

Escluso il risarcimento danni per un ritardo nel rilascio dell'autorizzazione unica per la realizzazione di un impianto fotovoltaico e delle opere connesse

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 28 marzo 2018, n. 664 - Savasta, pres.; Monica, est. - Epuron 4 s.r.l. (avv. Buscaglia) c. Assessorato dell'energia e dei servizi di pubblica utilità della regione siciliana (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Autorizzazione unica per la realizzazione di un impianto fotovoltaico e delle opere connesse - Silenzio inadempimento - Risarcimento danni - Esclusione.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in epigrafe, la società ricorrente agisce per ottenere la condanna dell'Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità della Regione Siciliana al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali dalla stessa asseritamente subiti per effetto dell'illegittimo comportamento inerte serbato da tale amministrazione regionale sull'istanza di autorizzazione unica *ex art. 12 del d.lgs. n. 387/2003*, avanzata il 23 dicembre 2010, per la realizzazione di un impianto fotovoltaico da installare nel territorio del Comune di Paternò - illegittimità già accertata con sentenza di questo T.A.R., sezione II, n. 367/2013 del 16 gennaio 2013 - atteso il rilascio del relativo decreto autorizzatorio n. 119/2014 solo in data 28 marzo 2014, ovvero ben oltre il termine perentorio di centottanta giorni dalla data di presentazione della domanda tassativamente prescritto dal citato art. 12 nella versione applicabile *ratione temporis* al procedimento in questione.

La ricorrente - nell'evidenziare come il rispetto di tale termine avrebbe determinato la conclusione del procedimento autorizzatorio in tempo utile per poter accedere alle tariffe incentivanti previste per gli impianti fotovoltaici entrati in esercizio dal 1° gennaio 2011 e fino al 31 maggio 2011 dal c.d. "*Terzo Conto Energia*", di cui al decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 6 agosto 2010 - chiede che le venga riconosciuto il danno patrimoniale conseguentemente patito, nelle componenti del danno emergente (pari a tutte le spese e i costi sostenuti ai fini della presentazione dell'istanza di autorizzazione e della documentazione a corredo) e del lucro cessante (in relazione alla perdita dei citati benefici), producendo al riguardo relativa perizia giurata, poi successivamente integrata per aggiornamento al 31 dicembre 2017, in cui, attesa "*l'esistenza del ritardo nel rilascio dell'autorizzazione unica, valutabile in 1.103 giorni*", si afferma che "*il danno patrimoniale complessivo da risarcire ... è pari ad euro 25.521.956,93 (venticinquemilionicinquecentoventunomilanovecentocinquantasei/93)*".

2. L'Assessorato resistente si costituiva in giudizio, formalmente eccependo in rito la tardività del ricorso, in ragione della notifica del ricorso oltre il termine di centoventi giorni dal provvedimento che ha fatto cessare il silenzio, nonché nel merito l'infondatezza delle pretese azionate.

3. All'udienza pubblica dell'8 febbraio 2018 la causa veniva trattata e, quindi, trattenuta in decisione.

4. Deve essere, innanzi tutto, rigettata l'eccezione di irricevibilità del ricorso per pretesa tardività della notifica, formalmente sollevata dall'amministrazione regionale nella memoria depositata il 16 dicembre 2017 in relazione all'inosservanza del termine decadenziale prescritto dall'art. 30, comma 4, del cod. proc. amm., di centoventi giorni dal provvedimento di cessazione dell'inadempimento, dovendosi al riguardo considerare la data non già, come vorrebbe la resistente, di ricezione della raccomandata a.r. di notifica del ricorso, bensì di spedizione della stessa, avvenuta il 25 luglio 2014 (in tal senso, l'originale del relativo avviso di ricevimento prodotto in atti) e, dunque, entro l'invocato termine, decorrente, nel caso di specie, dal rilascio il 28 marzo 2014 del citato decreto autorizzatorio n. 119/2014.

5. Passando al merito del ricorso, osserva il Collegio come il risarcimento del danno da mancato tempestivo soddisfacimento dell'obbligo della autorità amministrativa di assolvere adempimenti pubblicistici, aventi ad oggetto lo svolgimento di funzioni amministrative - per quanto *sui generis* e di natura del tutto specifica e peculiare - debba essere, comunque, ricondotto nell'alveo dell'art. 2043 c.c. per l'identificazione degli elementi costitutivi della sottesa responsabilità.

Ne discende che l'ingiustizia e la sussistenza stessa del danno non possono, dunque, presumersi *iuris tantum*, in meccanica ed esclusiva relazione al ritardo nell'adozione del provvedimento amministrativo favorevole, ma il danneggiato debba, ai sensi dell'art. 2697 c.c., provare tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda, essendo chiamato il giudice a verificare la sussistenza sia dei presupposti di carattere oggettivo (l'illegittimità del mancato esercizio della funzione amministrativa, il danno ingiusto meritevole di ristoro ed il nesso causale tra condotta omissiva e pregiudizio), sia di quello di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante).

Inoltre, in tema di responsabilità civile della pubblica amministrazione, l'art. 30, comma 3, del cod. proc. amm. - nel recepire i principi già evincibili alla stregua di un'interpretazione evolutiva del capoverso dell'art. 1227 del c.c. - espressamente sancisce la regola della non risarcibilità dei danni evitabili con l'impugnazione del provvedimento e con la diligente utilizzazione degli altri strumenti di tutela previsti dall'ordinamento, stabilendo come la loro omessa o non efficace attivazione da parte dell'interessato costituisca, nel quadro del comportamento complessivo delle parti, dato valutabile, alla stregua del canone di buona fede e del principio di solidarietà, ai fini dell'esclusione o della riduzione del danno evitabile con l'ordinaria diligenza, in una logica che vede l'omessa impugnazione dell'atto lesivo non più come preclusione del rito, ma come fatto da considerare in sede di merito ai fini del giudizio della sussistenza e consistenza del pregiudizio risarcibile (in tal senso, da ultimo, Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 12/2018).

6. Orbene, alla luce di tali principi, il ricorso deve essere rigettato, ritenendo il Collegio che l'asserito ritardo non risulti caratterizzato da un comportamento inerte dell'Assessorato, tale da connotarlo in termini di illegittimità ai fini risarcitori, non avendo la società ricorrente dato prova dell'esistenza di un comportamento colposamente dilatorio dell'Assessorato, bensì risultando agli atti che quest'ultima avrebbe potuto evitare i danni asseritamente subiti, usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso il tempestivo esperimento dello strumento di tutela specifica predisposto dall'ordinamento avverso il silenzio-inadempimento dell'amministrazione, con conseguente esclusione del nesso causale che deve legare la condotta anti-giuridica alle conseguenze dannose risarcibili (in tal senso, *ex multis*, Consiglio di Stato Sezione III, n. 4123/2014).

7. Rileva, infatti, innanzi tutto, in tal senso, l'incompletezza della documentazione allegata all'istanza di autorizzazione unica avanzata dalla ricorrente il 23 dicembre 2010 - invece necessaria ai fini del rilascio del richiesto titolo autorizzativo - solo successivamente dalla stessa trasmessa, considerato che, come già affermato da questa Sezione interna, *"il comportamento dell'Amministrazione deve essere valutato unitamente alla condotta dell'istante, il quale riveste il ruolo di parte essenziale e attiva del procedimento e in tale veste dispone di poteri idonei a incidere sulla tempistica e sull'esito del procedimento stesso"* (da ultimo, questa Sezione interna, n. 445/2017).

Dalla stessa lettura del decreto autorizzatorio n. 119/2014 emerge, infatti che:

- in sede di conferenza di servizi tenutasi il 29 aprile 2013 vi fosse la necessità che la ricorrente producesse *"ulteriore documentazione progettuale"* rispetto a quella allegata all'istanza, poi dalla stessa trasmessa in parte con nota del 17 giugno 2013, acquisita dall'Assessorato il 25 dello stesso mese;

- *"ulteriore integrazione documentale tecnica ed amministrativa relativa al progetto di che trattasi"* veniva poi inviata all'amministrazione resistente dalla ricorrente solo con nota del 22 luglio 2013, ricevuta il 24 successivo;

- a seguito di altra conferenza di servizi del 24 luglio 2013, con nota dell'8 agosto 2013, acquisita dall'Assessorato il 29 luglio 2013, la società faceva pervenire ulteriore *"documentazione integrativa"*;

- infine, solo il 13 febbraio 2014, con p.e.c. in pari data, la Epuron 4 s.r.l. assolveva ad ogni adempimento necessario al buon esito della domanda.

A ciò si aggiunga come non possa ritenersi sufficiente ai fini della dimostrazione dell'elemento soggettivo della pretesa responsabilità il mero richiamo dell'illegittimità del comportamento inerte come accertato con la sentenza citata di questo T.A.R. sezione II, n. 367/2013, in cui, infatti, pur riconoscendosi che *"nel caso di specie, il procedimento ... avrebbe dovuto concludersi entro il 20.06.2011"*, si è affermata - senza (poter) entrare nel merito della fondatezza della pretesa - l'esistenza in capo all'amministrazione di un *"obbligo di provvedere nel termine fissato dal legislatore ... anche nell'ipotesi in cui l'istanza non sia - in ipotesi - completa della documentazione necessaria o normativamente prevista"*.

8. Sul versante causale assume, inoltre, rilievo, sempre in senso contrario all'accoglimento del ricorso, come la ricorrente, dopo aver avanzato l'istanza di autorizzazione unica il 23 dicembre 2010, abbia poi ritualmente instaurato il giudizio avverso il relativo silenzio dell'Assessorato resistente con ricorso notificato il 24 maggio 2012 e depositato il successivo 13 giugno, ovvero ben oltre il 31 maggio 2011, termine entro il quale l'impianto fotovoltaico in questione doveva entrare in servizio per usufruire delle tariffe incentivanti (previste dal citato decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 6 agosto 2010) di cui parte ricorrente lamenta ora il mancato conseguimento, parametrando alle stesse il preteso lucro cessante, con conseguente non risarcibilità di tale voce di danno, atteso che l'utilizzazione tempestiva di siffatto rimedio sarebbe stata idonea, *"secondo il paradigma della causalità ipotetica basata sul giudizio probabilistico"* stabilito all'art. 30 del cod. proc. amm. (in tal senso, Consiglio di Stato, Sezione V, n. 2028/2017), ad evitare in tutto o in parte il relativo pregiudizio lamentato dalla società ricorrente.

9. In conclusione, alla luce delle considerazioni fin qui svolte, il ricorso deve essere rigettato.

Sussistono, comunque, giusti motivi, attese le concrete modalità di svolgimento della vicenda e l'infondatezza dell'eccezione in rito sollevata dall'amministrazione resistente, per compensare integralmente fra le parti le spese di giudizio.

(Omissis)