

Sulla natura dell'indennizzo previsto dalla normativa ambientale

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. V 18 luglio 2025, n. 1669 - Tenca, pres.; Illuminati, est. - EDPR Sicilia PV S.r.l. (avv.ti Cassar, Malinverni e Pelani) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Illegittimità del silenzio-inadempimento serbato dall'Amministrazione in ordine al rilascio del parere di valutazione di impatto ambientale (VIA) e alla predisposizione dello schema di provvedimento di VIA relativamente ad un impianto agro-fotovoltaico - Indennizzo previsto dalla normativa ambientale.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1 – Con ricorso depositato in data 29 aprile 2024, la società EDPR Sicilia PV S.r.l., premesso di aver presentato istanza per l'ottenimento delle autorizzazioni necessarie alla costruzione di un impianto agro-fotovoltaico denominato "Zaffarana 38", con potenza nominale di 38,3 MW (successivamente ridotta a 34,2 MW), da localizzare nei Comuni di Trapani e Marsala, ha evidenziato che il procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), attivato presso le competenti amministrazioni a partire da settembre 2021, non si è concluso nei termini di legge e ha quindi chiesto al TAR Sicilia – Palermo:

a) Accertare e dichiarare l'illegittimità del silenzio-inadempimento: i) della Commissione Tecnica PNRR-PNIEC, per il mancato rilascio del parere di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e la mancata predisposizione dello schema di provvedimento VIA; ii) del Ministero della Cultura (MIC), per il mancato rilascio del parere di competenza ai sensi dell'art. 25, comma 2, D.Lgs. 152/2006; iii) del Capo del Dipartimento Sviluppo Sostenibile del MASE, per il mancato esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 25, comma 2 quater, D.Lgs. 152/2006.

b) Dichiarare l'obbligo del MASE di concludere il procedimento di VIA nei termini che saranno fissati dal TAR, con avvertimento che, in caso di ulteriore inerzia, sarà nominato un Commissario ad acta.

c) Condannare le Amministrazioni resistenti: i) al rimborso del 50% dei diritti di istruttoria ai sensi dell'art. 25, comma 2-ter, D.Lgs. 152/2006; ii) al risarcimento dei danni patrimoniali e da perdita di chance subiti dalla Società per effetto dell'illegittima inerzia, danni da quantificarsi in corso di causa o determinarsi in via equitativa.

2 – Con la sentenza n. 3383/2024 il TAR Sicilia ha accolto il ricorso di EDPR Sicilia PV S.r.l., dichiarando illegittimo il silenzio delle amministrazioni statali sul procedimento di VIA e ordinando al MASE di riattivare e concludere la procedura entro il termine perentorio di 90 giorni, nominando un commissario ad acta in caso di ulteriore inerzia. La causa è stata rimessa sul ruolo per la decisione sulle ulteriori domande risarcitorie e di indennizzo, rinviando la trattazione a nuova udienza pubblica.

3 – Nella memoria depositata il 7 giugno 2025, EDPR Sicilia PV S.r.l. ha ripercorso le tappe della controversia già definita con la sopracitata sentenza, che ha accertato l'illegittimo silenzio inadempimento serbato dalle amministrazioni statali sul procedimento di VIA necessario per il rilascio del Provvedimento Unico Ambientale (PUA) relativo all'impianto agro-fotovoltaico "Zaffarana 38". La società evidenzia come, nonostante gli stringenti termini imposti dal TAR nella precedente sentenza, il MASE non abbia ancora provveduto ad adottare il giudizio di VIA, mantenendo la procedura in una condizione di sostanziale stallo e aggravando il pregiudizio arrecato al progetto.

Proprio in relazione a questo perdurante ritardo, la società insiste sulle domande di indennizzo e risarcimento danni, entrambe puntualmente motivate.

In primo luogo, EDPR fa valere il diritto all'indennizzo automatico previsto dall'art. 25, comma 2-ter, del D.Lgs. 152/2006, che obbliga l'amministrazione a rimborsare il 50% dei diritti di istruttoria in caso di mancato rispetto dei termini procedurali per la VIA. In questo senso la società ricorda di aver versato euro 12.130,50 al MASE a titolo di oneri istruttori, di cui pretende ora la restituzione di euro 6.065,25. Tale importo viene rivendicato a titolo di indennizzo, con carattere automatico, proprio in quanto la fase di valutazione di impatto ambientale è rimasta priva di definizione oltre ogni termine di legge, come già riconosciuto con efficacia di giudicato dalla sentenza n. 3383/2024.

In secondo luogo, la società ha insistito per la liquidazione dei danni ulteriori asseritamente subiti in conseguenza del ritardo procedimentale accertato dalla sentenza, quantificando i costi supplementari che è stata costretta a sostenere per mantenere attiva e perseguibile la propria iniziativa imprenditoriale. Tra questi la società indica, *in primis*, le spese professionali sostenute per agire in giudizio contro l'inerzia dell'amministrazione, pari a euro 8.685,39, nonché le spese notarili di euro 14.958,50 affrontate per rinnovare i contratti preliminari di diritto di superficie sulle aree interessate dall'impianto, contratti che nel frattempo erano scaduti proprio a causa dell'eccessivo protrarsi dell'iter amministrativo. Inoltre, EDPR segnala che il ritardo del MASE ha determinato la necessità di rinegoziare con i proprietari terreni nuovi contratti preliminari a condizioni meno favorevoli, con un conseguente aumento dei corrispettivi per un importo complessivo di euro 92.100,00. La società è stata altresì costretta a versare nuovi anticipi per circa euro 100.000, con un



ulteriore esborso di pari importo che si è impegnata a pagare entro dicembre 2025 per conservare la disponibilità dei terreni.

Tali somme — sostiene la memoria — rappresenterebbero un danno patrimoniale immediato e diretto, strettamente connesso al comportamento colpevole dell'amministrazione, la quale non ha rispettato i termini procedurali stabiliti dalla legge e ribaditi dal TAR, e sarebbero pertanto meritevoli di integrale risarcimento.

4 – Con memoria di replica del 18 giugno 2025 la società ricorrente ha insistito nelle proprie conclusioni, reiterando le difese già svolte.

5 – All'udienza pubblica del 9 luglio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione, previa sua discussione.

6 – Ciò posto, il Collegio, esaminata la domanda di corresponsione dell'indennizzo ex art. 25, comma 2-ter, del D.Lgs. 152/2006, ritiene la stessa meritevole di positiva valutazione.

La richiamata norma prevede che, nei casi in cui non siano rispettati i termini procedurali stabiliti per la conclusione della valutazione di impatto ambientale (VIA), il proponente abbia diritto alla restituzione automatica del cinquanta per cento dei diritti di istruttoria già corrisposti.

Nella specie è pacifico in atti, come già definitivamente accertato con la sentenza n. 3383/2024 di questo Tribunale, che l'amministrazione resistente non abbia concluso il procedimento VIA nei termini previsti, integrando pertanto i presupposti per l'applicazione dell'indennizzo previsto dalla normativa di settore. Il ricorrente ha inoltre fornito prova documentale puntuale del pagamento degli oneri istruttori sostenuti in sede di avvio del procedimento, producendo la relativa quietanza per l'importo complessivo di euro 12.130,50.

Ne consegue, ai sensi della disposizione sopra citata, il diritto del proponente alla restituzione della somma pari al 50% di detto importo, ossia euro 6.065,25, a titolo di indennizzo per il ritardo procedimentale.

7 – Il ricorrente chiede inoltre di essere risarcito per: i) spese professionali e legali (oltre 8.000 euro) per aver promosso il ricorso contro il silenzio del MASE; ii) spese notarili (quasi 15.000 euro) per il rinnovo dei contratti preliminari di diritto di superficie; iii) maggior corrispettivo nei rinnovi dei contratti, per 92.100 euro in più rispetto agli accordi iniziali; iv) ulteriori anticipi/caparre per circa 100.000 euro già versati, più altri 100.000 euro promessi.

7.1 – Giova premettere che la domanda di indennizzo prevista dall'art. 25, comma 2-ter, del D.Lgs. 152/2006 e la domanda di risarcimento del danno proposta dalla ricorrente rispondono a presupposti diversi, sia per natura che per funzione.

L'indennizzo previsto dalla normativa ambientale ha natura compensativa e automatica, spettante al mero verificarsi del superamento dei termini procedurali fissati per la conclusione della VIA.

Di diversa natura è invece la domanda di risarcimento del danno, che rinviene il suo fondamento nell'art. 2043 c.c., applicabile – ai sensi dell'art. 30, comma 2, del D.Lgs. 104/2010 – anche nel caso di responsabilità della pubblica amministrazione *“derivante dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa o dal mancato esercizio di quella obbligatoria”* (cfr. Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, sentenza 23 aprile 2021, n. 7).

Relativamente alla inerzia amministrativa, che rileva nella fattispecie, la natura aquiliana di tale responsabilità trova ulteriore conferma nell'art. 2-bis della legge n. 241/1990, il quale, con riferimento all'ipotesi di inosservanza dolosa o colposa dei termini di conclusione del procedimento, richiama espressamente il concetto di *“danno ingiusto”*, in coerenza con lo schema generale della responsabilità civile extracontrattuale delineato dall'art. 2043 c.c.

Da tale qualifica deriva, necessariamente, che l'accoglimento della domanda risarcitoria è subordinato alla prova rigorosa di tutti gli elementi costitutivi dell'illecito civile, e cioè: i) La condotta antigiusuridica, che nel caso di specie si identifica nell'illegittima inerzia dell'amministrazione; ii) L'elemento soggettivo della colpa o del dolo in capo all'amministrazione, da accertarsi alla luce dei doveri di correttezza e buon andamento; iii) Il danno evento, ovvero la lesione di un interesse rilevante per l'ordinamento, che nel caso di rapporti con la P.A. è rappresentato dall'ingiustificata compressione di un interesse legittimo pretensivo od oppositivo; iv) Il danno conseguenza, vale a dire il pregiudizio patrimoniale o non patrimoniale effettivamente sofferto e quantificabile in termini economici; v) Il nesso di causalità giuridica tra la condotta omissiva dell'amministrazione e il danno conseguenza lamentato.

7.2 – Tanto premesso e procedendo alla disamina delle singole voci di danno, innanzitutto, in relazione al danno patrimoniale afferente alle spese professionali sostenute dalla ricorrente, pari a complessivi euro 8.685,39, il Collegio ritiene che la domanda non possa trovare accoglimento.

Dalla documentazione depositata agli atti (fattura n. 9105026018 del 15 novembre 2024), risulta infatti che tali spese riguardano esclusivamente l'attività di patrocinio svolta per la presentazione e trattazione del ricorso amministrativo avverso il silenzio del MASE innanzi a questo Tribunale. Si tratta, dunque, di costi strettamente connessi all'attività difensiva svolta in giudizio, avente ad oggetto proprio l'accertamento dell'inerzia amministrativa.

Orbene, per consolidato intendimento giurisprudenziale (Cass. civ., Sez. II, Ordinanza 18 maggio 2025, n. 13154), pienamente condiviso dal Collegio, le spese sostenute per l'assistenza legale nel giudizio — diversamente da quelle eventualmente sostenute in sede stragiudiziale — sono oggetto di liquidazione da parte del giudice secondo il principio di soccombenza e rientrano integralmente nel regime delle spese di lite, non potendo essere duplicati sotto forma di autonomo risarcimento del danno.

Non risultano, per contro, né provati né tantomeno allegati elementi idonei a dimostrare lo svolgimento di attività stragiudiziali ulteriori, quali, ad esempio, consulenze tecniche, interlocuzioni documentate con le amministrazioni

resistenti, o altre attività precontenziose, che possano ritenersi funzionali ed essenziali al superamento dell'inerzia amministrativa. Tali attività, in astratto, avrebbero potuto giustificare un'autonoma pretesa risarcitoria, come chiarito dalla stessa giurisprudenza di legittimità (Cass. civ., Sez. III, sentenza 15 aprile 2025, n. 9849), ma nel caso di specie difetta qualsiasi dimostrazione in tal senso.

La voce di danno ora esaminata deve dunque essere rigettata nel suo complesso per mancata dimostrazione del danno-conseguenza.

7.3 – Quanto alle ulteriori poste risarcitorie prospettate dalla ricorrente, ossia: i) le spese notarili sostenute per il rinnovo dei contratti preliminari di costituzione del diritto di superficie (euro 14.958,50); ii) il maggior corrispettivo concordato nei rinnovi di tali contratti rispetto agli accordi iniziali (euro 92.100,00); iii) nonché gli ulteriori anticipi/caparre per circa euro 100.000 già versati e ulteriori euro 100.000 promessi ai proprietari dei terreni; il Collegio ritiene che le stesse non possano trovare accoglimento a titolo risarcitorio.

Nel settore dello sviluppo di impianti agro-fotovoltaici, la stipulazione di contratti preliminari di diritto di superficie ha la funzione di garantire la disponibilità giuridica delle aree per tutto il periodo necessario al completamento dell'intero iter autorizzativo. Tale percorso non si esaurisce con la sola valutazione di impatto ambientale (VIA) — come sostenuto dalla difesa della ricorrente, che riconduce il danno alla scadenza dei contratti per effetto della mancata conclusione nei termini della procedura di VIA— ma prosegue con la conferenza di servizi e si conclude solo con il rilascio della autorizzazione unica ex art. 12 del D.Lgs. 387/2003.

È inoltre notorio che procedimenti autorizzatori di tale complessità, nella prassi del settore, possono protrarsi ben oltre il biennio, raggiungendo facilmente durate di quattro o cinque anni complessivi. L'evoluzione dell'istruttoria può infatti richiedere adeguamenti progettuali, l'acquisizione di documentazione integrativa, la richiesta di ulteriori valutazioni e pareri, circostanze tutte che possono fisiologicamente dilatare i tempi rispetto alle scadenze previste astrattamente dalla normativa di riferimento.

In tale quadro, la scelta della società ricorrente di stipulare preliminari di durata pari a soli due anni, pur in presenza di tali variabili e della possibile protrazione dei tempi amministrativi oltre quelli teoricamente previsti, e senza considerare la successiva fase autorizzatoria, integra un comportamento imprenditoriale non connotato da quella diligenza qualificata (art. 1176, comma 2, c.c.) esigibile da un operatore economico del settore di riferimento, che l'ha esposta colpevolmente al rischio di dover rinnovare i contratti con nuovi esborsi, affrontando quindi spese notarili aggiuntive, maggiorazioni dei corrispettivi pattuiti e ulteriori anticipi o caparre versati ai proprietari per garantire la prosecuzione del vincolo contrattuale.

Dal momento che l'esigenza di affrontare tali nuovi costi discende dal fisiologico bisogno di garantire la disponibilità dei terreni per l'intero arco del procedimento autorizzativo — sino al definitivo rilascio del titolo abilitativo finale, momento in cui soltanto è possibile procedere alla costituzione definitiva del diritto di superficie — e considerato che tale esigenza è stata determinata dalla durata eccessivamente limitata dei contratti preliminari stipulati, deve concludersi che il danno lamentato dalla ricorrente sia riconducibile, sotto il profilo della causalità giuridica ex art. 1223 c.c., alla condotta della stessa.

Non potendo la domanda risarcitoria trovare accoglimento neppure per le poste da ultimo scrutinate, la stessa deve essere integralmente rigettata.

8 – Quanto alle spese di lite, il Collegio ritiene di disporre la compensazione integrale, in ragione della notevole differenza tra le somme domandate e quanto effettivamente riconosciuto alla parte ricorrente, pari esclusivamente all'indennizzo di cui all'art. 25, comma 2-ter, del D.Lgs. 152/2006.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sede Palermo, Sezione 5a, definitivamente pronunciando:

1. accoglie parzialmente il ricorso e, per l'effetto, condanna l'amministrazione resistente alla corresponsione in favore della ricorrente della somma di euro 6.065,25 a titolo di indennizzo ex art. 25, comma 2-ter, D.Lgs. 152/2006, rigettando per il resto.

2. compensa integralmente le spese di lite.

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

(Omissis)