

# Sospensione dell'autorizzazione per la costruzione e gestione di un impianto di produzione di energia elettrica e calore da biogas derivante da reflui zootecnici e biomasse agricole

Cons. Stato, Sez. IV 23 luglio 2025, n. 6538 - Neri, pres.; Furno, est. - Società Agricola Chiari 1 Agroenergia s.r.l. (avv.ti Lattanzi, Onofri) c. Provincia di Brescia (avv.ti Poli, Rizzardi).

**Ambiente - Costruzione e gestione di un impianto di produzione di energia elettrica e calore da biogas derivante da reflui zootecnici e biomasse agricole - Sospensione dell'autorizzazione per inosservanza di alcune prescrizioni.**

(Omissis)

FATTO

La società agricola Chiari 1 Agroenergia s.r.l. è stata autorizzata dalla Provincia di Brescia, con atto dirigenziale n. 2056, del 6 giugno 2013, adottato ai sensi dell'art. 12, del d. lgs. 387/2003, alla costruzione e gestione di un impianto di produzione di energia elettrica e calore da biogas derivante da reflui zootecnici e biomasse agricole, da realizzarsi nel Comune di Chiari.

Con successivo provvedimento n. 3844, del 22 dicembre 2017, la Provincia ha disposto, ai sensi dell'art. 21 quater, L. 241/90, la sospensione della predetta autorizzazione, avendo accertato l'inosservanza da parte della società di alcune prescrizioni vincolanti apposte al titolo autorizzatorio e altre criticità afferenti alla gestione dell'impianto.

A fondamento del provvedimento di sospensione sono state, in particolare, addotte le seguenti motivazioni:

(i) la violazione, accertata dalla polizia municipale in occasione di un sopralluogo eseguito il 1 dicembre 2017, dell'orario di ingresso nel sito dei mezzi pesanti per lo scarico delle matrici, fissato nel titolo autorizzatorio entro le ore 8:00, e invece avvenuto alle ore 8:50;

(ii) la violazione del divieto di realizzare strutture per lo stoccaggio temporaneo della pollina in ingresso e dell'obbligo di conferirla direttamente nel Beton Bunker e che presso una delle platee poste nell'area del Biogas era depositata una congrua quantità di pollina fumante, con conseguente emersione anche di problematiche di natura odorigena, già segnalate dall'amministrazione comunale;

(iii) la mancata ultimazione, prima della messa in esercizio dell'impianto, dell'accesso alla S.P. 61 secondo le prescrizioni impartite dalla Provincia con specifico provvedimento e, in particolare, la mancata realizzazione, nonostante le diffide emesse dalla Provincia in data 15 marzo 2017 e 27 marzo 2017, dei segnalatori modulari di curva muniti di luci sequenziali e delle barriere stradali;

(iv) la mancata bonifica acustica del sito secondo le indicazioni impartite dal Comune di Chiari con diffida del 5 dicembre 2017;

(v) l'avvenuta revoca del certificato di prevenzione incendi da parte del Comando provinciale dei Vigili del Fuoco a seguito del sopralluogo eseguito il 19 dicembre 2017, nel corso del quale era stato accertato che alcune delle opere riportate nel progetto erano state realizzate in difformità da quanto approvato, con particolare riferimento ad alcuni dispositivi di sicurezza che risultavano disattivati (soffiante e torcia di emergenza), alle manichette dell'impianto antincendio, che non risultavano prontamente utilizzabili, e alla mancanza di sufficiente personale addestrato.

Nel provvedimento in esame, la Provincia ha precisato che la sospensione del titolo autorizzatorio sarebbe rimasta efficace *“fino a quanto non verrà ottemperato agli adempimenti previsti in attuazione dell'Autorizzazione Unica vigente, rispetto agli ordini e diffide sopraccitate impartite dalle Autorità Pubbliche”*.

Nelle settimane successive, la società ha formulato tre distinte istanze di revoca del provvedimento di sospensione (nelle date 29 dicembre 2017, 28 dicembre 2017 e 27 gennaio 2018), allegando di aver integralmente ottemperato alle prescrizioni, e comunque di aver risolto tutte le criticità rilevate dall'amministrazione.

La Provincia ha, nondimeno, respinto tutte le predette istanze con atti rispettivamente del 9 gennaio 2018, 20 gennaio 2018 e 13 febbraio 2018, rilevando, in particolare, che:

i) quanto alla pollina, le osservazioni presentate dall'interessata dopo il provvedimento di sospensione confermavano che il conferimento di detta matrice nell'impianto non veniva effettuato direttamente, come prescritto nel titolo autorizzativo, ma previo stoccaggio temporaneo presso la platea sita nelle immediate vicinanze del Beton Bunker, con il conseguente permanere delle problematiche di carattere odorigeno correlate alla presenza nella pollina di consistenti concentrazioni di ammoniaca e di acido urico;

ii) in relazione alla realizzazione dell'accesso alla S.P. 61, la società non aveva ottemperato puntualmente alle prescrizioni relative alla realizzazione delle barriere stradali (guard rail) e dei segnalatori modulari di curva;

iii) quanto al Certificato di Prevenzione Incendi, il Comando provinciale dei VV.FF. aveva comunicato in data 8 gennaio

2018 che il procedimento di rilascio del nuovo C.P.I. era ancora in corso, avendo l'interessata ottemperato soltanto di recente ad alcune integrazioni istruttorie richieste dal Comando, ancora all'esame dell'Ufficio;

- in relazione alle molestie acustiche, la società non aveva ancora realizzato alcun intervento di bonifica acustica.

Con successivo atto dirigenziale n. 1254, del 20 aprile 2018, la Provincia ha revocato la sospensione dell'autorizzazione (confermando soltanto il divieto dell'uso della pollina), avendo accertato l'avvenuta risoluzione di tutte le problematiche insorte, inclusa, da ultimo, quella relativa alla presentazione del progetto di realizzazione degli interventi di bonifica acustica, a seguito della SCIA depositata in Comune in data 16 marzo 2018 (e comunicata alla Provincia il 23 marzo 2018).

In tale contesto, nel mese di marzo 2020, il GSE ha provveduto a recuperare le tariffe incentivanti erogate alla società nel periodo 22 dicembre 2017 – 20 aprile 2018, per un importo di € 285.658,35.

In data 21 aprile 2018, la società, essendo ancora nei termini, ha impugnato con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica sia il provvedimento di sospensione del 22 dicembre 2017, sia i successivi tre dinieghi di revoca della sospensione del 29 dicembre 2017, 28 dicembre 2017 e 27 gennaio 2018.

Con d.P.R. del 19 dicembre 2019, il ricorso straordinario è stato dichiarato inammissibile per carenza originaria di interesse a ricorrere, su conforme parere n. 2009/2018 reso dal Consiglio di Stato, in base alla considerazione che, già prima della proposizione del ricorso straordinario, la Provincia aveva provveduto in autotutela a revocare il provvedimento di sospensione, facendo cessare in tal modo, sia pure *ex nunc*, l'interesse della ricorrente ad ottenerne l'annullamento; ad avviso del parere del Consiglio di Stato, l'interesse di natura economica dedotto dalla ricorrente a conservare gli incentivi GSE avrebbe potuto essere astrattamente tutelato in sede risarcitoria, ma dinanzi al giudice munito di giurisdizione, non essendo l'azione risarcitoria azionabile con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Tanto premesso, la società ha proposto ricorso al T.a.r. al fine di ottenere la condanna della Provincia di Brescia, ai sensi dell'art. 30, comma 2, c.p.a., al risarcimento di tutti i danni asseritamente sofferti per effetto dei predetti provvedimenti di sospensione della predetta autorizzazione adottato dalla Provincia di Brescia.

I danni sono stati quantificati dalla società nell'importo di € 285.658,35 (o in quell'altra somma eventualmente ritenuta di giustizia), corrispondente alla somma degli incentivi GSE percepiti dalla società nel periodo oggetto di sospensione (nel quale essa non ha mai interrotto effettivamente la produzione di energia) e oggetto di recupero forzoso da parte del Gestore dei servizi energetici nel marzo 2020, in quanto erogati in un periodo in cui la beneficiaria, a causa della sospensione del titolo autorizzatorio, aveva prodotto energia in assenza della necessaria abilitazione.

Il T.a.r., con la sentenza 26 gennaio 2023, n. 76, ha respinto il ricorso.

La società ha proposto appello per i motivi riportati nella parte in diritto.

Nel giudizio di appello si è costituita la Provincia di Brescia, chiedendo di dichiarare l'infondatezza del gravame.

All'udienza del 15 maggio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

Con il primo mezzo di gravame la società deduce l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui non avrebbe rilevato la violazione, da parte del provvedimento di sospensione impugnato con il ricorso di primo grado, degli artt. 21 *quater* e 21 *nonies*, L. 241/90, dal momento che il provvedimento di sospensione dell'autorizzazione unica è stato adottato oltre il termine di 18 mesi dal rilascio dell'autorizzazione medesima, in violazione del menzionato art. 21 *quater*, L. 241/90, secondo cui "La sospensione non può comunque essere disposta o perdurare oltre i termini per l'esercizio del potere di annullamento di cui all'articolo 21-*nonies*".

Con un secondo mezzo di gravame, la società appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui non avrebbe rilevato la violazione, da parte del provvedimento di sospensione impugnato con il ricorso di primo grado, sotto ulteriori profili, dell'art. 21-*quater*, comma 2, della L. n. 241/1990.

Premette, al riguardo, l'appellante che l'art. 21-*quater*, comma 2, della L. n. 241/1990, condiziona l'esercizio del potere di sospensione degli atti amministrativi alla sussistenza del triplice presupposto (i) delle "gravi ragioni", (ii) della limitazione della sospensione al "tempo strettamente necessario" e (iii) della esplicita indicazione nell'atto del "termine della sospensione".

Tanto premesso, assume l'appellante che la prescrizione di tale terzo e ultimo requisito è comunemente intesa nel senso che, al potere di natura cautelare consistente nella sospensione degli effetti dell'atto amministrativo, si accompagna "la necessità della prefissione di un termine che salvaguardi l'esigenza di certezza della posizione giuridica della parte, restando così scongiurato il rischio di una illegittima sospensione *sine die*".

Nondimeno, argomenta ulteriormente l'appellante, poiché nei provvedimenti impugnati manca una data di durata della sospensione, essi sarebbero illegittimi anche sotto tale profilo.

I motivi esposti, che possono essere esaminati congiuntamente per ragioni di connessione, sono infondati.

In via preliminare, ricorda il Collegio che il giudice, in base al principio *iura novit curia*, ha il potere di qualificare giuridicamente l'azione e di attribuire il provvedimento dedotto in giudizio un *nomen iuris* diverso da quello indicato dalle parti (*dona mihi factum dabo tibi ius*).

Da ciò discende il potere del giudice amministrativo di valutare gli atti sottoposti al suo giudizio sulla base di elementi sostanziali a prescindere dal relativo *nomen iuris* (cfr. Consiglio di Stato, Sezione VI, 19 maggio 2023, n. 4987).

In applicazione di tale consolidato orientamento giurisprudenziale, reputa il Collegio che il provvedimento n. 3844, del 22 dicembre 2017, adottato dalla Provincia, nominalmente identificato quale provvedimento di sospensione ai sensi dell'art. 21 quater L. 241/90, debba essere riqualficato come provvedimento di decadenza risolutivamente condizionato al ripristino degli impegni assunti.

Come chiarito dall'Adunanza plenaria 11 settembre 2020, n. 18, la decadenza, intesa quale vicenda pubblicistica estintiva, *ex tunc* (o in alcuni casi *ex nunc*), di una posizione giuridica di vantaggio (c.d. beneficio), è istituto che, pur presentando tratti comuni col più ampio *genus* dell'autotutela, ne deve essere opportunamente differenziato, caratterizzandosi specificatamente:

- a) per l'espressa e specifica previsione, da parte della legge, non sussistendo, in materia di decadenza, una norma generale quale quelle prevista dall'art. 21 *nonies* della legge 241/90 che ne disciplini presupposti, condizioni ed effetti;
- b) per la tipologia del vizio, more solito individuato nella falsità o non veridicità degli stati e delle condizioni dichiarate dall'istante, o nella violazione di prescrizioni amministrative ritenute essenziali per il perdurante godimento dei benefici, ovvero, ancora, nel venir meno dei requisiti di idoneità per la costituzione e la continuazione del rapporto;
- c) per il carattere vincolato del potere, una volta accertato il ricorrere dei presupposti.

Nel caso in esame, a fronte dell'accertamento dell'inosservanza da parte della società appellante di alcune prescrizioni vincolanti apposte al titolo autorizzatorio e di criticità afferenti alla gestione dell'impianto, di cui si è dato conto nella parte in fatto, la Provincia ha legittimamente adottato un provvedimento di decadenza risolutivamente condizionato al ripristino degli impegni assunti.

Il fondamento legale del potere di decadenza, nel caso in esame, si riviene nella normativa di settore e nella Convenzione (art. 11 legge 241/90) sottoscritta dalla Società appellante.

Il potere di decadenza mira, con riferimento alla fattispecie di che trattasi, in particolare, a censurare il mancato rispetto degli obblighi e delle condizioni specificate nell'atto di impegno assunto dalla società proponente e nella convenzione che lo accompagnano.

Il potere di decadenza svolge, dunque, in ultima analisi, la funzione di garantire che il progetto venga realizzato secondo gli standard ambientali e normativi previsti.

Trattasi, dunque, di un potere diverso da quello esercitato con il provvedimento di sospensione di cui all'art. 21-quater, comma 2, della L. n. 241/1990, che trova spiegazione sul piano logico, prima ancora che giuridico, nella esigenza di poter scongiurare l'inadempimento alle prescrizioni indicate nell'atto autorizzatorio, una volta che si siano "consumati" (cfr. Corte costituzionale 26 giugno 2025, n. 88), per effetto del superamento dei relativi termini legali, i poteri di secondo grado di sospensione e di annullamento.

Con un terzo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui non ha accolto la seconda parte del terzo motivo del ricorso di primo grado, con il quale era stato contestato il deficit motivazionale e l'indeterminatezza degli ordini *di facere* impartiti con il provvedimento di sospensione impugnato.

In particolare, la parte appellante lamenta che il giudice di primo grado non avrebbe condotto una disamina documentale approfondita delle risultanze istruttorie, dalle quali emergerebbe la carenza di motivazione degli ordini impartiti dalla Provincia, e quindi della necessità della sospensione con essi impartita.

Ad avviso della parte appellante, il T.a.r. non avrebbe tenuto conto della contestata assenza di presupposti per l'adozione dell'atto, sia per quanto attiene alla violazione degli orari di conferimento, sia per quanto attiene alle misurazioni fonometriche e odorimetriche.

Ad avviso della parte appellante, tale difetto di motivazione ridonderebbe sul requisito della necessaria temporaneità della sospensione, protratta "di rinnovo in rinnovo" ben aldilà del limite legale di sostanziale costituito dalla "inevitabilità" (questo significa, infatti, "stretta necessità").

Il motivo non è fondato.

Dalla documentazione in atti si ricava che il provvedimento in esame è stato adottato dalla Provincia a causa delle difformità accertate, rispetto a quanto in precedenza autorizzato, con particolare riferimento all'accesso viario e alle molestie acustiche ed odorigene.

All'esito di ulteriori accertamenti, sul finire del 2017, erano inoltre emerse ulteriori irregolarità, e segnatamente: i) la violazione degli orari per il conferimento delle matrici; ii) il deposito di pollina in assenza di autorizzazione; iii) la violazione delle misure di prevenzione degli incendi (spegnimento torcia elettrica, mancanza di addetti formati e inutilizzabilità delle bocchette antincendio); iv) il mancato completamento delle prescrizioni della Provincia e del Comune di Chiari per la viabilità; v) la segnalazione da parte del Comune di problematiche relative al rumore.

Da quanto osservato discende che l'Amministrazione ha esercitato correttamente il proprio potere di censurare con il provvedimento di decadenza adottato le plurime irregolarità riscontrate rispetto alle prescrizioni vincolanti apposte al titolo autorizzatorio in precedenza rilasciato, irregolarità foriere peraltro della esposizione a pericolo della pubblica incolumità.

Con un quarto mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui ha

disatteso il motivo con il quale nel ricorso in primo grado erano stati dedotti i vizi difetto di motivazione e violazione dei principi di proporzionalità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

La parte appellante, in particolare, lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui ha ritenuto proporzionato il provvedimento adottato dalla provincia nonostante la pluralità di interventi realizzati dalla società per ottemperare alle diffide, ricostruzione che darebbe conto della sproporzione della sospensione, e della sua mancata revoca, a fronte delle istanze presentate e respinte per due volte. Inoltre, contesta la decisione impugnata per non aver ritenuto violato il principio di proporzionalità, alla luce del fatto che il provvedimento contestato abbia prodotto la perdita di 285.000 euro a causa dei recuperi del GSE sulla tariffa incentivante.

Il motivo non è fondato.

In via preliminare, il Collegio ricorda che il principio di proporzionalità segue una sequenza procedimentalizzata articolata in tre passaggi successivi, che prevedono l'utilizzo di altrettanti criteri di valutazione (c.d. «teoria dei tre gradini»):

- l'idoneità della decisione a raggiungere lo scopo, intesa come rapporto fra mezzo utilizzato e fine da raggiungere. Secondo questo primo indice di valutazione, la soluzione prospettata dalla pubblica amministrazione dev'essere effettivamente idonea a realizzare gli obiettivi:

- la sua necessità, intesa come inesistenza di alternative più miti per il raggiungimento dello stesso risultato: in questo secondo passaggio si ha, dunque, un *quid pluris* rispetto al primo, consistente nella valutazione delle alternative plausibili per il raggiungimento degli stessi interessi pubblici con misure meno gravose;

- l'adequatezza o proporzionalità in senso stretto, intesa come tollerabilità della decisione da parte del suo destinatario. In virtù di quest'ultimo indice valutativo, l'amministrazione deve effettuare una ponderazione armonizzata e bilanciata degli interessi, onde verificare se la misura sia «non eccessiva» rispetto all'obiettivo da perseguire.

In coerente applicazione di tale principio, la Provincia ha fatto precedere all'adozione del provvedimento di decadenza plurime diffide, le quali, contrariamente a quanto genericamente sostenuto dalla parte appellante, sono rimaste nella sostanza inattuate. Inoltre, l'Amministrazione, proprio in ossequio al principio di proporzionalità (peraltro oggetto di uno specifico motivo di appello), piuttosto che adottare il provvedimento definitivo di decadenza in ragione delle violazioni accertate, ha ritenuto di procedere con un atto di decadenza risolutivamente condizionato al ripristino degli impegni assunti.

Sul piano causale, inoltre, occorre osservare, che il recupero effettuato dal GSE in relazione alla tariffa incentivata è riconducibile alla produzione, da parte della società appellante, di energia elettrica incentivata in carenza di valida autorizzazione, e dunque al comportamento inadempiente assunto dalla stessa parte appellante, che ha continuato a produrre energia elettrica nonostante il provvedimento di sospensione (rectius di decadenza) adottato dalla Provincia.

Con un quinto mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata in relazione al mancato accoglimento del motivo con il quale in primo grado erano state dedotte le violazioni degli artt. art. 21 quater, comma 2, della legge 241/1990 nonché dell'art. 12 del d.lgs 387/2003, dell'art. 7 della CEDU e dell'art. 1 delle legge 689/1981.

Ad avviso della parte appellante, la Provincia, lungi dal limitarsi ad esercitare un potere cautelare, avrebbe esercitato un potere sanzionatorio non previsto dalla legge.

Il motivo non è fondato.

Come ricordato in occasione dell'esame dei primi due motivi di appello, la Provincia ha adottato, a fronte dell'accertamento di plurimi inadempimenti alla prescrizione contenute nell'atto che ha autorizzato la costruzione e gestione di un impianto di produzione di energia elettrica, un provvedimento di decadenza.

Come chiarito dall'Adunanza plenaria, nella decisione sopra menzionata, il provvedimento di decadenza non presenta nessun tratto comune con il diverso istituto della sanzione, differenziandosene nettamente in ragione:

- a) della non rilevanza, ai fini dell'integrazione dei presupposti, dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa;
- b) del limite dell'effetto ablatorio prodotto, al massimo coincidente con l'utilità innanzi concessa attraverso il pregresso provvedimento ampliativo sul quale la decadenza viene ad incidere.

Infine, con un ultimo mezzo di gravame la parte appellante ripropone la domanda risarcitoria formulata in primo grado.

Il motivo non è fondato.

Dal complesso delle osservazioni che precedono, sulla base delle quali è stata accertata la legittimità degli atti impugnati, consegue l'assenza di responsabilità da parte delle amministrazioni resistenti.

Sul punto invero è sufficiente richiamare la recente decisione della Adunanza Plenaria n. 7/2021, che, nel solco della storica sentenza delle Sezioni Unite numero 500 del 1999, ha ribadito la riconducibilità della responsabilità dell'amministrazione per l'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa o per il mancato esercizio di quella doverosa al paradigma della responsabilità da fatto illecito.

Secondo i principi ribaditi da quest'ultimo autorevole arresto giurisprudenziale, elemento centrale nella fattispecie di responsabilità da illegittima attività provvedimentale è l'ingiustizia del danno, da dimostrare in giudizio, diversamente da quanto avviene per la responsabilità da inadempimento contrattuale, in cui la valutazione sull'ingiustizia del danno è assorbita dalla violazione della regola contrattuale.

Declinato nel settore relativo al «risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi», di cui all'art. 7, comma 4, cod. proc. amm., il requisito dell'ingiustizia del danno implica che il risarcimento potrà essere riconosciuto se l'esercizio

illegittimo del potere amministrativo abbia leso un bene della vita del privato, che quest'ultimo avrebbe avuto titolo per mantenere o ottenere, secondo la dicotomia "interessi legittimi oppositivi - pretensivi".

Infatti, diversamente da quanto avviene nel settore della responsabilità contrattuale, il cui aspetto programmatico è costituito dal rapporto giuridico regolato bilateralmente dalle parti mediante l'incontro delle loro volontà concretizzato con la stipula del contratto-fatto storico, il rapporto amministrativo si caratterizza per l'esercizio unilaterale del potere nell'interesse pubblico, idoneo, se difforme dal paradigma legale e in presenza degli altri elementi costitutivi dell'illecito, a ingenerare la responsabilità aquiliana dell'amministrazione.

Alla stregua di tali condivisibili coordinate interpretative, manca - nel caso all'esame del Collegio - il presupposto dell'ingiustizia del danno, non ravvisandosi, per le ragioni suesposte, un illegittimo esercizio del potere amministrativo da parte della Provincia da cui sia conseguita una lesione della posizione giuridica soggettiva della parte appellante.

Da ciò logicamente discende l'assorbimento delle questioni attinenti alla colpa della Pubblica Amministrazione e al quantum risarcitorio (in quanto relative alla sfera del c.d. "danno - conseguenza").

In conclusione, per le ragioni esposte, l'appello deve essere respinto, con conseguente conferma, con diversa motivazione, della sentenza appellata.

La parziale novità delle questioni esaminate giustifica l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

*(Omissis)*

