

Pubblicato il 09/04/2018

N. 00197/2018 REG.PROV.COLL.

N. 00293/2017 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 293 del 2017, proposto da:

.. Spa, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati (*omissis*);

contro

Ministero dello Sviluppo economico, Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi per legge dall'avvocatura distrettuale dello Stato di Perugia, domiciliata in Perugia, via degli Uffici, 14;

Regione Umbria, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato (*omissis*);

Comune di Castel Giorgio.

per l'accertamento ex articoli 31 e 117 del Codice del processo amministrativo

dell'obbligo del Ministero dello Sviluppo economico di provvedere rispetto all'istanza di cui all'articolo 3, comma 2 bis del Dlgs n. 22/2010 presentata dalla società ricorrente in data 19 luglio 2011 e riconfermata in data 8 gennaio 2014 in vista del rilascio di permesso di ricerca di risorse geotermiche finalizzato alla sperimentazione di impianti pilota denominato "C.G.";

e la declaratoria di illegittimità del silenzio inadempimento tenuto dal Ministero dello Sviluppo economico rispetto a quella medesima istanza, con l'adozione di ogni conseguente provvedimento ai sensi degli articoli 31 e 117 del Codice del processo amministrativo, ivi compresa la nomina di commissario ad acta, in vista di far conseguire alla società ricorrente il bene della vita richiesto;

nonché, per quanto possa occorrere, per l'annullamento:

— della deliberazione della Giunta regionale della Regione Umbria n. 736 del 29 giugno 2016, avente ad oggetto il "permesso di ricerca di risorse geotermiche finalizzato alla sperimentazione di impianti pilota denominato "C.G." di competenza del Ministero dello Sviluppo economico. Atto di intesa ai sensi dell'articolo 3, comma 2 bis, del Dlgs n. 22/2010", conosciuta a seguito di trasmissione con la comunicazione della Regione Umbria, Giunta regionale, a firma dell'Ing. (*omissis*) inviata via pec protocollo 0156744-2016 del 26 luglio 2016 ;

— ove occorrer possa, della deliberazione di Giunta regionale della Regione Umbria n. 1429 del 30 novembre 2015, avente ad oggetto "Aggiornamento informativa relativa all'atto di intesa richiesto da parte del Ministero dello Sviluppo economico alla Regione Umbria, ai sensi dell'articolo 3, comma 2 bis, del Dlgs n. 22/2010 e ss.mm.ii., per il rilascio del permesso di ricerca di risorse geotermiche finalizzato alla sperimentazione di impianti pilota denominato "C.G.", in quanto contrastante con il contenuto della stessa delibera o di altra delibera di data incerta, precedentemente comunicato con nota del Dirigente responsabile del Servizio risorse idriche della Regione Umbria del 4 dicembre 2015;

— ancora ove occorrer possa, di tutte le determinazioni e/o atti di dissenso assunti dagli enti e associazioni locali con riferimento alla realizzazione dell'impianto pilota denominato "C.G.";

— di tutti gli atti presupposti, collegati ovvero conseguenti alla deliberazione n. 736/2016 ancorché sconosciuti alla società ricorrente.

ed, infine, per la condanna

delle Amministrazioni resistenti, per quanto di rispettiva competenza, al risarcimento del danno ingiusto derivato dal ritardo nell'adozione dell'atto di intesa di cui all'articolo 3, comma 2 bis, del Dlgs n. 22/2010 e degli effetti pregiudizievoli subiti dalla società ricorrente, anche ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2 bis della legge n. 241/1990 e s.m.i.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dello Sviluppo economico, della Regione Umbria, del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del Mare;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 febbraio 2018 il dott. (*omissis*) e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto

1.-Espone la società ricorrente ...Spa di aver presentato il 19 luglio 2011 istanza al Ministero dello Sviluppo economico tesa al rilascio del permesso di ricerca di risorse geotermiche finalizzato alla sperimentazione di due impianti pilota denominati "C.G. — T.A." ai sensi del Dlgs n. 22/2010, ubicati in area appositamente destinata ai sensi del vigente Prg alla realizzazione di impianti geotermici.

Con istanza dell'8 gennaio 2014 la società ricorrente presentava istanza per la realizzazione del solo impianto pilota "C.G.", con aumento di potenza da 3,2 MWe a 5 MWe.

Con decreto ministeriale n. 59 del 3 aprile 2015 il Ministero dell'Ambiente decretava la compatibilità ambientale del progetto di realizzazione dell'impianto pilota proposto dalla società ricorrente e denominato "C.G." pur se con prescrizioni, decreto impugnato al Tar Lazio dagli enti locali con giudizio tutt'ora pendente.

Con nota protocollo 17409 del 24 luglio 2015 il Ministero dello Sviluppo economico chiedeva l'acquisizione dell'atto di intesa di cui alla normativa in materia di geotermia, ovvero l'articolo 3, comma 2 bis del Dlgs n. 45/2010.

Per il rilascio del provvedimento, che, ai sensi della medesima norma, deve essere rilasciato nel termine di 90 giorni, il Ministero dello Sviluppo convocava in data 8 settembre 2015 una conferenza dei servizi alla quale venivano peraltro invitati il sindaco di Castel Giorgio (TR), il delegato del sindaco di Montefiascone (VT), il sindaco di Orvieto (TR), il sindaco di Acquapendente (VT), il sindaco di Bolsena (VT) ed il sindaco di Castel Viscardo (VT), i quali esprimevano in tal sede parere contrario alla realizzazione del progetto "C.G.", dichiarando di non essere interessati alla produzione di energia elettrica nonché soprattutto preoccupazioni per l'impatto ambientale dell'opera sul territorio.

Il Direttore generale del Ministero dei Beni culturali e del paesaggio, la Soprintendenza archeologica dell'Umbria, il Direttore generale del Ministero dell'Ambiente esprimevano invece parere favorevole al progetto.

Con nota a firma del Dirigente responsabile del Servizio risorse idriche della Giunta regionale dell'Umbria del 4 dicembre 2015 inviata via pec al Mise, la Regione Umbria comunicava al Ministero che, in relazione alla istanza di permesso di, ".. con deliberazione di Giunta regionale n. 1429 del 30 novembre 2015, in applicazione dell'articolo 3, comma 2 bis del Dlgs 22/2010, relativamente all'atto di intesa per il rilascio del permesso di ricerca di risorse geotermiche finalizzato alla sperimentazione di impianti pilota denominato "C.G.", la Giunta regionale ha deliberato quanto segue: "1) di prendere atto che dal punto di vista tecnico nulla osta al rilascio dell'atto di intesa ai sensi dell'articolo 3, comma 2 bis del Dlgs 22/2010 e s.m.i., con le seguenti; ..omissis.... 2) di invitare formalmente il Ministero dello Sviluppo economico, stante il marcato contrasto degli enti locali e la forte contrarietà di alcuni comitati, a prendere iniziative volte alla definizione di un accordo con gli stessi enti finalizzato a superare tali contrarietà e comunque a assicurare che l'intervento, in fase di realizzazione e gestione, escluda qualsiasi rischio per il territorio e le popolazioni e che definisca, altresì, tutte le iniziative compensative per l'area quale ulteriore fonte di sviluppo economico e sociale."

Diversamente da quanto riportato nella comunicazione del Dirigente regionale del 4 dicembre 2015 circa il contenuto di "nulla osta" al rilascio dell'atto di intesa, con deliberazione n. 1429 del 30 novembre 2015 la Giunta regionale deliberava di incaricare il servizio regionale competente di predisporre alla Giunta un documento istruttorio sul progetto e di assumere le proprie determinazioni "solo dopo aver acquisito elementi che emergeranno dall'assemblea legislativa".

Con deliberazione n. 55 del 22 marzo 2016 l'Assemblea della Regione Umbria si esprimeva in ordine al progetto per la realizzazione di impianti di geotermici pilota nella piana dell'Alfina, dando atto che negli ultimi anni si erano costituiti numerosi comitati e molte associazioni di cittadini ed ambientaliste che si erano espressi "in maniera fortemente negativa nei confronti della realizzazione degli impianti geotermoelettrici nel territorio dell'Alfina" e che quegli stessi comuni avevano

proposto ricorso avverso il provvedimento di compatibilità ambientale al Tar Lazio e dando atto come "ogni decisione finale" dovesse "ritenersi subordinata al rispetto del principio di precauzione, principio che deve prevalere in tutti gli ambiti che attengono l'interesse della salute della popolazione e della tutela ambientale, come previsto sia dalla normativa nazionale che europea".

Con deliberazione n. 736 del 29 giugno 2016 la Giunta della Regione Umbria quindi deliberava: "1) di fare proprio il documento istruttorio e la conseguente proposta dell'assessore, corredati dai pareri e del visto prescritti dal regolamento interno della Giunta, che si allegano alla presente deliberazione, quale parte integrante e sostanziale, rinviando alle motivazioni in essi contenute; 2) di ritenere che l'atto di intesa non può prescindere da un accordo del Ministero dello Sviluppo economico con gli enti locali per la soluzione condivisa delle problematiche territoriali emerse in merito alla realizzazione dell'impianto geotermico e alle misure compensative per lo sviluppo economico-sociale dell'area".

2.— Con l'intestato ricorso cumulativo — in riassunzione a seguito dell'ordinanza del Tar Lazio n. 7423 del 27 giugno 2017 dichiarativa della competenza territoriale del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria — la società istante propone azione "contra silentium" per l'inadempimento dell'obbligo del Ministero dello Sviluppo economico di provvedere rispetto alle suesposte istanze del 2011 e del 2014, oltre ad azione di annullamento avverso le succitate deliberazioni di Giunta regionale nn. 736/2016 e 1429/2015 e, infine, azione di condanna al risarcimento dei danni patiti in conseguenza del ritardo nell'adozione dell'intesa di cui all'articolo 3 comma 2 bis del Dlgs 22/2010. Contestualmente all'azione di annullamento propone altresì nei confronti della Regione domanda di condanna cosiddetta pubblicistica, ai sensi dell'articolo 34 comma 1 lettera c) del Codice del processo amministrativo, volta al rilascio dell'intesa.

2.1 — A sostegno dell'azione di accertamento deduce i seguenti motivi, così riassumibili:

I. Violazione e falsa applicazione dell'articolo 3 del Dlgs n. 22/2010 e dell'articolo 12, comma 4 del Dlgs. n. 387/2004 anche in relazione all'articolo 97 della Costituzione ed all'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (diritto ad una buona amministrazione). Violazione e falsa applicazione degli articoli 2 e 3 della legge 241/1990 e s.m.i. anche in relazione all'articolo 97 della Costituzione. Eccesso di potere per assoluto difetto di istruttoria e di motivazione. Eccesso di potere per violazione dei principi generali di buona fede e correttezza di cui al codice civile, nonché in relazione al principio di tutela dell'affidamento del privato: il Ministero dello Sviluppo economico sarebbe rimasto inerte rispetto all'obbligo di concludere il procedimento avviato dalla società ricorrente (il cui termine di conclusione andrebbe individuato in 90 giorni ai sensi dell'articolo 12 comma 4 del Dlgs 387/2003) così come dal contestare alla Regione Umbria il comportamento evidentemente illegittimo dalla stessa tenuto, laddove a distanza di pochi mesi avrebbe adottato due diverse e contrastanti deliberazioni, peraltro gravemente viziate.

2.2. — Quanto all'azione di annullamento deduce i seguenti motivi, così sintetizzabili:

II. Violazione e falsa applicazione dell'articolo 3, comma 2 bis del Dlgs n. 22/2010 anche in relazione agli articoli 1, 2 e 3 della legge n. 241/1990 e s.m.i., al principio di buona fede e correttezza di cui al codice civile ed all'articolo 97 della Costituzione. Violazione e falsa applicazione dell'articolo 21 quinquies, 21 octies e 21 nonies, della legge n. 241/1990 e s.m.i. anche in relazione all'articolo 97 della Costituzione. Eccesso di potere per carenza dei presupposti, illogicità e contraddittorietà, nonché per violazione del principio di affidamento del privato nella posizione giuridica acquisita e dei principi generali di buona fede e correttezza. Sviamento: l'operato della Regione sarebbe manifestamente contraddittorio dal momento che con la deliberazione di Giunta regionale 1429/2015, mai formalmente ritirata, l'intesa dovrebbe dirsi

pienamente raggiunta, mentre con la deliberazione del 29 giugno 2016 si subordina l'intesa stessa alla necessaria acquisizione da parte del Ministero del consenso degli enti locali; ove con tale ultimo atto deliberativo si fosse implicitamente deciso di ritirare in autotutela la delibera di Giunta regionale 1429/2015 risulterebbero elusi i presupposti per l'esercizio del potere di autotutela con funzione di riesame di cui agli articoli 21 quinquies e 21 nonies della legge 241/90;

III. Violazione e falsa applicazione dell'articolo 3, comma 2 bis del Dlgs n. 22/2010 e dell'articolo 12, comma 4, del Dlgs n. 387 del 2003; violazione e falsa applicazione degli articoli 1, comma 1 e 2, e 2 della legge n. 241/1990 e s.m.i. anche in relazione all'articolo 97 della Costituzione (principio di buona andamento), all'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (diritto ad una buona amministrazione) ed ai principi generali di buona fede e correttezza di cui al codice civile. Eccesso di potere per irragionevolezza, contraddittorietà e difetto dei presupposti: il termine di conclusione del procedimento sarebbe stato violato a causa del comportamento ostruzionistico messo in atto dalla Regione Umbria, sì che deliberazioni impugnate determinerebbero in danno della ricorrente il definitivo arresto procedimentale;

IV. Violazione e falsa applicazione dell'articolo 3, comma 2 bis del Dlgs n. 22/2010; violazione degli articoli 14 e seguenti della legge n. 241/1990 e s.m.i., nonché in relazione all'articolo 97 della Costituzione (principio di buona andamento) ed all'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (diritto ad una buona amministrazione). Violazione e falsa applicazione degli articoli 1, comma 1 e 2, e 2 della legge n. 241/1990 e s.m.i. anche in relazione all'articolo 97 della Costituzione (principio di buona andamento), all'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (diritto ad una buona amministrazione) ed ai principi generali di buona fede e correttezza di cui al codice civile. Eccesso di potere per irragionevolezza, contraddittorietà e difetto dei presupposti; disparità di trattamento: la deliberazione di Giunta regionale 736/2016 impugnata pretenderebbe del tutto surrettiziamente di subordinare l'intesa al necessario accordo tra il Ministero per lo Sviluppo economico e gli enti ed i comitati locali, accordo non previsto dalla legge a fronte della realizzazione di opera di interesse nazionale oltre che di pubblica utilità; sarebbe del tutto alterato lo stesso strumento decisorio della conferenza di servizi, dal momento che la contrarietà degli enti locali coinvolti risultava già interamente espressa in sede di conferenza ma superata mediante il criterio delle posizioni prevalenti di cui all'articolo 14 ter comma 6 bis della legge 241/90 (pro tempore vigente) avendo ottenuto il progetto l'assenso da parte di tutte le altre Amministrazioni convocate ivi compresa la Via;

V. Violazione e falsa applicazione dell'articolo 3, comma 2 bis, del Dlgs 22/2010 anche in relazione al principio di precauzione di cui all'articolo 191 del Trattato Ue ed all'articolo 301 del Codice dell'ambiente, Dlgs n. 152/2006 e s.m.i, nonché in relazione all'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile): nemmeno l'invocato principio di precauzione potrebbe paralizzare la realizzazione del progetto in questione, in vista della tutela generica e non supportata da elementi certi dell'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente.

2.3. — Quanto alla domanda risarcitoria, la società ricorrente chiede il ristoro del danno da ritardo nell'adozione dell'atto di intesa lamentando il mancato inserimento tra le imprese che beneficiano delle tariffe incentivanti, per un mancato guadagno di 46.328.345,00 euro per i 25 anni seppur condizionato all'esito del ricorso proposto al Tar del Lazio avverso la graduatoria; chiede inoltre il risarcimento del danno emergente pari al costo del capitale connesso all'investimento effettuato calcolato in 192.135,00 euro.

3. — Si è costituita in giudizio la Regione Umbria, eccependo in rito vari profili di inammissibilità del gravame, segnatamente:

— inammissibilità del ricorso in riassunzione per non identità con il ricorso originario proposto al Tar per il Lazio, essendo a suo dire richiesta la necessaria identità tra i due atti, secondo i principi generali processuali ricavabili dal Codice di procedura civile;

— irricevibilità dell'azione "contra silentium" ove si tenga in considerazione come termine di inizio del procedimento l'istanza del 2011 e non già quella del tutto identica del 2014;

— inammissibilità dell'azione di annullamento per difetto interesse risultando le delibere regionali gravate meri atti endoprocedimentali;

Quanto al merito la difesa regionale ha evidenziato in sintesi:

— il mancato perfezionamento dell'intesa di tipo forte con il Ministero per lo Sviluppo economico non legittimerebbe di per sé l'assunzione unilaterale di un provvedimento da parte del Governo, poiché secondo la giurisprudenza costituzionale sarebbe necessario l'utilizzo di specifici strumenti di mediazione in virtù dello stesso principio di leale collaborazione;

— la Regione potrebbe sempre tutelare gli enti locali in quanto benchè l'intervento di quest'ultimi non sia previsto nel procedimento di cui al Dlgs 22 del 2010, sarebbe pur sempre ente esponenziale dei relativi interessi;

— l'infondatezza della pretesa risarcitoria, non dando prova la ricorrente circa la spettanza dell'utilità finale, non essendo risarcibile il danno da mero ritardo come da precedenti dello stesso Tribunale adito (Tar Umbria n. 564/2015).

Si è costituito anche il Ministero per lo Sviluppo economico, sollevando analoga eccezione di tardività dell'azione di accertamento ai sensi degli articoli 31 e 117 del Codice del processo amministrativo di cui al ricorso; nel merito evidenzia l'infondatezza della pretesa azionata non potendo l'amministrazione statale in caso di mancato raggiungimento (come nel caso di specie) dell'intesa, da ritenersi "in senso forte" determinarsi unilateralmente, richiamandosi anche in questo caso alla giurisprudenza della Consulta in subiecta materia.

Con memoria la difesa della ricorrente ha ampiamente replicato a tutte le eccezioni anche in rito ex adverso sollevate. In particolare, ha evidenziato come l'istanza presentata nel 2014 fosse completamente nuova rispetto a quella presentata nel 2011 e come l'atto di riassunzione sia stato solamente adeguato in seguito alle sopravvenienze, pur potendosi in ogni caso in sede di riassunzione proporre anche domande nuove nel limite del rispetto del contraddittorio.

All'udienza pubblica del giorno 13 febbraio 2018, uditi i difensori, la causa è stata trattenuta in decisione.

Diritto

4. — Viene in decisione l'azione proposta dalla .. Spa di accertamento ex articoli 31 e 117 del Codice del processo amministrativo dell'obbligo del Ministero per lo Sviluppo economico di provvedere rispetto all'istanza presentata dalla ricorrente il 19 luglio 2011 e riconfermata l'8 gennaio 2014 finalizzata al rilascio del permesso di ricerca per la sperimentazione dell'impianto pilota denominato "C.G." destinato all'estrazione di energia geotermica ai sensi del Dlgs 22/2010.

Cumula a tale azione anche domanda di annullamento delle deliberazioni di Giunta regionale nn. 736/2016 e 1429/2015, asseritamente comportanti l'arresto procedimentale, oltre a domanda di

condanna pubblicistica ex articolo 34 comma 1 lettera c) del Codice del processo amministrativo e risarcitoria per il danno da ritardo nell'adozione dell'atto di intesa ai sensi dell'articolo 3 comma 2 bis del Dlgs 45 del 2010.

5. — Preliminarmente va esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione per pretesa difformità dei contenuti e delle domande proposte nel ricorso proposto al Tar Lazio (dichiaratosi incompetente con ordinanza n. 7423 del 27 giugno 2017) rispetto a quanto riportato nell'atto di riassunzione innanzi a questo Tribunale.

Ad avviso della difesa regionale la riassunzione del giudizio avanti al giudice dichiarato competente, non determinando l'instaurazione di un nuovo giudizio, precluderebbe del tutto la proposizione di domande nuove rispetto a quelle fissate con l'atto di ricorso originario, in base ai principi valevoli nel processo civile.

5.1. — Giova osservare che benchè la disciplina della riassunzione non deve essere ricercata interamente nel rito civile, essendo in parte disciplinata dall'articolo 80 del Codice del processo amministrativo, vada operato riferimento al codice del processo civile per gli elementi ivi non direttamente disciplinati, in quanto espressione di principi generali di completamento del sistema processuale amministrativo, in virtù del rinvio esterno operato dall'articolo 39 del Codice del processo amministrativo (cfr. C.G.A.S. 27 luglio 2012 n. 721; Consiglio di Stato sez. IV, 11 settembre 2012, n. 4822).

Ciò premesso nell'ambito del processo civile, pur ricostruendosi la riassunzione del giudizio ai sensi dell'articolo 50 del Codice di procedura civile, in termini di "traslatio iudici", non vi è unanimità in giurisprudenza circa il divieto di produrre domande nuove in sede di riassunzione.

Accanto alla tesi richiamata dalla Regione secondo cui effettivamente i termini della controversia non possono che restare quelli fissati con l'atto originario (Cassazione sez. I, 15 ottobre 2012, n. 17638; id. sez. lav., 19/03/2008, n. 7392) vi è in realtà altro orientamento secondo cui l'atto di riassunzione conseguente a declaratoria di incompetenza può contenere una nuova domanda in aggiunta a quella originaria, valendo esso, in tal caso, come atto introduttivo di un giudizio ex novo (Cassazione civile, sez. III, 18 gennaio 2006, n. 821, id. 3 ottobre 1997 n. 9671; sez. III, 10 luglio 2014, n. 15753) purchè sia ovviamente rispettato il contraddittorio (Cass. sez. III, 10 luglio 2014, n. 15753).

5.2. — Naturalmente, ove nel giudizio amministrativo si consenta l'introduzione di domande nuove ciò non può mai comportare l'elusione delle decadenze già verificatesi nel giudizio da riassumere e che caratterizzano l'ordinamento processuale amministrativo, non solo per la proposizione dell'azione di annullamento (articolo 29 del Codice del processo amministrativo) ma persino per quelle di accertamento di cui agli articoli 31 comma 2 (silenzio — inadempimento) e 31 comma 4 (nullità) del vigente codice del processo amministrativo.

5.3. — Tanto premesso ritiene il Collegio come le domande nuove enunciate dalla ricorrente nell'atto di riassunzione, notificato il 18 luglio 2017, eludano effettivamente termini decadenziali stabiliti dal Codice del processo amministrativo. Infatti l'ampliamento della domanda di accertamento dell'illegittimità del silenzio inadempimento nei confronti della Regione Umbria appare elusiva del termine di cui all'articolo 31 comma 2 del Codice del processo amministrativo anche ove il "dies a quo" del termine di inizio del procedimento venga correttamente fatto coincidere con l'8 gennaio 2014 e non con il 19 luglio 2011, per le ragioni che si esporranno più avanti. Analogamente anche la domanda di condanna risarcitoria per il danno da ritardo, nella parte in cui viene formulata in via principale anziché in via subordinata, viola il termine parimenti

decadenziale di cui all'articolo 30 comma 4, del Codice del processo amministrativo (Tar Puglia, Lecce sez. I, 5 settembre 2013, n. 1815).

5.4. — Alla luce delle suesposte considerazioni va dunque dichiarata l'inammissibilità delle domande nuove contenute nell'atto di riassunzione, fermo restando l'ammissibilità delle restanti domande già fissate con il ricorso originario proposto al giudice territorialmente incompetente.

6. — Deve a questo punto essere esaminata l'eccepita questione di tardività dell'azione "contra silentium".

Ad avviso della difesa regionale ai fini della scadenza del termine annuale per l'esercizio dell'azione di cui all'articolo 31 comma 2, del Codice del processo amministrativo andrebbe computato il termine di conclusione del procedimento decorrente dal 19 luglio 2011 ovvero dalla presentazione della prima domanda di permesso di ricerca, risultando a suo dire l'istanza presentata l'8 gennaio 2014 meramente confermativa della precedente.

6.1. — Non ritiene il Collegio di poter condividere tale eccezione, dirimente ai fini della verifica della tempestività dell'azione.

L'istanza presentata l'8 gennaio 2014 si differenzia dalla prima sotto molteplici aspetti sostanziali. Infatti essa non soltanto concerne il solo impianto di C.G., ma si differenzia dalla prima per la prevista variazione del programma dei lavori oltre che per il previsto aumento di potenza, tanto che coerentemente il Ministero per lo Sviluppo economico ha avviato un nuovo procedimento (vedi documento 6 depositato dalla difesa erariale) ed il Ministero dell'Ambiente ha richiesto integrazioni documentali ai fini della Via. Trattasi pertanto a tutti gli effetti di domanda nuova.

Va poi evidenziato come nel caso di specie il decorso del termine dell'avvio del procedimento va individuato non già nella presentazione dell'istanza, ma dalla preliminare verifica di ammissibilità secondo le specifiche disposizioni dettate dal Ministero per lo Sviluppo economico con la circolare del 9 luglio 2015, verifica effettuata dal CIRM solo il 19 marzo 2014.

Tenendo presente la sospensione del termine di conclusione del procedimento dovuto alla procedura di Via, conclusasi il 3 aprile 2015, il termine di conclusione del procedimento diversamente da quanto argomentato dalla Regione non può fissarsi alla data dell'1 ottobre 2015 bensì a quella successiva del 10 dicembre 2015, dal momento che il termine risulta essere quello stabilito dall'articolo 9 del Dpr 18 aprile 1994 n. 485 ovvero 240 e non 90 giorni.

Sul punto la suddetta norma regolamentare appare quale *lex specialis* vigente sino all'adozione delle specifiche misure previste dall'articolo 17 comma 1 del Dlgs 22/2010.

6.2. — Ne consegue la tempestività dell'azione "contra silentium", proposta con atto notificato il 26 ottobre 2016 al Tar Lazio, rispetto al termine decadenziale previsto dall'articolo 31 comma 2 del Codice del processo amministrativo.

7. — Venendo al merito va evidenziata l'interconnessione in senso logico giuridico tra le domande di accertamento dell'illegittimità del silenzio inadempimento proposta nei confronti del Ministero intimato e di annullamento delle deliberazioni regionali impugnate.

Presupposto logico per affermare la sussistenza di un obbligo giuridico attuale in capo al Ministero di concludere il procedimento di cui al Dlgs 22/2010 va infatti individuato o nell'avvenuto perfezionamento dell'intesa prescritta dall'articolo 3 comma 2 bis Dlgs 45/2010 (come sostenuto

dalla difesa della ricorrente) o, in ogni caso, nella possibilità per il Ministero di rimettere gli atti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (ai sensi dell'articolo 1 comma 8 bis legge 293/2004) al fine del superamento del dissenso manifestato dalla Regione.

7.1. — Quanto al primo profilo va anzitutto escluso il raggiungimento dell'intesa tra Ministero per lo Sviluppo economico e Regione Umbria di cui all'articolo 3 comma 2 bis Dlgs 42/2010.

In tutti gli atti allegati e depositati in giudizio emerge come l'amministrazione regionale abbia in realtà sempre anteposto il rilascio dell'intesa al previo raggiungimento da parte del Ministero di accordo con gli enti e comitati locali a fronte delle contrarietà al progetto da essi espresse, come si evince oltre che dalla stessa deliberazione di Giunta regionale n. 736/2016, dalla deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 55 del 22 marzo 2016 oltre che invero dalla stessa nota del Dirigente regionale Ing. (*omissis*) nella quale nel comunicare la deliberazione 1429 del 30 novembre 2015, pur dandosi atto che "dal punto di vista tecnico nulla osta al rilascio dell'atto di intesa ai sensi dell'articolo 3 comma 2 bis del Dlgs 22/2010", si invitava formalmente il Ministro "a prendere iniziative volte alla definizione di un accordo con gli stessi enti".

Non era dunque dovuta, diversamente da quanto sostenuto dalla ricorrente, alcuna attività di ritiro in autotutela della deliberazione 1429/2015 risolvendosi peraltro l'assenso regionale in ordine all'intesa non soltanto come atto espressione di discrezionalità di tipo tecnico in ordine agli aspetti di tutela ambientale bensì di ampia discrezionalità amministrativa propria dell'Amministrazione regionale.

7.2. — Ciò detto, meritano senz'altro condivisione le doglianze proposte nei confronti delle deliberazioni di Giunta regionale nn. 736/2016 e 1429/2015 con le quali l'amministrazione ha preteso di bloccare il procedimento attivato dalla ricorrente.

Come esaminato nella parte in fatto, il progetto presentato dalla ricorrente è stato valutato favorevolmente in sede di conferenza di servizi indetta dal Mise ai fini dell'acquisizione dell'intesa da tutte le amministrazioni partecipanti, ed in particolare da tutte quelle statali nonché dallo stesso Servizio risorse idriche e rischio idraulico della Regione Umbria, se si eccettua la sola contrarietà espressa dai Sindaci dei Comuni di Castel Giorgio, Montefiascone, Orvieto, Acquapendente, Bolsena e Castel Viscardo.

E' infatti evidente come la conferenza di servizi costituisca la sede esclusiva dove le amministrazioni interessate e convocate manifestano con le forme prescritte l'assenso o il dissenso rispetto al rilascio del richiesto titolo abilitativo (ex multis Consiglio di Stato, sez. VI, 11 novembre 2016, n. 4676) nell'ambito di un modulo procedimentale che si conclude con l'adozione di un provvedimento da parte dell'autorità procedente, rispetto al quale la conferenza costituisce un passaggio prodromico, "tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede" (articolo 14 comma 6 bis legge 241/90).

Una volta che mediante tale criterio "qualitativo" il dissenso espresso dalle amministrazioni contrarie possa dirsi superato, il procedimento deve dirsi una volta per tutte concluso, fatto salvo il rimedio per le amministrazioni dissenzienti consistente nell'impugnazione dell'atto conclusivo della conferenza (ex multis Consiglio di Stato sez. IV, 6 ottobre 2001, n. 5296) ovvero nella richiesta all'autorità proponente di riconvocazione della conferenza ai fini dell'eventuale esercizio del potere di ritiro (C.G.A.S. 3 settembre 2015 n. 581) anche in base all'innovativa previsione di cui all'articolo 14 quater comma 2, legge 241/90 introdotta dall'articolo 1, comma 1, del Dlgs 30 giugno 2016, n. 127 attuativo della legge "Madia".

7.3. — E' pertanto del tutto irragionevole e contraddittorio, oltre che in violazione della stessa disciplina generale in tema di conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e seguenti legge 241/90, come la Regione a fronte del parere positivo da essa espresso in sede di conferenza, decida in via del tutto unilaterale di non formalizzare l'intesa proprio alla luce del dissenso espresso dai comuni interessati, dissenso come detto già manifestato in sede di conferenza e oramai definitivamente assorbito nelle risultanze comunque positive della conferenza stessa, rimasta peraltro del tutto inoppugnata.

Ciò è tanto più evidente — ad opinione del Collegio — ove si consideri in primo luogo che il progetto in questione oltre che opera di pubblica utilità, è di interesse nazionale ai sensi dell'articolo 3 bis del Dlgs 22 del 2010, senza che sia al contempo evincibile da alcuna norma un potere di veto in ordine al raggiungimento dell'intesa da parte dei comuni interessati. Inoltre, va al contempo evidenziato come gli enti locali contrari alla realizzazione dell'impianto non abbiano prodotto elementi utili a supporto delle proprie tesi a fronte invece del motivato parere favorevole espresso dal competente servizio regionale in sede di conferenza.

7.4. — Mette conto poi evidenziare, non da ultimo, lo stesso "favor" del legislatore comunitario e nazionale, sottolineato anche dal Giudice delle leggi come limite alla competenza legislativa delle Regioni, in tema di realizzazione di impianti destinati alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, sì che il margine di intervento riconosciuto alla Regione non tolleri in alcun modo irragionevoli limitazioni, anche in via di fatto, all'istallazione di tal tipo di impianti sul territorio regionale (Consiglio di Stato, sez. V, 21 aprile 2016, n. 1583; Corte costituzionale, 28 gennaio 2014, n. 13; Id., 9 novembre 2006, n. 364; Id. 2010 n. 124, id. 2010 n. 344; Consiglio di Stato, sez. V, 9 settembre 2013, n. 4473; Id., 15 maggio 2013, n. 2634).

7.5. — Diversamente poi da quanto eccepito dalla difesa regionale sussiste l'interesse diretto e attuale della società istante all'annullamento delle delibere gravate, dal momento che — a prescindere da ogni altra considerazione — hanno di fatto determinato un vero e proprio arresto procedimentale capace di frustrare l'aspirazione al celere soddisfacimento dell'interesse pretensivo azionato (ex plurimis Consiglio di Stato sez. IV, 4 febbraio 2008, n. 296; id., sez. VI, 11 marzo 2004, n. 1246; id., 9 ottobre 1998, n. 1377; id., sez. IV, 11 marzo 1997, n. 226; Tar Sicilia, Catania, sez. II, 6 novembre 2015, n. 2573).

7.6. — Meritano dunque condivisione le censure di violazione di legge ed eccesso di potere di cui al III e IV motivo di gravame con conseguente accoglimento della domanda di annullamento delle delibere regionali impugnate nella parte in cui subordinano l'intesa di cui all'articolo 3 comma 2 bis del Dlgs 45/2010 all'acquisizione dell'assenso da parte del Mise con gli enti locali contrari alla realizzazione del progetto.

7.7. — Non può invece essere accolta la correlata domanda di condanna cosiddetta pubblicistica al rilascio dell'intesa in questione.

A tacer d'altro infatti risulta carente il richiesto presupposto dell'assenza di margini di discrezionalità (ex multis Consiglio di Stato sez. V, 27 novembre 2012, n. 6002) conseguente all'annullamento, risultando l'atto di intesa pur sempre espressione di ampia discrezionalità amministrativa.

8. — Deve a questo punto esaminarsi la domanda di accertamento ai sensi degli articoli 31 e 117 del Codice del processo amministrativo tenendo presente quanto argomentato dalla Regione e dalla stessa difesa erariale in merito alla presunta impossibilità per il Ministero di determinarsi unilateralmente in assenza dell'intesa, trattandosi di intesa di tipo forte.

8.1. — Ritiene il Collegio di non poter condividere tale assunto.

8.2. — Come noto l'articolo 14-quater legge 241/90 (nel testo pro tempore in vigore) prevede articolati meccanismi di superamento del dissenso qualificato espresso dalle Regioni in materie di propria competenza, mediante le conferenze intergovernative (Stato-Regioni ed unificata) unitamente all'eventuale intervento sostitutivo del Consiglio dei Ministri, dovendosi contemperare l'autonomia regionale con il preminente interesse pubblico alla realizzazione di opere di interesse nazionale.

Tali meccanismi sono stati ritenuti dalla stessa Consulta idonei anche per le ipotesi laddove la Costituzione imponga il raggiungimento di una intesa forte tra Stato e Regioni (Corte Costituzionale sent. n. 179 del 2012; id. n. 33 del 2011; id. n. 121 del 2010; id. n. 339 del 2005).

Senza poi contare che lo stesso articolo 1 comma 8 bis della legge 293/2004 prevede specifici poteri sostitutivi in capo al Ministero dello Sviluppo economico, limitatamente alle funzioni di cui ai commi 7 ed 8, con la previsione di analoghi meccanismi sostitutivi e garanzie partecipative al fine di consentire la decisione da parte del Governo. Gli impianti pilota destinati all'estrazione di energia geotermica di cui al Dlgs 22/2010 sono infatti ricompresi, a norma dell'articolo 57 legge 35/2012 comma 1 lettera f bis, tra gli insediamenti ed infrastrutture strategici di cui all'articolo 1 comma 7, lettera i) legge 239/2004, si che trova applicazione il succitato articolo 1 comma 8-bis legge 239/2004 per l'ipotesi di mancato raggiungimento dell'intesa.

In secondo luogo può dubitarsi nel caso di specie anche della stessa natura di intesa "forte", dal momento che la disciplina dei procedimenti di autorizzazione alla costruzione di impianti pilota di energia rinnovabile geotermica incide sulla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", rientrando nella competenza legislativa soltanto concorrente delle Regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, da esercitarsi quindi nel rispetto dei principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato (Corte Costituzionale sent. 9 novembre 2006, n. 364 in tema di impianti di energia eolica, cfr. Tar Campania, Napoli sez. VIII, 6 novembre 2012; Tar Basilicata, 22 giugno 2011, n. 374).

Vengono altresì in gioco rilevanti profili di competenza statale esclusiva nella materia ambiente, dal momento che secondo la Consulta, le risorse geotermiche costituiscono un "bene giuridico multifunzionale" in quanto esprimono utilità diverse ovvero utilità economica, derivante dalla produzione di energia, ed utilità ambientale derivante dalla natura di fonte rinnovabile e pulita di energia (Corte Costituzionale 7 aprile 2011, n. 112). Lo stesso articolo 1 comma 3 bis del Dlgs 22/2010 qualifica come detto gli impianti pilota quale quello di specie come di "interesse nazionale".

Non può in conclusione condividersi l'assunto del Ministero a giustificazione della propria inerzia circa l'impossibilità di definizione del procedimento in seguito alla contrarietà espressa dalla Regione.

8.3. — Sussistono poi nel caso di specie tutti i presupposti di ammissibilità del rito previsto dall'articolo 31 del Codice del processo amministrativo, costituiti dalla titolarità in capo al soggetto istante di una posizione qualificata che legittimi la richiesta e dal decorso del termine di conclusione del procedimento con conseguente formazione del silenzio inadempiuto.

Per quanto attiene al primo profilo, sussiste la legittimazione e l'interesse della società richiedente alla definizione del procedimento di rilascio del permesso di ricerca avendo essa presentato specifica istanza al Ministero.

Quanto al secondo aspetto, deve rammentarsi che la conclusione del procedimento di che trattasi è sottoposta al termine di complessivi 240 giorni (decorrenti dalla presentazione dell'istanza rectius dalla positiva preliminare verifica di ammissibilità), ai sensi del Dpr 485/1994.

Sussiste pertanto l'ulteriore condizione, rappresentata dal decorso del predetto termine di conclusione del procedimento senza che l'ente intimato si sia espressamente pronunciato sull'istanza di rilascio del titolo richiesto.

Sussistono inoltre gli ulteriori requisiti processuali codificati dall'articolo 31 comma 2 Codice del processo amministrativo essendo l'azione proposta entro il prescritto termine annuale.

8.4. — L'azione di accertamento deve quindi essere accolta, ordinando al Ministro per lo Sviluppo economico di pronunciarsi espressamente sulla istanza della società ricorrente, nel termine di 45 giorni dalla comunicazione o notifica della presente sentenza, non ostandovi all'uopo la deliberazione di Giunta regionale 736/2016, qui annullata, previa attivazione dei suesposti strumenti sostitutivi.

9. — L'accoglimento delle domande principali di accertamento e di annullamento determina l'assorbimento della subordinata domanda di condanna al risarcimento dei danni, secondo la volontà come detto manifestata dalla parte nell'originario atto di ricorso proposto al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio.

Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite in considerazione della obiettiva complessità delle questioni trattate.

PQM

Il Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così decide:

- a) accoglie la domanda di annullamento e per l'effetto annulla in parte qua le deliberazioni di Giunta regionale 736/2016 e 1429/2015, come da motivazione;
- b) accoglie la domanda di accertamento di cui agli articoli 31 e 117 Codice del processo amministrativo e per l'effetto dichiara l'obbligo del Ministero per lo Sviluppo economico di provvedere sull'istanza presentata dalla ricorrente l'8 gennaio 2014, nei sensi e nei termini di cui in motivazione;

Spese compensate.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 13 febbraio 2018 con l'intervento dei magistrati:

(omissis)