

Sull'obbligo di conclusione del procedimento in ordine ad un'istanza di P.A.U.R. per la costruzione e l'esercizio di un impianto eolico.

I. In attuazione dei principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione *ex art. 97 Cost.*, l'art. 1, comma 1, della L. 241 del 1990 e ss.mm. ed ii. dispone che: *“ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza [...] le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso e motivato”*; il successivo secondo comma prescrive che: *“Nei casi in cui disposizioni di legge ovvero i provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 non prevedano un termine diverso, i procedimenti amministrativi devono concludersi entro il termine di trenta giorni”*; il nono comma precisa che: *“la mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione del performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente”*.

La norma contempla un principio fondamentale dell'ordinamento in tema di azione amministrativa, a garanzia del rispetto dei criteri di economicità, efficacia e trasparenza, cui l'azione amministrativa è tenuta ad improntarsi e che non può essere disatteso per alcun motivo.

Ed infatti, l'art. 29, comma 2-bis, statuisce che: *“Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'117, secondo comma, lett. m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato”*.

Sul punto, la giurisprudenza amministrativa è costante nel ribadire che: *“costituisce principio generale dell'attuale ordinamento, enunciato dall'art. 2 comma 1 L. 7 agosto 1990 n. 241 modificato, che il procedimento amministrativo iniziato d'ufficio, o che consegua obbligatoriamente a domanda, deve comunque concludersi con un provvedimento espresso, positivo o negativo che sia, che dia puntuale contezza delle relative ragioni”*¹; dunque, *“la Pubblica amministrazione ha il dovere di concludere il procedimento mediante l'adozione di un provvedimento espresso”*².

Anche il TAR Puglia - Bari ha avuto modo di rilevare che: *“ai sensi dell'art. 2 L. 7 agosto 1990 n. 241 sussiste sempre l'obbligo per l'Amministrazione di concludere con un provvedimento espresso il procedimento, indipendentemente dal fatto che lo stesso sia stato iniziato su istanza*

¹ Ex plurimis, T.A.R. Lazio, Sez. III, 18.05.2006 n. 3555 e 14.12.2006 n. 14473.

² Ex plurimis, TAR Lazio – Latina, 12.12.2007 n. 1574; Cfr. TAR Campania – Napoli, 13.01.2003 n. 123.

*del privato o d'ufficio, con esclusione per i soli casi tassativamente previsti dalla stessa norma*³; pertanto *“solo l'adozione di un provvedimento espresso fa venir meno i presupposti per la condanna dell'Amministrazione a provvedere sull'istanza”*⁴.

Dunque, l'obbligo di avviare (e poi concludere) il procedimento discende dai principi generali dell'azione amministrativa positivizzati, sul piano interno, dall'art. 2 della legge n. 241/90, che impone all'Amministrazione di concludere i procedimenti mediante l'adozione di un provvedimento espresso entro il termine di trenta giorni, salvo che non sia diversamente previsto. Inoltre, una volta avviato un procedimento, anche d'ufficio, l'Amministrazione ha comunque l'obbligo, sulla scorta dei doveri di correttezza e di buona amministrazione, di concluderlo con un provvedimento espresso, diretto a indicare in modo trasparente la decisione assunta.

II. Con particolare riguardo alla specifica materia delle fonti energetiche rinnovabili e, più specificatamente, in ordine alle modalità ed ai termini di svolgimento del relativo procedimento autorizzativo, la direttiva 2009/28/CE, recante *“Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili [...]”* prevede che *“la connessione di nuovi impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili dovrebbe essere autorizzata quanto prima”* (considerando n. 61) e che *“gli Stati membri assicurano che le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze applicabili agli impianti e alle connesse infrastrutture della rete di trasmissione e distribuzione per la produzione di elettricità, di calore o di freddo a partire da fonti energetiche rinnovabili e al processo di trasformazione della biomassa in biocarburanti o altri prodotti energetici siano proporzionate e necessarie”* (cfr. art. 13, comma 1).

Anche in attuazione dei predetti obblighi comunitari, l'art. 27-bis del D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, nel disciplinare il c.d. *“Provvedimento autorizzatorio unico regionale”*, detta puntualmente le modalità ed i termini di svolgimento del relativo procedimento autorizzativo e, precisamente, nella sua formulazione vigente dal 31 luglio 2021:

- *“**Entro dieci giorni** dalla presentazione dell'istanza l'autorità competente verifica l'avvenuto pagamento del contributo dovuto ai sensi dell'articolo 33, nonché l'eventuale ricorrere della fattispecie di cui all'articolo 32, comma 1, e comunica per via telematica a tutte le amministrazioni ed enti potenzialmente interessati, e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione e sull'esercizio del progetto, l'avvenuta pubblicazione della documentazione nel proprio sito web [...]”* (comma 2);

³ In tal senso, TAR Puglia – Bari, Sez. I, 04.07.2007 n. 1729; Cfr. id., Sez. II, 13.09.2000 n. 3578.

⁴ In tal senso, TAR Puglia – Bari, Sez. III, 05.09.2007 n. 2081.

- “**Entro trenta giorni** dalla pubblicazione della documentazione nel sito web dell'autorità competente, quest'ultima, nonché le amministrazioni e gli enti di cui al comma 2, per i profili di rispettiva competenza, verificano la completezza della documentazione, assegnando al proponente un **termine perentorio non superiore a trenta giorni per le eventuali integrazioni** [...]” (comma 3);
- “Successivamente alla verifica della completezza documentale, ovvero, in caso di richieste di integrazioni, dalla data di ricevimento delle stesse, l'autorità competente pubblica l'avviso di cui all'articolo 23, comma 1, lettera e) [...] Dalla data della pubblicazione del suddetto avviso, e **per la durata di trenta giorni**, il pubblico interessato può presentare osservazioni [...]” (comma 4);
- “**Entro i successivi trenta giorni** l'autorità competente può chiedere al proponente eventuali integrazioni, anche concernenti i titoli abilitativi compresi nel provvedimento autorizzatorio unico, come indicate dagli enti e amministrazioni competenti al loro rilascio, **assegnando un termine non superiore a trenta giorni** [...]” (comma 5);
- “[...] **entro dieci giorni** dalla scadenza del termine per richiedere integrazioni di cui al comma 5 ovvero dalla data di ricevimento delle eventuali integrazioni documentali, l'autorità competente convoca una conferenza di servizi [...]” (comma 7);
- “[...] **Il termine di conclusione della conferenza di servizi è di novanta giorni** decorrenti dalla data della prima riunione. La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende, recandone l'indicazione esplicita, il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto [...]” (comma 7).

Sommando i predetti termini endo-procedimentali (10 - 30 - 30 - 30 - 30 - 30 - 10 - 90), risulta che **il PAUR ha una durata massima di 260 giorni**.

Infine, ma non da ultimo, il comma otto del cit. art. 27-bis dispone che: “**Tutti i termini del procedimento si considerano perentori ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 2, commi da 9 a 9-quater, e 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241**”: il tutto, in coerenza “con il particolare favor riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale”, evidenziato anche dalla Corte costituzionale.

Orbene, in ordine alla disciplina normativa in esame, la giurisprudenza amministrativa non ha mancato di sottolineare come: “**la disposizione normativa che viene in rilievo indica quali siano le diverse fasi del procedimento per il completamento di ciascuna delle quali è previsto un**

termine perentorio⁵: pertanto, l'inerzia dell'Amministrazione nel concludere il procedimento ex art. 27-bis del D.Lgs. n. 152/2006 comporta, *“la violazione degli obblighi previsti, in proposito, tanto dalla disciplina generale sul procedimento amministrativo, quanto da quella speciale che regola il particolare procedimento in questione”*⁶ e, dunque, *“si connoti nel senso dell'illegittimità in ragione di quanto stabilito artt. 2, commi da 9 a 9-quater, e 2-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché dal ripetuto art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006”*⁷, con conseguente *“illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione sull'istanza in esame”*: *“né, per tutta evidenza, possono avere valore esimente le difficoltà organizzative addotte dall'Amministrazione”*⁸.

In sostanza, l'unanime giurisprudenza amministrativa afferma che: *“il ricorso [...] vada accolto, perché il procedimento non risulta ancora essere stato definito con un provvedimento conclusivo, nonostante siano decorsi i termini di cui al citato art. 27-bis del TU ambiente”*⁹ e, per l'effetto *“va ordinato [all'Amministrazione inadempiente] di attivarsi per la sollecita definizione del procedimento”*¹⁰ e *“per l'ipotesi di perdurante inadempimento, si nomina [un] Commissario ad acta, affinché provveda come indicato”*¹¹.

In tal senso, anche il TAR Puglia - Bari non ha mancato di sottolineare come *“la normativa in materia non detti un termine complessivo per la durata del procedimento di P.A.U.R., ma arrivi a prescrivere precise tempistiche per le singole sub-fasi dello stesso [...] Tanto basta a qualificare il silenzio serbato dell'Amministrazione quale silenzio-inadempimento rispetto all'obbligo di provvedere entro un dato termine, che, in assenza di previsioni più analitiche, può indicarsi nei trenta giorni successivi alla chiusura degli adempimenti infra procedimentali di cui alla previsione generale contenuta nell'art. 2, comma 2, della legge n. 241/1990”*¹².

III. Alla luce di quanto innanzi, ne deriva che, allorché decorra il prescritto termine massimo di conclusione del procedimento in ordine ad un'istanza di PAUR, in assenza di un provvedimento espresso e motivato, tale comportamento si configura quale **silenzio inadempimento**: pertanto, *“il ricorso è fondato e merita accoglimento, con declaratoria dell'illegittimità del silenzio serbato dalla Provincia [...] e con accertamento dell'obbligo di provvedere, entro trenta giorni, ai sensi*

⁵ In tal senso, TAR Sicilia, Sezione Prima, 1 marzo 2022 n. 695 e 27 dicembre 2021 n. 3621.

⁶ In tal senso, TAR Sicilia - Catania, Sezione Seconda, 23 dicembre 2021 n. 3909.

⁷ In tal senso, TAR Basilicata, Sezione Prima, 13 settembre 2022, n. 603.

⁸ In tal senso, TAR Basilicata, Sezione Prima, 27 giugno 2022, n. 505.

⁹ In tal senso, TAR Sicilia - Catania, Sezione Seconda, 15 giugno 2022 n. 1622.

¹⁰ In tal senso, TAR Basilicata, Sezione Prima, 30 marzo 2022, n. 231.

¹¹ In tal senso, TAR Basilicata, Sezione Prima, 12 ottobre 2022, n. 676.

¹² In tal senso, TAR Bari, Sezione Seconda, 10 ottobre 2022 n. 1329.

*dell'art. 31, comma 1, e dell'art. 117, comma 2, del codice del processo amministrativo, decorrenti dalla comunicazione a cura della Segreteria, o, se antecedente, dalla notificazione a istanza della parte interessata della presente sentenza*¹³.

Ottobre 2022

¹³ Così come statuito da codesto TAR Bari, Sezione Seconda, 10 ottobre 2022 n. 1329.