

Escluso il risarcimento del danno derivante dal ritardo della P.A. nella conclusione di un procedimento relativo alla costruzione di un impianto fotovoltaico

Cons. Stato, Sez. IV 16 giugno 2022, n. 4925 - Lopilato, pres. f.f.; Verrico, est. - Era S.r.l., fusa per incorporazione alla società Mixinvest S.r.l. (avv.ti De Nicolo e Dionigi) c. Regione Puglia (avv. Colelli).

Ambiente - Danno derivante dall'illegittimo ritardo della P.A. nella conclusione del procedimento relativo alla costruzione di un impianto fotovoltaico - Risarcimento - Esclusione.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso dinanzi al T.a.r. per la Puglia, sede di Bari (r.g. n. 514/2013), la società Era s.r.l. agiva per ottenere l'accertamento del proprio diritto al risarcimento del danno derivante dall'illegittimo ritardo della Regione Puglia nella conclusione del procedimento relativo alla costruzione di un impianto fotovoltaico di 6.821,76 KW in località Piscitella e Paglia - Manfredonia (FG) e la conseguente condanna del medesimo ente al pagamento.

1.1. In particolare, sulla base di quanto esposto dalle parti in primo grado risulta in fatto che:

i) con nota prot. n. 46/8879 in data 11 agosto 2009 la società Era S.r.l. chiedeva il rilascio dell'autorizzazione unica alla costruzione ed all'esercizio di un impianto per la produzione di energia elettrica da fonte solare (c.d. energia fotovoltaica) di potenza totale pari a 21,918 MW, nonché delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili alla realizzazione ed al funzionamento del medesimo, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003;

ii) veniva attivata la necessaria procedura di valutazione d'impatto ambientale (VIA) presso la Provincia di Foggia - Ufficio Ambiente;

iii) tale ufficio, con determina n. 76/6.15/Reg. in data 15 gennaio 2010, in merito alla VIA relativa al suddetto progetto esprimeva parere favorevole, con prescrizioni;

iv) in data 1° ottobre 2009, la Regione Puglia formulava richiesta di integrazione relativa alla documentazione tecnica ed amministrativa concernente il progetto *de quo*, che veniva in seguito depositata dalla società Era S.r.l. deposito presso gli Uffici della Regione, con nota del 9 novembre 2009, prot. n. 46/12457 del 16 novembre 2009;

v) successivamente, la società trasmetteva copia del progetto definitivo dell'impianto agli enti competenti e legittimati alla partecipazione all'indetta conferenza dei servizi;

vi) in data 12 aprile 2010, si teneva la conferenza dei servizi avente ad oggetto l'autorizzazione unica *ex d.lgs. n. 387 del 29 ottobre 2003*, riguardante la costruzione e l'esercizio dell'impianto di produzione di energia elettrica da fonte solare in esame, nell'ambito della quale, la quasi totalità degli enti partecipanti forniva nulla-osta, ad eccezione del Servizio urbanistica-aree politiche per l'ambiente, le reti e la qualità urbana della Regione Puglia, che risultava assente;

vii) in data 24 maggio 2010, la ricorrente notificava un atto stragiudiziale di diffida e messa in mora, nei confronti della resistente Regione Puglia, ai fini del rilascio della richiesta autorizzazione unica;

viii) la Regione Puglia concludeva il procedimento e pubblicava la determinazione del dirigente del Servizio energia, reti e infrastrutture materiali per lo sviluppo n. 147 del 10 giugno 2011 avente ad oggetto "*Autorizzazione Unica alla costruzione ed all'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte solare (fotovoltaico) della potenza elettrica di 6.821,76 KW, delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili alla costruzione dell'impianto stesso, da realizzarsi nel Comune di Manfredonia in località Piscitella e Paglia ai sensi dei commi 3 e 4 bis di cui all'art. 12 del D.Lgs. n. 387 del 29.12.2003*";

ix) la società Era S.r.l., in data 12 novembre 2011, comunicava l'inizio dei lavori per la realizzazione delle opere assentite e presentava domanda di iscrizione al registro per i grandi impianti del c.d. quarto conto energia (d.m. 5 maggio 2011) in vigore alla data di rilascio dell'autorizzazione;

x) tuttavia, avendo ottenuto l'iscrizione nell'elenco C del detto registro, in posizione tale da non rientrare nei limiti di costo stabiliti per il periodo 1 giugno 2011 - 31 dicembre 2011, la società ricorrente sospendeva la realizzazione degli impianti, in attesa di poter entrare nell'elenco A e, cioè, in posizione tale da beneficiare dei relativi incentivi, deducendo, al riguardo, che il lasso di tempo trascorso fra la presentazione dell'istanza ed il rilascio dell'autorizzazione regionale non aveva consentito alla ricorrente di usufruire del terzo conto energia, il quale destinava somme maggiori per la realizzazione degli impianti quali quello assentito alla società istante;

xi) in data 26 settembre 2011, il consiglio di amministrazione della società ricorrente deliberava di presentare domanda di iscrizione al registro per il periodo relativo al primo semestre 2012 e in data 11 luglio 2012, entrava in vigore il c.d. quinto conto energia (d.m. 5 luglio 2012) che, a sua volta, confermava la necessità di iscrizione nell'apposito registro per

l'ottenimento degli incentivi previsti dalla legge, con ulteriore ridimensionamento dell'ammontare degli incentivi;

xii) la Regione Puglia, con la legge regionale n. 25 del 24 settembre 2012 in materia di impianti fotovoltaici, prevedeva che entro sei mesi dalla entrata in vigore della medesima, i soggetti già autorizzati che non avessero ritenuto più economicamente sostenibili i relativi investimenti avrebbero potuto formalizzare apposita rinuncia al progetto per ottenere lo svincolo e la restituzione delle garanzie prestate in forza delle leggi vigenti;

xiii) infine, alla luce della relazione economica redatta dalla società di consulenza Simca S.r.l., incaricata di verificare la persistente sostenibilità economica dell'impianto, la società istante in data 21 marzo 2013 depositava atto di rinuncia all'autorizzazione unica, in quanto la predetta relazione evidenziava la insostenibilità economica dell'investimento programmato per la realizzazione dell'impianto fotovoltaico, essendo la società rientrata nel quarto conto energia.

2. Il T.a.r., con la sentenza n. 542 del 22 aprile 2016, ha dichiarato il ricorso inammissibile e ha condannato la società ricorrente al pagamento delle spese del giudizio in favore della Regione Puglia. Secondo il Tribunale, in particolare:

a) il ricorso sarebbe tardivo, ai sensi dell'art. 30, comma 3, c.p.a., in quanto il provvedimento autorizzativo, in tesi causativo di un danno da ritardo, è stato emanato il 22 febbraio 2011, mentre il ricorso è stato proposto in data 20 aprile 2013;

b) il ricorso sarebbe ad ogni modo infondato nel merito, considerato che parte ricorrente, non solo non avrebbe provato il danno sofferto, ma avrebbe anche contribuito a procrastinare la tempistica necessaria per l'emissione del provvedimento della pubblica amministrazione, depositando con notevole ritardo tutta la documentazione che gli veniva richiesta ad integrazione dell'istanza proposta.

3. La società originaria ricorrente ha proposto appello, per ottenere la riforma della sentenza impugnata e il conseguente accoglimento integrale del ricorso originario. In particolare, l'appellante ha sostenuto le censure riassumibili nei seguenti termini:

I) la gravata pronuncia sarebbe erronea sia nella parte in cui non ha riscontrato la non applicabilità delle disposizioni e delle norme di cui all'art. 30 c.p.a. alla fattispecie di cui è causa, essendo questa sorta prima dell'entrata in vigore del codice del processo amministrativo, nonché nella parte in cui non ha ritenuto di dover sottoporre la questione di costituzionalità dell'art. 30, comma 3, c.p.a. alla Corte Costituzionale;

II) avrebbe errato il primo giudice nel non aver tenuto conto, nella propria valutazione di merito, delle circostanze di fatto dedotte dalla ricorrente che proverebbero la responsabilità dell'Amministrazione regionale per il richiesto danno da ritardo;

III) la responsabilità della Regione emergerebbe già dal mancato rispetto del termine perentorio per la conclusione del procedimento previsto dall'art. 12, comma 4, d.lgs. n. 387/2003, circostanza che sarebbe ampiamente provata.

L'appellante ha quindi quantificato l'ammontare dei danni, con riferimento alle diverse ipotesi di entrata in esercizio dell'impianto in relazione ai vari "conti energia" susseguiti, chiedendo, solo in via subordinata, la nomina di un consulente tecnico d'ufficio ovvero la determinazione dei criteri ex art. 33, comma 4, c.p.a.

3.1. Si è costituita in giudizio la Regione Puglia per resistere.

3.2. Con memoria ex art. 73 c.p.a. del 17 gennaio 2022, la Regione:

a) ha eccepito l'inammissibilità dell'appello, non essendo mai intervenuta nel giudizio di primo grado la società Mixinvest s.r.l. nella quale è stata fusa per incorporazione la società Teti s.r.l. e la società Era s.r.l.;

b) ha eccepito l'irricevibilità per tardività del ricorso di primo grado;

c) ha dedotto nel merito in ordine alla infondatezza della domanda di risarcimento del danno, opponendosi in tal modo all'appello e chiedendone l'integrale rigetto.

3.3. Con memoria difensiva depositata il 27 gennaio 2022 l'appellante si è opposta sia all'eccezione di inammissibilità, rilevando che già nel corso del primo grado la società incorporante Mixinvest si era costituita in giudizio, che all'eccezione di irricevibilità, richiamando la sentenza n. 6 del 6 luglio 2015 dell'Adunanza plenaria in ordine all'inapplicabilità del termine decadenziale di cui all'art. 30, comma 3, c.p.a. ai fatti illeciti anteriori all'entrata in vigore del codice.

3.4. Con ulteriori memorie le parti hanno replicato alle avverse deduzioni, insistendo nelle proprie difese (rispettivamente, memoria della Regione Puglia del 23 aprile 2022 e memoria di replica della società appellante del 4 maggio 2022).

4. All'udienza del 26 maggio 2022 la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

5. L'appello è infondato e deve pertanto essere respinto.

L'infondatezza dell'appello nel merito consente di prescindere dall'esame dell'eccezione di inammissibilità dell'atto derivante dall'avvenuta fusione societaria.

6. Con valere assorbente rispetto alle altre censure, si rileva l'infondatezza del primo motivo di appello.

6.1. Invero, quanto alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 30 c.p.a., se ne rileva la manifesta infondatezza, alla luce della sentenza 22 febbraio - 4 maggio 2017, n. 94 della Corte Costituzionale, che, pronunciandosi sull'ordinanza di rimessione del T.a.r. Torino n. 1747/2015, ha ritenuto che "il legislatore gode di ampia discrezionalità in tema di disciplina degli istituti processuali (ex plurimis, sentenze n. 121 e n. 44 del 2016); ciò vale anche con specifico riferimento alla scelta di un termine decadenziale o prescrizione a seconda delle peculiari esigenze del procedimento (ex multis, sentenza n. 155 del 2014 e ordinanza n. 430 del 2000)", concludendo nel senso che "la previsione del termine di decadenza per l'esercizio dell'azione risarcitoria non può ritenersi il frutto di una scelta viziata da manifesta

irragionevolezza, ma costituisce l'espressione di un coerente bilanciamento dell'interesse del danneggiato di vedersi riconosciuta la possibilità di agire anche a prescindere dalla domanda di annullamento (con eliminazione della regola della pregiudizialità), con l'obiettivo, di rilevante interesse pubblico, di pervenire in tempi brevi alla certezza del rapporto giuridico amministrativo, anche nella sua declinazione risarcitoria, secondo una logica di stabilità degli effetti giuridici ben conosciuti in rilevanti settori del diritto privato ove le aspirazioni risarcitorie si colleghino al non corretto esercizio del potere”.

6.2. Pertanto, considerato che, ai sensi dell'art. 30 c.p.a., la proposizione dell'azione avente ad oggetto la domanda di risarcimento del danno soggiace al termine decadenziale di 120 giorni dalla conoscenza del provvedimento, si rileva che nel caso di specie il ricorso è stato proposto in data 20 aprile 2013, quindi a termine ampiamente scaduto, in quanto il provvedimento autorizzativo, ipotizzato come causativo di un danno da ritardo, è stato emanato il 22 febbraio 2011.

6.2.1. Invero, tale disposizione risulta pienamente applicabile alla fattispecie di giudizio, dovendosi osservare al riguardo che:

a) l'Adunanza plenaria nella sentenza n. 6/2015 ha affermato in generale la non applicabilità in via retroattiva della disciplina dell'art. 30, comma 3, c.p.a. recante il termine decadenziale per proporre l'autonoma azione risarcitoria;

b) invero, per giurisprudenza consolidata, il termine processuale di decadenza *ex art. 30, comma 3, c.p.a.* non opera per gli illeciti antecedenti all'entrata in vigore del Codice del processo amministrativo, i quali restano soggetti, *ratione temporis*, al termine di prescrizione del diritto al risarcimento del danno di cui all'art. 2947 c.c. (cfr., con riguardo alla responsabilità della P.A. da provvedimento illegittimo, Cons. Stato, Sez. V, 9 settembre 2019, n. 6111; Sez. IV, 25 gennaio 2017, n. 296; id., 29 febbraio 2016, n. 818; v. altresì Sez. IV, 9 agosto 2019, n. 5648, che richiama Corte cost., 31 marzo 2015, n. 57 e Cons. Stato, Ad. pl., 6 luglio 2015, n. 6);

c) tuttavia, ai fini del computo del termine decadenziale di 120 giorni di cui all'art. 30, comma 3, c.p.a., rilevano anche le previsioni del successivo comma 4, per le quali, in caso di responsabilità della P.A. da mancata osservanza del termine di conclusione del procedimento, il citato termine processuale: a) non decorre finché perdura l'inadempimento della P.A.;

b) decorre in ogni caso dopo un anno dalla scadenza del termine (procedimentale) per provvedere;

d) nel caso di specie, il colpevole ritardo asseritamente addebitabile all'Amministrazione ha avuto principio alla scadenza del termine di legge – da intendersi quale momento di consumazione dell'illecito (secondo l'appellante individuabile nell'11 febbraio 2010) – e si è concluso con l'adozione del provvedimento – quale momento in cui l'illecito è terminato - in data 22 febbraio 2011; peraltro, l'anno dalla scadenza del termine per provvedere è scaduto in data 11 febbraio 2011;

e) in entrambi i casi, pertanto, il *dies a quo* del termine decadenziale ricade in un momento in cui il codice del processo amministrativo era ormai da tempo vigente (essendo entrato in vigore in data 16 settembre 2010) e quindi pienamente applicabile;

f) ne consegue che, al momento della proposizione del ricorso (20 aprile 2013), il termine di 120 giorni, decorrente (al più) dal 22 febbraio 2011, risultava ampiamente decorso.

7. In conclusione, in ragione di quanto esposto, l'appello deve essere respinto.

8. Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando sull'appello r.g. n. 7706/2016, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento, in favore della Regione Puglia, delle spese del presente grado di giudizio, nella misura di euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre accessori di legge se dovuti.

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

(*Omissis*)