

Risarcimento del danno per ritardo nel rilascio dell'autorizzazione unica relativa ad un progetto per la realizzazione di un impianto eolico

Cons. giust. amm. Reg. Sic. 22 settembre 2022, n. 954 - Taormina, pres.; Pizzi, est. - Green Castronovo s.r.l. (avv.ti Starace e Gioè) c. Regione Siciliana ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Attività di progettazione, sviluppo, realizzazione e gestione di impianti per la produzione ed il trasporto di energia da fonti rinnovabili - Progetto di impianto per la produzione di energia elettrica da fonte eolica - Autorizzazione unica - Ritardo nel rilascio dell'autorizzazione.

(Omissis)

FATTO

1. Con ricorso proposto innanzi al T.a.r. per la Sicilia, notificato il 28 marzo 2017 e depositato in pari data, la società Green Castronovo s.r.l. esprimeva:

- di operare nel settore della progettazione, sviluppo, realizzazione e gestione di impianti per la produzione ed il trasporto di energia da fonti rinnovabili;
- di essere titolare di un progetto di impianto per la produzione di energia elettrica da fonte eolica composto da 22 aerogeneratori, della potenza complessiva di 55 Mw, da ubicare nel territorio del Comune di Castronovo di Sicilia;
- di aver presentato alla Regione Sicilia istanza per ottenere l'autorizzazione unica, ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, in data 22 dicembre 2003, successivamente reiterata in data 4 agosto 2006, con conseguente scadenza del termine previsto per l'adozione del richiesto provvedimento autorizzatorio in data 31 gennaio 2007;
- che la Regione Sicilia ha invece provveduto solo dopo dieci anni al rilascio dell'autorizzazione *de qua*, per una parte soltanto del progetto (limitatamente a 6 aerogeneratori della potenza di 12 Mw);
- che in particolare la Regione Sicilia: *“soltanto nel 2008 ha convocato la prima Conferenza dei Servizi; soltanto il 19 novembre 2009 ha preannunciato la convocazione della Conferenza dei Servizi conclusiva poi rinviata; soltanto per il 24 ottobre 2011 ha convocato un'altra Conferenza dei Servizi per l'acquisizione di ulteriori pareri neanche necessari, sempre poi rinviata; soltanto dopo altri sei anni ha convocato per il 26 gennaio 2015 la Conferenza dei Servizi conclusiva; con la nota protocollo n. 14199 dell'11 aprile 2016 la medesima Regione, anziché rilasciare l'autorizzazione ha addirittura sospeso i lavori della Conferenza dei Servizi; da ultimo, soltanto il 25 novembre 2016 ha poi rilasciato l'Autorizzazione per una parte dell'impianto”* (pag. 2 del ricorso di primo grado);
- che se la Regione Sicilia avesse tempestivamente provveduto al rilascio dell'autorizzazione unica, la ricorrente avrebbe potuto *“completare i lavori nei tempi programmati per far entrare in esercizio l'impianto al massimo entro il mese di gennaio 2009”*, ed *“avrebbe avuto diritto ad un regime incentivante della durata di 15 anni”*, costituito dai certificati verdi, di cui al decreto legislativo n. 79/1999, per i primi quattro anni, e successivamente, per i restanti undici anni, dalla tariffa unica omnicomprensiva di cui al decreto ministeriale del 6 luglio 2012;
- che il ritardo nel rilascio dell'autorizzazione ha pregiudicato la possibilità di accedere ai suddetti incentivi, con conseguente perdita dell'interesse alla costruzione dell'impianto;
- che il ritardo imputabile alla Regione Sicilia ha quindi causato un danno alla società ricorrente pari ad euro 973.324,60 a titolo di danno emergente per i costi sostenuti (euro 911.703,10 per i costi sostenuti per lo sviluppo del progetto dal 2004 al 31 dicembre 2012, ed euro 61.621,50 per i costi sostenuti dal 31 dicembre 2012 al 31 gennaio 2016), ad euro 10.900.000,00 a titolo di lucro cessante, nonché il risarcimento per la perdita di *chanche* per la mancata conclusione del contratto con Enel s.p.a. (che nel settembre del 2008 aveva presentato un'offerta non vincolante per l'acquisto del 100% delle quote societarie della ricorrente);

1.1. La Green Castronovo ha quindi proposto ricorso ex art. 30 c.p.a., chiedendo la condanna della Regione Sicilia, ai sensi degli articoli 2 e 2-bis della legge n. 241/1990 e dell'art. 2043 c.c., al risarcimento dei danni prodotti dal ritardo nell'adozione del decreto dell'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità n. 802 del 25 novembre 2016, con il quale era stata rilasciata l'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di un impianto per la produzione di energia elettrica da fonte eolica, composto da n. 6 aerogeneratori ed opere connesse, con potenza di 12 Mw, da ubicare nel territorio del Comune di Castronovo di Sicilia.

2. Nel giudizio di primo grado si costituivano la Presidenza della Regione Siciliana e l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, chiedendo il rigetto del ricorso.

3. La ricorrente, in data 20 aprile 2018, depositava in giudizio il decreto del Presidente della Regione Sicilia n. 832 dell'11 agosto 2017, reso su conforme parere del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia n. 256 del 29 marzo 2017, a seguito di ricorso straordinario – proposto dalla medesima società Green Castronovo s.r.l. – per l'annullamento del silenzio serbato dall'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità sulle diffide presentate in data

2 gennaio 2014, 26 gennaio 2015 e 7 febbraio 2015, nonché per la condanna al rilascio dell'autorizzazione per la costruzione dell'impianto eolico e per l'annullamento dei provvedimenti adottati in sede di conferenza di servizi.

3.1. Con il predetto decreto del Presidente della Regione Sicilia n. 832/2017, il ricorso straordinario presentato dalla Green Castronovo:

a) è stato in parte accolto, limitatamente alla affermazione della illegittimità dell'inerzia della pubblica amministrazione e della sussistenza di un obbligo di provvedere;

b) è stato in parte dichiarato inammissibile, limitatamente alla domanda di condanna delle amministrazioni ad adottare un provvedimento favorevole ed alla domanda di annullamento di atti endoprocedimentali;

c) è stato in parte respinto, quanto alle censure in ordine alla perimetrazione del Parco dei Monti Sicani.

4. Il T.a.r. per la Sicilia, con la gravata sentenza n. 623 del 2019:

a) ha respinto la domanda risarcitoria in quanto *“il progetto presentato dalla ricorrente ha avuto un iter diverso e molto più travagliato di quanto emerge dal ricorso”* e *“l'autorizzazione da ultimo ricevuta sembra riferirsi alla rimodulazione del progetto presentata nell'ottobre 2015 (cfr. nota dell'assessorato n. 14199 dell'11 aprile 2016), in relazione alla quale l'amministrazione ha chiesto integrazioni documentali (note del 24 giugno 2016 e dell'8 luglio 2016), ed ha poi esperito la prevista Conferenza dei servizi in data 29 settembre 2016; giungendo infine ad approvare, con provvedimento del 25 novembre 2016, il progetto di 12 MW presentato dalla ricorrente, da ubicare nel Comune di Castronovo di Sicilia”*; il T.a.r. ha altresì affermato, con riguardo all'accoglimento del ricorso straordinario, che: *“l'accertamento dell'indebito silenzio dell'amministrazione, su uno dei progetti presentati, richiamato dalla ricorrente, non entra nel merito della esistenza delle condizioni per poterlo autorizzare”*;

b) ha condannato la ricorrente al pagamento delle spese di lite (euro 3.000,00 oltre accessori di legge).

5. Con ricorso in appello notificato il 26 maggio 2019 e depositato il 7 giugno 2019, la società Green Castronovo ha impugnato la predetta sentenza del T.a.r. per la Sicilia n. 623 del 2019, criticandone l'impianto motivazionale in quanto:

i) il primo giudice non avrebbe tenuto conto dell'attività sollecitatoria posta in essere dalla società ricorrente, né del reale contenuto del decreto del Presidente della Regione Sicilia n. 832 dell'11 agosto 2017;

ii) il T.a.r. non avrebbe considerato che tutte le modifiche al progetto dell'impianto eolico furono richieste dalle amministrazioni intervenute nella Conferenza di servizi e che l'unica modifica richiesta dalla società ricorrente è successiva all'autorizzazione unica.

5.1. La società appellante ha quindi chiesto la condanna dell'Amministrazione regionale al risarcimento del danno per danno emergente (per euro 973.324,60), per lucro cessante (per euro 18.000.000) e per perdita di *chance* per la mancata conclusione del contratto con Enel s.p.a.

6. La Presidenza della Regione Siciliana e l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, con atto depositato il 12 giugno 2019, si sono costituiti nel presente giudizio, chiedendo il rigetto dell'appello.

7. Con atto notificato il 1° dicembre 2020 e depositato in pari data, la società Progetto Energia s.r.l. – esponendo di aver acquisito il contenzioso rappresentato dal presente appello con atto di cessione sottoscritto il 22 novembre 2020 con la società Green Castronovo - ha spiegato intervento *ad adiuvandum*, chiedendo l'accoglimento del gravame.

8. La società Green Castronovo, con atto depositato il 3 dicembre 2020, a seguito dell'intervento in giudizio della cessionaria Progetto Energia s.r.l., ha chiesto l'estromissione dal giudizio.

9. La Progetto Energia, con nota depositata il 3 dicembre 2020, ha prestato il consenso all'estromissione della cedente.

10. L'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi pubblici, con atto depositato il 10 dicembre 2020, ha preso *“atto della richiesta processuale di estromissione della società originaria ricorrente”*.

11. Il predetto Assessorato ha poi compiutamente illustrato le proprie difese con memoria depositata il 22 settembre 2021, chiedendo il rigetto dell'appello.

12. All'esito dell'udienza pubblica del 10 novembre 2021, la Sezione, con ordinanza istruttoria n. 1004 del 2021, ha chiesto al suddetto Assessorato di produrre *“una relazione che descriva analiticamente le difformità sussistenti tra il progetto originario ed i successivi e le relative modulazioni dello stesso richieste ed inoltre dia conto dei tempi trascorsi nelle varie fasi di interlocuzione, chiarendo altresì a quale data risalga l'istituzione del Parco dei Monti Sicani, e l'esito del contenzioso asseritamente avviato dall'appellante società avverso detta istituzione”*.

13. L'interveniente Progetto Energia ha depositato articolata memoria in data 27 dicembre 2021, chiedendo l'accoglimento dell'appello.

14. La Regione Siciliana-Assessorato dell'energia e dei servizi di pubblica utilità-Dipartimento dell'energia-Servizio 3, in data 18 gennaio 2022 ha depositato la relazione prot. n. 43209 del 27 dicembre 2021 – con documentazione allegata – in esecuzione alla menzionata ordinanza istruttoria.

15. L'appellante e l'Assessorato regionale, rispettivamente in data 8 marzo e 12 aprile 2022, hanno depositato memorie, insistendo ciascuna parte nelle rispettive difese.

16. All'udienza pubblica del 25 maggio 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO



17. In via preliminare deve essere respinta la domanda di estromissione dal giudizio presentata dalla società appellante Green Castronovo s.r.l., mancando il consenso delle altre parti ai sensi dell'art. 111, comma 3, c.p.c., considerato che la Presidenza della Regione Sicilia non si è espressa sulla predetta domanda di estromissione e che l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, con memoria del 10 dicembre 2020, ha meramente preso *“atto della richiesta processuale di estromissione della società originaria ricorrente”*, senza prestare il consenso a tale estromissione.

18. Venendo ora all'esame della controversia oggetto del presente giudizio, l'appello è in parte fondato e deve essere quindi parzialmente accolto, nei limiti che ora si espongono.

18.1. Innanzitutto, in punto di fatto, anche sulla base di quanto evidenziato dall'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità con la nota prot. n. 43209 del 27 dicembre 2021, depositata in esecuzione dell'ordinanza istruttoria della Sezione n. 1004 del 2021, il Collegio osserva che:

a) l'originario progetto di parco eolico, presentato nell'anno 2006 dalla società Green Castronovo, prevedeva 13 aerogeneratori per una potenza totale di 31 Mw;

b) tale progetto è stato successivamente e *“volontariamente”* modificato, in data 5 agosto 2013, con riduzione degli aerogeneratori da 13 ad 11 e con riduzione della potenza complessiva a 27 Mw, al fine di superare le problematiche paesaggistiche evidenziate dalla Soprintendenza dei beni culturali ed ambientali di Palermo, a seguito del parere espresso con nota prot. n. 13485 del 21 ottobre 2011 (cfr. pag. 2 dell'appello);

c) l'ulteriore riduzione a 6 aerogeneratori (con potenza totale ridotta a 12 Mw) è stata proposta nell'anno 2015 dalla stessa società appellante, al fine di superare l'interferenza del progetto con il Parco dei Monti Sicani, istituito con decreto assessorile n. 281 del 19 dicembre 2014 (cfr. pag. 3 dell'appello);

d) dopo il rilascio dell'autorizzazione unica in data 25 novembre 2016, la società odierna appellante ha richiesto all'amministrazione regionale tre proroghe per l'inizio dei lavori (da ultimo la d.d.g. n. 1155 del 4 dicembre 2018, con ulteriore proroga di cinque mesi ed inizio dei lavori differito al 24 aprile 2019).

18.2. Ancora in punto di fatto, si rileva (come già sopra illustrato) che questo Consiglio di giustizia amministrativa, in sede consultiva, ha reso il parere n. 256 del 29 marzo 2017 (poi recepito dal decreto del Presidente della Regione Sicilia n. 832 dell'11 agosto 2017), con il quale – a fronte del ricorso straordinario proposto dalla Green Castronovo avverso il silenzio serbato dall'Amministrazione regionale sulle istanze del 2 gennaio 2014, del 26 gennaio 2015 e del 7 febbraio 2015 - è stato affermato che: *“si ravvisa effettivamente una inerzia della p.a. che concreta la violazione dell'obbligo di provvedere con atto espresso sull'istanza della società ricorrente: il procedimento risulta attivato sin dal 2006 e ad oggi non concluso, e le diffide della società non hanno avuto risposta”* (cfr. § 3 del parere n. 256/2017).

18.3. Con le tre predette istanze rimaste senza riscontro (doc. n. 4, n. 5 e n. 6 della ricorrente in primo grado), la Green Castronovo, richiamando il procedimento di autorizzazione unica iniziato nell'agosto del 2006, aveva sollecitato l'Assessorato regionale odierno appellato alla convocazione della seduta conclusiva della conferenza di servizi, nonché al rilascio dell'autorizzazione unica *“anche per la sola parte di impianto esterna al perimetro del Parco dei Monti Sicani”*.

18.4. E' pur vero che l'autorizzazione unica in questione è stata poi rilasciata con decreto assessorile n. 802 del 25 novembre 2016, ma è anche vero che – a fronte di un procedimento ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 iniziato nell'agosto del 2006 – la Regione Sicilia non ha fornito, nemmeno in sede di chiarimenti, adeguate motivazioni per giustificare il grave ritardo (già accertato da questo C.g.a.), protrattosi per dieci anni, per concludere il relativo procedimento amministrativo e per adottare il provvedimento espresso.

18.5. Accertato quindi il comportamento colposo dell'amministrazione regionale per il ritardo nella conclusione del procedimento, deve essere altresì rilevato il concomitante comportamento colpevolmente inerte tenuto dalla società Green Castronovo (inerzia rilevante ai fini della riduzione dell'importo risarcitorio ai sensi dell'art. 30, comma 3, c.p.a.), avendo l'odierna appellante agito per la prima volta in giudizio, con la proposizione del ricorso straordinario avverso il silenzio, solo nell'anno 2015, a distanza di nove anni dall'avvio del procedimento amministrativo ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003.

18.6. Tale comportamento inerte, imputabile alla società Green Castronovo, fa sì che non possa essere affatto risarcito l'importo richiesto a titolo di lucro cessante per i mancati guadagni, considerato che una tempestiva azione, proposta all'epoca avverso il silenzio, avrebbe potuto evitare il protrarsi di quella situazione di *“stallo procedimentale”* foriera del lamento pregiudizio economico.

18.6.1. Di conseguenza deve essere parzialmente respinta la domanda risarcitoria *sub specie* di lucro cessante.

18.7. Deve essere, altresì, parzialmente respinta la domanda risarcitoria *sub specie* di danno da perdita di *chance*, non essendo stato dimostrato, al di là di generiche affermazioni, che l'Enel s.p.a. avrebbe concretamente inteso acquistare l'impianto eolico in questione (né quale sarebbe stato il prezzo di acquisto), considerato anche che l'originario progetto è stato più volte modificato in riduzione dalla stessa Green Castronovo (come sopra rilevato al § 18.1) per venire incontro alle criticità emerse in sede di conferenza di servizi.

18.8. La domanda risarcitoria deve essere invece parzialmente accolta limitatamente al danno emergente ed esclusivamente con riguardo alle spese sostenute dalla Green Castronovo per la progettazione dell'impianto eolico in questione, nella versione finale approvata con il decreto assessorile n. 802 del 25 novembre 2016 (impianto composto da 6 aerogeneratori ed opere connesse con potenza complessiva pari a 12 Mw).

18.9. Al riguardo il Collegio, ai sensi dell'art. 34, comma 4, c.p.a., indica – quali criteri che l'amministrazione regionale dovrà seguire per proporre il pagamento a titolo risarcitorio in favore della Green Castronovo – le sole spese, documentalmente provate, che furono necessarie per procedere alla rimodulazione in riduzione del progetto del parco eolico *de quo* nella versione poi approvata con il citato decreto assessorile n. 802/2016.

18.10. La proposta di pagamento dovrà essere presentata dall'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, in favore della Green Castronovo s.r.l., nel termine di 90 giorni dalla pubblicazione della presente sentenza.

19. In definitiva l'appello deve essere accolto per quanto sopra esposto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, deve essere parzialmente accolta la domanda risarcitoria proposta in primo grado, limitatamente al solo danno emergente nei limiti esposti.

20. Le spese di lite del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

(Omissis)