

Autorizzazione allo scarico di bottini (liquami e fanghi provenienti da fosse settiche) presso un impianto di depurazione

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II 6 novembre 2023, n. 3278 - Spina Ambiente S.r.l. (avv. Tafuri) c. Sidra S.p.A. (avv. Berretta) ed a.

Ambiente - Autorizzazione allo scarico di bottini (liquami e fanghi provenienti da fosse settiche) presso un impianto di depurazione.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

La ricorrente ha chiesto il risarcimento del danno per i provvedimenti e l'operato illegittimo di Sidra S.p.A., di cui: a) alla nota n. 166 in data 3 gennaio 2017, con cui è stata respinta l'istanza della ricorrente in data 18 dicembre 2015, ribadita con ulteriore istanza in data 8/14 gennaio 2016, per il rilascio dell'autorizzazione allo scarico dei bottini presso l'impianto di Pantano d'Archi; b) al preavviso di rigetto n. 24928 del 7 dicembre 2016; c) al silenzio inizialmente serbato dalla Sidra S.p.A. in ordine alla predetta richiesta, anche tenuto conto del giudicato formatosi sulla sentenza del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana n. 112/2020 in data 15 gennaio-10 febbraio 2020.

Nel ricorso, per quanto in questa sede interessa, si rappresenta in fatto e in diritto quanto segue: a) la ricorrente è una società operante nel trattamento di rifiuti e Sidra S.p.A. è delegata a gestire il servizio idrico integrato, la fognatura e la depurazione delle acque reflue nell'ambito territoriale del Comune di Catania e dei Comuni limitrofi, utilizzando gli impianti siti in località Pantano d'Archi; b) con istanza n. 21388 del 18 dicembre 2015 la ricorrente ha chiesto l'autorizzazione per lo scarico dei bottini, ossia dei liquami e fanghi provenienti da fosse settiche, presso tale impianto di depurazione; c) l'istanza è rimasta priva di riscontro, malgrado l'istanza di altra impresa (Romano Espurghi), presentata appena il giorno prima, in data 17 dicembre 2015, fosse stata accolta senza riserve; d) la ricorrente ha sollecitato la risposta alla propria richiesta con nota in data 8/14 gennaio 2016; e) è stato incardinato giudizio ex art. 700 c.p.c. innanzi al Tribunale civile, che ha dichiarato il difetto di giurisdizione; f) è stato, quindi, proposto ricorso avverso il silenzio innanzi al T.A.R. di Catania e Sidra S.p.A. con nota n. 24928 del 7 dicembre 2016 ha comunicato il preavviso di rigetto e con nota n. 166 in data 3 gennaio 2017 ha respinto definitivamente la richiesta, dichiarando che il depuratore era antiquato e non più mantenuto e preconizzando squilibri ambientali; g) il provvedimento è stato impugnato con motivi aggiunti e il T.A.R. ha respinto l'istanza cautelare con ordinanza n. 177/2017 del 9 marzo 2017, che è stata però accolta in appello con ordinanza n. 354/2017 in data 12 maggio 2017; h) la ricorrente è stata, quindi, ammessa allo smaltimento dei reflui all'interno dell'impianto, sebbene per quantitativi inferiori rispetto a quanto richiesto; i) il T.A.R., con la sentenza n. 25/2018 in data 8 gennaio 2018, ha, però, dichiarato inammissibile il ricorso avverso il silenzio e respinto i motivi aggiunti; l) in data 15 novembre 2017 Sidra S.p.A. ha autorizzato allo scarico altra impresa, la quale aveva presentato domanda in data 25 ottobre/2 novembre 2017; m) la ricorrente ha interposto appello avverso la decisione di primo grado del Tribunale, che è stato accolto con sentenza n. 112/2020 in data 10 Febbraio 2020; n) nella decisione, adottata all'esito di adeguata istruttoria, il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana ha rilevato, in particolare, la violazione dei principi di imparzialità e buona amministrazione e degli ulteriori principi dell'azione amministrativa di cui alla legge n. 241/1990; o) Sidra S.p.A., d'altronde, aveva contemporaneamente autorizzato in favore di altre ditte smaltimenti identici, affermando, con nota n. 25147 del 12 dicembre 2016 - coeva al diniego nei confronti dell'istanza della ricorrente - che l'impianto era in condizione di accettare e trattare i rifiuti liquidi di cui ai codici CER 20.03.04 e 20.03.06, purché provenienti dall'ambito ottimale di Catania, e la Regione, con nota n. 3264 del 14 febbraio 2017, aveva precisato che l'impianto aveva una portata residua di 40.000 metri cubi al giorno e che il conferimento dei rifiuti liquidi incideva per 120 metri cubi al giorno (quantitativi irrilevanti rispetto alla capacità residua di trattamento dell'impianto); p) nel caso di specie il danno subito dalla ricorrente è diretta conseguenza del blocco procurato al sistema produttivo ed al mancato svolgimento dell'attività di impresa, con mancati guadagni di importo significativo e maggiori oneri operativi, per l'individuazione e quantificazione dei quali l'impresa ha allegato una perizia di parte; q) in particolare, con riferimento alle varie voci ivi specificate, nella perizia si quantificano i danni con decorrenza dall'1 gennaio 2016 (data di auspicato o verosimile rilascio dell'autorizzazione) sino al 31 maggio 2017 (data di conseguimento del titolo a seguito dell'ordinanza del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana), per un importo totale di € 136.500,00, per i distinti titoli e le singole voci di lucro cessante, danno emergente e perdita di chance derivanti sia dai mancati o minori guadagni ed opportunità lavorative sia dalle maggiori spese, oneri e costi conseguenti all'impossibilità o ridotta possibilità di esercitare e svolgere l'attività di impresa, oltre rivalutazione monetaria e interessi.

Sidra S.p.A. si è costituita in giudizio formulando le seguenti eccezioni e difese: a) il ricorso è inammissibile per violazione del principio di autosufficienza, posto che esso rinvia alla perizia di parte, la quale, comunque, non prova la



fondatezza della domanda; b) come affermato dalla Cassazione, occorre la prova, sia pure indiziaria, del danno patito, dovendosi escludere perdite e mancati guadagni puramente ipotetici; c) la ricorrente non ha chiarito quali somme sarebbero dovute a titolo di danno emergente e a titolo di lucro cessante, ovvero per perdita di chance; d) quanto ai maggiori costi, la ricorrente non ha prodotto documentazione contabile attestante gli oneri sostenuti e i calcoli operati sono ipotetici; e) per la determinazione del lucro cessante, la società ricorrente ha fatto menzione del margine di contribuzione medio, che si basa su valori astratti e ipotetici e non è idoneo a dimostrare la sussistenza del danno; f) in ogni caso, la ricorrente non ha prodotto documentazione contabile relativa al fatturato degli anni precedenti la richiesta, né ha fornito prova di aver dovuto rifiutare richieste di intervento, di aver inoltrato richieste allo scarico presso altri impianti per ovviare al diniego di Sidra S.p.A. o di essere stata esclusa dal mercato di riferimento; g) la perdita di chance costituisce un danno risarcibile, ma futuro, che necessita della prova di presupposti che si siano già verificati, perché la prognosi postuma non può fondarsi su mere supposizioni; h) non è stata, inoltre, fornita prova del nesso causale, che va dimostrato secondo il criterio del “più probabile che non”; i) in particolare, la società non ha dimostrato l’insussistenza di concause che possano essere state di per se stesse idonee a determinare il danno lamentato; l) analoghe considerazioni valgono in ordine all’elemento psicologico, avuto riguardo alla complessità della vicenda e anche dall’esito del giudizio di primo grado; m) in subordine, il Tribunale è, comunque, chiamato a fare applicazione dell’art. 30, terzo comma, c.p.a. per la determinazione del risarcimento dovuto.

Con memoria in data 1 settembre 2023 la società ricorrente, nel ribadire le proprie difese, ha osservato, in particolare, quanto segue: a) la prova dell’elemento psicologico risulta dalla decisione del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, che ha accertato la violazione dei principi di correttezza, trasparenza ed imparzialità di cui all’art. 97 Cost.; b) il ricorso è perfettamente autosufficiente, tantoché è stato anche quantificato l’importo del risarcimento spettante; c) prove negative o impossibili non potevano essere fornite, tenuto anche conto che l’attività d’impresa è iniziata il 16 settembre 2015 e poco dopo la ricorrente ha richiesto l’autorizzazione alla Sidra S.p.A.; d) la consulenza tecnica allegata, che costituisce parte integrante dell’atto difensivo, offre adeguata valutazione sul piano tecnico-contabile di ogni singola voce e fonte del danno; e) sono stati, quindi, prodotti riscontri contabili e occorre anche tener conto delle previsioni di cui agli artt. 1223 c.c. (in punto di verosimiglianza quanto alla prova del nesso causale), e 1226 c.c. (in punto di valutazione equitativa del danno, anche tramite apprezzamento delle presunzioni semplici di cui all’art. 2729 c.c.); f) il Tribunale, nel condannare al pagamento di somme a titolo risarcitorio a norma dell’art. 34 c.p.a., può, inoltre, stabilire i criteri in base ai quali l’Amministrazione dovrà provvedere, consentendo di recuperare, in fase d’istruttoria diretta alla determinazione dell’entità del danno, il cd. principio dispositivo con metodo acquisitivo, tenuto conto delle circostanze di fatto e dei principi di prova evidenziati dalla parte.

Con memoria in data 14 settembre 2023 Sidra S.p.A. ha ulteriormente precisato le proprie difese anche alla luce delle deduzioni avversarie.

In data 15 settembre 2023 la ricorrente ha depositato documentazione integrativa.

Nella pubblica udienza in data odierna la causa è stata trattenuta in decisione.

La domanda giudiziale non può essere accolta.

Il Collegio rileva, in primo luogo, la tardività, e conseguente inutilizzabilità, della produzione documentale di parte ricorrente in data 15 settembre 2023 (documenti contabili, partitari e fatture di vendita e di acquisto, integrativi della relazione tecnica precedentemente depositata).

Secondo il disposto dell’art. 73, primo comma, c.p.a., infatti, le parti possono produrre documenti fino a quaranta giorni liberi prima dell’udienza; inoltre, a norma dell’art. 54, primo comma, c.p.a., *“la presentazione tardiva di memorie o documenti può essere eccezionalmente autorizzata, su richiesta di parte, dal collegio, assicurando comunque il pieno rispetto del diritto delle controparti al contraddittorio su tali atti, qualora la produzione nel termine di legge sia risultata estremamente difficile”*.

Al riguardo, la giurisprudenza amministrativa ha precisato che *“i termini previsti dall’art. 73 comma 1, cod. proc. amm. per il deposito in giudizio di documenti (fino a quaranta giorni liberi prima dell’udienza) sono perentori e, in quanto tali, non possono essere superati neanche ove sussistesse accordo delle parti, essendo il deposito tardivo di memorie e documenti ammesso in via del tutto eccezionale nei soli casi di dimostrazione dell’estrema difficoltà di produrre l’atto nei termini di legge, siccome previsto dall’art. 54 comma 1, dello stesso cod. proc. amm.”* (Cons. Stato, Sez. IV, 15 febbraio 2013, n. 916; cfr., inoltre, Cons. Stato, Sez. III, 13 marzo 2015, n. 1335).

Nel caso di specie, la ricorrente ha depositato i documenti di cui si tratta oltre il termine di quaranta giorni liberi prima dell’udienza tenutasi in data 5 ottobre 2023 e non ha rappresentato circostanze eccezionali che possano giustificare la produzione tardiva, con particolare riferimento alla estrema difficoltà di procurarsi tempestivamente la disponibilità dei documenti medesimi.

In via generale, il Collegio osserva, poi, che l’azione di risarcimento per danni proposta dinanzi al giudice amministrativo soggiace pienamente al principio dell’onere della prova sancito dall’art. 2697 c.c..

Come affermato dalla giurisprudenza amministrativa, spetta, quindi, al danneggiato fornire in giudizio la prova di tutti gli elementi costitutivi della fattispecie risarcitoria, tra i quali la sussistenza di un nesso causale che colleghi la condotta commissiva o omissiva della Pubblica Amministrazione all’evento dannoso e l’effettività del danno di cui si invoca il



ristoro, con la conseguenza che ove la domanda di risarcimento manchi di tale necessaria prova essa non può che essere respinta. Ciò anche perché “nell’azione di responsabilità per danni il principio dispositivo dell’art. 2697, comma 1, cod. civ., opera con pienezza, senza il temperamento del metodo acquisitivo caratteristico dell’azione giurisdizionale di annullamento” (Cons. Stato, Sez. II, 27 agosto 2021, n. 6058).

Più in particolare, la giurisprudenza è consolidata nell’affermare la necessità della prova rigorosa della esistenza del danno da parte del danneggiato, avendo osservato (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 16 novembre 2022, n. 10092, che si richiama a Cons. Stato, Ad. plen., 23 aprile 2021, n. 7; 12 maggio 2017, n. 2), che: “a) in relazione al danno-conseguenza si pone la questione di individuare e quantificare i danni derivanti dalla lesione dell’interesse legittimo, e dunque di imputare all’evento dannoso causalmente correlato al fatto illecito, sul piano della causalità materiale, i pregiudizi patrimoniali da reintegrare per equivalente monetario, conseguenze “dirette e immediate” dell’evento sul piano della causalità giuridica;

b) il danno-conseguenza è disciplinato con carattere di generalità sia per la responsabilità da inadempimento contrattuale che da fatto illecito (in virtù dell’art. 2056 c.c.) dagli artt. 1223, 1226 e 1227 del codice civile;

c) una volta ricondotta la responsabilità della pubblica amministrazione per lesione di interessi legittimi al principio del *neminem laedere* positivizzato nell’art. 2043 cod. civ., deve escludersi che, nella individuazione e quantificazione del danno, possa operare il limite rappresentato dalla sua prevedibilità, invece operante solo per la responsabilità da inadempimento ex art. 1225 cod. civ., con l’eccezione del caso di dolo;

d) ai sensi dell’art. 1223 cod. civ., richiamato dall’art. 2056 cod. civ., il risarcimento del danno comprende la perdita subita dal creditore (danno emergente) e il mancato guadagno (lucro cessante) “in quanto ne siano conseguenza immediata e diretta”, con ciò dovendosi escludere il risarcimento di quei danni rispetto ai quali il fatto illecito non si pone in rapporto di necessità o regolarità causale, ma ne costituisce una semplice occasione non determinante del loro verificarsi;

e) in questo ambito, resta fermo l’onere di allegazione e prova da parte del danneggiato (artt. 63, comma 1, e 64, comma 1, c.p.a.), poiché nell’azione di responsabilità per danni il principio dispositivo sancito in generale dall’art. 2697, primo comma, c.c. opera con pienezza e non è temperato dal metodo acquisitivo proprio dell’azione di annullamento (ex art. 64, commi 1 e 3, c.p.a.);

f) la valutazione equitativa, ai sensi dell’art. 1226 c.c., è ammessa soltanto in presenza di situazione di impossibilità - o di estrema difficoltà - di una precisa prova sull’ammontare del danno;

g) le parti non possono sottrarsi all’onere probatorio e rimettere l’accertamento dei propri diritti all’attività del consulente tecnico d’ufficio;

h) la prova in ordine alla quantificazione del danno può essere raggiunta anche mediante presunzioni”.

Nel caso di specie, la ricorrente ha tempestivamente depositato, a sostegno della propria domanda, solo una relazione del consulente di parte, che, sulla base dell’esame dei “bilanci relativi agli esercizi dal 2016 al 2018, e sottostanti situazioni contabili”, ha individuato il danno patrimoniale nelle componenti dei “minori fatturati e conseguenti minori margini derivanti dalla perdita differenziale di clienti; minori fatturati e conseguenti minori margini derivanti dalle mancate opportunità di sviluppo che Spina Ambiente avrebbe potuto realizzare ove i servizi non fossero stati limitati dall’assenza dell’autorizzazione” e della “minore capacità di attrazione di nuovi committenti, nel periodo successivo alla concessione dell’autorizzazione Maggio 2017, per effetto della limitata possibilità ad espletare i servizi da parte di Spina Ambiente”. Tuttavia, la società non ha prodotto in giudizio i suddetti bilanci, che avrebbero consentito di verificare gli eventuali utili ordinariamente conseguiti dalla stessa nel periodo successivo al rilascio del provvedimento autorizzatorio e di apprezzare, quindi, tramite una prognosi postuma, il pregiudizio derivante dall’impossibilità di espandere l’attività a causa del diniego dell’autorizzazione.

A tal fine era, dunque, necessario acquisire i bilanci d’esercizio, essendo insufficiente la produzione di documenti (peraltro inutilizzabili, per quanto già osservato) concernenti il solo fatturato e i ricavi delle prestazioni di servizi. Né la ricorrente ha in altro modo documentato i costi ordinariamente sostenuti dall’impresa per lo svolgimento della propria attività (avendo prodotto esclusivamente le fatture di acquisto di prestazioni di terzi relative al periodo in cui, in mancanza di autorizzazione allo scarico, si è avvalsa di altre imprese per il conferimento dei reflui).

La società ricorrente, inoltre, non ha fornito riscontri oggettivi in ordine alla dedotta “perdita differenziale di clienti” ed alle “mancate opportunità di sviluppo” (quali, ad esempio, le richieste della clientela non evase in ragione della mancata autorizzazione da parte di Sidra S.p.A. o a causa della indisponibilità di imprese terze a svolgere il relativo servizio per conto della ricorrente) né ha offerto elementi probatori da cui inferire la situazione del mercato nella quale l’impresa avrebbe operato ove fosse stata tempestivamente autorizzata allo smaltimento dei reflui (va considerato, peraltro, che l’attività sociale è stata avviata nel settembre 2015 e soltanto dal 25 novembre 2015 l’impresa è stata iscritta all’Albo nazionale dei gestori ambientali, sicché il minor fatturato e la mancata acquisizione di nuove commesse nel periodo iniziale di esercizio dell’attività potrebbero anche, in ipotesi, essere dipesi dal limitato avviamento commerciale dell’impresa).

Non può venire in soccorso della ricorrente la valutazione equitativa del danno (ai sensi dell’art. 1226 c.c.), pure invocata in ricorso, che non esonera la parte che agisce in giudizio dal fornire elementi concreti, utili per la determinazione del

danno, non potendo farsi affidamento su ragionamenti del tutto ipotetici (cfr. Cass. civ., Sez. II, 20 maggio 2011, n. 11254) e potendo tale valutazione essere effettuata d'ufficio solo nell'ipotesi in cui sia obiettivamente impossibile per la parte fornire congrui ed idonei riscontri al riguardo (cfr. Cass. civ., Sez. VI, ord. 27 dicembre 2021, n. 41542).

Non risulta, in definitiva, adempiuto l'onere della prova, da parte della ricorrente, in ordine ai pretesi danni conseguenti al provvedimento illegittimo. Né tale onere può ritenersi assolto mediante la richiesta al Tribunale di disporre una consulenza tecnica per la stima dei pregiudizi economici subiti.

La consulenza tecnica d'ufficio, invero, attiene al piano della esatta quantificazione dei danni risarcibili e presuppone la dimostrazione dell'esistenza del danno, non potendo la stessa in alcun modo sopperire alle lacune probatorie, addebitabili alla parte, in ordine ad uno degli elementi costitutivi della domanda (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 2 maggio 2018, n. 2624).

Per quanto precede, il ricorso va respinto.

Le spese di lite possono essere compensate tenuto conto del concreto svolgimento della vicenda dalla quale la pretesa è scaturita.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Staccata di Catania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, lo respinge e compensa le spese processuali.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 5 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Daniele Burzichelli, Presidente

Gustavo Giovanni Rosario Cumin, Consigliere

Cristina Consoli, Referendario, Estensore

