

ENERGIA: T.A.R. Umbria - Sezione Prima – Sentenza 20 gennaio 2025, n. 41.

1. Procedimento di autorizzazione unica ex art. 12, comma 4, D.Lgs. n. 387/2003 - Valutazione impatto ambientale –Natura: sub-procedimento nell’ambito dell’unitario procedimento di a.u. -Effetti.

2. Procedimento di autorizzazione unica ex art. 12, comma 4, D.Lgs. n. 387/2003 - Valutazione impatto ambientale statale positiva -Effetti ex art. 7, commi 1 e 2, del D.L. n. 50/2022 - Silenzio/assenso -Istanza di a.u. carente degli elementi essenziali ex D.M. 10 settembre 2010 – Inconfigurabilità.

3. Processo amministrativo -Domanda di accertamento del silenzio assenso ex art. 7, c. 1 e 2, del D.L. n. 50/2022 - Onere di provare i relativi presupposti -Grava sul ricorrente -Contestazione dei presupposti da parte dell’Amministrazione resistente -Ammissibilità -Motivazione postuma - Insussistenza

4. Procedimento di autorizzazione unica ex art. 12, comma 4, D.Lgs. n. 387/2003 - Valutazione impatto ambientale statale positiva -Effetti ex art. 7, commi 1 e 2, del D.L. n. 50/2022 - Silenzio/assenso -Mancata verifica della completezza dell’istanza di a.u. entro il termine stabilito dalle Linee guida -Irrilevanza ai fini della formazione del silenzio-assenso.

5. Procedimento amministrativo -Potere istruttorio -Mancato esercizio entro i prefissati termini di legge -Sanatoria degli elementi essenziali della fattispecie -Inconfigurabilità.

1. Ai sensi del combinato disposto dell'art. 12, comma 4, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 - anche nella formulazione antecedente alle modifiche apportate dal decreto legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla l. 21 aprile 2023, n. 41 - e delle linee guida approvate con decreto ministeriale del 10 settembre 2010, è configurabile un assetto procedimentale nel quale il sub procedimento V.I.A. confluisce nel procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica, con la conseguente non necessità della presentazione di una nuova istanza all'esito delle conclusioni positive del subprocedimento.

Le Linee guida di cui al D.M. 10.09.2010 delineano una struttura procedimentale nella quale il provvedimento di VIA confluisce nell’iter dell’autorizzazione unica, il quale rimane sospeso fino all’acquisizione della valutazione di impatto ambientale. (1).

2. Nonostante, ai sensi del combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 7 del decreto legge 17 maggio 2022, n. 50 la regione, nell'ipotesi in cui la V.I.A. sia di competenza statale, sia tenuta ad adottare il provvedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica entro il termine di sessanta giorni decorrente dalla data di comunicazione all'ente della deliberazione del Consiglio dei ministri da parte del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica, il silenzio-assenso previsto da tale normativa non può intendersi formato laddove l'istanza per il rilascio dell'autorizzazione sia gravemente carente e non conforme al parametro normativo desumibile dalle linee guida approvate con decreto ministeriale del 10 settembre 2010, che indicano gli elementi essenziali, necessari per la stessa configurabilità giuridica dell'istanza. Il silenzio-assenso non si forma pertanto ove l'istanza sia mancante della “relazione tecnica, inclusa nel progetto definitivo”, nella quale deve essere contenuta la descrizione delle caratteristiche della fonte utilizzata, con l’analisi della producibilità attesa e, relativamente agli impianti eolici, le caratteristiche anemometriche del sito, basate su rilievi effettuati in situ per un periodo non inferiore a un anno.

Di conseguenza, la mancanza di un elemento costitutivo della fattispecie del silenzio-assenso, ossia di una componente del modello normativo astratto prefigurato dal legislatore, impedisce la stessa decorrenza del termine per la formazione del provvedimento *per silentium* (2).

3. La questione della configurabilità di una domanda idonea alla formazione del silenzio-assenso, dedotta in giudizio dall'amministrazione resistente, non rappresenta una ipotesi di integrazione postuma della motivazione, costituendo l’oggetto della domanda di pronuncia di accertamento del

giudice circa la formazione del silenzio assenso ad opera della parte ricorrente, onerata pertanto dalla dimostrazione della ricorrenza dei relativi presupposti. Dunque, secondo i principi, spetta alla ricorrente, che agisce in questa sede al fine di ottenere l'accertamento della formazione del silenzio-assenso, dimostrare che l'istanza di rilascio del titolo abilitativo presentava i requisiti essenziali normativamente prescritti, necessari al fine di integrare il paradigma legale tipico: pertanto, non rileva che la predetta circostanza sia stata eccepita dalla Regione soltanto nel presente giudizio (3).

4. Neppure assume rilievo la circostanza che la completezza documentale della domanda non sia stata verificata dalla Regione entro il termine stabilito dalle Linee guida. Come già rilevato da questo Tribunale, “(...) la scadenza del termine di quindici giorni dalla presentazione dell'istanza di cui al punto 14.4 delle Linee guida senza che l'amministrazione abbia segnalato al proponente l'incompletezza della documentazione determina soltanto l'avvio del procedimento (...)”, poiché le Linee guida recano, sul punto, unicamente “(...) una misura di accelerazione procedurale, peraltro in relazione ad una fase del tutto preparatoria quale è l'avvio del procedimento” (4). (TAR Umbria, 13 dicembre 2023, n. 723).

Di conseguenza, il decorso del predetto termine di quindici giorni non comporta il superamento delle carenze attinenti agli elementi essenziali della domanda.

5. “Su un piano ricostruttivo generale, (...) in assenza degli elementi essenziali della fattispecie (...), il mancato esercizio, nel termine di legge, del potere istruttorio di chiedere integrazioni documentali o modifiche al progetto (...) non determina alcun effetto di sanatoria poiché l'inerzia non può sanare il difetto di quei requisiti che incidono sulla stessa configurabilità di una domanda la cui completezza è indispensabile proprio per la operatività dell'effetto legale finalizzato a porre rimedio alla mancanza di un provvedimento espresso (...)” (5).

(1) Conformi: Cfr Cons. Stato, sez. IV, 25 ottobre 2022, n. 9078 secondo cui, in materia ambientale, la pronuncia di compatibilità ambientale attiene a un sub-procedimento che si inserisce all'interno del più ampio e articolato procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.Lgs. n. 387 del 2003, e costituisce quindi il provvedimento conclusivo del relativo sub-procedimento, ha rilevanza esterna e, come tale, è impugnabile in via autonoma. In senso conforme Cons. Stato, sez. II, 21 aprile 2021 n. 322; sez. IV, 29 agosto 2019, n. 5984; sez. VI, 14 ottobre 2014, n. 5092 e la giurisprudenza ivi richiamata.

(2) Conformi: T.a.r. per l'Umbria, sez. I, 1 luglio 2024, n. 511; Cons. Stato, sez. IV, 27 dicembre 2023, n. 11217; sez. VI, 16 dicembre 2022, n. 11034; 8 luglio 2022, n. 5746.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 25 settembre 2024, n. 7768.

(4) Conforme: TAR Umbria, 13 dicembre 2023, n. 723.

(5) Conforme: Cons. Stato, n. 7768 del 2024, cit.).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Umbria, del Comune di Orvieto e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2024 la dott.ssa Floriana Venera Di Mauro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 24 maggio 2024 e depositato il successivo 6 giugno, RWE Renewables Italia s.p.a. (di seguito: RWE) ha impugnato la nota della Regione Umbria del 25 marzo 2024, con la quale è stata affermata la decadenza dell'istanza di autorizzazione unica presentata dalla ricorrente per la costruzione e l'esercizio dell'impianto eolico denominato "Phobos" e delle relative opere e infrastrutture connesse; impianto composto da 7 aerogeneratori, ciascuno della potenza nominale di 6 MW, ubicati nei Comuni di Castel Giorgio (TR) e Orvieto (TR), per la potenza nominale complessiva di 42 MW.

Con il medesimo ricorso, RWE ha domandato anche l'accertamento e la declaratoria della formazione del silenzio-assenso sulla predetta istanza di autorizzazione unica.

2. Secondo quanto risulta agli atti del giudizio:

- in data 5 agosto 2021 la società ha presentato all'allora Ministero della transizione ecologica (ora Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica) l'istanza di avvio del procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) del progetto relativo all'impianto, ai sensi dell'articolo 23 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (doc. 2 della ricorrente);

- con istanza datata 6 agosto 2021, acquisita al protocollo della Regione Umbria n. 146893 del 9 agosto 2021, RWE ha domandato il rilascio dell'autorizzazione unica alla realizzazione e all'esercizio dell'impianto, ai sensi dell'articolo 12, comma 3, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (doc. 4 della ricorrente e doc. 2 della Regione);

- la Regione ha riscontrato l'istanza con nota del 10 novembre 2021, ove ha evidenziato quanto segue: *"Perché questo Servizio possa procedere ad attivare il relativo procedimento, il progetto di cui all'oggetto deve essere preventivamente sottoposto a Valutazione di Impatto ambientale di competenza statale (...). Da analisi effettuate sul portale nazionale VIA alla data odierna non risulta alcuna procedura in corso di VIA relativa al progetto in oggetto. Alla luce della previsione normativa citata, del fatto che i tempi necessari all'espletamento dei procedimenti di VIA e di Autorizzazione Unica non sono paragonabili né sovrapponibili, ed atteso che il procedimento di VIA può comportare – ove concluso in senso favorevole – una serie di condizioni ambientali prescrittive tali da modificare sostanzialmente il progetto presentato, con la presente si comunica che l'istanza non è istruibile senza la previa valutazione di impatto ambientale"* (doc. 5 della ricorrente e doc. 3 della Regione);

- nell'ambito del procedimento di VIA sono emerse valutazioni contrastanti tra la Commissione tecnica PNRR-PNIEC, la quale ha reso in data 7 dicembre 2022 parere favorevole con condizioni alla realizzazione del progetto (doc. 7 della ricorrente e doc. 5 della Regione), e la Soprintendenza speciale per il PNRR, che si è espressa invece negativamente in data 13 dicembre 2022 (doc. 8 della ricorrente), per cui la questione è stata rimessa al Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera c-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400;

- è quindi intervenuta la deliberazione del Consiglio dei ministri del 27 giugno 2023, con la quale è stato espresso “(...) giudizio positivo di compatibilità ambientale sul progetto di impianto eolico denominato “Phobos” (...), a condizione che vengano rispettate le prescrizioni espresse nel parere n. 98 del 7 dicembre 2022 della Commissione tecnica PNRR-PNIEC, la cui ottemperanza è verificata dai soggetti indicati, per ciascuna prescrizione del parere medesimo, secondo le disposizioni di cui all’articolo 28 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152” (doc. 9 della ricorrente);
- la deliberazione del Consiglio dei Ministri è stata pubblicata sul sito del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica il 20 ottobre 2023 (circostanza affermata dalla ricorrente e non contestata specificamente dalle altre parti) e comunicata dal Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica alla Regione Umbria mediante PEC del 23 ottobre 2023 (doc. 10 della ricorrente e doc. 4 della Regione);
- con nota del 9 novembre 2023, RWE ha, a sua volta, trasmesso la medesima deliberazione al Servizio energia, qualità dell’ambiente, rifiuti, attività estrattive della Regione, “restando dunque in attesa della convocazione della Conferenza dei servizi ex art. 12 D.lgs. 387/2003 ai fini della tempestiva conclusione positiva del procedimento di autorizzazione unica in conformità a quanto previsto dal sovra menzionato art. 7, comma 2, della Legge 15 luglio 2022 n. 91” (doc. 11 della ricorrente e doc. 6 della Regione);
- con una successiva nota datata 7 marzo 2024, acquisita al protocollo della Regione n. 53591 del 13 marzo 2024, la ricorrente ha trasmesso all’Ente “(...) copia digitale del Progetto Definitivo comprensivo di tutti gli elaborati indicati nell’Allegato sub D afferenti il “DECRETO VIA (Prot.MASE 0108173.04-07-2023)” così da fornire in maniera unitaria la documentazione progettuale sviluppata fino ad oggi ed utile alla conclusione del procedimento”, dichiarando di ritenere “(...) che, a fronte di tutto quanto sopra esposto, ovvero oggetto della relazione di conformità allegata, e considerato l’esito positivo dell’endoprocedimento ambientale, il procedimento ex. Art. 12 del D. Lgs. N. 387/2003 promosso dalla Scrivente con istanza datata il 6/8/2021 al Ns. Prot. 1036 sia istruibile” e aggiungendo che “In considerazione del tempo trascorso per l’endoprocedimento si manleva Codesto Spett.le Ufficio per l’eventuale responsabilità da ritardo nell’istruire il procedimento di AU”; ciò posto, RWE ha domandato “(...) la convocazione della Conferenza dei servizi ai fini della tempestiva conclusione positiva del procedimento di autorizzazione unica in conformità a quanto previsto dal sovra menzionato art. 7, comma 2, della Legge 15 luglio 2022 n. 91” (doc. 12 della ricorrente e doc. 7 della Regione);
- è seguita la nota della Regione Umbria in data 25 marzo 2024, con la quale, dopo aver premesso che “relativamente all’istanza di autorizzazione unica (...) acquisita agli atti in data 09/08/2021 con prot. 146893, era stata notificata la non istruibilità con comunicazione di cui al prot. 216657 del

10/11/2021. Tale istanza, pertanto, è inefficace in quanto ormai decaduta” e che “tra i documenti agli atti, come dalle note sopra richiamate, non risulta essere stata proposta alcuna nuova istanza di autorizzazione unica”, è stato comunicato a RWE “(...) che non può essere avviato né ritenuto istruibile alcun procedimento”, informando contestualmente la società “(...) sull’inderogabile occorrenza di procedere al deposito di una nuova espressa istanza di parte inerente il rilascio dell’autorizzazione unica ai sensi dell’art.12 D.Lgs. 387/2003, corredata di tutta la documentazione di cui al punto 13 del DM 10/9/2010, Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili in coerenza con gli esiti del procedimento di VIA” (doc. 13 della ricorrente e doc. 8 della Regione).

3. Il ricorso di RWE è affidato ai motivi che si illustrano di seguito.

I) Violazione dell’articolo 7 del decreto legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, eccesso di potere per contraddittorietà, nonché carenza di potere.

La nota della Regione Umbria del 25 marzo 2024 si porrebbe in contrasto con la previsione normativa richiamata, in base alla quale, a seguito della deliberazione del Consiglio dei Ministri che ha espresso il giudizio di compatibilità ambientale, il procedimento di autorizzazione unica deve essere concluso entro sessanta giorni, decorsi i quali l’autorizzazione si intende rilasciata. Nel caso in esame, poiché la deliberazione del 27 giugno 2023 è stata pubblicata sul sito del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica il 20 ottobre 2023 e comunicata dal Ministero alla Regione il 23 ottobre 2023, al più tardi da quest’ultima data avrebbe iniziato a decorrere il termine di sessanta giorni per la conclusione dell’iter di autorizzazione unica.

La nota impugnata sarebbe, quindi, illegittima, in quanto la Regione, invece di limitarsi a dare atto dell’ormai avvenuta formazione del silenzio-assenso, avrebbe preteso di vanificare tale effetto. L’atto risulterebbe anche emanato in carenza di potere, perché il decorso del termine perentorio stabilito dalla disciplina normativa avrebbe determinato la consumazione del potere della Regione di esprimere ulteriori valutazioni in ordine all’autorizzazione unica.

II) Accertamento del silenzio-assenso, ai sensi dell’articolo 7 del decreto legge n. 50 del 2022.

Stante il decorso di un lasso di tempo ben più lungo di sessanta giorni sia dalla pubblicazione della deliberazione del Consiglio dei Ministri, sia anche dalla sua comunicazione alla Regione, dovrebbe essere accertata la formazione del silenzio-assenso sull’istanza di autorizzazione unica presentata dal RWE per la realizzazione e l’esercizio dell’impianto eolico.

III) violazione dell’articolo 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003, dei paragrafi 13.1., 13.2, 14.3, 14.4, 14.13 e dell’allegato 1 delle Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, approvate con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010, del

regolamento regionale 29 luglio 2011, n. 7, nonché eccesso di potere sotto plurimi profili e violazione dell'articolo 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

L'atto della Regione del 25 marzo 2024 sarebbe illegittimo anche in quanto la precedente nota del 10 novembre 2021 non avrebbe dichiarato né decaduta, né inefficace l'istanza di autorizzazione unica, ma si sarebbe limitata a dare atto della necessità di sottoporre il progetto a VIA statale prima di istruire il procedimento di competenza regionale.

D'altro canto, la decadenza ritenuta dalla Regione non troverebbe supporto nel tenore dell'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo n. 387 del 2003, dal quale sarebbe evincibile, al contrario, la continuità procedimentale tra l'iter della VIA e quello dell'autorizzazione unica.

Sotto altro profilo, in base alle Linee guida di cui al decreto ministeriale del 10 settembre 2010, alle quali rinvia anche il regolamento regionale n. 7 del 2011, dovrebbe ritenersi che, una volta trascorsi quindici giorni dall'istanza di autorizzazione unica del 6 agosto 2021, tale istanza dovesse considerarsi procedibile, salvo attendere l'esito della VIA.

Di conseguenza, nessuna norma avrebbe legittimato la Regione a imporre la ripresentazione dell'istanza di autorizzazione unica, in quanto l'Ente avrebbe dovuto, piuttosto, accertare l'avvenuta formazione dell'autorizzazione per silenzio-assenso.

IV) Violazione degli articoli 1, 2 e 3 della legge n. 241 del 1990, eccesso di potere sotto plurimi profili, difetto di motivazione, violazione dell'articolo 194 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), dell'articolo 3 del regolamento 2022/2577/UE e della direttiva 2023/2413/UE.

La nota regionale del 25 marzo 2024 si porrebbe in contrasto: (i) con il divieto di aggravamento del procedimento, di cui all'articolo 1 della legge n. 241 del 1990; (ii) con il dovere di concludere il procedimento di autorizzazione unica, dando veste espressa e formale al silenzio-assenso già formatosi, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 241 del 1990; (iii) con i principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa; (iv) con il principio di proporzionalità; (v) con il principio di logicità.

La pretesa della Regione di avviare nuovamente il procedimento di autorizzazione unica confliggerebbe anche con i principi di massima diffusione degli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile e di accelerazione e semplificazione delle relative procedure autorizzative; principi posti alla base della disciplina normativa in materia di energia e di ambiente, sia a livello eurounitario, sia a livello nazionale.

4. La Regione Umbria, costituitasi in giudizio, ha depositato una memoria, con la quale ha evidenziato principalmente che, con la nota del 10 novembre 2021, era stato comunicato a RWE che *“l'istanza non è istruibile”*, nel senso che la domanda era manifestamente improcedibile o inammissibile o

irricevibile, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 241 del 1990. E ciò in quanto il procedimento di autorizzazione unica non avrebbe potuto essere attivato in mancanza del provvedimento di VIA, nel quale avrebbero potuto essere dettate condizioni tali da modificare sostanzialmente il progetto.

Di conseguenza, come successivamente comunicato con la nota del 25 marzo 2024, ai fini dell'avvio dell'*iter* di autorizzazione unica sarebbe stata necessaria la presentazione di una nuova istanza, corredata di tutta la documentazione di cui al paragrafo 13 delle apposite Linee guida.

D'altro canto, la domanda a suo tempo presentata da RWE non era corredata dalla prescritta relazione tecnica, inclusa nel progetto definitivo, recante, per quanto riguarda gli impianti eolici, *“le caratteristiche anemometriche del sito, le modalità e la durata dei rilievi, che non può essere inferiore ad un anno, e le risultanze sulle ore equivalenti annue di funzionamento”*, secondo quanto previsto al paragrafo 13.1, lett. b), punto ii), delle Linee guida.

L'applicazione dell'articolo 7 del decreto legge n. 50 del 2022 non sarebbe possibile nel caso in esame, in quanto non vi sarebbe alcun procedimento di autorizzazione unica pendente nel quale far confluire la deliberazione del Consiglio dei Ministri che si è espressa sulla VIA. Di conseguenza, nessun silenzio-assenso si sarebbe formato a seguito di tale deliberazione.

La necessità di una nuova istanza di autorizzazione si desumerebbe anche dal fatto che la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 27 giugno 2023 ha subordinato il giudizio positivo di compatibilità ambientale a una serie di condizioni e prescrizioni, da rispettare in tutte le fasi, in particolare in quella di progettazione, tali da comportare modifiche sostanziali al progetto originariamente presentato e da imporre, conseguentemente, la presentazione di un nuovo progetto e di una nuova istanza. E ciò tanto più in considerazione dell'esigenza, indicata nell'istanza di RWE, di dare corso all'esproprio delle aree necessarie alla realizzazione dell'opera in progetto.

Tale impostazione non sarebbe smentita dalle previsioni delle Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, atteso che il termine di quindici giorni ivi stabilito per la verifica della completezza documentale dell'istanza avrebbe carattere meramente ordinatorio.

5. Il Comune di Orvieto, costituitosi anch'esso in giudizio, ha parimenti depositato una memoria, con la quale ha esposto argomentazioni adesive alle difese della Regione.

6. Si è, inoltre, costituita in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con atto di mera forma.

7. RWE ha controdedotto alle produzioni avversarie mediante un'apposita memoria, corredata di documenti.

8. A seguito del rinvio della camera di consiglio del 18 giugno 2024, e in vista della nuova udienza camerale fissata per la trattazione della domanda cautelare, anche la Regione Umbria ha depositato un'ulteriore memoria.

9. Con l'ordinanza n. 41 del 10 luglio 2024, questo Tribunale, rilevato che la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 27 giugno 2023 “(...) è stata impugnata dinnanzi a questo Tribunale con diversi ricorsi, alcuni dei quali già approdati alla fase di merito del giudizio” e ritenuto “(...) che l'accertamento giudiziale relativo alla formazione del silenzio assenso mal si concili con i limiti della deliberazione propri della presente fase cautelare, anche tenuto conto della logica necessità, alla luce di quanto appena sopra evidenziato, del previo scrutinio della legittimità della succitata deliberazione del Consiglio dei Ministri”, ha disposto la fissazione dell'udienza di merito per la trattazione della causa.

10. La ricorrente, la Regione Umbria e il Comune di Orvieto hanno prodotto successivamente ulteriori memorie e replicato alle produzioni avversarie.

11. All'udienza pubblica fissata la causa è stata trattenuta in decisione.

12. Rileva il Collegio che la prima questione da affrontare attiene alla ricostruzione dell'esatta portata della nota della Regione Umbria del 10 novembre 2021.

12.1. Come sopra illustrato, la ricorrente è dell'avviso che la predetta nota abbia rappresentato soltanto la necessità di attendere l'esito della valutazione di impatto ambientale ai fini dell'istruttoria dell'istanza di autorizzazione unica, mentre secondo la Regione l'atto avrebbe dichiarato improcedibile o inammissibile o irricevibile tale istanza, determinando, così, la chiusura del relativo *iter* procedimentale.

12.2. Ritiene il Collegio che la tesi della Regione non trovi riscontro nel tenore testuale della nota, con la quale l'Ente si è limitato ad affermare che “(...) l'istanza non è istruibile senza la previa valutazione di impatto ambientale”.

La Regione ha, quindi, rappresentato semplicemente che non sarebbe stato possibile dare corso all'istruttoria in mancanza del provvedimento di VIA, ossia ha differito la trattazione dell'istanza a un momento successivo all'acquisizione di tale provvedimento, senza, tuttavia, dichiarare la domanda irricevibile, inammissibile o definitivamente improcedibile e, quindi, senza determinare la conclusione dell'*iter*.

12.3. Del resto, in ossequio ai principi di collaborazione e di buona fede procedimentale, laddove l'Ente avesse inteso adottare un provvedimento diretto a chiudere definitivamente il procedimento, avrebbe avuto l'onere di affermarlo esplicitamente, non potendo un tale esito, sfavorevole alla richiedente, essere desunto da formule verbali indirette o non univoche.

L'interpretazione della nota in base al suo tenore letterale si impone, quindi, anche in considerazione dei predetti principi.

12.4. Deve, infine, rilevarsi che, così intesa, la nota regionale del 10 novembre 2021 risulta coerente con la struttura dei procedimenti di VIA e di autorizzazione unica delineata dalla disciplina normativa.

12.4.1. In base all'articolo 12, comma 4, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 387 del 2003, come sostituito dal decreto legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, *“Per i procedimenti di valutazione ambientale in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione, il procedimento unico di cui al presente comma può essere avviato anche in pendenza del procedimento per il rilascio del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA o del provvedimento di VIA”*.

Secondo la Regione, la circostanza che questa disposizione normativa sia stata introdotta soltanto dal decreto legge n. 13 del 2023 confermerebbe che in precedenza – e quindi al tempo della nota regionale del 10 novembre 2021 – la contemporanea pendenza dei due procedimenti non sarebbe stata prevista. La tesi, tuttavia, non convince, atteso che, nella formulazione vigente alla data della predetta nota, l'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo n. 387 del 2003 già prevedeva, all'ultimo periodo, che *“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”*. Stabilendo che i tempi del procedimento di autorizzazione unica dovessero essere computati al netto di quelli previsti per la VIA, il legislatore aveva, quindi, già contemplato l'eventualità della contemporanea pendenza dei due procedimenti, che è stata soltanto esplicitata dalla riformulazione del comma 4 dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 383 del 2003 da parte del decreto legge n. 13 del 2023.

12.4.2. Tale eventualità trova riscontro, inoltre, nelle Linee guida, approvate con decreto ministeriale del 10 settembre 2010, ove, nel definire i *“Contenuti minimi dell'istanza per l'autorizzazione unica”*, vi si include anche *“ove prescritta, documentazione prevista dal D.Lgs. n. 4/2008 per la verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale, ovvero per la valutazione di impatto ambientale e la valutazione di incidenza, relativa al progetto di cui alla lettera a”* (§ 13.1., lett. h). Si stabilisce, inoltre, che *“Gli esiti delle procedure di verifica di assoggettabilità o di valutazione di impatto ambientale, comprensive, ove previsto, della valutazione di incidenza nonché di tutti gli atti autorizzatori comunque denominati in materia ambientale di cui all'art. 26 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e successive modificazioni e integrazioni, sono contenuti in provvedimenti espressi e motivati che confluiscono nella conferenza dei servizi. Ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 4, della legge n. 241 del 1990, i lavori della conferenza di servizi rimangono sospesi fino al termine prescritto per la conclusione di dette procedure”* (§ 14.13.).

Le Linee guida delineano, quindi, una struttura procedimentale nella quale il provvedimento di VIA confluisce nell'*iter* dell'autorizzazione unica, il quale rimane sospeso fino all'acquisizione della valutazione di impatto ambientale.

12.4.3. La nota della Regione Umbria del 10 novembre 2021 si pone in coerenza con l'impianto sistematico sinteticamente illustrato, essendo volta unicamente a rappresentare al proponente l'improcedibilità soltanto temporanea, e non definitiva, dell'istanza di autorizzazione unica, in attesa dell'acquisizione del provvedimento di VIA.

13. Posto, quindi, che il procedimento di autorizzazione unica non è stato definito con la predetta nota, occorre stabilire quale sia lo stato attuale di tale *iter*.

13.1. Secondo quanto disposto dall'articolo 7, comma 1, del decreto legge n. 50 del 2022, nella formulazione applicabile *ratione temporis* alla presente controversia, *“Nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, qualora il progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza statale, le eventuali deliberazioni del Consiglio dei ministri adottate ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera c-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400, sostituiscono ad ogni effetto il provvedimento di VIA e alle stesse si applicano i commi 3, 4 e 5 dell'articolo 25 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”*.

In base al comma 2 del medesimo articolo 7, *“Le deliberazioni di cui al comma 1, nonché quelle adottate dal Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 14-quinquies, comma 6, della legge 7 agosto 1990, n. 241, confluiscono nel procedimento autorizzatorio unico, che è perentoriamente concluso dall'amministrazione competente entro i successivi sessanta giorni. Se il Consiglio dei ministri si esprime per il rilascio del provvedimento di VIA, decorso inutilmente il prescritto termine di sessanta giorni, l'autorizzazione si intende rilasciata”*.

L'articolo 57, comma 1, del decreto legge n. 50 del 2022 stabilisce, inoltre, che le disposizioni di cui all'articolo 7 *“(...) si applicano ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto”*.

13.2. Poiché, come detto, sia l'*iter* della VIA, sia quello dell'autorizzazione unica erano pendenti al tempo dell'entrata in vigore del decreto legge, non vi è dubbio che le relative previsioni siano applicabili nel caso in esame.

La Regione era chiamata, quindi, a concludere il procedimento di autorizzazione unica entro il termine di sessanta giorni, che deve ritenersi decorrente dalla data di comunicazione all'Ente della deliberazione del Consiglio dei Ministri da parte del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, ossia dal 23 ottobre 2021.

14. Posto che tale termine risulta essere decorso senza l'adozione di una determinazione espressa, occorre stabilire se il provvedimento di autorizzazione unica si sia formato *per silentium*.

Al quesito deve darsi risposta negativa, per le ragioni che si passa a esporre.

14.1. Questo Tribunale ha già avuto modo di affermare che, pure attenendosi all'orientamento giurisprudenziale che ammette la formazione del silenzio-assenso anche laddove non siano riscontrabili tutti gli elementi richiesti dalla legge per il rilascio del titolo abilitativo, rimane fermo che *“dai requisiti di validità - il cui difetto (...) non impedisce il perfezionarsi della fattispecie - va distinta l'ipotesi della radicale ‘inconfigurabilità’ giuridica dell'istanza: quest'ultima, cioè, per potere innescare il meccanismo di formazione silenziosa dell'atto, deve essere quantomeno aderente al ‘modello normativo astratto’ prefigurato dal legislatore”* (TAR Umbria, 1° luglio 2024, n. 511, che richiama Cons. Stato, Sez. VI, 8 luglio 2022, n. 5746). Di conseguenza, la mancanza di un elemento costitutivo della fattispecie del silenzio-assenso, ossia di una componente del modello normativo astratto prefigurato dal legislatore, impedisce la stessa decorrenza del termine per la formazione del provvedimento *per silentium* (TAR Umbria, n. 511 del 2024, cit.).

In altri termini, *“(...) l'assenso tacito si forma allorquando sulla domanda, se corredata di tutti gli elementi occorrenti alla valutazione della P.A., sia decorso il termine di legge senza che questa abbia provveduto, mentre non può essere escluso per difetto delle condizioni sostanziali per il suo accoglimento, ossia, per contrasto della richiesta con la normativa di riferimento. Diversamente, ove l'istanza non sia stata corredata da tutta la documentazione necessaria ovvero si presenti imprecisa o foriera di possibili equivoci, in modo tale che l'amministrazione destinataria sia stata impossibilitata per il comportamento dell'istante a svolgere un compiuto accertamento di spettanza del bene, il silenzio assenso non può formarsi, per cui si avrà un'ipotesi di inesistenza dello stesso e non di sua illegittimità”* (Cons. Stato, VI, 27 dicembre 2023, n. 11203).

Quanto all'individuazione degli elementi essenziali, necessari a pena di inconfigurabilità della domanda, deve ritenersi meritevole di adesione l'orientamento giurisprudenziale che circoscrive tali elementi a quanto richiesto, ai fini della completezza dell'istanza, dalla disciplina statale che contempla il silenzio-assenso. E ciò in quanto non è consentito alle Regioni e agli enti locali aggravare il procedimento con ulteriori adempimenti o documenti, che avrebbero l'effetto di depotenziare l'efficacia dello strumento di semplificazione, comprimendo un livello essenziale della prestazione, lo standard minimo, riservato alla competenza esclusiva del legislatore statale ai sensi dell'articolo art. 117, comma 2, lett. m), Cost. (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 25 settembre 2024, n. 7768).

14.2. Nel caso oggetto della presente controversia, la disciplina statale di riferimento è costituita dalle Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

La particolare valenza delle Linee guida è stata rimarcata dalla Corte costituzionale, la quale ha evidenziato che le stesse, essendo state approvate in sede di Conferenza unificata, “(...) sono espressione della leale collaborazione tra Stato e Regioni e sono, pertanto, vincolanti, in quanto “costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria” (sentenza n. 86 del 2019). Nell’indicare puntuali modalità attuative della legge statale, le linee guida hanno “natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)” (sentenza n. 106 del 2020)” (Corte cost. n. 216 del 2022 e n. 177 del 2021). Anche le disposizioni contenute nelle Linee guida sono quindi annoverate, per giurisprudenza costante della Corte costituzionale, tra i principi fondamentali della materia, vincolanti nei confronti delle Regioni (Corte cost. n. 216 del 2022 e n. 77 del 2022).

14.3. Ciò posto, deve osservarsi che le Linee guida definiscono specificamente i “Contenuti minimi dell’istanza per l’autorizzazione unica”, stabilendo che vi rientri la presentazione di una “relazione tecnica, inclusa nel progetto definitivo”, la quale deve indicare, tra l’altro, “la descrizione delle caratteristiche della fonte utilizzata, con l’analisi della producibilità attesa (...); per gli impianti eolici andranno descritte le caratteristiche anemometriche del sito, le modalità e la durata dei rilievi, che non può essere inferiore ad un anno, e le risultanze sulle ore equivalenti annue di funzionamento”.

Tale documento è incluso, perciò, tra gli elementi essenziali dell’istanza di autorizzazione unica, necessari per la configurabilità stessa della domanda, secondo quanto sopra esposto.

14.4. Al fine di ottenere l’accertamento della formazione del silenzio-assenso, la ricorrente avrebbe dovuto quindi comprovare la presentazione, unitamente all’istanza, anche del predetto studio delle caratteristiche anemometriche dell’area, basato su rilievi effettuati *in situ* per un periodo non inferiore a un anno.

Tale prova non risulta, tuttavia, essere stata fornita.

Dall’elenco degli allegati a corredo dell’istanza di autorizzazione unica risulta, infatti, non già la presentazione di un vero e proprio studio anemologico, bensì soltanto di “Elaborati relativi a studi ed indagini per la descrizione delle caratteristiche anemometriche del sito, effettuati alla data di presentazione dell’istanza” (doc. 4 della ricorrente).

Che non si tratti di uno studio anemologico rispondente alle caratteristiche minime richieste dalle Linee guida è confermato dalla descrizione della natura di tale elaborato, datato 18 maggio 2021 (doc. 14 della ricorrente), contenuta nella relativa introduzione: “Il presente documento rappresenta la valutazione preliminare di ventosità e di produzione del sito eolico situato nei Comuni di Castel Giorgio ed Orvieto (TR)” (§ 1, p. 2).

È, inoltre, specificato sin da subito che *“A causa della mancanza di dati misurati in sito, sono stati utilizzati dati attraverso Virtual Met Mast (Vortex ERA-5 series) per un periodo di 21 anni. Vortex ERS-5 series è un prodotto post- elaborato di rianalisi di ECMWF ERA-5. La serie Vortex è il prodotto di una metodologia di ridimensionamento (WRF) con ERA-5 come input, in modo da creare una serie di dati di parametri meteorologici”* (§ 3.1, pp. 2 s.).

A un mero esame formale e *ab extrinseco* della documentazione, senza necessità di particolari competenze tecniche, emerge, dunque, che quello presentato da RWE a corredo della propria istanza non è uno studio che descrive *“(...) le caratteristiche anemometriche del sito, le modalità e la durata dei rilievi, che non può essere inferiore ad un anno, e le risultanze sulle ore equivalenti annue di funzionamento”*, secondo quanto prescritto dalle Linee guida, bensì un elaborato del tutto diverso, consistente, dichiaratamente, in una mera valutazione preliminare di ventosità e di produzione del sito eolico, basata su dati elaborati in modo virtuale, senza alcun rilevamento effettuato sul posto.

Come tale, il predetto documento non è idoneo a integrare il contenuto minimo dell'istanza di autorizzazione unica.

14.5. Non rileva che la predetta circostanza sia stata eccepita dalla Regione soltanto nel presente giudizio, in quanto, secondo i principi, spetta alla ricorrente, che agisce in questa sede al fine di ottenere l'accertamento della formazione del silenzio-assenso, dimostrare che l'istanza di rilascio del titolo abilitativo presentava i requisiti essenziali normativamente prescritti, necessari al fine di integrare il paradigma legale tipico.

Come è stato evidenziato dal Consiglio di Stato, infatti, *“(...) la questione della configurabilità di una domanda idonea non rappresenta una ipotesi di integrazione della motivazione in giudizio - in quanto per ipotesi non dedotta a corredo della motivazione del provvedimento impugnato - costituendo l'oggetto della domanda di pronuncia di accertamento del giudice circa la formazione del silenzio assenso che l'appellante ha formulato con il ricorso di primo grado”* (Cons. Stato, n. 7768 del 2024, cit.).

14.6. Neppure assume rilievo la circostanza che la completezza documentale della domanda non sia stata verificata dalla Regione entro il termine stabilito dalle Linee guida.

Queste ultime dispongono che *“Entro 15 giorni dalla presentazione dell'istanza, l'Amministrazione competente, verificata la completezza formale della documentazione, comunica al richiedente l'avvio del procedimento ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge n. 241 del 1990 e successive modificazioni e integrazioni, ovvero comunica la improcedibilità dell'istanza per carenza della documentazione prescritta; in tal caso il procedimento può essere avviato solo alla data di ricevimento dell'istanza completa. Trascorso detto termine senza che l'amministrazione abbia comunicato l'improcedibilità, il procedimento si intende avviato”* (§ 14.4.).

Come già rilevato da questo Tribunale, “(...) la scadenza del termine di quindici giorni dalla presentazione dell’istanza di cui al punto 14.4 delle Linee guida senza che l’amministrazione abbia segnalato al proponente l’incompletezza della documentazione determina soltanto l’avvio del procedimento (...)”, poiché le Linee guida recano, sul punto, unicamente “(...) una misura di accelerazione procedurale, peraltro in relazione ad una fase del tutto preparatoria quale è l’avvio del procedimento” (TAR Umbria, 13 dicembre 2023, n. 723).

Di conseguenza, il decorso del predetto termine di quindici giorni non comporta il superamento delle carenze attinenti agli elementi essenziali della domanda.

Sul punto, merita condivisione l’orientamento giurisprudenziale secondo il quale “Su un piano ricostruttivo generale, (...) in assenza degli elementi essenziali della fattispecie (...), il mancato esercizio, nel termine di legge, del potere istruttorio di chiedere integrazioni documentali o modifiche al progetto (...) non determina alcun effetto di sanatoria poiché l’inerzia non può sanare il difetto di quei requisiti che incidono sulla stessa configurabilità di una domanda la cui completezza è indispensabile proprio per la operatività dell’effetto legale finalizzato a porre rimedio alla mancanza di un provvedimento espresso (...)” (Cons. Stato, n. 7768 del 2024, cit.).

14.7. La domanda di accertamento della formazione del silenzio-assenso non può, pertanto, trovare accoglimento.

15. Occorre, quindi, prendere in considerazione le censure articolate dalla ricorrente avverso la nota della Regione del 25 marzo 2024, con la quale è stata affermata l’assenza di un procedimento di autorizzazione unica pendente e la necessità di presentare nuovamente la relativa istanza.

15.1. Fermo restando che, contrariamente a quanto sostenuto da RWE, la Regione non avrebbe potuto dare atto dell’avvenuta formazione del silenzio-assenso, alla luce di quanto sopra esposto, le doglianze della ricorrente sono tuttavia fondate, laddove evidenziano che l’Ente non avrebbe potuto negare la pendenza dell’*iter*.

Come detto, infatti, il procedimento non era stato definito con la nota del 10 novembre 2021, mediante la quale era stata soltanto affermata la temporanea improcedibilità dell’istanza, fino all’esito della VIA. Di conseguenza, una volta ricevuta la comunicazione della deliberazione del Consiglio dei Ministri recante il giudizio di compatibilità ambientale, la Regione avrebbe dovuto riprendere il procedimento rimasto sospeso, ai sensi dell’articolo 7, comma 2, del decreto legge n. 50 del 2022, e non invece richiedere la presentazione di una nuova istanza di autorizzazione unica ai fini dell’avvio dell’*iter*.

15.2. Sotto questo profilo, le doglianze di RWE devono, pertanto, trovare accoglimento e, per l’effetto, la predetta nota deve essere annullata.

16. La complessità e la parziale novità delle questioni affrontate sorreggono la compensazione delle spese del giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- accoglie la domanda di annullamento della nota della Regione Umbria del 25 marzo 2024, nei sensi e per gli effetti di cui in motivazione;
- respinge la domanda di accertamento della formazione del silenzio-assenso sull'istanza di autorizzazione unica presentata dalla ricorrente.

Spese compensate.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Pierfrancesco Ungari, Presidente

Floriana Venera Di Mauro, Consigliere, Estensore

Daniela Carrarelli, Primo Referendario