

# Risarcimento dei danni derivanti dalla ritardata realizzazione di un impianto fotovoltaico

T.A.R. Sardegna, Sez. I 2 novembre 2018, n. 923 - Monticelli, pres.; Manca, est. - Tegas ed a. (avv.ti Margelli e Marongiu) c. Regione Autonoma della Sardegna (avv.ti Parisi e Murrone).

**Ambiente - Risarcimento dei danni subiti per la perdita del più favorevole incentivo per la produzione di energia da fonte solare fotovoltaica, danni derivanti dalla ritardata realizzazione di un impianto fotovoltaico - Risarcimento dei danni da ritardo nella conclusione del procedimento.**

(Omissis)

## FATTO e DIRITTO

1. – Con il ricorso in esame, i ricorrenti espongono di aver presentato alla Regione Sardegna, in data 5 marzo 2007, una istanza per l'avvio della procedura di verifica della necessità di sottoporre a valutazione di impatto ambientale (screening) il progetto, presentato dai medesimi ricorrenti, per la «*Realizzazione di un impianto fotovoltaico della potenza nominale di 500 kWp da connettere in rete*», da ubicare in zona agricola nel territorio del comune di Lanusei. Contestualmente veniva richiesta, presso il Comune di Lanusei, l'autorizzazione alla costruzione dell'impianto fotovoltaico.

In precedenza, con nota del GRTN (gestore rete trasmissione nazionale) datata 27 luglio 2006, gli odierni ricorrenti avevano ottenuto l'ammissione alla tariffa incentivante di cui ai decreti del Ministero delle Attività Produttive 28 luglio 2005 e 6 febbraio 2006, all'epoca determinata in euro 0,46 per kWh.

Con nota del 20 marzo 2007, il servizio regionale SAVI ha richiesto una integrazione documentale (copia della lettera attestante che il progetto fosse stato depositato presso il servizio regionale tutela del paesaggio di Nuoro), nonché la pubblicazione di un annuncio su un quotidiano regionale. Con nota del 16 aprile 2007, i proponenti hanno trasmesso le integrazioni richieste.

Con nota del 22 maggio 2008, n. 2950, il servizio regionale tutela del paesaggio di Nuoro ha comunicato l'archiviazione del procedimento di screening, in conformità a quanto statuito dalla deliberazione della Giunta Regionale n. 36/15 del 18 settembre 2007 secondo al quale il progetto presentato era in contrasto con gli indirizzi di cui alla deliberazione della medesima G.R. n. 28/56 del 26 luglio 2007, che – in base all'art. 112 delle norme tecniche di attuazione del Piano Paesaggistico Regionale – ha introdotto il divieto di installazione di impianti fotovoltaici nelle zone agricole.

2. - Avverso le predette deliberazioni regionali, i ricorrenti hanno proposto ricorso al T.A.R. Sardegna, che, con ordinanza del 7 agosto 2008, n. 337, ha accolto la domanda cautelare e, nel merito, con sentenza della Sezione Prima, 27 gennaio 2011, n. 73, ha annullato le deliberazioni della Giunta Regionale sopra richiamate. Sottolineano i ricorrenti che la Regione solo dopo la proposizione del giudizio di ottemperanza all'ordinanza cautelare ha adottato la deliberazione della Giunta Regionale n. 34/56 del 20 luglio 2009, con cui ha disposto di non procedere alla valutazione di impatto ambientale del progetto di cui trattasi. Nelle more del contenzioso, i ricorrenti hanno richiesto al gestore del servizio energetico la proroga dei termini entro i quali era prevista, nel provvedimento di ammissione alle tariffe incentivanti del luglio 2006, la realizzazione dell'impianto. Dopo una prima proroga di sei mesi, concessa in data 25 agosto 2008, il gestore ha rigettato l'ulteriore istanza presentata il 19 gennaio 2009, sul presupposto che l'art. 16 del decreto ministeriale 19 febbraio 2007 non consente proroghe superiori a sei mesi.

A seguito della deliberazione regionale del 20 luglio 2009, n. 34/56, che ha stabilito di non sottoporre il progetto a V.I.A., gli odierni ricorrenti hanno ceduto il ramo d'azienda alla società Strale s.r.l. (costituita anche da alcuni dei ricorrenti), alla quale in data 22 dicembre 2010 hanno anche ceduto (tramite voltura) le autorizzazioni alla realizzazione dell'impianto fotovoltaico. Il 21 dicembre 2011, l'impianto ha iniziato la produzione.

3. - Ciò premesso in fatto, i ricorrenti chiedono la condanna della Regione Sardegna al risarcimento dei danni subiti sia in conseguenza della illegittimità delle delibere di Giunta Regionale nn. 28/56 e 36/15 del 2007, sia a causa del colpevole ritardo nella emissione del provvedimento di cui alla delibera G.R. n. 34/56 del 20 luglio 2009, comunicata alle parti solo il 23 ottobre 2009 (che ha, infine, escluso il progetto dalla V.I.A.).

In particolare, i ricorrenti precisano i presupposti di fatto della domanda di danno da ritardo con riferimento: al periodo dal 7 marzo 2007 (data di presentazione dell'istanza per la realizzazione dell'impianto) al 23 maggio 2008 (data di ricevimento della comunicazione di archiviazione dell'istanza), dal quale debbono essere detratti i 60 giorni previsti per l'ordinaria conclusione del procedimento e i 26 giorni di sospensione per l'integrazione documentale richiesta; e al successivo periodo dal 7 agosto 2008 (sospensione degli effetti delle deliberazioni regionali) al 23 ottobre 2009 (data di ricevimento della deliberazione regionale che ha escluso il progetto dalla V.I.A. e ha consentito la realizzazione dello stesso).



Per quanto concerne l'integrazione della fattispecie di responsabilità, i ricorrenti – ferma la illegittimità delle deliberazioni regionali come accertata dalla sentenza sopra richiamata – rilevano come l'amministrazione regionale abbia tenuto un comportamento connotato da negligenza e imperizia, stante la insussistenza di contrasti giurisprudenziali in materia e la nitidezza del quadro normativo di riferimento. Sul piano causale, il ritardo e le illegittime deliberazioni adottate hanno cagionato gravi danni patrimoniali, sia per la perdita della possibilità di usufruire della tariffa incentivante del I conto energia (pari a euro 0,46 per Kwh, rispetto all'incentivo pari a euro 0,189 vigente al momento in cui l'impianto ha iniziato a funzionare); tariffa di cui avrebbero potuto usufruire ove i lavori di installazione dell'impianto fossero stati conclusi entro il 27 gennaio 2009. Tale voce di danno ammonta, secondo i ricorrenti, a euro 333.500,00, per ogni anno di esercizio dell'impianto.

La seconda voce di danno allegata dai ricorrenti è costituita dal mancato guadagno che sarebbe stato ottenuto dalla vendita dell'energia elettrica prodotta, calcolato in euro 72.500,00, annui.

Rapportato al periodo di illegittimo ritardo nella definizione del procedimento (determinato in due anni e due mesi), il danno subito è stimato dai ricorrenti in euro 878.480,00.

Infine, i ricorrenti chiedono la liquidazione di un'ulteriore voce di danno in relazione al fatto che la maggiore tariffa incentivante si sarebbe protratta per venti anni; periodo nel corso del quale si sarebbe potuto incamerare incentivi per il complessivo importo di euro 3.929.500,00.

4. - In subordine, i ricorrenti chiedono che la quantificazione del danno sia effettuata mediante la fissazione dei criteri cui dovrà attenersi l'amministrazione regionale per la formulazione di una proposta, ai sensi dell'art. 34, comma 4, del codice del processo amministrativo.

5. - Si è costituita in giudizio la Regione Sardegna, chiedendo preliminarmente che il ricorso sia dichiarato inammissibile in quanto notificato oltre il termine decadenziale di 120 giorni dal passaggio in giudicato della sentenza di annullamento delle deliberazioni regionali. Nel merito, con riferimento al periodo dalla presentazione della domanda di verifica di assoggettabilità ambientale (5 marzo 2007) fino al provvedimento di diniego di cui alla deliberazione di Giunta regionale n. 36/15 del 18 settembre 2007, contesta la sussistenza del nesso di causalità tra ritardo e danno, ove si tenga conto che il termine procedimentale per la decisione sulla procedura di screening sarebbe scaduto il 16 giugno 2007 e, quindi, in ogni caso, non vi sarebbe stato il tempo per acquisire le altre autorizzazioni necessarie per la costruzione dell'impianto prima dell'entrata in vigore della deliberazione di Giunta che ha introdotto il divieto sulle zone agricole. Rileva, altresì, sempre sul piano del rapporto causale, che, in assenza del divieto introdotto per le zone agricole, sarebbe stato applicabile quanto previsto dal piano energetico regionale (PEARS) che consentiva la realizzazione di impianti fotovoltaici solo nelle aree destinate alle attività produttive.

Non sussiste, ad avviso della Regione, nemmeno l'elemento della colpa, stante le incertezze derivanti dal descritto quadro normativo e stante il fatto che, per il periodo successivo alla proposizione del ricorso al T.A.R., gli atti che hanno impedito la conclusione del complessivo iter autorizzatorio, erano sub iudice, pertanto nessuna colpa può ascriversi agli Uffici procedenti per non aver proseguito e concluso l'istruttoria nei tempi previsti dalla normativa di settore.

La Regione, infine, contesta la quantificazione dei danni operata dai ricorrenti,

6. - Alla pubblica udienza del 20 giugno 2018 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. - Preliminarmente occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla Regione.

8. - L'eccezione non è fondata, considerato che il ricorso è stato notificato entro i centoventi giorni dal passaggio in giudicato della sentenza T.A.R. Sardegna, Sezione Seconda, 27 gennaio 2011, n. 73, come previsto dall'art. 30, comma 5, del codice del processo amministrativo. E infatti: il passaggio in giudicato deve essere fatto risalire al 27 luglio 2011 (giorno in cui è decorso il termine di impugnazione di sei mesi dalla pubblicazione della sentenza, applicabile in assenza della notificazione); il ricorso è stato avviato alla notifica il 9 gennaio 2012, ossia il centovesimo giorno successivo al passaggio in giudicato, considerati i quarantacinque giorni di sospensione feriale. Priva di pregio è la tesi della difesa regionale secondo cui la sospensione feriale dei termini non si applicherebbe al termine di cui all'art. 30, comma 5, cit., che avrebbe natura non processuale ma sostanziale. In realtà, la norma assoggetta a un termine decadenziale (non l'esercizio di un diritto ma) la proposizione dell'azione giurisdizionale per il risarcimento dei danni; pertanto, è del tutto evidente la natura processuale del termine, al pari di quella dei termini decadenziali previsti per le azioni giurisdizionali di annullamento o per le azioni avverso il silenzio o per la nullità del provvedimento.

9. - Nel merito, il ricorso è fondato nei limiti di cui appresso.

10. - Le basi giuridiche per la definizione della controversia introdotta col ricorso in esame debbono essere individuate nei principi elaborati dalla giurisprudenza, in specie del Consiglio di Stato (si veda, tra le tante, sez. V, 28 aprile 2014, n. 2195), in tema di risarcimento del danno da lesione di interessi legittimi per l'illegittima attività provvedimentale dell'amministrazione; principi dai quali il Collegio non ritiene di doversi discostare nel caso di specie.

Pertanto, è opportuno richiamarne sinteticamente il contenuto, muovendo dall'inquadramento della responsabilità dell'amministrazione nel modello normativo ricavabile dall'art. 2043 del codice civile. In tale prospettiva, la fattispecie risarcitoria, nonchè la nascita della relativa obbligazione per i danni cagionati dal provvedimento illegittimo, sono condizionate dall'accertamento degli elementi essenziali costituiti:

- dalla illegittimità dell'attività provvedimento (o comunque collegata all'esercizio, o al mancato esercizio, della funzione pubblica) e dalla conseguente ingiustizia del danno in termini di lesione dell'interesse legittimo (interesse che nel caso di specie si qualifica nel senso dell'interesse pretensivo dei ricorrenti, volto a ottenere le autorizzazioni amministrative richieste e, con ciò, il bene della vita rappresentato dall'avvio dell'attività economica collegata all'impianto fotovoltaico);

- dal nesso di causalità tra l'attività illegittima e il danno ingiusto subito dai titolari della situazione giuridica lesa;

- dalla colpa della pubblica amministrazione, quale requisito soggettivo di imputabilità della condotta lesiva e della obbligazione risarcitoria conseguente.

11. - Nel caso di specie, sussistono tutti gli elementi costitutivi della fattispecie risarcitoria.

In primo luogo, per quanto concerne l'ingiustizia del danno, dalla sentenza di questa Sezione (n. 73 del 2011, sopra citata) emergono, in maniera netta e precisa, i tratti della illegittimità delle deliberazioni della Giunta Regionale che hanno determinato l'archiviazione (o improcedibilità) dell'istanza presentata dai ricorrenti e hanno impedito l'attuazione del progetto. La sentenza ha, infatti, definitivamente accertato che le deliberazioni G.R. n. 28/56 del 26 luglio 2007 e n. 36/15 del 18 settembre 2007 sono in aperto contrasto con i commi 7 e 10 dell'art. 12 del D. Lgs. 29/12/2003 n. 387, per l'introduzione del divieto generalizzato di realizzare impianti fotovoltaici in tutte le zone agricole, invece che limitarsi ad individuare specifiche "aree o siti" nei quali vietare l'ubicazione di determinati tipi di impianti.

Sulla scorta degli accertamenti emergenti dalla sentenza di annullamento, non appare quindi dubbia la qualificazione in termini di illegittimità dei provvedimenti di diniego e la conseguente ingiustizia del danno (danno inteso come lesione giuridica dell'interesse pretensivo in capo ai ricorrenti).

12. - In ordine al nesso di causalità tra le illegittime deliberazioni e i danni lamentati dai ricorrenti (essenzialmente riconducibili al notevole ritardo con il quale i ricorrenti hanno potuto iniziare l'attività), rammentata l'applicazione del principio di equivalenza delle cause di cui agli articoli 40 e 41 del codice penale (cfr. Cons. St., IV, 1 luglio 2015 n° 3258, che sull'argomento, rinvia alla giurisprudenza della Cassazione, anche in punto di distinzione tra causalità materiale e causalità giuridica: Cass. civ., 31 maggio 2005, n. 1609; id., 2 febbraio 2001, n. 1516; sul punto anche la già citata Cons. Stato, V, 28 aprile 2014 n. 2195), è sufficiente osservare come la decisione sulla assoggettabilità a V.I.A. del progetto presentato costituiva un passaggio fondamentale per poter acquisire le successive autorizzazioni necessarie per l'avvio dell'attività economica divisata dai ricorrenti. Pertanto, l'illegittima decisione regionale, determinando l'arresto del procedimento, ha impedito la realizzazione degli impianti e ha costituito (in applicazione dell'elementare regola della *conditio sine qua non*) un decisivo contributo causale dei danni subiti dai ricorrenti.

13. - Sussiste, altresì, l'elemento soggettivo della colpa dell'amministrazione regionale intimata, considerato che (anche dalle allegazioni difensive dell'amministrazione) non emergono situazioni corrispondenti a cause di esclusione della colpa, né ipotesi di errore scusabile o altre scriminanti. Come si è già veduto, il quadro normativo delineato sulla base del d.lgs. n. 387/2003 (recante «Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità»), era sufficientemente chiaro nel precludere alla Regione interventi normativi volti a ostacolare l'installazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili [l'art. 10 del d.lgs. cit., infatti, esplicitamente consentiva (e consente tuttora) l'ubicazione anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici].

14. - In ordine alla quantificazione del danno risarcibile, debbono essere riconosciuti come risarcibili i danni per il lucro cessante derivante dal non aver potuto avviare l'attività di produzione dell'energia quantomeno a partire dal 2 giugno 2007 (data entro la quale il procedimento di verifica dell'eventuale assoggettabilità a V.I.A. si sarebbe dovuto concludere). Difatti, come esattamente dedotto dai ricorrenti, dalla data del 7 marzo 2007 (di ricevimento dell'istanza da parte della Regione) vanno calcolati i sessanta giorni del termine per la conclusione del procedimento, a cui debbono essere sommati i 26 giorni di sospensione per la richiesta della integrazione documentale.

Non coglie nel segno, quindi, l'argomentazione dell'amministrazione secondo cui la richiesta istruttoria avrebbe determinato l'interruzione del termine procedimentale, tesi che contrasta col tenore dell'art. 2, comma 2, della legge n. 241 del 1990 («[...] i termini di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 del presente articolo possono essere sospesi, per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni, per l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni»).

15. - Si deve tenere conto, peraltro, che l'attività degli impianti – ove anche le autorizzazioni necessarie per la realizzazione fossero state tempestivamente rilasciate – sarebbe potuta iniziare solo dopo un congruo lasso di tempo, che si può calcolare intorno ai dodici mesi, considerato sia il tempo necessario per ottenere le ulteriori autorizzazioni da altri enti, sia il tempo necessario per la costruzione e l'avvio dell'esercizio degli impianti. Si può ragionevolmente ritenere, pertanto, che l'esercizio dell'attività avrebbe potuto avere inizio a partire da giugno 2008.

16. - Il ritardo risarcibile, pertanto, deve essere limitato al periodo dal 1° giugno 2008 al 23 ottobre 2009 (data in cui è stata comunicata ai ricorrenti la delibera G.R. n. 34/56 del 20 luglio 2009, di esclusione del progetto dalla V.I.A.).

17. - Passando all'esame delle singole poste di danno:

- deve escludersi la risarcibilità del danno costituito, secondo i ricorrenti, dalla ripercussione negli anni della mancata acquisizione di una migliore tariffa incentivante (rispetto a quella vigente all'avvio dell'impianto nel dicembre 2011), giacché si tratta di danno che non costituisce conseguenza immediata e diretta del fatto illecito e di cui, in ogni caso, è incerta e non provata la sua stessa esistenza;
  - deve riconoscersi la spettanza del lucro cessante (mancato guadagno) calcolato con riferimento alla differenza tra l'importo dell'incentivo all'epoca vigente (0,46 euro per Kwh prodotto) e la tariffa incentivante prevista dopo l'ottobre 2009;
  - deve, altresì, riconoscersi la spettanza del mancato guadagno derivante dall'energia prodotta nel periodo considerato;
  - la somma liquidata deve essere rivalutata sulla base degli indici ufficiali ISTAT, con decorrenza dal momento in cui hanno cominciato a prodursi gli effetti dannosi degli illegittimi dinieghi; rivalutazione da operare fino al deposito della presente sentenza; sull'importo rivalutato saranno computati gli ulteriori interessi legali, di cui all'art. 1282 c.c., dal deposito della presente sentenza fino al soddisfo.
18. - Sulla base degli elementi sopra descritti, la Regione Sardegna, ai sensi dell'art. 34, comma 4, del codice del processo amministrativo, dovrà predisporre una proposta di liquidazione dei danni risarcibili da comunicare ai ricorrenti entro 60 giorni (sessanta) dalla notificazione della presente sentenza o dalla sua comunicazione, se anteriore.
19. - Il ricorso, in conclusione, deve essere accolto nei limiti sopra esposti.
20. - La disciplina delle spese segue la regola della soccombenza, nei termini di cui al dispositivo.

*(Omissis)*

