

Autorizzazione unica alla costruzione e gestione di un impianto di cogenerazione ad alto rendimento per la produzione di energia elettrica e calore

T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, Sez. I 6 maggio 2022, n. 160 - Realfonzo, pres.; Giardino, est. - Edima Energie S.r.l. (avv. Di Lucanardo) c. Regione Abruzzo (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Autorizzazione unica alla costruzione e gestione di un impianto di cogenerazione ad alto rendimento per la produzione di energia elettrica e calore - Ritardo con cui è stato definito il procedimento - Risarcimento danni - Esclusione.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1.8- Con ricorso ritualmente notificato la società EDIMA ENERGIE S.r.l., affidandosi alla denuncia di un'unica articolata doglianza con cui si lamenta il vizio di violazione di legge e di eccesso di potere, ha adito l'intestato Tribunale al fine di ottenere il risarcimento dei danni asseritamente subiti in conseguenza del ritardo con cui la resistente Regione Abruzzo ha definito il procedimento di autorizzazione unica di cui all'art. 12 D.Lgs. n. 387/2003.

In punto di fatto la società ricorrente deduce di aver presentato alla Regione Abruzzo in data 07/01/2010 domanda tesa ad ottenere l'autorizzazione unica alla costruzione e gestione di un impianto di cogenerazione ad alto rendimento per la produzione di energia elettrica e calore da realizzarsi nel Comune di Martinsicuro, su terreno con destinazione agricola. L'Amministrazione regionale ha esitato la richiesta soltanto dopo circa tre anni e mezzo dalla presentazione dell'istanza, in aperta violazione dei termini legislativamente previsti dall'art. 12, commi 3 e 4 del D.Lgs. n. 387/2003, concludendo il procedimento, con esito negativo, mediante determinazione DA. 13/90 del 21/05/2013.

Il surrichiamato provvedimento negativo non è stato oggetto di rituale impugnazione da parte della ricorrente.

Con il gravame in esame la ricorrente lamenta che la definizione tardiva del procedimento, seppur negativa, avrebbe arrecato alla stessa un pregiudizio connesso all'interesse legittimo ad una tempestiva conclusione del procedimento ex art. 2 della L. n. 241/90 a prescindere dal bene della vita finale a cui aspirava. A causa del notevole tempo trascorso per la definizione del procedimento avrebbe sopportato costi pari ad euro 129.497,24, di cui chiede il risarcimento, necessari a redigere dei nuovi piani economici e finanziari dell'impianto da realizzare per adeguare il progetto alle nuove normative che disciplinavano l'ammontare degli incentivi.

Si è costituita in resistenza al ricorso la Regione Abruzzo instando per il suo rigetto in quanto inammissibile e, comunque, privo di merito di fondatezza.

All'udienza pubblica del 27 aprile 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

2.8- Il ricorso non è meritevole di positivo apprezzamento per le ragioni appresso specificate.

L'art. 2 bis della L. n. 241/1990, inserito dall'art. 7, comma 1, lett. c), L. 18 giugno 2009, n. 69, con l'obiettivo di riconoscere in favore del cittadino una forma di ristoro patrimoniale conseguente al ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento, prevede al comma 1 l'obbligo per l'amministrazione di risarcire il "*danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento*". Il bene protetto dalla norma è, con evidenza e *in primis*, il rispetto dei tempi certi del procedimento, al fine di salvaguardare la progettualità del privato e la determinazione dell'assetto di interessi dallo stesso preordinato in relazione ai tempi del procedimento medesimo (in tali termini, TAR Abruzzo, L'Aquila, sentenza n. 548/2011).

Tale strumento riparatore deve essere tenuto ben distinto dalla diversa fattispecie regolata dal comma 2 (introdotto dall'art. 28, comma 9 del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2013, n. 98) che prevede, invece, un "*indennizzo per il mero ritardo*" alle condizioni e con le modalità stabilite dalla legge o, sulla base della legge, da un regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

La fattispecie di responsabilità di cui al comma 1 della cennata disposizione ha natura extracontrattuale, come si evince dalla testuale previsione della necessaria presenza dell'elemento soggettivo, doloso o colposo, per la configurazione positiva della stessa. Ne discende che il privato dovrà provare il danno con riferimento sia al danno emergente sia al lucro cessante, così come dovrà provare l'imputabilità del danno alla p.a. a titolo di dolo o colpa, non desumibili, secondo la più seguita giurisprudenza, dal mero dato obiettivo dell'illegittimità dell'azione amministrativa e dunque sulla base del mero superamento dei termini procedurali, ma da accertarsi in concreto. Il privato dovrà allora dimostrare che il superamento del termine è avvenuto in violazione delle regole proprie dell'azione amministrativa, e puntualmente dei principi costituzionali d'imparzialità e di buon andamento, delle norme di legge ordinarie imponenti celerità, efficienza, efficacia e trasparenza, dei principi generali di ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza (*ibidem*, TAR Abruzzo,

L'Aquila, sentenza n. 548/2011).

Peraltro, affinché sia configurabile il danno da ritardo la norma richiede, oltre alla prova della condotta inerte o tardiva dell'amministrazione violativa dei termini di conclusione del procedimento, che il danno sia "ingiusto" utilizzando il Legislatore la medesima aggettivazione presente nell'art. 30 c.p.a..

Un danno può qualificarsi come ingiusto solo ove sia connesso alla mancata adozione o all'adozione tardiva di un provvedimento favorevole.

Il provvedimento negativo, ancorché adottato tardivamente, non può, quindi, costituire fonte di responsabilità risarcitoria per l'amministrazione nella fattispecie del danno da ritardo.

Ed infatti per giurisprudenza pressoché costante e consolidata il danno da ritardo non ha un'autonomia strutturale rispetto alla fattispecie procedimentale da cui scaturisce, dato che è legato inscindibilmente alla positiva finalizzazione di quest'ultima (Cons. Stato Sez. V Sent., 02/03/2009, n. 1162). Ai fini della configurabilità del danno da ritardo (cfr. *ex multis* Consiglio di Stato n. 2210/2020) occorre pertanto dimostrare la lesione dell'interesse al bene della vita a cui si ricollega l'interesse legittimo.

In definitiva soltanto la lesione del bene della vita sotteso all'istanza presentata qualifica in termini di ingiustizia, e lo rende risarcibile, il danno derivante dal provvedimento illegittimo e colpevole dell'amministrazione o dalla sua colpevole inerzia.

Tali conclusioni sono pienamente in linea con quanto precisato dall'Adunanza Plenaria n. 5 del 15 settembre 2005 che ha ribadito come, allo stato attuale della legislazione, non è risarcibile il danno da ritardo "puro", cioè disancorato dalla dimostrazione giudiziale della meritevolezza di tutela dell'interesse pretensivo fatto valere e che, pertanto, l'eventuale danno non è risarcibile quando l'Amministrazione abbia adottato, ancorché con notevole ritardo, un provvedimento (rimasto inoppugnato) dal contenuto negativo per l'interessato.

In definitiva, nel nostro diritto positivo non è previsto allo stato attuale della legislazione un meccanismo riparatore dei danni causati dal ritardo procedimentale in sé e per sé considerato. L'inerzia amministrativa, per essere sanzionabile in sede risarcitoria, postula non soltanto il previo accertamento giurisdizionale della sua illegittimità ma vieppiù il concreto esercizio della funzione amministrativa, ove ancora possibile e di interesse per il cittadino istante, in senso favorevole all'interessato (ovvero il suo esercizio virtuale, in sede di giudizio prognostico da parte del giudicante investito della richiesta risarcitoria) (*ibidem*, Cons. Stato Sez. V Sent., 02/03/2009, n. 1162).

Del resto il riferimento nell'art. 2 bis, comma 1 della L. n. 241/1990 per la risarcibilità del danno al concetto di "danno ingiusto" non può che postulare la subordinazione dell'accoglimento della domanda risarcitoria all'accertamento della fondatezza della pretesa avanzata, altrimenti si perverrebbe alla conclusione paradossale e *contra legem* di risarcire un danno non ingiusto (cfr: Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 7622 del 1 dicembre 2020; T.A.R. Sardegna Cagliari Sez. I, Sent., (ud. 22/12/2021) 02-02-2022, n. 77).

Deve peraltro aggiungersi che, come in generale in materia risarcitoria, anche la condotta del soggetto danneggiato deve essere poi oggetto di valutazione in quanto, quale parte del procedimento, l'istante dispone di strumenti amministrativi e giurisdizionali atti a incidere sulla tempestiva conclusione dello stesso, cosicché la mancata attivazione di tali strumenti assume rilevanza, secondo il criterio generale dell'art. 1227 c.c. e quello particolare dell'art. 30 c.p.a., ai fini dell'accertamento della responsabilità e della quantificazione del danno, in ragione della loro incidenza sulla eliminazione o sulla riduzione del danno. (*ibidem*, T.A.R. Campania Salerno Sez. I, Sent., (ud. 23/02/2021) 26-03-2021, n. 786).

3.8- Ebbene applicate le suesposte coordinate ermeneutiche alla fattispecie in esame rileva il Collegio l'assenza delle condizioni per poter riconoscere alla ricorrente l'invocato danno da ritardo.

L'adozione ad opera della Regione del provvedimento negativo al rilascio della richiesta autorizzazione unica rappresentato dalla determinazione Dirigenziale DA 13/90 del 21/05/2013, che peraltro la ricorrente non si è premurata di impugnare, dimostra *per tabulas* la concreta non spettanza del bene della vita. E ciò costituisce *ex sé* elemento ostativo all'accoglimento della domanda risarcitoria in questa sede avanzata.

Ad ogni modo la richiesta risarcitoria risulta indimostrata, non avendo la società ricorrente assolto agli oneri probatori posti a suo carico.

Come già rimarcato da questo Tribunale (TAR Abruzzo, L'Aquila, sentenza 25 giugno 2020, n. 250) nella fattispecie del danno da ritardo provvedimentale della P.A. i parametri da utilizzare per verificare la fondatezza o meno della pretesa risarcitoria sono quelli richiesti in tema di accertamento della responsabilità extracontrattuale della P.A. di cui all'art. 2043 c.c..

Nel caso di specie, la ricorrente non ha ottemperato agli oneri probatori a suo carico atteso che non ha fornito nemmeno la prova della colpa dell'amministrazione nella definizione del procedimento, che si è connotato anzi per la complessità dell'istruttoria e della disciplina applicabile.

4.8- In definitiva, gli argomenti testé rappresentati evidenziano l'infondatezza del gravame che deve essere, pertanto, rigettato.

Sussistono, comunque, i giusti motivi per compensare interamente tra le parti spese ed onorari del giudizio.

(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it