Pubblicato il 03/01/2020

**N. 00005/2020 REG.PROV.COLL.**

**N. 00207/2019 REG.RIC.**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 207 del 2019, proposto da
Energas S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Isabella Loiodice, Antonio Palma e Federico Mazzella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso Isabella Loiodice, in Bari, via D. Nicolai, 28;

***contro***

Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, 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;
Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, Direzione Generale - Servizio V - Tutela del Paesaggio, Ministero dello Sviluppo Economico, Direzione Generale per la Sicurezza dell'Approvvigionamento e per le Infrastrutture, non costituiti in giudizio;

***nei confronti***

Comune di Manfredonia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Michele Di Donna e Domenico Damato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale presso il Segretariato Regionale Mibac Puglia, Regione Puglia, non costituite in giudizio;

***per l'annullamento***

*previa sospensione dell'efficacia (e concessione di ulteriori misure cautelari)*

del provvedimento prot. 10410 del 6.12.2018 (comunicato alla ricorrente in data 10 dicembre 2018 con nota del MISE, Direzione Generale per la sicurezza dell'approvvigionamento e per le infrastrutture energetiche, Divisione IV) con cui la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Provincie di Barletta-Andria-Trani e Foggia del Ministero per i Beni e le Attività Culturali ha annullato in autotutela il proprio parere prot. n. 10288 del 4.12.2018 e ordinato incombenti istruttori;

di ogni altro atto presupposto, conseguente e, comunque, connesso, ancorché ignoto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dello Sviluppo Economico, del Comune di Manfredonia, del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Barletta-Andria-Trani e Foggia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 novembre 2019 il dott. Alfredo Giuseppe Allegretta e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale medesimo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato in data 8.02.2019 e depositato in Segreteria il 20.02.2019, la società Energas S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, adiva il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sede di Bari, al fine di ottenere le pronunce meglio indicate in oggetto.

Esponeva di essere interessata alla realizzazione di un progetto di deposito costiero di G.P.L. - con annesso gasdotto di collegamento al molo alti fondali A5 del porto industriale di Manfredonia e raccordo ferroviario alla stazione di “Frattarolo” - nel territorio del Comune di Manfredonia (FG), presentato alle Amministrazioni competenti nell’anno 1999.

L’area dove si sarebbe dovuto realizzare l’impianto - rubricata D3E, ex DI49 - ricadeva in una zona industriale e, giusta delibera del Consiglio Comunale di Manfredonia del 6.12.2004, n. 125 era stata inserita nei cosiddetti “territori costruiti” di cui al Piano Urbanistico Territoriale Tematico “Paesaggio” - P.U.T.T./P., approvato dalla delibera della Giunta Regionale della Puglia n. 1748 del 15.12.2000.

Tuttavia, dal punto di vista ambientale, l’intervento in questione interessava la “zona di protezione speciale” (d’ora innanzi ZPS) “Valloni e steppe Pedegarganiche”, in quanto ricadente all’interno della perimetrazione della ZPS stessa, con conseguente riduzione della superficie di habitat naturale di cui alla Rete Natura 2000, essendo altresì interferente con le vicine zone del PSIC “Zone umide della Capitanata” e della ZPS “Palude di Frattarolo”, per gli impatti indiretti causati dalla realizzazione del progetto.

Invero, in relazione alla complessiva situazione dell’area, la Commissione Europea avviava la procedura di infrazione n. 2001/4156 nei confronti dello Stato italiano, in quanto l’attività di pianificazione e trasformazione delle zone con destinazione produttiva non era stata preceduta da alcuna valutazione di impatto ambientale; tale procedura si concludeva nell’anno 2012 con l’archiviazione, a seguito di una convenzione stipulata tra le Amministrazioni locali volta all’introduzione di idonee misure di compensazione del danno apportato.

La realizzazione di tale imponente opera destava non poche perplessità negli abitanti del Comune di Manfredonia, i quali, nel corso degli anni, manifestavano in più occasioni il proprio dissenso, da ultimo in sede di un apposito referendum consultivo, indetto in data 13.11.2016, il quale otteneva il 95% di voti sfavorevoli all’iniziativa in questione.

Ciò premesso, il progetto *de quo*, sottoposto in un primo momento a valutazione di impatto ambientale presso l’allora Ministero dell’Ambiente, di concerto con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, riceveva un giudizio negativo di compatibilità, il quale veniva annullato da questo Tribunale, con la sentenza n. 3456/2001, in ragione della “*intima contraddittorietà, illogicità e inadeguatezza*” della motivazione con cui il medesimo era stato adottato.

Tale pronuncia veniva portata al vaglio del Consiglio di Stato, il quale confermava le conclusioni cui era pervenuto il giudice di prime cure con sentenza Sez. VI, n. 3975/2002, successivamente sottoposta, per iniziativa della Regione Puglia, a giudizio di revocazione, in ragione del ritenuto errore di fatto in cui erano, in tesi, incorsi i giudici di appello.

Tuttavia, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 5499/2003, rigettava il ricorso proposto dall’Amministrazione regionale, rilevando come la propria precedente pronuncia non avesse inteso “*sostenere l’integrale edificazione dell’area, ma, al contrario la sua profonda alterazione ambientale dovuta alla realizzazione, compiuta o in corso, di numerosi insediamenti produttivi*”.

A conclusione del descritto *iter* giudiziario, la società Energas S.p.A. provvedeva ad intraprendere nuovamente il procedimento di V.I.A. presso i competenti organi ministeriali, ricevendo, tuttavia, una nuova valutazione ambientale di incidenza negativa, fondata sull’asserita difformità di disciplina all’interno della medesima zona industriale, posta l’esistenza di una parte “nord”, il cui pieno sfruttamento era consentito grazie all’adozione di misure di mitigazione introdotte a seguito della stipula della sopracitata convenzione, ed una parte “sud” - dove avrebbe dovuto essere realizzato il progetto *de quo* - per la quale, invece, in assenza di attuazione di misure analoghe, veniva di fatto negato un analogo utilizzo.

Anche avverso tale provvedimento insorgeva la ricorrente dinanzi a questo Tribunale, il quale provvedeva all’annullamento del medesimo con la sentenza n. 3750/2004, per violazione del giudicato formatosi sulla precedente pronuncia, decisione successivamente confermata anche in grado di appello.

Ciò premesso, l’*iter* procedimentale in argomento proseguiva con l’acquisizione dei pareri favorevoli della Commissione tecnica di verifica dell’impatto ambientale V.I.A. e V.A.S. presso il Ministero dell’Ambiente n. 1614 del 19.09.2014, nonché della Direzione Generale per il Paesaggio presso il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo prot. n. 31093 del 10.11.2014.

A seguito dell’emanazione del Decreto di V.I.A. statale prot. n. 295/2015 veniva attivato dalla Energas S.p.A., presso il Ministero dello Sviluppo Economico, il procedimento di autorizzazione unica di cui agli artt. 57 e 57 bis, D.L. n. 5/2012, convertito in Legge n. 35/2012 e, pertanto, con nota prot. n. 13212 del 21.05.2018, la Direzione Generale per la Sicurezza dell’Approvvigionamento e per le Infrastrutture Energetiche del M.I.S.E., richiedeva all’Amministrazione del M.I.B.A.C. di esprimere il parere di competenza in materia paesaggistica.

Per l’effetto, il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di concerto con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, adottava il decreto n. 295 del 22.12.2015 di compatibilità ambientale del progetto, successivamente impugnato dal Comune di Manfredonia con ricorso dinanzi a questo Tribunale.

Al contrario, nel corso del ridetto procedimento, il Comune odierno controinteressato rendeva parere sfavorevole al rilascio dell’autorizzazione unica, in virtù delle asserite interferenze dell’impianto in questione con i vincoli ambientali nelle more introdotti dal nuovo P.P.T.R. approvato dalla Regione Puglia; viceversa, la Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio per le Province di B.A.T. e Foggia, giusta missiva prot. n. 10288 del 4.12.2018, pur dando atto dell’omessa trasmissione, ad opera della società ricorrente, della relazione paesaggistica, di cui alla richiesta istruttoria del 30.08.2018, rendeva parere favorevole di compatibilità paesaggistica, integrato da prescrizioni relativamente alla "*fascia di pineta litoranea lambita dal gasdotto”* e all’eventuale “*caso di interferenze*” con la “*fascia boschiva*” e con “*rinvenimenti archeologici*”.

A distanza di pochi giorni, tuttavia, la Direzione Generale del M.I.B.A.C. provvedeva all’annullamento in autotutela ai sensi dell’art. 21-octies e 21-nonies della L. n. 241/1990 del citato parere, giusta nota prot. n. 10410 del 6.12.2018, sollecitando la società in epigrafe alla produzione di “*puntuali integrazioni documentali di dettaglio esecutivo in ordine alle opere in progetto, prevedendo in particolar modo la realizzazione di prospezioni geofisiche riguardanti la fascia di territorio interessata dal paesaggio del gasdotto al fine di valutare la presenza di eventuali interferenze*”.

Avverso tale mutamento di impostazione provvedimentale sulla vicenda in esame insorgeva la ricorrente, sollevando plurimi motivi di doglianza, come di seguito riassunti:

1) *Violazione di legge – Violazione degli artt. 7 e 10-bis della L. n. 241/1990 (mancata comunicazione di avvio del procedimento) – Eccesso di potere – Carenza di istruttoria e difetto di motivazione.*

In estrema sintesi, in tesi di parte ricorrente l’impugnato provvedimento sarebbe stato illegittimo, in quanto emanato senza alcun coinvolgimento della Società istante, in virtù dell’omessa formale comunicazione di avvio del procedimento di cui all’art. 10-bis della L. n. 241/1990.

Per tale ragione, parte attrice lamentava di non aver potuto fornire il proprio contributo mediante la produzione e il deposito di memorie e documenti idonei a determinare un differente esito procedimentale.

2) *Violazione degli artt. 21-octies e 21-nonies della Legge n. 241 del 1990 – Violazione del combinato disposto dei principi in materia di autotutela e del principio di ragionevolezza e di proporzionalità.*

Secondo la prospettazione della Energas S.p.A., il gravato provvedimento emesso dell’Amministrazione resistente sarebbe, altresì, illegittimo, in quanto carente dei presupposti prescritti dall’art. 21-octies onde procedere all’annullamento d’ufficio e, in particolare: a) di qualsivoglia profilo di effettiva illegittimità del parere originariamente reso; b) dell’indicazione dell’interesse pubblico sotteso alla decisione; c) del necessario bilanciamento fra interesse pubblico e interesse privato del destinatario del provvedimento; d) del necessario bilanciamento con altri interessi pubblici parimenti rilevanti.

3) *Illegittimità per eccesso di potere – Contraddittorietà con atti precedenti – Violazione del giudicato formatosi sulla sentenza n. 3753/2004 del Tar Puglia.*

Parte attrice censurava, altresì, la richiesta dell’Amministrazione convenuta di puntuali integrazioni documentali di dettaglio in ordine alle opere del progetto, ai fini della verifica di compatibilità ambientale dello stesso con i sopravvenuti vincoli paesaggistici cristallizzati nel nuovo P.P.T.R. approvato dalla Regione Puglia.

Ciò in quanto il M.I.B.A.C. avrebbe espresso parere favorevole alla realizzazione dell’impianto proprio a seguito di una puntuale analisi del “progetto di massima”, presentato a tal fine da parte ricorrente nel settembre 2018.

Pertanto, la società in epigrafe evidenziava la contraddittorietà intrinseca della menzionata richiesta della Soprintendenza, sottesa al disposto annullamento, con i precedenti atti emanati dalla medesima Amministrazione.

4) *Illegittimità per eccesso di potere – Sviamento di potere.*

Da ultimo, la società Energas S.p.A. sosteneva la contrarietà a legge dell’operato dell’Amministrazione resistente per sviamento di potere, non avendo la stessa agito nell’ottica della tutela degli interessi paesaggistici e archeologici in gioco, bensì esclusivamente allo scopo di provocare un’illegittima sospensione della ventennale attività istruttoria di cui la ricorrente era stata protagonista. Ciò avrebbe comportato, altresì, il rischio della perdita di efficacia dei pareri favorevoli resi dalle Amministrazioni competenti nel corso del menzionato procedimento, nonché delle pronunce giurisdizionali rese all’esito della complessa vicenda giudiziaria in questione.

Sulla scorta di tali doglianze, parte ricorrente avanzava istanza di sospensione dell’efficacia del provvedimento impugnato, alla luce della ritenuta fondatezza dei rilievi esposti e del grave ed irreparabile pregiudizio che sarebbe derivato alla società dal decorso del tempo necessario a pervenire alla decisione di merito, oltre che agli interessi pubblici coinvolti.

Chiedeva, altresì, la concessione di misure cautelari atipiche, quali la sospensione della decorrenza dei termini di efficacia degli atti, dei pareri e dei provvedimenti intervenuti nella presente vicenda.

Nel merito, essa insisteva per l’accoglimento del presente ricorso e, di conseguenza, per l’annullamento del provvedimento gravato, nonché per la condanna delle Amministrazioni resistenti al pagamento delle spese di lite.

Con atto di costituzione in data 1 marzo 2019, si costituivano in giudizio il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, la Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici della Puglia, la Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per Bari, Barletta - Andria - Trani e Foggia e il Ministero dello Sviluppo Economico, chiedendo l’integrale rigetto della domanda proposta, in quanto infondata in fatto e in diritto, nonché dell’avversa richiesta di concessione di misure cautelari.

In data 14 maggio 2019, si costituiva in giudizio il Comune di Manfredonia contestando, in via preliminare, l’inammissibilità del ricorso introduttivo per carenza di interesse all’azione, avendo la società Energas impugnato un provvedimento a carattere meramente interlocutorio, privo di qualsivoglia effetto preclusivo del successivo sviluppo procedimentale e, come tale, inidoneo ad arrecare alla stessa nocumento alcuno.

Nel merito, insisteva nella reiezione della domanda di parte ricorrente, in quanto infondata e priva di qualsivoglia pregio giuridico.

Alla camera di consiglio del 12 giugno 2019, l’istanza cautelare di parte attrice era abbinata al merito.

Previo scambio di memorie conclusive, all’udienza pubblica del 20 novembre 2019, la causa veniva definitivamente trattenuta in decisione.

Tutto ciò premesso, il Collegio ritiene il ricorso inammissibile per carenza di interesse e, in ogni caso, infondato nel merito.

Sul piano argomentativo e motivazionale, i motivi di gravame di cui al ricorso introduttivo sono suscettivi di trattazione unitaria, facendo tutti leva sul medesimo ordine di argomentazioni di massima.

In primo luogo, è fondata l’eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dal Comune di Manfredonia.

Invero, come emerge dalla ricostruzione in fatto, la società Energas S.p.A. impugnava il provvedimento di annullamento d’ufficio dalla Direzione Generale presso il M.I.B.A.C., reso nel corso della sessione conferenziale e giustificato dall’esigenza di acquisire puntuali integrazioni documentali in ordine alle opere in progetto indispensabili per il successivo sviluppo procedimentale, stante l’introduzione del nuovo P.P.T.R. della Regione Puglia.

Risulta evidente che di tale atto non è in alcun modo predicabile la natura provvedimentale o di arresto procedimentale idonea a radicare l’interesse all’impugnazione.

Essendo invero un mero atto endoprocedimentale, la natura provvedimentale, in particolare, è esclusa dall’assenza di idoneità ad incidere in modo definitivo sulla posizione soggettiva del ricorrente.

Deve pure escludersi che esso ponga in essere un arresto procedimentale di qualunque genere.

Sul punto, sarà sufficiente richiamare i principi di recente affermati, in materia, dalla giurisprudenza di legittimità, secondo cui “*in tema di procedimento amministrativo, il provvedimento finale a rilevanza esterna è impugnabile quale atto direttamente e immediatamente lesivo, mentre non sussiste l'interesse ad impugnare un atto privo di effetti immediati e diretti in quanto meramente endoprocedimentale*” (cfr. Cass., Sez. UU, Sentenza 19 aprile 2016, n. 7702), ove in particolare si è precisato che “*la regola secondo cui l'atto endoprocedimentale non è autonomamente impugnabile - la lesione della sfera giuridica dell'interessato provenendo in tal caso solo dall'atto conclusivo del procedimento amministrativo - trova eccezione solo nei casi in cui dall'atto procedimentale consegua un effetto preclusivo del successivo sviluppo del procedimento e, quindi, solo in caso di: a) atti di natura vincolanti (pareri o proposte) idonei come tali ad esprimere un indirizzo ineluttabile alla determinazione conclusiva; b) atti interlocutori, idonei ad arrecare un arresto procedimentale capace di frustrare l'aspirazione dell'istante ad un celere soddisfacimento dell'interesse pretensivo prospettato; c) atti soprassessori, i quali rinviano ad un evento futuro ed incerto nell'*an*e nel*quando*il predetto soddisfacimento e, quindi, determinano un arresto procedimentale a tempo indeterminato (cfr. ex multis, Cons. Stato, 28 marzo 2012, n. 1829).*

*Ciò posto e considerato altresì che l'interesse ad impugnare va accertato con riferimento al concreto ed attuale pregiudizio che l'atto arreca all'interesse sostanziale dedotto in giudizio e non già con riguardo alla possibile futura incidenza dell'atto sulla sfera giuridica del ricorrente, si osserva che, nello specifico, è la stessa natura del provvedimento impugnato*(…)*ad escludere che l'atto in questione possa considerarsi espressivo di una volontà dell'amministrazione con efficacia immediatamente lesiva e depone, invece, nel senso di un atto meramente interinale, privo di effetti "diretti", che si inserisce nell'istruttoria senza peraltro condizionarne l'esito* (…)”.

Tale indirizzo trova sostanziale rispondenza nell’orientamento del Consiglio di Stato, che, a partire dalla nota decisione dell’Adunanza plenaria n. 8 del 10 luglio 1986, ha delineato i contorni del c.d. “arresto procedimentale”, ponendo l’accento sull’effetto preclusivo derivante da un atto prodromico che, da un lato, frustra l’aspirazione alla realizzazione dell’interesse pretensivo provocando un’interruzione, virtualmente definitiva, del normale svolgimento del procedimento amministrativo, e, dall’altro, assumendo natura “esterna”, incide immediatamente sulla situazione giuridica del richiedente.

L’arresto procedimentale assume, quindi, una duplice valenza, che può ricondursi, volendo individuare un comune elemento caratterizzante, a una particolare efficacia, normalmente preclusiva, dell'atto prodromico rispetto alla propria funzione endoprocedimentale e agli effetti normalmente prodotti dal provvedimento conclusivo del procedimento.

Nel tempo la giurisprudenza amministrativa ha ulteriormente specificato che non è autonomamente impugnabile un atto prodromico che non possa essere considerato come un diniego esplicito, né come un provvedimento dotato di autonoma capacità lesiva, in quanto inidoneo, in ragione della sua natura meramente interlocutoria, a determinare un arresto procedimentale (Cons. Stato, 27 maggio 2014, n. 2742; Cons. Stato, Sez. V, 3 maggio 2012, n. 2530).

Deve, dunque, concludersi nel senso che l’atto endoprocedimentale non è, di regola, impugnabile se non unitamente all’atto che conclude il procedimento amministrativo.

Come visto *supra*, le relative eccezioni sono costituite dagli atti di natura vincolata idonei a determinare in via inderogabile il contenuto dell’atto conclusivo del procedimento, ovvero dagli atti interlocutori che comportino un arresto procedimentale (Cons. Stato, 13 febbraio 2017, n. 602): la natura eccezionale di tale impugnabilità consiglia una rigorosa interpretazione dell’atto amministrativo, pur sempre da svolgersi nell’ambito dei canoni ermeneutici prescritti dagli artt. 1362 c.c. e s.s. (Cons. Stato, 9 ottobre 2015, n. 4648; id., 27 novembre 2014, n. 5877).

Nel caso di specie, il Collegio ritiene che l’atto impugnato, stante il suo carattere evidentemente interlocutorio, non rechi in sé alcuna autonoma idoneità lesiva della posizione giuridica della ricorrente, in quanto non determina di per sé alcun autonomo effetto preclusivo del successivo sviluppo procedimentale, poiché reso nell’ambito della conferenza di servizi indetta dal M.I.S.E. ai fini del rilascio dell’Autorizzazione Unica, per la quale gli artt. 14 ter e s.s. della L. n. 241/1990 prevedono, come è noto, specifiche modalità di superamento del dissenso espresso dalle Amministrazioni coinvolte, ove tale dissenso si ritenga di dover superare.

In siffatto contesto, invero, è consolidato il principio per cui “*Ai sensi degli artt. 14-bis, 14-ter e 14-quater, l. 7 agosto 1990, n. 241, l’atto conclusivo dei lavori della conferenza di servizi si concreta in un atto istruttorio endoprocedimentale a contenuto consultivo, perché l’atto conclusivo del procedimento è il provvedimento finale a rilevanza esterna con cui l’Amministrazione c.d. “procedente” decide a seguito di una valutazione complessiva, ed è contro di esso, in quanto atto direttamente e immediatamente lesivo, che deve dirigersi l’impugnazione, e ciò perché gli altri atti o hanno carattere meramente endoprocedimentale o non risultano impugnabili, se non unitamente al provvedimento conclusivo, in quanto non immediatamente lesivi*” (cfr. T.A.R. Torino, Piemonte, sez. I, 28.11.2018, n.1314, T.A.R. Lazio, Latina, sez. I, 6.06.2018, n. 312; Consiglio di Stato, sez. IV, 10.04.2014, n. 178).

Di conseguenza, ove pure, per ipotesi, la Soprintendenza dovesse esprimere - a seguito del prescritto approfondimento istruttorio - parere definitivamente sfavorevole alla realizzazione dell’impianto progettato dalla società Energas, ciò non sarebbe di per sé sufficiente a precludere la positiva conclusione della conferenza di servizi in corso.

Né, tantomeno, nella fattispecie *de qua*è dato riscontrare un “blocco procedimentale”, così come sostenuto da parte ricorrente, trattandosi di un semplice differimento del termine di conclusione del procedimento per ritenute esigenze di approfondimento istruttorio.

Ne deriva, dunque, l’inammissibilità del ricorso per carenza di interesse all’azione, non vantando, la società in epigrafe, alcuna concreta possibilità di perseguire il bene della vita richiesto attraverso l’odierno giudizio, in corrispondenza ad una lesione diretta ed attuale dell’interesse protetto, a norma dell'art. 100 c.p.c.

*Ad abundantiam*il ricorso è da ritenersi, altresì, infondato nel merito.

Con primo motivo di doglianza, la società ricorrente censura l’illegittima omissione, ad opera dell’Amministrazione procedente, della formale comunicazione di avvio del procedimento di cui all’art. 10 bis della legge n. 241/1990, la quale avrebbe precluso alla società attrice la possibilità di fornire il proprio contributo documentale a sostegno della compatibilità ambientale dell’impianto in questione.

Tale rilievo non è, tuttavia, suscettibile di positivo apprezzamento.

Come noto, infatti, l’art. 7 del disposto normativo richiamato esonera la P.A. procedente dalla comunicazione anzidetta quando “*sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento*”, esigenze ravvisabili nel caso di specie, in cui il celere esercizio del potere di annullamento in autotutela ad opera della Direzione Generale presso il M.I.B.A.C., risulta giustificato dalla necessità di salvaguardare un interesse pubblico superiore, in virtù del potere di controllo sugli atti del proprio ufficio alla stessa attribuito dall’art. 17, comma 1, lettera d) del D.lgs. n. 165/2001.

A ciò si aggiunga che, in ogni caso, l’art. 21 octies della norma sul procedimento amministrativo espressamente esclude l’annullabilità del provvedimento per omissione della comunicazione in esame “*qualora l’amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato*”.

Tuttavia, quanto alla consistenza dell’onere probatorio posto a carico dell’Amministrazione, l’orientamento prevalente in giurisprudenza, dal quale questo Collegio non ha ragione di discostarsi, è quello per cui “*onde evitare di gravare la P.A. di una*probatio diabolica*, quale sarebbe quella consistente nel dimostrare che ogni eventuale contributo partecipativo del privato non avrebbe mutato l’esito del procedimento, risulta preferibile interpretare la norma in esame nel senso che il privato non possa limitarsi a dolersi dell’omessa comunicazione di avvio, ma debba anche quantomeno indicare o allegare quali sono gli elementi conoscitivi che avrebbe introdotto nel procedimento ove avesse ricevuto la comunicazione. Solo dopo che il ricorrente ha adempiuto questo onere di allegazione, la P.A. sarà gravata del ben più consistente onere di dimostrare che anche ove quegli elementi fossero stati valutati, il contenuto dispositivo del provvedimento non sarebbe mutato. Ne consegue che, ove il ricorrente si limiti a dedurre la mancata comunicazione di avvio per contestare la legittimità del provvedimento adottato dall’Amministrazione, senza nemmeno allegare le circostanze che intendeva sottoporre alla stessa, il motivo di cui si lamenta comunicazione deve ritenersi inammissibile*” (cfr. T.A.R. Veneto, Venezia, Sez. III, 12.04.2018, n. 391).

Ne deriva, dunque, l’infondatezza di tale censura anche alla luce dell’omessa allegazione, da parte della società in epigrafe, dei presunti elementi che, qualora tempestivamente sottoposti al vaglio della P.A. procedente, avrebbero potuto determinare un differente esito dell’istruttoria.

Da ultimo, non coglie nel segno il profilo di asserita illegittimità dell’impugnato provvedimento di annullamento in autotutela per carenza dei presupposti di cui all’art. 21 nonies, posto che lo stesso risulta adeguatamente motivato in ordine al pubblico e prevalente interesse sotteso al disposto annullamento e che il legittimo affidamento del privato risulta adeguatamente tutelato mediante il celere esercizio di tale potere, il cui termine ragionevole è fissato dalla legge in diciotto mesi.

Invero, per consolidata giurisprudenza amministrativa, “*l'annullamento d'ufficio che intervenga entro breve tempo dall'adozione del provvedimento annullabile, quando le situazioni giuridiche coinvolte non si siano consolidate, è soggetto a un obbligo di motivazione attenuato. Si tratta di un provvedimento ad alto contenuto discrezionale, con il quale l'Amministrazione persegue la tutela dell'interesse pubblico nella sua dinamicità temporale”* (cfr. T.A.R. Roma, Lazio, sez. III, 21/12/2018, n. 12485), né tantomeno, in siffatta ipotesi, è richiesta la comparazione con l’interesse privato sacrificato, “*posto che in presenza di tale circostanza l'interesse pubblico alla rimozione dell'atto illegittimo può considerarsi*in re ipsa*.”*(cfr. T.A.R. Venezia, Veneto, sez. I, 07/01/2019, n. 22).

In conclusione, l’accoglimento dell’eccezione preliminare di rito *supra* esaminata è di per sé idoneo e sufficiente a supportare la declaratoria di inammissibilità del ricorso in epigrafe, di per sé comunque, altresì, infondato nel merito.

Quanto al resto, le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell’art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, tra le tante, per le affermazioni più risalenti, Cassazione civile, sez. II, 22 marzo 1995 n. 3260 e, per quelle più recenti, Cassazione civile, sez. V, 16 maggio 2012 n. 7663; sez. I, 27 dicembre 2013 n. 28663).

Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

In considerazione della particolare complessità procedimentale e processuale della fattispecie in esame, oltre che della evidente peculiarità in fatto della presente controversia, sussistono i presupposti di legge per compensare integralmente le spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sede di Bari, Sezione I, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Scafuri, Presidente

DesirÃ¨e Zonno, Consigliere

Alfredo Giuseppe Allegretta, Primo Referendario, Estensore

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
|  |  |  |
| **L'ESTENSORE** |  | **IL PRESIDENTE** |
| **Alfredo Giuseppe Allegretta** |  | **Angelo Scafuri** |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |

IL SEGRETARIO