

# Autorizzazione unica per un impianto fotovoltaico e rispetto del termine del procedimento

Cons. Stato, Sez. IV 31 ottobre 2022, n. 9417 - Lamberti, pres f.f.; Conforti, est. - Solar Energy & Partners s.r.l. (avv.ti Sticchi Damiani, Lirosi e Marocco) c. Regione Puglia (avv. Colelli) ed a.

**Ambiente - Autorizzazione unica per un impianto fotovoltaico - Istanza - Domanda di risarcimento del danno per mancato rispetto, da parte della Regione, del termine del procedimento per l'autorizzazione - Esclusione.**

(*Omissis*)

## FATTO e DIRITTO

1. Giunge alla decisione del Consiglio di Stato l'appello avverso la sentenza del T.a.r. per la Puglia, sezione staccata di Lecce, n. 545 del 30 marzo 2018, con la quale è stata respinta la domanda di risarcimento del danno proposta dalla ditta Solar Energy e Partners s.r.l.
2. In primo grado, la ditta ha domandato il ristoro dei danni cagionati dalla condotta della regione Puglia che non avrebbe rispettato il termine del procedimento intrapreso per l'autorizzazione di un impianto fotovoltaico sito nel comune di Brindisi.
3. In data 10 novembre 2009, la ditta ha presentato l'istanza per il rilascio dell'autorizzazione unica acquisita al prot. n. 12185 del servizio energia della regione, per l'impianto di produzione di energia elettrica da fonte fotovoltaica sito nel comune di Brindisi alla contrada "Strizzi" della potenza di 9.94, successivamente ridotto a 5,96 MW.
  - 3.1. Con nota del 10 febbraio 2010, la regione richiedeva alla ditta il deposito di ulteriore documentazione, concedendo alla ricorrente il termine di 30 giorni per integrare la documentazione necessaria all'avvio della fase istruttoria.
  - 3.2. La ditta provvedeva al deposito della documentazione relativa al progetto, in data 22 febbraio 2010.
  - 3.3. Con nota prot. n. 3280 del 1 marzo 2010, la regione Puglia comunicava l'avvio del procedimento.
  - 3.4. La società, a seguito dell'avvio del procedimento, presentava in data 1 aprile 2010, agli enti partecipanti alla conferenza di servizi, la documentazione progettuale per l'espressione dei pareri, nulla-osta o atti di assenso comunque denominati previsti dalle leggi vigenti.
  - 3.5. Con nota prot. n. 9337 del 15 giugno 2010 veniva convocata la riunione della conferenza di servizi per il successivo 30 giugno 2010.
  - 3.6. In data 26 gennaio 2011, con la determina n. 15, la regione Puglia procedeva al rilascio dell'autorizzazione unica richiesta.
  - 3.7. Ritenendo violato il termine di conclusione del procedimento previsto dalla legge e altresì di essere stata lesa da questa circostanza ascrivibile alla condotta colpevole della regione Puglia, la società ha proposto ricorso innanzi al competente T.a.r., per domandare il risarcimento del danno.
  - 3.8. Si è costituita in giudizio la regione Puglia, formulando, in rito, l'eccezione di inammissibilità del ricorso per decadenza dall'azione e, nel merito, compiute difese sull'infondatezza della domanda proposta.
4. Con la sentenza n. 545/2018, il T.a.r. ha dichiarato il ricorso irricevibile e ha compensato le spese.
  - 4.1. Segnatamente, il T.a.r.:
    - a) ha accolto l'eccezione di decadenza formulata dalla regione, perché ha ritenuto che l'illecito si fosse perfezionato soltanto con l'emanazione del provvedimento di autorizzazione unica, avvenuta il 26 gennaio 2011, e, dunque, applicabile la disciplina prevista dall'art. 30 c.p.a., del d.lgs. n. 104/2010, *medio tempore* introdotto nell'ordinamento;
    - b) ha comunque scrutinato i profili di merito della vicenda amministrativa sottoposta al suo giudizio, escludendo il configurarsi di una responsabilità ascrivibile alla regione Puglia, in quanto il mancato rispetto del termine procedimentale è dipeso dalla condotta poco collaborativa della società istante e, per altro verso, non è configurabile la colpa della regione in considerazione della complessità del procedimento amministrativo.
5. La società Solar ha impugnato la sentenza di primo grado, articolando tre distinti motivi di appello.
  - 5.1. Con il primo motivo di appello, la società censura il capo della sentenza che ha dichiarato l'irricevibilità del ricorso introduttivo del giudizio. Secondo la società, l'illecito si sarebbe configurato alla scadenza del termine per provvedere in data 21 agosto 2010, cosicché il termine per la proposizione della domanda di risarcimento del danno sarebbe quello anteriore all'emanazione del d.lgs. n. 104/2010 (codice del processo amministrativo) e coinciderebbe con il termine di prescrizione quinquennale dell'illecito aquiliano, sicché la domanda di risarcimento del danno risulterebbe tempestiva.
  - 5.2. Con il secondo motivo di appello, la società censura il capo della sentenza che ha comunque esaminato il merito della vicenda, ritenendo che la domanda, qualora ricevibile, sarebbe stata comunque dichiarata infondata. Secondo la società, il T.a.r. avrebbe travisato i fatti di causa, dalla ricapitolazione dei quali in chiave critica, da parte dell'appellante, discenderebbe invece la colpevolezza della regione e la sua conseguente responsabilità.



5.3. In un autonomo paragrafo, indicato come “terzo”, la società svolge le sue deduzioni sull’ammontare del risarcimento del danno, articolando le sue richieste mediante la prospettazione, in via gradata, di diversi criteri di quantificazione del danno e, in ultima istanza, domandando la pronuncia di una condanna della regione Puglia ai sensi dell’art. 34, comma 4, c.p.a..

5.4. Si sono costituite in giudizio la regione Puglia e la provincia di Brindisi, resistendo all’appello e chiedendone il rigetto.

5.5. Le parti hanno depositato ulteriori scritti difensivi, anche in replica.

6. All’udienza del 29 settembre 2022, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Il Collegio ritiene di esaminare prioritariamente il secondo motivo di appello, ritenendo di più agevole soluzione la sua decisione, in ragione dei consolidati principi della giurisprudenza del giudice amministrativo.

8. Il secondo motivo di appello è infondato, avendo la sentenza del T.a.r. per la Puglia correttamente applicato i consolidati principi che la giurisprudenza amministrativa ha enucleato in materia di responsabilità dell’amministrazione, anche con riferimento alla fattispecie in cui l’esercizio del potere avvenga in violazione del termine fissato per concludere il procedimento amministrativo.

8.1. La responsabilità della pubblica amministrazione per lesione di interessi legittimi, sia da illegittimità provvedimento sia da inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, ha natura di responsabilità da fatto illecito aquiliano (Cons. Stato, Ad. plen., 23 aprile 2021 n. 7).

8.1.1. Conseguentemente, costituiscono elementi costitutivi di questa fattispecie sia i presupposti di carattere oggettivo (prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale), sia quelli di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante) (Cons. Stato, Sez. VI, 24 maggio 2022, n. 4100; Sez. II, 20 maggio 2019, n.3217; Sez. IV, 15 gennaio 2019, n. 358).

8.1.2. Al riguardo, si evidenzia che, secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale di questo plesso giurisdizionale, cui il T.a.r. ha dato applicazione, l’esercizio illegittimo o in violazione dei termini della funzione amministrativa non integra di per sé la colpa dell’amministrazione, dovendo anche accertarsi se l’adozione o la mancata o ritardata adozione del provvedimento amministrativo lesivo sia conseguenza della grave violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona fede - alle quali deve essere costantemente ispirato l’esercizio dell’attività amministrativa - e si sia verificata in un contesto di fatto ed in un quadro di riferimento normativo tale da palesare la negligenza e l’imperizia degli uffici o degli organi dell’amministrazione ovvero se per converso la predetta violazione sia ascrivibile all’ipotesi dell’errore scusabile, per la ricorrenza di contrasti giurisprudenziali, per l’incertezza del quadro normativo o per la complessità della situazione di fatto (Cons. Stato, Sez. VI, 30 agosto 2021, n. 6111; Sez. V, 9 ottobre 2013, n. 4968; Sez. VI, 14 novembre 2014, n. 5600).

8.1.3. In base a criteri di giudizio oramai consolidati, la colpevolezza dell’amministrazione può essere riconosciuta solo nelle ipotesi di violazioni commesse in un contesto di circostanze di fatto ed in un quadro di riferimento normativo, giuridico e fattuale tale da palesarne la negligenza e l’imperizia, cioè l’aver agito intenzionalmente o in spregio alle regole di correttezza, imparzialità e buona fede nell’assunzione del provvedimento viziato, mentre deve essere negata la responsabilità quando l’indagine conduce al riconoscimento di un errore scusabile per la sussistenza di contrasti giudiziari, per la incertezza del quadro normativo di riferimento, per la complessità della situazione di fatto (Consiglio di Stato Sez. VI, 28 giugno 2019, n. 4454)

8.2. All’esito del processo di primo grado, il T.a.r. per la Puglia ha escluso la responsabilità dell’amministrazione rilevando “*la insussistenza di alcun colpevole ritardo da parte dell’Amministrazione Regionale*”, tenendo espressamente conto “*della specifica complessità procedimentale*” nell’ambito della “*valutazione che il giudice è sollecitato a svolgere, [...] di natura relativistica*”.

8.2.1. Il T.a.r. ha dunque messo in risalto la “*...specificità complessità procedimentale (nella specie certamente sussistente anche per la obiettiva presenza di tre progetti adiacenti ad opera della stesa società)...*”.

8.3. La valutazione del giudice di primo grado della complessità in fatto del procedimento avviato risulta corretta in relazione alle risultanze processuali.

8.3.1. In primo luogo, dagli atti del processo è emersa la sussistenza di tre distinti progetti per la realizzazione di tre distinti aerogeneratori collegati al medesimo punto di connessione elettrica: tale circostanza fattuale, obiettivamente imputabile ad una scelta della società istante (che ha deciso di costruire i tre aerogeneratori ravvicinati e con un unico punto di connessione elettrica), ha comportato una complicazione del quadro valutativo e un successivo notevole rallentamento del procedimento amministrativo, ingenerato dalle interlocuzioni fra la regione Puglia e la provincia di Brindisi sulla natura unitaria o meno dell’impianto e, conseguentemente, sulla necessità o meno di sottoporlo a VIA o a procedimento di *screening*, a causa della peculiarità di fatto appena enucleata, e dall’avvenuta presentazione dell’istanza di sottoposizione a VIA da parte dell’impresa.

8.3.2. In secondo luogo, risulta parimenti accertato che la tempistica del procedimento sia stata influenzata dalla lacunosità della documentazione presentata dall’istante, che non ha certamente facilitato lo svolgimento di un ordinato e celere procedimento di rilascio dell’autorizzazione unica.

Anche questo assunto della motivazione si presenta corretto in fatto e in diritto, emergendo dagli scritti processuali e dalla

documentazione depositata quanto segue: la presentazione dell'istanza da parte del privato, in data 10 novembre 2009; la richiesta di “*consistente integrazione documentale*” a questi da parte della regione, in data 10 febbraio 2010; il deposito delle integrazioni da parte della società, in data 22 febbraio 2010; l'avvio del procedimento di autorizzazione unica comunicato da parte della regione, in data 1 marzo 2010; il deposito di ulteriore documentazione, ossia delle referenze bancarie, da parte della società, in data 16 giugno 2010; la richiesta di procedere all'avvio del procedimento di valutazione ambientale (nelle forme della VIA o dello *screening* di VIA) da parte della provincia di Brindisi, in data 18 giugno 2010; l'invio dell'istanza di sottoposizione a VIA di ciascuno dei tre progetti presentati da parte della società, in data 26 luglio 2010.

8.3.3. Il quadro fattuale così delineato nella sentenza di primo grado non viene scalfito dalle critiche rivolte con l'impugnazione.

8.3.4. All'esito delle reciproche difese delle parti la complessità fattuale non scompare, ma si enfatizza nel “rimpallo” di vicendevoli mancanze e responsabilità.

8.4. A quanto evidenziato dal giudice di primo grado in coerenza con le regole di giudizio affermate nel richiamato consolidato orientamento, circa la complessità in fatto della vicenda confluita nel procedimento amministrativo, si deve affiancare, inoltre, la complessità del quadro normativo in cui l'amministrazione è stata chiamata a muoversi (e risultante dagli scritti di entrambe le parti e messa particolarmente in risalto dalla difesa della regione nella sua memoria del 29 luglio 2022).

8.4.1. Risulta pacifico che, durante la pendenza del procedimento, si è verificata la sopravvenienza di cui all'art. 1-septies del d.l. 8 luglio 2010 n. 105, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 13 agosto 2010 n. 129 (che ha introdotto, per l'appunto, la disposizione ritenuta lesiva della posizione della società e ha introdotto una complicazione del quadro normativo fino ad allora vigente).

8.4.2. Parimenti, il celere svolgimento del procedimento amministrativo risulta essere stato ulteriormente rallentato dalla presenza della regolamentazione di settore costituita dal d.P.R. 23 aprile 1998, in base al quale il territorio dei Comuni di Brindisi, Carovigno, San Pietro Vernotico e Torchiarolo rientrava nell'area classificata ad elevato rischio di crisi ambientale, dove, a norma dell'art. 4 comma 7 della L.R. n. 11/2001 e s.m.i., le soglie di assoggettabilità a verifica di VIA devono essere abbattute del 30% (cfr. pag. 9 della memoria della regione Puglia del 29 luglio 2022).

A causa di questa normativa non contemplata né dalla società in fase di redazione e presentazione degli elaborati progettuali, né dalla regione durante l'istruttoria del procedimento si è ingenerata un'ulteriore interlocuzione in fase procedimentale (nota della società del 22 ottobre 2010 - nota della regione Puglia del 22 novembre 2010) e, conseguentemente, un ulteriore rallentamento.

9. Sebbene quanto sin qui nucleato risulta sufficiente a confermare la sentenza di primo grado, il Collegio rileva, altresì, che la domanda risarcitoria va respinta per l'insussistenza di un ulteriore elemento costitutivo della fattispecie.

9.1. La società appellante si duole della mancata percezione delle tariffe incentivanti collegate dalla normativa alla realizzazione e alla messa in esercizio di un impianto fotovoltaico, ma collega il realizzarsi di questo danno (almeno in base ad una delle due prospettazioni del danno) al mancato rilascio nei termini nei termini di legge dell'autorizzazione unica ambientale.

9.2. L'allegazione, così come costruita dalla parte che ha agito in giudizio, contiene un “salto logico” che incide sull'accertamento della responsabilità dell'amministrazione.

9.2.1. L'impresa correla infatti il “bene della vita” al solo conseguimento del titolo autorizzatorio, ma non risulta allegata (né, tanto meno, provata) la sicura o, quanto meno, l'altamente probabile spettanza delle tariffe incentivanti in ragione dell'avvenuto rilascio del provvedimento di autorizzazione unica.

9.3. Va considerato, infatti, che il riconoscimento della sovvenzione non è ancorato al solo possesso del titolo autorizzativo, ma prevede la necessaria costruzione e messa in esercizio dell'impianto.

9.3.1. In un precedente di questo Consiglio, in cui si è riconosciuta la spettanza del risarcimento del danno in una fattispecie concreta di danno c.d. da ritardo, l'imprenditore che ha agito in giudizio ha provato l'avvenuta realizzazione e messa in esercizio dell'impianto, prefigurando in tal modo che in caso di rilascio del titolo nei termini avrebbe potuto fruire della sovvenzione *illo tempore* prevista dalla legge e poi modificatasi nelle more della conclusione del procedimento (Cons. Stato, sez. IV, 14 luglio 2022 n. 5977).

9.3.2. Del verificarsi di questi necessari presupposti non v'è alcuna prova in atti.

9.4. Inoltre, va altresì rilevato come la normativa di riferimento applicabile *ratione temporis*, in caso di tempestiva conclusione del procedimento di autorizzazione unica, risulta essere, secondo le allegazioni dell'appellante, il d.m. del Ministero dello sviluppo economico del 19 febbraio 2007 (“*Criteri e modalità per incentivare la produzione di energia elettrica mediante conversione fotovoltaica della fonte solare, in attuazione dell'articolo 7 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387*”).

9.4.1. Questa disciplina, all'art. 4, commi 4, 5 e 6, prevede i seguenti requisiti oggettivi per la fruizione dei benefici:

“*Gli impianti fotovoltaici e i relativi componenti devono essere conformi alle norme tecniche richiamate nell'allegato 1 e devono essere realizzati con componenti di nuova costruzione o comunque non già impiegati in altri impianti.*”

*Gli impianti fotovoltaici devono ricadere tra le tipologie di cui all'art. 2, comma 1, lettere b1), b2) e b3).*

*Gli impianti fotovoltaici devono essere collegati alla rete elettrica o a piccole reti isolate. Ogni singolo impianto fotovoltaico dovrà essere caratterizzato da un unico punto di connessione alla rete elettrica, non condiviso con altri impianti fotovoltaici”.*

9.4.2. Anche della sussistenza di questi presupposti per il conseguimento delle tariffe incentivanti non vi è alcuna deduzione e alcuna prova.

9.5. Pur essendo acclarata la spettanza dell'autorizzazione unica, il Collegio evidenzia, quindi, che non risulta accertata la prospettiva spettanza delle tariffe, beneficio di cui si lamenta la perdita a causa del ritardo nella definizione del procedimento di autorizzazione unica.

10. Risulta inoltre privo di errori in fatto o in diritto il capo della sentenza di primo grado che, in linea con l'insegnamento giurisprudenziale consolidato (*ex multis*, Cons. Stato, Ad. plen., 23 marzo 2011 n. 3), evidenzia che la *“società istante [...] avrebbe fin da subito potuto incidere sulla tempistica del procedimento e [...] invece non solo non ha promosso il rimedio giurisdizionale avverso il silenzio nei confronti della Regione, ma ha anche omesso di compulsare gli altri enti intervenuti e, in particolare la Provincia di Brindisi la quale aveva più volte richiamato la obbligatorietà della verifica di assoggettabilità VIA per i singoli progetti”*.

10.1. Non ignora il Collegio che in altro precedente di questo Consiglio (Cons. Stato, sez. II, 9 dicembre 2021 n. 8205), la sollecitazione stragiudiziale alla conclusione del procedimento amministrativo è stata ritenuta di per sé sufficiente e idonea ad elidere qualsivoglia concorso di colpa della società asseritamente danneggiata.

10.2. Tuttavia, trattandosi di un apprezzamento in fatto, ancorché su vicenda in larga parte sovrapponibile alla presente, questa valutazione non vincola l'apprezzamento del Collegio che ha deciso la controversia in primo grado e che ha ritenuto, con motivazione adeguata, congrua e priva di vizi logici, di valutare diversamente l'efficienza causale della condotta del soggetto danneggiato, valorizzando la circostanza che la tempestiva proposizione della domanda avrebbe potuto far cessare definitivamente la situazione di inerzia procedimentale che si era venuta a creare, a differenza dell'invio di una semplice diffida.

11. In definitiva, dunque, il secondo motivo di appello va respinto.

12. La conferma della declaratoria di infondatezza comunque enunciata nella sentenza di primo grado e gravata dall'impresa appellante rende improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse il primo motivo di appello, finalizzato a censurare la statuizione di irricevibilità espressamente statuita dalla medesima sentenza.

13. In conclusione, per le motivazioni sin qui esposte l'appello va respinto e va confermata la sentenza di primo grado.

14. Le spese del presente grado di giudizio, regolamentate secondo l'ordinario criterio della soccombenza nei confronti della regione Puglia, controparte sostanziale del giudizio, sono liquidate in dispositivo tenuto conto dei parametri stabiliti dal regolamento 10 marzo 2014, n. 55, dei criteri di cui all'art. 26, comma 1, c.p.a., mentre si compensano nei confronti della provincia di Brindisi.

*(Omissis)*