

Ritardo nella conclusione del procedimento per la valutazione d'impatto ambientale di un impianto per la produzione di biometano e compost da rifiuti organici e diritto al risarcimento del danno (mancato conferimento della FORSU)

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II 7 febbraio 2025, n. 315 - Sicily Biomethan S.r.l. (avv.ti Messina e Loiacono) c. Assessorato del Territorio e dell'Ambiente della Regione Siciliana - Dipartimento dell'Ambiente ed a. (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Conclusione con esito negativo della procedura di valutazione d'impatto ambientale di un impianto per la produzione di biometano e compost da rifiuti organici - Ritardo nella conclusione del procedimento - Risarcimento del danno derivante dal mancato conferimento della FORSU - Sussiste.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Espone la ricorrente di aver avviato, con istanza prot. 35872 del 24 maggio 2019, il procedimento per ottenere il provvedimento autorizzatorio unico regionale (P.A.U.R.), ai sensi dell'art. 27-bis del D.lgs. n. 152 del 2006, per la realizzazione a Castelvetro, in contrada Airone, di uno stabilimento per la produzione di biometano e compost da rifiuti organici.

Con un primo ricorso n. 1883/2020 r.g., la Sicily Biomethan s.r.l. ha chiesto a questo Tribunale l'accertamento dell'illegittimità del silenzio serbato dall'Assessorato regionale del Territorio e dell'Ambiente sull'istanza citata. Nelle more di tale giudizio, il Dipartimento Regionale dell'Ambiente ha adottato il decreto 21 dicembre 2020 n. 309/GAB, con il quale ha dichiarato conclusa con esito negativo la procedura di valutazione d'impatto ambientale dell'impianto in parola, per i motivi espressi dalla Commissione Tecnica Specialistica nel parere n. 183 del 10 giugno 2020, ed in quello n. 348 del 29 ottobre 2020.

Con ricorso per motivi aggiunti la ricorrente ha quindi impugnato anche i predetti atti ed il Tribunale, con sentenza 23 dicembre 2021 n. 3584, ha dichiarato improcedibile il ricorso introduttivo e respinto i motivi aggiunti evidenziando, in estrema sintesi, che il decreto conclusivo del procedimento era atto plurimotivato e che la ricorrente non aveva contestato tutte le autonome ragioni giustificatrici di cui al (primo) parere della C.T.S. n. 183 del 10 giugno 2020.

La citata sentenza n. 3584/2021 è stata però riformata dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana con la sentenza n. 1230 del 28 novembre 2022, con la quale il Giudice d'Appello ha evidenziato, per un verso, che le criticità rilevate dall'Amministrazione con il parere del 10 giugno 2020 non vennero nuovamente sollevate con quello successivo del 29 ottobre 2020, sicché avrebbero dovuto essere considerate risolte piuttosto che riproposte in esito al procedimento. Per altro verso, il C.G.A.R.S. ha rilevato l'infondatezza degli ulteriori rilievi di cui al parere della C.T.S. n. 348 del 29 ottobre 2020, afferenti alla localizzazione dell'impianto ed alla mancanza del nulla osta della S.R.R. territorialmente competente.

In esito alla notifica della citata sentenza n. 1230/2022 del C.G.A.R.S., l'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente, con nota prot. n. 88520 in data 06.12.2022, manifestava la propria disponibilità alla definizione del procedimento. Trascorso qualche mese, e preso atto della perdurante inerzia dell'Amministrazione, la ricorrente provvedeva tuttavia ad avviare un nuovo giudizio (n. 253/2023 r.g.) dinanzi al C.G.A.R.S. per l'esecuzione del giudicato nascente dalla predetta sentenza n. 1230/2022 e, quindi, con il ricorso introduttivo del presente giudizio, notificato il 24 marzo 2023 e depositato il 3 aprile successivo, chiedeva il risarcimento dei danni asseritamente patiti in ragione dei provvedimenti annullati con la sentenza del Giudice d'Appello.

2. Tali danni, eventualmente da quantificare nella loro precisa consistenza con apposita CTU, afferirebbero:

- in primo luogo alla inosservanza dei termini perentori di conclusione del procedimento previsti dall'art. 27 bis del D.lgs. n. 152/2006, rispetto ai quali le intime Amministrazioni avrebbero accumulato un ritardo di 347 giorni;
- alla violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buon andamento delle Amministrazioni intime, mentre all'opposto la ricorrente avrebbe serbato una condotta diligente sollecitando in ogni modo la definizione del procedimento medesimo, anche con innumerevoli iniziative giurisdizionali a dispetto delle quali, a distanza di quasi quattro anni dalla presentazione dell'istanza e di oltre tre anni dalla convocazione della – già tardiva – Conferenza di Servizi, il procedimento di PAUR, non è stato ancora concluso, nonostante la citata sentenza n. 1230/2022 del C.G.A.R.S.

Nella vicenda all'esame, secondo la ricorrente, ricorrerebbero dunque tutti i presupposti per la condanna delle Amministrazioni intime al risarcimento del danno ingiusto subito dalla Sicily Biomethan S.r.l. in conseguenza dell'illegittimo esercizio dell'azione amministrativa, nonché al risarcimento del danno da ritardo, ai sensi dell'art.

2 bis della legge n. 241/1990.

La perdita economica complessiva, stimata dalla ricorrente sulla scorta di una perizia di parte, ammonterebbe ad € 166.670,83 per il danno emergente (di cui € 136.705,30 per costi di progettazione ed istruzione del progetto; € 3.297,53 per le spese sostenute per il mantenimento della struttura organizzativa deputata alla realizzazione del progetto; € 19.467,72 per le spese di assistenza e consulenza legale; € 6.500,00 per le spese di redazione della perizia riguardante la determinazione del danno ed € 700,00 per la stipula della proroga del contratto preliminare di compravendita relativo all'area *de qua*).

A questa cifra andrebbero aggiunti € 2.457.955,00 per l'incremento dei costi dei materiali e delle materie prime *medio tempore* verificatosi, ed € 490.952,47 per l'incremento del costo del danaro rispetto ai diversi tassi di interesse applicabili al momento in cui il procedimento avrebbe dovuto essere definito.

Conclusivamente, secondo la ricorrente, il danno emergente risarcibile ascenderebbe pertanto alla somma di € 3.115.578,30.

A tale cifra andrebbero aggiunti, poi, il danno da perdita di *chance* ed il lucro cessante, asseritamente patiti in ragione del mancato utile d'impresa ascrivibile alla condotta delle Amministrazioni intimate, che avrebbe ingiustamente impedito all'impianto *de quo* di entrare in funzione entro i termini programmati, ossia sin dal mese di gennaio 2021. Tali danni vengono quantificati in complessivi € 29.031.497,34.

Infine, secondo la ricorrente, il danno da ritardo andrebbe risarcito nella misura di € 100.000,00.

In definitiva ricorrente chiede per tanto la refusione della complessiva somma di € 32.247.075,33.

3. In data 04.04.2023 si è costituito in giudizio con memoria di stile l'Assessorato Territorio ed Ambiente della Regione Siciliana.

Successivamente con ricorso per motivi aggiunti, notificato il 13 novembre 2024 e depositato il 27 novembre successivo, parte ricorrente ha evidenziato che solo in seguito alla proposizione del giudizio di ottemperanza (n. 253/2023 r.g.) dinanzi al C.G.A.R.S., la Commissione Tecnico Specialistica rendeva il parere istruttorio n. 192 del 31.03.2023, esprimendo parere favorevole circa la compatibilità ambientale del progetto e, sulla scorta di tale parere, con D.A. n. 149/GAB del 20.04.2023, veniva espresso il giudizio positivo di compatibilità ambientale (V.I.A.), ex art. 25 del D.lgs. n. 152/2006.

Il Servizio 1 "Autorizzazioni e Valutazioni Ambientali" dell'ARTA, provvedeva quindi alla convocazione della conferenza di servizi finalizzata alla acquisizione degli ulteriori pareri endoprocedimentali propedeutici al rilascio dei titoli abilitativi necessari per la realizzazione e l'esercizio del progetto, con particolare riguardo all'Autorizzazione Integrata Ambientale ex art. 29-ter e all'Autorizzazione Unica ex art. 12, comma 3 del D.lgs. n. 387/2003.

Una prima riunione della conferenza, tenutasi in data 11.05.2023, portava all'acquisizione dei pareri favorevoli della Soprintendenza ai Beni Culturali ed Ambientali di Trapani, prot. n. 5526 del 09.05.2023, e del Dipartimento dell'Ambiente (prot. 33579 in data 11.05.2023), con riferimento alle emissioni in atmosfera; della nota prot. n. 11390 del 10.05.2023, dell'Autorità di Bacino recante parere di esclusione dell'Autorizzazione Idraulica Unica e della nota del Comune di Castelvetro, prot. n. 25075 del 05.05.2023, con la quale l'Ente comunale confermava il parere favorevole già reso in data 10.03.2020 in ordine alla compatibilità urbanistica dell'impianto.

In data 19.05.2023 si teneva un'ulteriore riunione della Conferenza di Servizi, nel corso della quale il Comune di Castelvetro rappresentava nuovamente di aver espresso, con nota prot. n. 27437 del 17 maggio 2023, indirizzata al Dipartimento Regionale dell'Ambiente, il proprio parere favorevole alla realizzazione dell'impianto per cui è causa attestandone nuovamente la conformità urbanistica, atteso che il progettato impianto ricade in aree individuate dal P.R.G. di Castelvetro come "Zone per impianto di discariche per sfabbricidi e rifiuti speciali" (TAV. 8.1- art. 58 N.T.A.), seppure nell'ambito di una più vasta zona classificata come Z.T.O. E 1.

In seno ad una successiva riunione della Conferenza tenutasi il 30.05.2023, il rappresentante del Dipartimento Regionale dell'Energia rendeva, quindi, "*parere favorevole al rilascio dell'Autorizzazione Unica, ex art. 12 co. 3 del D. Lgs. 387/2003 (...)*", precisando che "*Il provvedimento finale di Autorizzazione Unica, comunque verrà rilasciato entro trenta giorni dalla notifica del presente verbale*".

Dopo una serie di ulteriori sedute della conferenza, in data 29 settembre 2023 il Dipartimento Regionale Ambiente e Rifiuti comunicava l'avvenuta adozione dello schema di provvedimento di Autorizzazione Integrata Ambientale, recante però una serie di condizioni di esercizio afferenti alla esclusione dalla citata autorizzazione dei rifiuti riconducibili alla frazione organica dei rifiuti solidi urbani (cosiddetta FORSU), identificati con codice CER/EER 20.xx.xx, autorizzando, al contrario, i soli rifiuti speciali di cui ai codici CER/EER 02.xx.xx., con il D.D.G. n. 1181 del 03.10.2023 veniva rilasciata l'A.I.A. recante le predette, contestate, condizioni.

Il 9 ottobre 2023 si teneva la seduta conclusiva della conferenza di servizi, nell'ambito della quale la ricorrente contestava le limitazioni apposte alla rilasciata A.I.A., il Presidente comunicava la conclusione favorevole della conferenza e, da ultimo, con D.A. n. 385/GAB del 22.11.2023, emesso dall'Assessorato del Territorio e Ambiente della Regione Siciliana veniva rilasciato il P.A.U.R. per l'esercizio del progettato impianto, il quale richiamava e ricomprendeva la predetta A.I.A. 4. Per chiedere l'annullamento del D.A. n. 385/GAB del 22.11.2023 e del D.D.G. n. 1181 del 03.10.2023 è dunque insorta la ricorrente con ricorso n. 1878/2023 r.g., notificato il 29 novembre 2023 e depositato il successivo 11 dicembre. Tale ricorso è stato accolto dalla Sezione con la sentenza n. 1645 del 16 maggio 2024, con cui sono state ritenute fondate ed

assorbenti le doglianze dedotte, in sostanza, con tutti e tre i motivi di ricorso, con le quali parte ricorrente lamentava il vizio di motivazione dei provvedimenti impugnati.

Tanto premesso, con il ricorso per motivi aggiunti di cui all'epigrafe parte ricorrente ha evidenziato che con decreto assessoriale n. 221/GAB del 25.06.2024 le resistenti Amministrazioni hanno provveduto alla modifica dei provvedimenti in precedenza rilasciati, mediante espressa inclusione dei rifiuti riconducibili ai codici EER 20.xx.xx, ed ha quindi chiesto la refusione degli ulteriori danni, in tesi, patiti in ragione del perdurante illegittimo esercizio della funzione pubblica e dell'ulteriore ritardo registratosi nei termini di conclusione del procedimento, avendo la ricorrente dovuto posticipare di oltre sette mesi le opere di costruzione dell'impianto per cui è causa.

Tale ritardo avrebbe cagionato un (ulteriore) mancato guadagno pari ad € 1.840.000,00 derivante dal mancato conferimento della FORSU e di € 1.380.000,00 per la mancata produzione di biometano, a cui andrebbe sommato un ulteriore danno da mero ritardo quantificato in € 70.000,00.

Sicché in definitiva parte ricorrente chiede la refusione di ulteriori € 3.290.000.

5. In vista della discussione le parti hanno depositato ampia documentazione, con memoria del 17 dicembre 2024 parte ricorrente ha insistito per l'accoglimento del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti, e la causa è stata trattenuta in decisione in esito all'udienza pubblica del 17 gennaio 2025.

6. Il Collegio ritiene che il ricorso introduttivo sia infondato e vada respinto.

Nella vicenda all'esame non vi sono ragioni per discostarsi dal costante insegnamento della giurisprudenza amministrativa che, in materia di risarcimento del danno derivante da un provvedimento amministrativo illegittimo, evidenzia come il positivo scrutinio della pretesa risarcitoria presuppone, in uno con la riconosciuta illegittimità del provvedimento asseritamente lesivo, la sussistenza degli altri elementi costitutivi dell'illecito, ossia il nesso causale tra la condotta dell'Autorità ed il danno ingiusto, e l'imputabilità di questo ultimo all'Amministrazione perlomeno a titolo di colpa.

Pertanto, il danneggiato deve, ex art. 2697 c.c., provare tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda e, in particolare, 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) (cfr. in termini Consiglio di Stato, sez. II, 28 aprile 2021 n. 3414).

Il Giudice amministrativo, dunque, può affermare la responsabilità dell'Amministrazione per i danni conseguenti all'esercizio della funzione amministrativa, quando la violazione risulti commessa in un contesto di circostanze di fatto ed in un quadro di riferimento normativo tali da palesare la negligenza e l'imperizia dell'organo nell'assunzione del provvedimento viziato (cfr. per tutte Consiglio di Stato, sez. III, 24 maggio 2018, n. 3134).

Al contrario, tale responsabilità deve essere invece negata quando l'indagine presupposta conduce al riconoscimento dell'errore scusabile come, ad esempio, nel caso di contrasti giurisprudenziali, di incertezza del quadro normativo di riferimento o di particolare complessità della situazione di fatto.

7. Tanto premesso, il Collegio reputa che nella fattispecie all'esame difetti l'elemento soggettivo.

Questa Sezione, con la sentenza n. 1761 del 24 maggio 2024, ha già evidenziato che *“Quanto alla prova dell'elemento soggettivo, se per un orientamento il privato deve dimostrare anche la colpa dell'amministrazione (Cons. St., sez. VII, 27 marzo 2023, n. 3094), differente impostazione ritiene che possa ammettersi una presunzione di colpa in capo a quest'ultima, con la conseguenza che grava sull'amministrazione l'onere di dimostrare che l'illegittimità del provvedimento sia dipesa da un errore scusabile, a sua volta derivante da contrasti giurisprudenziali sull'interpretazione delle norme, dalla complessità dei fatti, dal comportamento delle parti del procedimento (Cons. St., sez. II, 20 giugno 2023, n. 6054) o anche dall'incertezza del quadro normativo di riferimento (Cons. St., sez. IV, 17 agosto 2023, n. 7793)”*, rilevando in sostanza, analogamente a quanto avvenuto nella presente fattispecie, che la difforme interpretazione resa dal TAR e dal Giudice d'Appello della medesima vicenda sia sintomatica di un procedimento amministrativo disciplinato da un complesso normativo di non facile interpretazione. *“Ciò porta ad escludere, alla luce della giurisprudenza citata, che il comportamento dell'amministrazione resistente possa essere rimproverabile a titolo di colpa. Con la conseguenza che risulta preclusa ogni valutazione in ordine agli ulteriori elementi costitutivi della responsabilità dell'amministrazione per danno da illegittimità provvedimento”* (Tar Palermo n. 1761/2024 cit.).

In altri termini il ricorso introduttivo non può essere accolto, atteso che il ricorrente non ha provato che i provvedimenti amministrativi annullati siano stati adottati dall'Amministrazione in violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona fede, né che detta violazione risulti grave e commessa in un contesto di circostanze di fatto e in un quadro di riferimento normativo e giuridico tali da palesare la negligenza e l'imperizia dell'organo nell'assunzione dei provvedimenti viziati.

In sostanza, alla luce di quanto esposto, non possono ritenersi violati da parte della resistente Amministrazione i canoni di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, né ad essa può essere imputato un comportamento negligente od omissivo.

8. Va rigettata anche la domanda con cui la ricorrente chiede, a mente dell'art. 2 bis della legge n. 241/1990, il risarcimento del danno da ritardo quantificato in euro 100.000.

Per giurisprudenza consolidata (tra le tante Consiglio di Stato, sez. IV, 12 novembre 2015, n. 5143 e sez. V, 4 agosto 2015, n. 3854), il danno da ritardo risarcibile non può essere presunto *juris et de jure*, quale effetto automatico del semplice

scorrere del tempo, ma è necessaria la verifica della sussistenza dei presupposti di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante) e oggettivo (ingiustizia del danno, nesso causale, prova del pregiudizio subito), richiesti per fondare la responsabilità ex art. 2043 c.c. (sulla natura aquiliana del danno da ritardo, si veda Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 23 aprile 2021, n. 7); del pari, si è raggiunta una piena concordanza di opinioni, in giurisprudenza, nell'affermare che sul piano delle conseguenze, il fatto lesivo deve essere collegato da un nesso di causalità ai pregiudizi patrimoniali o non patrimoniali lamentati; dal punto di vista dell'onere probatorio, il mero superamento del termine per la conclusione del procedimento non integra, inoltre, piena prova del danno. È stato affermato, in proposito, che ricorre la necessità che, ai fini dell'affermazione della responsabilità dell'Amministrazione per il ritardo e, più in generale, per la cattiva gestione del procedimento, il danneggiato provi: *i*) la violazione dei termini procedurali; *ii*) il dolo o la colpa dell'Amministrazione procedente; *iii*) il danno ingiusto, inteso come lesione dell'interesse legittimo al rispetto dei predetti termini; *iv*) il nesso di causalità materiale o strutturale; *v*) sul piano delle conseguenze, poi, il fatto lesivo deve essere collegato da un nesso di causalità ai pregiudizi patrimoniali o non patrimoniali lamentati.

Quindi, benché l'art. 2-bis della legge n. 241/1990 rafforzi la tutela risarcitoria del privato nei confronti della Pubblica Amministrazione, *“la domanda deve essere comunque ricondotta nell'alveo dell'art. 2043 c.c. per l'identificazione degli elementi costitutivi della responsabilità”* (Consiglio di Stato, sez. IV, 15 gennaio 2019, n. 358).

Tanto premesso, il Collegio osserva che nella vicenda all'esame non v'è dubbio, da un canto, che il procedimento abbia avuto un *iter* eccessivamente lungo e, dall'altro, che parte ricorrente abbia assolto all'onere di agire in giudizio per superare l'inerzia della P.A. ritenuta pregiudizievole per la conclusione del procedimento entro i tempi previsti dalla legge (cfr. C.G.A.R.S., 17 aprile 2024, n. 404), sicché astrattamente non potrebbe escludersi il diritto al risarcimento del danno da ritardo.

Senonché, nella fattispecie all'esame, il risarcimento di tale voce di danno non può essere accordato per la stessa ragione sulla scorta della quale è stata respinta la domanda di rifusione del danno derivante dai provvedimenti amministrativi annullati dal C.G.A.R.S., difettando l'elemento soggettivo della colpa in capo all'Amministrazione.

9. Il Collegio reputa invece fondata, nei termini di cui si dirà, la pretesa risarcitoria dedotta con il ricorso per motivi aggiunti.

Va osservato che, con la citata sentenza n. 1230/2022, il C.G.A.R.S. aveva in effetti sgombrato il campo da ogni dubbio in ordine alla legittimità della localizzazione dell'impianto progettato dalla ricorrente che, però, è stata posta nuovamente dall'Amministrazione regionale alla base della esclusione della frazione organica dei rifiuti solidi urbani dal novero di quelli conferibili nell'impianto medesimo, poi annullata dalla Sezione con la sentenza n. 1645 del 16 maggio 2024, non impugnata e passata in giudicato.

Con il citato provvedimento si è avuto modo di chiarire, infatti, che *“il Dipartimento Regionale dell'Acqua e dei Rifiuti ha ritenuto di limitare la tipologia di rifiuti riciclabili dall'impianto per cui è causa sulla scorta di considerazioni relative alla localizzazione di esso, analoghe a quelle già spese dall'Amministrazione nella determinazione negativa di V.I.A.”* e *“che le argomentazioni giuridiche poste dall'Amministrazione a fondamento di essi [i provvedimenti impugnati] sono identiche a quelle già stigmatizzate dal Giudice d'Appello”*, evidenziando in definitiva che *“la censura con la quale parte ricorrente lamenta il vizio di motivazione dei provvedimenti impugnati è fondata per la tranciante considerazione che gli stessi sono stati ancorati ad una disposizione (l'art. 17 della legge regionale n. 9/2010) pacificamente inapplicabile alla vicenda all'esame”*.

Sotto diverso profilo è stata, poi, sottolineata *“l'intrinseca contraddittorietà di un'autorizzazione all'avvio di un impianto di produzione di biometano e compost da rifiuti organici, al quale è stata però preclusa la possibilità di riciclare una parte della medesima frazione organica”*, rilevando che poiché *“l'impianto autorizzato è preordinato al trattamento dei rifiuti biodegradabili utilizzati per la produzione di energia rinnovabile sotto forma di biocarburante (biometano), utilizzando una biomassa, dunque una fonte rinnovabile, quale la frazione organica dei rifiuti solidi urbani, allora la preclusione all'utilizzo di una parte di tale frazione organica al fine di alimentare l'impianto avrebbe richiesto da parte delle resistenti Amministrazioni un sforzo argomentativo maggiore”* ed, infine, che *“la preclusione all'utilizzo di una parte delle biomasse (se si vuole del carburante) necessarie a far funzionare al meglio l'impianto autorizzato, si pone a giudizio della Sezione in evidente antitesi con l'autorizzazione in parola, ed avrebbe pertanto richiesto come rilevato dalla ricorrente un supporto motivazionale maggiore atto a chiarire, codice per codice, per quali ragioni non è stato autorizzato il loro conferimento”*.

Ciò posto, il Collegio reputa evidente il nesso etiologico tra il comportamento della resistente Amministrazione regionale ed il danno lamentato dalla ditta ricorrente. Non vi è alcun dubbio, infatti, che i danni subiti dalla Sicily Biomethan, nel periodo tra l'adozione del PAUR di cui al DDG n. 385 del 22.11.2023, annullato dalla Sezione, ed il successivo PAUR di cui al decreto assessoriale n. 221/GAB del 25.06.2024 sono stati colpevolmente causati dalla mancata e non scusabile considerazione, da parte dell'Assessorato Territorio e Ambiente della Regione Siciliana, delle citate, chiare, statuizioni di cui alla sentenza del C.G.A.R.S. n. 1230/2022.

Quanto all'elemento soggettivo, in ragione di quanto detto e di quanto emerge dalla documentazione versata in atti, appare evidente la colpevole negligenza della resistente Amministrazione che, come detto, ha illegittimamente limitato la tipologia di rifiuti riciclabili dall'impianto per cui è causa sulla scorta di considerazioni relative alla localizzazione di

esso, analoghe a quelle già spese in precedenza e stigmatizzate dal Giudice d'Appello.

In ogni caso, il necessario coefficiente psicologico si evince proprio dall'evoluzione complessiva della vicenda, cui non è indifferente il notevole lasso di tempo intercorso tra l'istanza della ricorrente e l'emissione del nulla osta da parte dell'Amministrazione, che ha rivisto la propria posizione soltanto dopo la citata sentenza di questo Tribunale Amministrativo n. 1645 del 16 maggio 2024.

10. Venendo ai profili risarcitori il Collegio, ritiene adeguata la documentazione esibita dalla parte ricorrente ai fini della dimostrazione del danno derivante dal mancato conferimento della FORSU per sette mesi, quantificato nella misura di euro 1.840.000.

La difesa della ricorrente ha infatti versato in atti il contratto preliminare stipulato con la ditta Traina S.r.l. (pagg. 18-22 dell'allegato 015 del deposito originale, rubricato "*integrazione documentale 20.03.2020*"). Va osservato come tale contratto fosse valido ed efficace nel periodo tra l'adozione del PAUR di cui al DDG n. 385 del 22.11.2023, annullato dalla Sezione, ed il successivo PAUR di cui al decreto assessoriale n. 221/GAB del 25.06.2024, stante che esso venne sottoscritto il 5 luglio 2019, che a mente dell'art. 4 del contratto medesimo era stato stipulato "*per una durata di 36 mesi a far data dalla sua sottoscrizione*", che il conferitore aveva acconsentito "*...sin da ora ad un rinnovo per un ulteriore periodo di 24 mesi, nel caso in cui il Gestore, allo scadere del primo termine, non abbia ancora ultimato e messo in esercizio la Centrale*", e che "*Il contratto definitivo per il conferimento della FORSU, fermo l'impegno del Conferitore di mantenere invariati gli elementi contrattuali qui già concordati, ovvero prezzo del servizio, quantitativo annuo del conferimento e penali, verrà stipulato all'ottenimento da parte del Gestore del documento autorizzativo per la realizzazione della Centrale e avrà una durata non inferiore a 72 mesi, dalla data della nuova stipula*".

Ciò posto, va evidenziato che i contraenti avevano stabilito altresì (art. 3) che il conferitore avrebbe corrisposto alla ricorrente il prezzo di euro 80 a tonnellata di FORSU, inoltre vincolandosi (art. 5) a conferire 40.000 tonnellate annue di FORSU presso l'impianto per cui è causa.

Anche a non considerare dunque che, come dichiarato a pag. 2 della perizia di stima dei danni versata in atti dalla ricorrente (cfr. allegato 015 del deposito documentale del 27 novembre 2024), con successivo contratto preliminare del 16.06.2020, i contraenti avevano concordato, alle medesime condizioni economiche, il conferimento di ulteriori 10.000 t/anno di FORSU, il Collegio reputa congrua la valutazione con cui il perito di parte ha stimato in 23.000 tonnellate la FORSU che avrebbe potuto essere conferita nell'impianto della ricorrente per il periodo di sette mesi e quattro giorni (cfr. $40.000/12 \times 7 = 23.333$), corrente tra l'adozione del PAUR di cui al DDG n. 385 del 22.11.2023, annullato dalla Sezione, ed il successivo PAUR di cui al decreto assessoriale n. 221/GAB del 25.06.2024. Sicché al prezzo convenuto di 80 euro a tonnellata il mancato guadagno della ricorrente ascende, in effetti, ad euro 1.840.000,00 di cui va disposta la refusione.

10.1. Il Collegio ritiene, invece, di non potere accogliere l'ulteriore domanda di risarcimento del danno - quantificato in € 1.380.000,00 - derivante dalla mancata produzione di biometano nel medesimo periodo.

Giova specificare, in ordine ai principi che governano la materia di risarcimento del danno derivante da un provvedimento amministrativo illegittimo (sommariamente esposti ai paragrafi 6. e 7.) che con riguardo all'elemento oggettivo, sul piano probatorio, l'accoglimento della pretesa risarcitoria presuppone l'accertamento del nesso di causalità tra la condotta e l'evento lesivo, secondo il criterio della cosiddetta "*causalità materiale*", che impone "*di procedere ad un giudizio controfattuale, volto a stabilire se, eliminando nell'illecito commissivo, o aggiungendo nell'illecito omissivo, quella determinata condotta, l'evento si sarebbe ugualmente verificato, occorrendo, una volta risolto positivamente siffatto scrutinio, un secondo accertamento preordinato a verificare, con un giudizio di prognosi ex ante, l'esistenza di condotte idonee – secondo il criterio del "più probabile che non" – a cagionare o evitare quel determinato evento. Sicché l'esito positivo del predetto giudizio – riconducibile alla teoria della causalità adeguata – accerta definitivamente l'efficienza causale dell'atto illegittimo rispetto all'evento di danno, che va esclusa qualora emergano fatti o circostanze che abbiano reso da sole impossibili il perseguimento del bene della vita determinando autonomamente l'effetto lesivo* (Cons. Stato, VI, 29 maggio 2014, n. 2792; Consiglio di Stato, Sez. V, 9 luglio 2019, n. 4790) (C.G.A.R.S., 31.10.2024, n. 858)

Tanto premesso, venendo alla fattispecie all'esame, il Collegio ritiene che il giudizio controfattuale evocato dalla giurisprudenza dia esito negativo. Anche a non considerare la variabilità dei prezzi del gas, sul punto appare infatti dirimente il rilievo per cui difetta la prova che l'impianto, se autorizzato, sarebbe stato immediatamente operativo ed in condizione di produrre biometano idoneo ad essere immesso sul mercato, tantomeno nella quantità ipotizzata dalla perizia di parte.

10.2. Quanto infine alla domanda di refusione del danno da ritardo patito dalla ricorrente nel medesimo periodo tra l'adozione del PAUR di cui al DDG n. 385 del 22.11.2023, ed il successivo PAUR di cui al decreto assessoriale n. 221/GAB del 25.06.2024, il Collegio, sulla scorta di quanto già rilevato sul punto al paragrafo 8., ritiene che sussistano tutti i presupposti per la refusione di tale voce risarcitoria. La domanda di liquidazione del danno in questione va dunque accolta e, accedendo ad una valutazione equitativa di esso, si ritiene di liquidarlo nella misura del 30% di quanto richiesto e dunque nell'importo di euro 21.000,00.

11. In conclusione alla luce di quanto esposto il ricorso introduttivo va respinto, mentre il ricorso per motivi aggiunti va accolto nei termini indicati in motivazione, disponendo che l'Assessorato Territorio e Ambiente della Regione Siciliana provveda alla refusione del danno patito dalla ricorrente nella misura di euro 1.861.000,00.

11.1. Poiché il risarcimento, come sopra determinato, assolve ad una funzione di reintegrazione della perdita subita dal patrimonio della ricorrente, sul predetto importo andrà calcolata la rivalutazione monetaria pro quota secondo indice ISTAT (trattandosi di periodo inferiore all'anno), dal 22.11.2023, data di adozione del PAUR di cui al DDG n. 385, che illegittimamente limitava la tipologia di rifiuti riciclabili dall'impianto per cui è causa, fino al 25.06.2024, data di adozione del successivo PAUR di cui al decreto assessoriale n. 221/GAB; sulla somma così rivalutata si computeranno gli interessi legali, calcolati dalla data di deposito della presente decisione fino al soddisfo.

12. Le spese seguono, come di regola, la soccombenza e nella misura indicata in dispositivo vanno poste a carico dell'Assessorato Territorio e Ambiente della Regione Siciliana, mentre sussistono giuste ragioni per disporre la compensazione nei confronti della Presidenza della Regione Siciliana, cui non sono direttamente riferibili i provvedimenti e le condotte che hanno dato luogo al risarcimento del danno.

13. Da ultimo va disposta la trasmissione della presente sentenza alla Procura presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti della Regione Siciliana, per i profili di eventuale competenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così provvede:

- rigetta il ricorso introduttivo;
- accoglie nei limiti indicati in motivazione il ricorso per motivi aggiunti e, per l'effetto, condanna l'Assessorato Territorio e Ambiente della Regione Siciliana alla refusione del danno patito dalla ricorrente nella misura di euro 1.861.000,00, oltre rivalutazione ed interessi, come indicato in motivazione;
- condanna l'Assessorato Territorio e Ambiente della Regione Siciliana, al pagamento in favore della ditta ricorrente delle spese di lite, che liquida nella misura di euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre oneri di legge e refusione del contributo unificato, se versato;
- spese compensate nei confronti della Presidenza della Regione Siciliana.

Dispone che, a cura della Segreteria di questo Tribunale, la presente sentenza venga trasmessa alla Procura presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti della Regione Siciliana, per quanto di eventuale competenza.

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

(Omissis)