esposte dalla difesa regionale nell'illustrare la sua infondatezza.

8.3. Secondo un ormai consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, la materia ambientale costituisce, invero, un'eccezione rispetto all'applicabilità della disciplina generale del silenzio-assenso. Giova infatti al riguardo osservare che l'art. 20, comma 4, della l. n. 241 del 1990, deroga espressamente all'istituto del silenzio assenso per atti e procedimenti riguardanti l'ambiente, materia nella quale rientra a pieno titolo la disciplina del procedimento relativo alla verifica dell'assoggettabilità del progetto a VIA. Sull'argomento anche questo TAR ha già in altre occasioni affermato che in materia ambientale il decorso del termine di conclusione del procedimento (e la considerazione vale anche per il procedimento di VIA) non può comportare per ciò solo la consumazione del potere di provvedere (*ex*

plurimis: Sez. IV, 12 giugno 2012, n. 2264; 10 giugno 2010 n. 3695; Sez. VI, 1 dicembre 2010, n. 8371; 14 gennaio 2009, n. 140; 25 giugno 2008 n. 3215), né può determinare, nella stessa materia, la formazione del silenzio assenso, in quanto istituto incompatibile con le esigenze di tutela effettiva presidiate anche a livello comunitario (cfr. T.A.R. Molise nn. 620 e 621 del 2018).

8.4. E pertanto le disposizioni eventualmente derogatorie di questo principio sono appunto incompatibili con le garanzie accordate alla tutela ambientale da parte dell'ordinamento, che sono state riaffermate anche con la sopravvenuta normativa settoriale dettata dallo Stato.

Infatti, con l'entrata in vigore del c.d. Codice dell'ambiente, di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nel disciplinare la materia nel suo complesso, è stato confermato il generale principio che sulla domanda di verifica di assoggettabilità alla VIA non si forma il silenzio-assenso, con il conseguente obbligo per gli ordinamenti regionali che invece lo prevedevano di adeguarsi entro un termine previsto da specifiche disposizioni transitorie. In particolare, l'art. 35 del Codice ha espressamente previsto che “1. *Le regioni ove necessario adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni del presente decreto, entro dodici mesi dall'entrata in vigore. In mancanza di norme vigenti regionali trovano diretta applicazione le norme di cui al presente decreto.*

2. Trascorso il termine di cui al comma 1, trovano diretta applicazione le disposizioni del presente decreto, ovvero le disposizioni regionali vigenti in quanto compatibili”.

Cosicché, in mancanza del necessario adeguamento dell'ordinamento regionale mediante l'aggiornamento *in parte qua* della l.r. n. 21 del 2000, l'art. 9 della stessa deve reputarsi abrogato per incompatibilità con le successive disposizioni di settore introdotte dal Codice del 2006, le quali, in coerenza con l'impianto generale della disciplina statale nella materia ambientale, escludono la formazione del silenzio-assenso nei procedimenti relativi alla VIA.

9. In conclusione, salvo quanto da ultimo esposto per l'illustrata domanda di accertamento incidentale il presente ricorso deve trovare accoglimento, atteso

che l'inerzia dell'Amministrazione nell'indire la conferenza di servizi si presenta ingiustificata e configura un sostanziale inadempimento del richiamato obbligo di provvedere sull'istanza del privato nel termine previsto dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. 387 del 2003.

Il Collegio, pertanto, in accoglimento del ricorso, ordina alla Regione intimata di convocare la conferenza di servizi nei termini puntualizzati dal seguente dispositivo.

Alla eventuale nomina di un commissario *ad acta* potrà farsi luogo, nel prosieguo, a seguito di un'apposita istanza di parte privata, nel caso di un perdurante inadempimento dell'Amministrazione.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo; vengono invece compensate nei confronti dell'Arpa Molise, in quanto questa ha assunto un ruolo del tutto marginale nella vertenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, ordina alla Regione Molise di convocare, nel termine di sessanta giorni dalla comunicazione della presente decisione o, se anteriore, dalla sua notificazione, la conferenza dei servizi ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e dell'art. 14.6. delle Linee Guida regionali allegate alla D.G.R. n. 621/2011, invitandovi anche l'amministrazione competente all'esperimento delle procedure ambientali, e infine, all'esito, di pronunciarsi sull'istanza autorizzatoria della parte ricorrente.

Condanna la Regione al pagamento, in favore della ricorrente, delle spese di lite, che liquida in € 1.500, oltre accessori di legge se dovuti e oltre al rimborso del contributo unificato nella misura di quanto versato. Compensa le spese di lite nei confronti dell'Arpa Molise.

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

Così deciso dal T.A.R. per il Molise con sede in Campobasso nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2021, svoltasi con la contemporanea e continuativa presenza da remoto dei componenti il collegio ai sensi degli artt. 25 d.l. n. 137/2020, come modificato, da ultimo, dall'art. 6, comma 1, lett. e) d.l. 1° aprile 2021, n. 44, e 4 d.l. n. 28/2020, con l'intervento dei magistrati:

Nicola Gaviano, Presidente

Roberto Michele Palmieri, Consigliere

Daniele Busico, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Daniele Busico

IL PRESIDENTE
Nicola Gaviano

IL SEGRETARIO