

**ENERGIA: 1. Impianto di digestione anaerobica per la produzione di biogas successivamente trattato per l'ottenimento di biometano avanzato - Inerzia della Provincia di Foggia in relazione alla conclusione di un procedimento autorizzatorio unico regionale (P.A.U.R.), ex art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006 - Azione avverso il silenzio - In generale. 2. Omessa conclusione dell'avviato procedimento in ordine all'istanza di PAUR – Illegittimità - Obbligo di provvedere - Sussiste.**

**Tar Puglia - Bari, Sez. II, 1 dicembre 2022, n. 1625**

*“[...] l'azione avverso il silenzio-inadempimento, ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 31 e all'art. 117 del codice del processo amministrativo, prevede la presenza di due requisiti fondamentali: 1) la sussistenza di un obbligo concreto a provvedere da parte della P.A.; 2) l'inerzia qualificata della P.A. a fronte di una valida istanza.*

*Il silenzio amministrativamente rilevante viene dunque a configurarsi come mero comportamento omissivo, carente di qualsivoglia elemento volitivo da parte della Pubblica Amministrazione, improduttivo di alcun effetto sostanziale, che contravviene all'obbligo strumentale di concludere il procedimento in forma espressa (cfr. art. 2 della legge n. 241 del 1990).*

*In particolare, si ritiene necessaria l'esistenza di uno specifico obbligo di provvedere posto a carico della Pubblica Amministrazione a fronte di un'istanza presentata e che un tale dovere debba essere stabilito da una specifica norma di legge, oppure possa anche scaturire da uno specifico dovere di agire, qualificato dalla fattispecie concreta, che richieda comunque un intervento provvedimento dell'Amministrazione.*

*Il ricorso avverso il silenzio (cfr. artt. 31 e 117 del codice del processo amministrativo) si connota pertanto come processo di tipo dichiarativo, diretto ad accertare la violazione dell'obbligo dell'Amministrazione a provvedere, a fronte di un'istanza del privato, configurandosi una fattispecie di silenzio-inadempimento censurabile tutte le volte in cui la P.A. contravvenga ad un preciso obbligo di provvedere, derivante da una norma di legge, di regolamento o da un atto amministrativo, ovvero dai principi informatori dell'azione amministrativa, quando, in particolari fattispecie, ragioni di giustizia e di equità impongano l'adozione di un provvedimento [...]”.*

**2.** *“[...] la Provincia di Foggia, in un primo tempo, ha avviato doverosamente, sull'istanza motivata del privato, il richiesto procedimento volto alla realizzazione di un impianto di digestione anaerobica, ma poi ha omesso di provvedere all'adozione della determinazione conclusiva della Conferenza di Servizi della procedura di P.A.U.R.*

*Né detta Provincia, contravvenendo ai principi di legalità, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97 della Costituzione, art. 1 della legge 7 agosto 1990 n. 241), ha fornito*

*indicazioni o chiarimenti a giustificazione della propria inerzia, una volta proposto il ricorso davanti a questo Tribunale avverso il silenzio-inadempimento.*

*Pertanto, sussistono ambedue i requisiti dell'obbligo a provvedere e dell'inerzia - anche processuale - a fronte di una motivata istanza volta all'emanazione di un provvedimento espresso, idonei a qualificare il silenzio serbato dalla Provincia di Foggia come illegittimo [...]”.*

sul ricorso numero di registro generale 868 del 2022, proposto da Sistemi Energetici S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Marcello Cecchetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio, in Firenze, via Santo Spirito, 29;

***contro***

Comune di Foggia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Balestrieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Ministero della Cultura, Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Barletta-Andria-Trani e Foggia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bari, domiciliataria in Bari, via  
Melo, 97;  
Provincia di Foggia, Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Puglia, Comune di Troia, Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., non costituiti in giudizio;

***per la declaratoria dell'illegittimità***

dell'inerzia mantenuta dalla Provincia di Foggia in relazione alla conclusione di un procedimento autorizzatorio unico regionale (P.A.U.R.), ai sensi dell'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006, avviato su istanza di Sistemi Energetici S.p.A. del 19.12.2019 (identificato dal codice pratica 2019/00085/PAUR-VIA; 2022/00039/AIA) e finalizzato alla realizzazione di un impianto di digestione anaerobica per la produzione di biogas successivamente trattato per l'ottenimento di biometano avanzato della taglia di 500 Smc/h;

e per la conseguente condanna

dell'Amministrazione provinciale resistente a concludere il procedimento mediante l'adozione di un provvedimento espresso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Foggia, del Ministero della Cultura e della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Barletta-Andria-Trani e Foggia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 18 ottobre 2022 il dott. Alfredo Giuseppe Allegretta e udito l'avv. Edward W.W. Cheyne, su delega dell'avv. Marcello Cecchetti, per la ricorrente;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato in data 15.7.2022 e depositato in data 28.7.2022, la società Sistemi Energetici S.p.A. adiva il Tribunale Amministrativo per la Puglia, Sede di Bari, al fine di ottenere la pronuncia meglio indicata in oggetto.

Esponesse in fatto che, in data 19.12.2019, aveva presentato alla Provincia di Foggia domanda di Valutazione di impatto ambientale - VIA per un intervento, da realizzarsi in località Separone (FG), riguardante la realizzazione di un impianto di digestione anaerobica per la produzione di biogas successivamente trattato per l'ottenimento di biometano avanzato della taglia di 500 Smc/h.

Con nota del 24.1.2020, la Provincia di Foggia chiedeva alla società di verificare e dichiarare che il progetto depositato fosse coerente con quanto disposto dall'art. 27-bis d.lgs. 152/2006, ed eventualmente di adeguarlo al procedimento autorizzatorio unico regionale.

La società ricorrente, in data 18.2.2020, rispondeva con nota acquisita al protocollo della Provincia con numero 2020/0000007069.

In data 27.10.2020, la Provincia convocava un'audizione con il Comitato Tecnico VIA, per discutere di approfondimenti tecnici riguardanti il progetto.

Il comitato VIA chiedeva di approfondire il tema delle emissioni odorigene e del trattamento della matrice F.O.R.S.U., valutando la possibilità di escludere la matrice F.O.R.S.U. medesima dal progetto.

In data 14.12.2020, la ricorrente presentava una variante del progetto con l'eliminazione della F.O.R.S.U. dal processo produttivo, integrando altresì la documentazione progettuale.

In data 29.12.2020, la società trasmetteva alla Provincia l'elenco degli Enti e le relative autorizzazioni, pareri, nulla osta richiesti nell'ambito del procedimento PAUR e successivamente -in data 8.1.2021 - l'avviso pubblico relativo al progetto presentato.

In data 5.2.2021, la Provincia di Foggia indiceva la Conferenza di Servizi per la data del 9.3.2021.

Nel corso della prima riunione - alla quale prendevano parte la ricorrente, la Provincia di Foggia e il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco - erano avanzate, alla società, richieste di integrazioni documentali e chiarimenti.

Alle richieste la società forniva riscontro con nota trasmessa alla Provincia di Foggia in data 22.3.2021.

A fronte del parere negativo dell'ARPA, la società caricava sul portale della Provincia di Foggia - in data 16.7.2021 - una variante sostanziale del progetto, con re-inserimento della F.O.R.S.U.

In data 30.7.2021, a seguito della presentazione della predetta variante sostanziale, la Provincia di Foggia procedeva alla nuova pubblicazione del progetto, conseguentemente invitando le Amministrazioni e gli Enti interessati per i relativi profili di competenza a verificare l'adeguatezza e la completezza della documentazione.

Con nota inviata in data 27.8.2021, Rete Ferroviaria Italiana - RFI S.p.A. inoltrava alla società una richiesta d'integrazione documentale in relazione al progetto presentato.

A tale istanza istruttoria, la società forniva riscontro in data 10.9.2021, trasmettendo gli elaborati progettuali richiesti.

Successivamente a tale nota, RFI S.p.A. adottava parere favorevole con prescrizioni.

In data 3.11.2021, la Provincia convocava una seconda riunione della Conferenza di Servizi per il 26.11.2021, riunione poi rinviata al 10.12.2021.

Con nota del 24.11.2021, il Comune di Troia inviava alla società richieste di chiarimenti sul progetto concernenti l'individuazione delle strade comunali da utilizzare per il passaggio dei mezzi pesanti adibiti al trasporto delle diverse matrici da utilizzare per l'alimentazione dell'impianto e lo studio del possibile impatto odorigeno su recettori sensibili ricadenti nel Comune di Troia in linea d'aria più vicini al sito di progetto.

A questa richiesta la società forniva riscontro con una relazione tecnica trasmessa in data 9.12.2021 sul portale della Provincia di Foggia, all'esito della quale il Comune esprimeva parere favorevole.

In data 20.12.2021, ARPA Puglia emetteva parere favorevole al progetto con prescrizioni.

In data 17.1.2022, la società trasmetteva sul portale della Provincia di Foggia il Piano di monitoraggio e controllo, revisionato sulla base delle richieste avanzate dall'ARPA Puglia.

In data 9.2.2022 la Provincia di Foggia convocava la terza riunione della Conferenza di Servizi, per la data del 24.2.2022.

A fronte del perdurare dell'inerzia della Provincia di Foggia in relazione all'adozione della determinazione conclusiva della Conferenza di Servizi della procedura di P.A.U.R., la società inviava apposita diffida alla conclusione del procedimento in data 1.6.2022.

La ricorrente, pertanto, impugnava il silenzio-inadempimento dell'Amministrazione, al fine di far dichiarare l'illegittimità dello stesso e per veder assegnare alla medesima Amministrazione un termine per pronunciarsi.

Nessuno si costituiva in giudizio per la Provincia resistente.

Il Ministero per la Cultura e la locale Soprintendenza si costituivano in giudizio con atto di stile.

Il Comune di Foggia si costituiva in giudizio dando atto di aver svolto il ruolo di sua stretta spettanza. All'udienza in camera di consiglio del 18 ottobre 2022, la causa era definitivamente trattenuta in decisione.

Tutto ciò premesso, il ricorso è fondato nel merito e, pertanto, può essere accolto.

In diritto, va *in primis* ricordato che l'azione avverso il silenzio-inadempimento, ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 31 e all'art. 117 del codice del processo amministrativo, prevede la presenza di due requisiti fondamentali: 1) la sussistenza di un obbligo concreto a provvedere da parte della P.A.; 2) l'inerzia qualificata della P.A. a fronte di una valida istanza.

Il silenzio amministrativamente rilevante viene dunque a configurarsi come mero comportamento omissivo, carente di qualsivoglia elemento volitivo da parte della Pubblica Amministrazione, improduttivo di alcun effetto sostanziale, che contravviene all'obbligo strumentale di concludere il procedimento in forma espressa (cfr. art. 2 della legge n. 241 del 1990).

In particolare, si ritiene necessaria l'esistenza di uno specifico obbligo di provvedere posto a carico della Pubblica Amministrazione a fronte di un'istanza presentata e che un tale dovere debba essere stabilito da una specifica norma di legge, oppure possa anche scaturire da uno specifico dovere di agire, qualificato dalla fattispecie concreta, che richieda comunque un intervento provvedimento dell'Amministrazione.

Il ricorso avverso il silenzio (cfr. artt. 31 e 117 del codice del processo amministrativo) si connota pertanto come processo di tipo dichiarativo, diretto ad accertare la violazione dell'obbligo dell'Amministrazione a provvedere, a fronte di un'istanza del privato, configurandosi una fattispecie di silenzio-inadempimento censurabile tutte le volte in cui la P.A. contravvenga ad un preciso obbligo di provvedere, derivante da una norma di legge, di regolamento o da un atto amministrativo, ovvero dai principi informatori dell'azione amministrativa, quando, in particolari fattispecie, ragioni di giustizia e di equità impongano l'adozione di un provvedimento (cfr. T.A.R. Puglia, sez. Lecce, sez. I, 7 febbraio 2019 n. 181).

Nel caso di specie, la Provincia di Foggia, in un primo tempo, ha avviato doverosamente, sull'istanza motivata del privato, il richiesto procedimento volto alla realizzazione di un impianto di digestione anaerobica, ma poi ha omesso di provvedere all'adozione della determinazione conclusiva della Conferenza di Servizi della procedura di P.A.U.R.

Né detta Provincia, contravvenendo ai principi di legalità, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97 della Costituzione, art. 1 della legge 7 agosto 1990 n. 241), ha fornito indicazioni o chiarimenti a giustificazione della propria inerzia, una volta proposto il ricorso davanti a questo Tribunale avverso il silenzio-inadempimento.

Pertanto, sussistono ambedue i requisiti dell'obbligo a provvedere e dell'inerzia - anche processuale - a fronte di una motivata istanza volta all'emanazione di un provvedimento espresso, idonei a qualificare il silenzio serbato dalla Provincia di Foggia come illegittimo.

Ad ogni modo, il silenzio serbato dell'Amministrazione quale silenzio-inadempimento rispetto all'obbligo di provvedere entro un dato termine, in assenza di previsioni più analitiche, può comunque indicarsi nei trenta giorni successivi alla chiusura degli adempimenti infra procedurali di cui alla previsione generale contenuta nell'art. 2, comma 2, della legge n. 241/1990.

Nel caso di specie, l'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006 fissa il termine per la conclusione della Conferenza di Servizi chiamata a pronunciarsi nel procedimento autorizzatorio unico regionale, mediante adozione della determinazione motivata da parte dell'Autorità competente, in 90 giorni (identico termine è previsto dal comma 2 dell'art. 14-ter della l. n. 241/1990 per i procedimenti in cui risultino coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini) termine che il legislatore nazionale ha qualificato come perentorio.

Poiché detto termine è inutilmente elasso, il ricorso è fondato e merita accoglimento, con declaratoria dell'illegittimità del silenzio serbato dalla Provincia di Foggia e con accertamento dell'obbligo di provvedere, entro trenta giorni, ai sensi 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.

Da ultimo, in considerazione della limitata attività processuale svolta e della peculiarità oggettiva della presente controversia, sussistono i presupposti di legge per compensare integralmente le spese di lite.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sede di Bari, Sezione II, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, ordina alla Provincia di Foggia di provvedere, nel termine di trenta giorni decorrenti dalla comunicazione o dalla notifica della presente sentenza, all'adozione del provvedimento espresso in ordine all'istanza presentata dalla ricorrente.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 18 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Rita Tricarico, Presidente FF

Alfredo Giuseppe Allegretta, Consigliere, Estensore  
Donatella Testini, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**

**Alfredo Giuseppe Allegretta**

**IL PRESIDENTE**

**Rita Tricarico**

**IL SEGRETARIO**