

Escluso il risarcimento danni per illegittimo silenzio dell'Amministrazione in relazione alla modifica sostanziale di un impianto adibito a centro per la lavorazione e l'imballaggio di materia prima secondaria, trattamento e messa in riserva di rifiuti non pericolosi

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. IV 20 giugno 2024, n. 2287 - Burzichelli, pres.; Consoli, est. - Riu S.r.l. (avv.ti Rotigliano e Viola) c. Regione Siciliana ed a. (Avv. distr. Stato).

Sanità pubblica - Silenzio dell'Amministrazione in relazione alla modifica sostanziale di un impianto adibito a centro per la lavorazione e l'imballaggio di materia prima secondaria, trattamento e messa in riserva di rifiuti non pericolosi, stoccaggio di rifiuti pericolosi e trattamento di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), mediante le operazioni R3, R4 ed R13 - Risarcimento del danno - Esclusione.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato in data 1 giugno 2023 la ricorrente, chiedendo anche il risarcimento del danno, ha impugnato il silenzio dell'Amministrazione intimata sull'istanza n. 48198 presentata dalla società in data 14 novembre 2018 e formulata ai sensi dell'art. 208 del decreto legislativo n. 152/2006, in relazione alla modifica sostanziale di un impianto, sito in Contrada Fargione del Comune di Modica, nella Zona Industriale Modica-Pozzallo, adibito a centro per la lavorazione e l'imballaggio di materia prima secondaria, trattamento e messa in riserva di rifiuti non pericolosi, stoccaggio di rifiuti pericolosi e trattamento di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), mediante le operazioni R3, R4 ed R13 di cui all'allegato C del citato decreto legislativo.

Con sentenza n. 2702/2023 in data 15 settembre 2023 il Tribunale ha accolto la domanda avverso il silenzio. Quindi, la causa è stata rinviata alla pubblica udienza del 9 maggio 2024 per la definizione della domanda risarcitoria, in relazione alla quale la parte ricorrente, con memoria in data 8 aprile 2024, ha insistito per la condanna dell'Amministrazione al pagamento dell'indennizzo contemplato dall'art. 2-bis, comma 1-bis, della legge n. 241/1990.

Nel ricorso, per quanto in questa sede interessa, si rappresenta quanto segue: a) con nota del 14 novembre 2018, assunta in pari data al protocollo dell'Amministrazione resistente (n. 48198), la società ha chiesto di essere autorizzata ad apportare una modifica sostanziale dell'impianto in questione; b) con nota prot. n. 51844 del 6 dicembre 2018 l'Amministrazione ha richiesto delle integrazioni documentali, precisando, al contempo, che *“la procedura istruttoria avviata presso questo Ufficio ai sensi dell'art. 208 del D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii., comma 1, resta comunque sospesa in attesa del pronunciamento da parte del competente Servizio 1 VAS/VIA del Dipartimento Regionale dell'Ambiente in merito alla “Verifica di Assoggettabilità”*; c) con nota del 3 agosto 2018 (prot. D.R.A. n. 50991 dell'8 agosto 2018) e successive note di perfezionamento (prot. D.R.A. n. 55771 dell'8 agosto 2019 e n. 18995 dell'8 aprile 2020), la ricorrente ha presentato istanza di verifica di assoggettabilità a V.I.A. ex art. 19 del decreto legislativo n. 152/2006; d) con D.R.S. n. 11 del 19 gennaio 2022 il competente Dipartimento regionale ha disposto l'esclusione dalla V.I.A. ai sensi dell'art. 19, comma 7, del decreto legislativo n. 152/2006 ed ha reso parere positivo nell'ambito della valutazione di incidenza ambientale ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. n. 357/1997; e) venuta così meno la condizione di sospensione del procedimento, con nota del 29 aprile 2022 la ricorrente ha sollecitato la conclusione del procedimento amministrativo; f) l'Amministrazione è rimasta inerte, nonostante le diffide inviate dalla ricorrente in data 25 luglio 2022 e 24 febbraio 2023; g) il silenzio serbato dall'Amministrazione è illegittimo, considerato che – anche ad ammettere che il termine per il rilascio dell'autorizzazione resti sospeso nelle more della definizione della connessa valutazione di impatto ambientale – dal venir meno della causa di sospensione è decorso il termine di centocinquanta giorni per la conclusione del procedimento previsto dall'art. 208, comma 8, decreto legislativo n. 152/2006 (a norma del quale *“L'istruttoria si conclude entro centocinquanta giorni dalla presentazione della domanda di cui al comma 1 con il rilascio dell'autorizzazione unica o con il diniego motivato della stessa”*).

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

Il Collegio ritiene che la domanda di indennizzo ai sensi dell'art. 2-bis, comma 1-bis, legge n. 241/1990 non possa essere accolta.

Il citato art. 2-bis, comma 1-bis, legge n. 241/1990, introdotto dall'art. 28 decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, stabilisce che, *“Fatto salvo quanto previsto dal comma 1 e ad esclusione delle ipotesi di silenzio qualificato e dei concorsi pubblici, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento ad istanza di parte, per il quale sussiste l'obbligo di pronunziarsi, l'istante ha diritto di ottenere 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. In tal caso le somme corrisposte o da corrispondere a titolo di indennizzo sono detratte dal risarcimento”.

L'art. 28 decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, stabilisce quanto segue:

“1. La pubblica amministrazione procedente o, in caso di procedimenti in cui intervengono più amministrazioni, quella responsabile del ritardo e i soggetti di cui all'art. 1, comma 1-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento amministrativo iniziato ad istanza di parte, per il quale sussiste l'obbligo di pronunciarsi, con esclusione delle ipotesi di silenzio qualificato e dei concorsi pubblici, corrispondono all'interessato, a titolo di indennizzo per il mero ritardo, una somma pari a 30 euro per ogni giorno di ritardo con decorrenza dalla data di scadenza del termine del procedimento, comunque complessivamente non superiore a 2.000 euro.

2. Al fine di ottenere l'indennizzo, l'istante è tenuto ad azionare il potere sostitutivo previsto dall'art. 2, comma 9-bis, della legge n. 241 del 1990 nel termine perentorio di venti giorni dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento. Nel caso di procedimenti in cui intervengono più amministrazioni, l'interessato presenta istanza all'amministrazione procedente, che la trasmette tempestivamente al titolare del potere sostitutivo dell'amministrazione responsabile del ritardo. I soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, della medesima legge individuano a tal fine il responsabile del potere sostitutivo.

3. Nel caso in cui anche il titolare del potere sostitutivo non emani il provvedimento nel termine di cui all'articolo 2, comma 9-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241, o non liquidi l'indennizzo maturato fino alla data della medesima liquidazione, l'istante può proporre ricorso ai sensi dell'articolo 117 del codice del processo amministrativo di cui all'Allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e successive modificazioni, oppure, ricorrendone i presupposti, dell'articolo 118 dello stesso codice.

4. Nel giudizio di cui all'articolo 117 del codice di cui all'Allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e successive modificazioni, può proporsi, congiuntamente al ricorso avverso il silenzio, domanda per ottenere l'indennizzo. In tal caso, anche tale domanda è trattata con rito camerale e decisa con sentenza in forma semplificata.

5. Nei ricorsi di cui al comma 3, nonché nei giudizi di opposizione e in quelli di appello conseguenti, il contributo unificato è ridotto alla metà e confluisce nel capitolo di cui all'articolo 37, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e successive modificazioni.

6. Se il ricorso è dichiarato inammissibile o è respinto in relazione all'inammissibilità o alla manifesta infondatezza dell'istanza che ha dato avvio al procedimento, il giudice, con pronuncia immediatamente esecutiva, condanna il ricorrente a pagare in favore del resistente una somma da due volte a quattro volte il contributo unificato.

7. La pronuncia di condanna a carico dell'amministrazione è comunicata, a cura della Segreteria del giudice che l'ha pronunciata, alla Corte dei conti al fine del controllo di gestione sulla pubblica amministrazione, al Procuratore regionale della Corte dei Conti per le valutazioni di competenza, nonché al titolare dell'azione disciplinare verso i dipendenti pubblici interessati dal procedimento amministrativo.

8. Nella comunicazione di avvio del procedimento e nelle informazioni sul procedimento pubblicate ai sensi dell'articolo 35 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, è fatta menzione del diritto all'indennizzo, nonché delle modalità e dei termini per conseguirlo, e sono altresì indicati il soggetto cui è attribuito il potere sostitutivo e i termini a questo assegnati per la conclusione del procedimento.

9. All'articolo 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, dopo il comma 1 è inserito il seguente: "1-bis. Fatto salvo quanto previsto dal comma 1 e ad esclusione delle ipotesi di silenzio qualificato e dei concorsi pubblici, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento ad istanza di parte, per il quale sussiste l'obbligo di pronunciarsi, l'istante ha diritto di ottenere 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. In tal caso le somme corrisposte o da corrispondere a titolo di indennizzo sono detratte dal risarcimento”.

10. Le disposizioni del presente articolo si applicano, in via sperimentale e dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ai procedimenti amministrativi relativi all'avvio e all'esercizio dell'attività di impresa iniziati successivamente alla medesima data di entrata in vigore.

11. Gli oneri derivanti dall'applicazione del presente articolo restano a carico degli stanziamenti ordinari di bilancio di ciascuna amministrazione interessata.

12. Decorsi diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e sulla base del monitoraggio relativo alla sua applicazione, con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono stabiliti la conferma, la rimodulazione, anche con riguardo ai procedimenti amministrativi esclusi, o la cessazione delle disposizioni del presente articolo, nonché eventualmente il termine a decorrere dal quale le disposizioni ivi contenute sono applicate, anche gradualmente, ai procedimenti

amministrativi diversi da quelli individuati al comma 10 del presente articolo”.

Benché il comma 9 del riportato art. 28 decreto-legge n. 69/2013 abbia modificato, in via generale, l’art. 2-bis della legge n. 241/1990 con l’introduzione del comma 1-bis, va rilevato che, a norma del comma 12 del medesimo art. 28, l’istituto dell’indennizzo da ritardo deve ritenersi introdotto nell’ordinamento non “a regime”, bensì in via provvisoria, necessitando di apposita “conferma” normativa all’esito del monitoraggio sulla sua applicazione per un periodo di diciotto mesi.

L’istituto, dunque, nella sua attuale configurazione, ha una vigenza limitata ad un periodo di diciotto mesi dall’entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 69/2013 e rimanda per la sua stabilizzazione ad apposita disciplina da adottarsi mediante regolamento di delegificazione (art. 17, comma 2, l. n. 400/1988).

Del resto, anche l’art. 2-bis, comma 1-bis, legge n. 241/1990 (inserito dal decreto-legge n. 63/2013), che prevede l’istituto in via generale, stabilisce che *“l’istante ha diritto di ottenere 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”* (cfr., sui rapporti tra l’art. 2-bis, comma 1-bis, legge n. 241/1990 e l’art. 28 decreto-legge n. 63/2013, Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2022, n. 3625).

La norma, dunque, non sembra attribuire un diritto incondizionato all’indennizzo, rinviando ad altra legge o regolamento di delegificazione per la sua disciplina, la quale, come detto, è rinvenibile nell’art. 28 decreto-legge n. 63/2013, che ha regolamentato l’istituto solo in via sperimentale e temporanea.

In tal senso si è espresso T.A.R. Piemonte, Sez. II, 1 ottobre 2020, n. 583, secondo il quale *“la disposizione presenta carattere sperimentale per cui la sua vigenza è venuta meno non essendo stato attuato il disposto di cui al comma 12 (che così recita “Decorsi diciotto mesi dall’entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e sulla base del monitoraggio relativo alla sua applicazione, con regolamento emanato ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono stabiliti la conferma, la rimodulazione, anche con riguardo ai procedimenti amministrativi esclusi, o la cessazione delle disposizioni del presente articolo, nonché eventualmente il termine a decorrere dal quale le disposizioni ivi contenute sono applicate, anche gradualmente, ai procedimenti amministrativi diversi da quelli individuati al comma 10 del presente articolo”).”*.

Va, comunque, osservato che, anche a voler aderire all’orientamento di altra parte della giurisprudenza amministrativa che ammette la perdurante applicazione dell’istituto, anche al di fuori delle ipotesi previste dal menzionato art. 28 (cfr., ad esempio, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II quater, 3 ottobre 2019, n. 11517, richiamata dalla ricorrente), la domanda di indennizzo non può essere accolta, in mancanza dell’attivazione del potere sostitutivo nel prescritto termine perentorio di *“venti giorni dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento”* (art. 28, comma 2, cit.; cfr., sul necessario rispetto del termine perentorio, Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2022, n. 3625, cit.).

Invero, l’art. 208 decreto legislativo n. 152/2006, al comma 1, stabilisce che, *“Ove l’impianto debba essere sottoposto alla procedura di valutazione di impatto ambientale ai sensi della normativa vigente, alla domanda è altresì allegata la comunicazione del progetto all’autorità competente ai predetti fini; i termini di cui ai commi 3 e 8 restano sospesi fino all’acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale ai sensi della parte seconda del presente decreto”* (o, analogamente, come nel caso di specie, fino alla definizione del procedimento di verifica di assoggettabilità a V.I.A., ai sensi dell’art. 19 decreto legislativo n. 152/2006).

Il termine per la definizione del procedimento amministrativo per cui è causa (fissato, ai sensi del comma 8 dell’art. 208 decreto legislativo n. 152/2006, in centocinquanta giorni) deve, quindi, ritenersi sospeso fino all’adozione, in data 19 gennaio 2022, del D.R.S. n. 11 che ha disposto l’esclusione dalla V.I.A. ai sensi dell’art. 19, comma 7, del decreto legislativo n. 152/2006.

Ne deriva che, scaduto il termine di centocinquanta giorni per la definizione del procedimento (in data 18 giugno 2022), computato a decorrere dalla cessazione della causa di sospensione, la ricorrente avrebbe dovuto azionare il potere sostitutivo entro il successivo termine (perentorio) di venti giorni, non risultando utile, al fine del chiesto indennizzo, la diffida inviata all’Amministrazione (e all’organo titolare del potere sostitutivo), tardivamente, in data 25 luglio 2022 (così come non utile deve ritenersi la diffida del 29 aprile 2022, difettando, a quella data, il presupposto per l’esercizio del potere sostitutivo, ossia il completo decorso del termine per la conclusione del procedimento).

Per le ragioni esposte, la domanda giudiziale va respinta.

Le spese dell’intero giudizio – salvo quanto già liquidato con ordinanza del Collegio n. 1043/2024 in data 15 marzo 2024 in relazione alla fase della nomina del commissario “ad acta” – possono essere compensate tra le parti, tenuto conto della soccombenza reciproca.

Restano a carico dell’Amministrazione soccombente nel giudizio sul silenzio amministrativo gli oneri conseguenti all’insediamento del commissario “ad acta”.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Staccata di Catania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto: 1) respinge la domanda di condanna dell’Amministrazione intimata

al pagamento dell'indennizzo di cui all'art. 2-bis, comma 1-bis, della legge n. 241/1990; 2) compensa tra le parti le spese dell'intero giudizio; 3) pone a carico dell'Amministrazione resistente gli oneri conseguenti all'insediamento del commissario "ad acta".

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

(Omissis)

