

N. 00507/2025 REG.PROV.COLL.

N. 01813/2024 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 la Sicilia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1813 del 2024, proposto dalla società Sogeri s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Salvatore Casarrubia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

l'Assessorato dell'energia e servizi di pubblica utilità della Regione Siciliana, in persona dell'Assessore *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per dichiarare

l'illegittimità del silenzio serbato dall'intimato Assessorato sul procedimento di autorizzazione unica *ex art. 208, d.lgs. n. 152/2006*;

nonché per condannare

l'anzidetta amministrazione alla corresponsione dell'indennizzo di cui all'art. 28, d.l. n. 69/2013.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'intimato Assessorato;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2025 il dott. Fabrizio Giallombardo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con l'odierno ricorso parte ricorrente ha esposto in fatto quanto segue:

- di aver avviato, in due occasioni (il 10 agosto 2023 e, a seguito di interlocuzioni con l'intimata amministrazione, il 19 aprile 2024) un procedimento volto a conseguire l'autorizzazione unica *ex art. 208, d.lgs. n. 152/2006*;
- che l'intimato Assessorato, pure sollecitato con attivazione del generale potere sostitutivo di cui all'art. 2, l.r. n. 7/2019, è rimasto inerte.

1.1. Parte ricorrente ha articolato la seguente doglianza: "*violazione e falsa applicazione dell'art. 2 l. n. 241/1990 e dell'art. 2 l.r. n. 7/2019, nonché dell'art. 208, co. 8, d. lgs. n. 152/2006 e dell'art. 18 della l.r. 9/2010*", argomentando sul carattere di silenzio-inadempimento dell'inerzia dell'amministrazione regionale sull'istanza per cui è causa.

1.2. La ricorrente società ha altresì sostenuto di avere diritto all'indennizzo di cui all'art. 2-*bis*, c. 1-*bis*, l. n. 241/1990.

1.3. Quest'ultima ha quindi chiesto:

- di accertare e dichiarare l'illegittimità del silenzio serbato dall'amministrazione regionale e, per l'effetto, di ordinare a quest'ultima di concludere il procedimento con un provvedimento espresso;

- di nominare, in caso di ulteriore inerzia, un commissario *ad acta*;

- di condannare l'anzidetta amministrazione alla corresponsione dell'indennizzo in epigrafe.

2. Si è costituita l'amministrazione intimata, con atto di mera forma.

3. Parte ricorrente, il 20 febbraio 2025, ha chiesto il rinvio della trattazione del ricorso in ragione della pendenza dell'appello sulla sentenza n. 143/2025 della Sezione, che ha dichiarato inammissibile un ricorso su un caso analogo.

4. All'udienza camerale indicata in epigrafe:

- è stato dato avviso alle parti che in sede di decisione sarebbero stati valutati eventuali profili di inammissibilità del ricorso per la mancata attivazione dell'intervento sostitutivo previsto dall'art. 5, d.lgs. n. 112/1998, richiamato dall'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006, che appartiene alla competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

- il difensore di parte ricorrente ha insistito per la domanda di rinvio;

- all'esito della discussione, il ricorso è trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Il presente ricorso verte sul silenzio serbato dall'amministrazione regionale sull'istanza di parte ricorrente, *ex art.* 208, d.lgs. n. 152/2006. Tale istanza, presentata all'esito di precedenti interlocuzioni con l'amministrazione regionale (cfr. docc. 1-4 di parte ricorrente) risale al 19 aprile 2024 (cfr. doc. 5 di parte ricorrente).

2. Va anzitutto rigettata l'istanza di rinvio di parte ricorrente, in quanto la circostanza di mero fatto per cui penda il giudizio di appello su una sentenza di questo Tribunale

che ha dichiarato l'inammissibilità di un analogo ricorso non costituisce una delle *eccezionali* ragioni che giustificano il rinvio della trattazione di una causa (cfr. art. 73, c. 1-*bis*, c.p.a.).

3. Ciò posto, dando seguito all'avviso reso in udienza, il ricorso va dichiarato inammissibile.

3.1. Questa Sezione ha avuto modo di chiarire (TAR Sicilia, Palermo, sez. II, 21 gennaio 2025, n. 143; *ibidem* 20 maggio 2022, n. 1651, alle cui motivazioni si rinvia) che la mancata proposizione dell'istanza di attivazione del potere sostitutivo di cui all'art. 5, d.lgs. n. 112/1998 (espressamente previsto dall'art. 208, c. 10, d.lgs. n. 152/2006; si rammenta che le procedure di cui all'art. 208, cit., trovano applicazione in Sicilia *ex art. 18, c. 1, l.r. n. 9/2010*) esclude l'ammissibilità dell'*actio contra silentium*. Più in particolare, con le predette pronunce si è dato atto di un precedente del giudice di appello (Cons. St., sez. IV, sent. n. 575/2017), con il quale è stata chiarita la preminenza dell'interesse alla conclusione del procedimento in questione, con la conseguenza che il formarsi di un silenzio inadempimento sulla domanda di autorizzazione integrata ambientale per inerzia della p.a. è senz'altro impedito dall'attivazione, a cura dell'istante, dello specifico potere sostitutivo di cui all'art. 5, d.lgs. n. 112/1998.

3.2. Con riguardo al predetto potere sostitutivo si è pronunciata la Corte costituzionale (Corte Cost., 24 luglio 2009, n. 249), che ne ha chiarito natura e portata.

In particolare, secondo il Giudice delle leggi, "*la norma impugnata si inserisce nell'ambito della disciplina di un articolato procedimento all'esito del quale è attribuito alla Regione il compito di approvare il progetto ed autorizzare la realizzazione e la gestione dell'impianto. Tale procedimento è puntualmente disciplinato al fine di assicurare che il rilascio dell'autorizzazione*

avvenga sulla base di una complessa istruttoria finalizzata a garantire, in attuazione delle indicazioni della normativa comunitaria, la regolarità della messa in esercizio dei predetti impianti «proprio in considerazione dei valori della salute e dell'ambiente che si intendono tutelare in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale» (sentenze n. 62 del 2008, n. 173 del 1998; si vedano, altresì, le sentenze n. 194 del 1993 e n. 307 del 1992). Per questo motivo - ed in considerazione della necessità che si giunga in termini di tempo ragionevoli ad una verifica relativa alla sussistenza o meno dei requisiti prescritti per la messa in opera degli impianti - la norma stabilisce che l'istruttoria, che deve svolgersi mediante convocazione di apposita conferenza dei servizi cui partecipano i responsabili degli uffici regionali competenti ed i rappresentanti delle autorità d'ambito e degli enti locali interessati nonché con l'eventuale ausilio delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, si concluda entro centocinquanta giorni dalla presentazione della domanda con il rilascio dell'autorizzazione o con il diniego motivato della stessa da parte dell'ente competente, e cioè della Regione. È perciò in sostituzione di quest'ultima - ed a protezione dei richiamati interessi costituzionali - che l'art. 208, comma 10, prescrive l'operatività dei poteri sostitutivi statali di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 112 del 1998, senza con ciò escludere l'esercizio, da parte delle Regioni, di un proprio potere sostitutivo, inerente alle proprie competenze, in ordine all'espletamento delle singole fasi del procedimento istruttorio".

Dunque, se le Regioni possono essere titolari di un potere sostitutivo proprio, inerente alle proprie competenze e in ordine all'espletamento delle singole fasi del procedimento istruttorio, non può che concludersi nel senso che il potere sostitutivo inerente alla conclusione del procedimento sia solamente quello statale di cui all'art. 5, d.lgs. n. 112/1998.

3.3. Né convince la tesi di parte ricorrente secondo cui la presentazione di un'istanza di attivazione del potere sostitutivo *regionale* in applicazione della *generale* disciplina di

cui all'art. 2, l.r. n. 7/2019, costituirebbe una valida alternativa all'esercizio dello *specifico* potere sostitutivo *statale* di cui si discute.

A ciò ostano: (i) il tenore letterale dell'art. 208, c. 10, d.lgs. n. 152/2006; (ii) le caratteristiche strutturali dei rimedi in questione; (iii) l'assenza di una specifica norma regionale in materia (che peraltro dovrebbe risultare coerente con i principi sopra espressi dalla Corte Costituzionale).

3.3.1. Si parta dalle considerazioni di ordine letterale.

L'art. 208, c. 10, d.lgs. n. 152/2006, afferma che “*Ferma restando la valutazione delle eventuali responsabilità ai sensi della normativa vigente, ove l'autorità competente non provveda a concludere il procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica entro i termini previsti al comma 8, si applica il potere sostitutivo di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*”.

L'utilizzo dell'indicativo presente (“*si applica*”) esprime, com'è noto, un dovere, non certo una facoltà.

Di talché parte ricorrente, prima di adire questo Tribunale, avrebbe dovuto attivare il rimedio amministrativo in parola.

Ciò che “*si applica*”, si soggiunge, è il suddetto - specifico - potere sostitutivo statale di cui al menzionato art. 5, d.lgs. n. 112/1998; non dunque l'art. 5, cit., nella sua integrità.

In effetti, laddove il legislatore avesse inteso rinviare *tout court* al suddetto articolo 5 (ivi inclusa la salvezza di altre disposizioni di legge che prevedono differenti poteri sostitutivi di cui al comma 4 dell'anzidetta disposizione) lo avrebbe espressamente affermato.

Ma un siffatto richiamo non è presente nella disposizione in parola, che non richiama l'articolo in sé, ma il potere sostitutivo disciplinato da tale articolo.

3.3.2. A quanto sopra si aggiunga la profonda differenza strutturale tra il *generale* potere sostitutivo di cui all'art. 2, l.r. n. 7/2019 (omologo dell'art. 2, l. n. 241/1990) e lo *specifico* potere sostitutivo di cui al menzionato art. 5, d.lgs. n. 112/1998: mentre il primo è attribuito al dirigente della struttura o, in mancanza, al funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione, il secondo si connota per la natura politica dei soggetti chiamati a intervenire, vale a dire il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Consiglio dei Ministri.

Dunque, sarebbe elusiva della scelta del legislatore (che, con l'art. 208, c. 10, d.lgs. n. 152/2006, ha espressamente richiamato il solo potere sostitutivo di matrice statale e di natura politica di cui all'art. 5, d.lgs. n. 112/1998), la possibilità, per il privato, di optare per il *generale* potere sostitutivo di cui all'art. 2, l.r. n. 7/2019, di matrice regionale e di natura prettamente amministrativa.

3.3.3. Peraltro, l'esercizio del potere sostitutivo regionale dovrebbe comunque risultare coerente con il superiore insegnamento del giudice delle leggi, che ha consentito un intervento sostitutivo disciplinato dalla legge regionale per "*singole fasi del procedimento*", laddove nel caso di specie si discute dell'attivazione di un potere sostitutivo di carattere assolutamente generale e, dunque, ben distante dai limiti in cui lo stesso è stato ammesso dalla Corte Costituzionale.

3.4. Dunque, la ricorrente società avrebbe dovuto istare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per attivare lo speciale potere sostitutivo di cui al menzionato art. 5, d.lgs. n. 112/1998, e solo l'esito infruttuoso di tale istanza avrebbe potuto proporre l'*actio contra silentium*.

3.5. Il Collegio non rinviene pertanto ragioni per discostarsi da quanto già statuito dalla Sezione in *subiecta materia* con i precedenti citati, che sono – si soggiunge – coerenti con quanto affermato da altro T.A.R. con riguardo a una disposizione dal

tenore letterale pressoché identico a quella di cui si discute (TAR Friuli-Venezia-Giulia, sez. I, 11 marzo 2010, n. 170, il riferimento in quel caso era all'art. 5, c. 17, d.lgs. n. 59/2005, in materia di A.I.A.).

4. Da quanto sopra discende l'inammissibilità del ricorso per la mancata previa attivazione dello specifico strumento di cui al menzionato art. 5, d.lgs. n. 112/1998, espressamente richiamato dall'art. 208, c. 10, d.lgs. n. 152/2006.

Le spese possono trovare compensazione tra le parti, tenuto conto della costituzione meramente formale della p.a. intimata e del rilievo *ex officio* della questione in rito.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Federica Cabrini, Presidente

Antonino Scianna, Primo Referendario

Fabrizio Giallombardo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Fabrizio Giallombardo

IL PRESIDENTE
Federica Cabrini

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI