



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 769 del 2016, proposto da:

Regione Molise, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dall'avvocato Claudia Angiolini, con domicilio eletto presso la sede della delegazione della Regione Molise, in Roma, via del Pozzetto, 117;

*contro*

Vis Nova 2010 s.r.l., in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuliano Di Pardo, con domicilio eletto presso il suo studio, in Roma, piazza del Popolo, 18;  
Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici, in Roma, via dei Portoghesi, 12, è legalmente domiciliato;

Segretariato regionale del Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo per il Molise, in persona del legale rappresentante in carica, non costituito in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del T.A.R. Molise, n. 00436/2015, resa tra le parti, concernente risarcimento danni conseguenti al ritardato rilascio dell'autorizzazione ex art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003, per la realizzazione di un impianto fotovoltaico.

2

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Vis Nova 2010 s.r.l. e di Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 luglio 2016 il Cons. Alessandro Maggio e uditi per le parti gli avvocati Angiolini e Di Pardo e l'avvocato dello Stato Fedeli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con istanze pervenute alla Regione Molise in data 23 e 24 dicembre 2010, la Vis Nova 2010 s.r.l. ha chiesto, rispettivamente:

- a) il rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, per la costruzione e l'esercizio di un impianto fotovoltaico a terra per la produzione di energia elettrica da immettere nella rete ENEL della potenza di 1.669,80 Kwp.
- b) la verifica di assoggettabilità a V.I.A. per il detto impianto.

Il successivo 30 dicembre la Vis Nova 2010 ha, poi, inoltrato alla Regione la dichiarazione di corrispondenza del progetto alla normativa applicabile al procedimento con allegata attestazione giurata del progettista.

Il procedimento avviato con le dette istanze è proseguito con richieste di integrazione documentale da parte della Regione a cui l'istante ha dato riscontro.

Dopo due diffide con cui la richiedente ha esortato la Regione a concludere il procedimento, quest'ultima ha indetto apposita conferenza di servizi per la definitiva valutazione del progetto proposto.

Nell'ambito della conferenza di servizi, tenutasi il giorno 10 novembre 2011, la Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici del Molise ha emesso la nota 10 novembre 2011 n. 5104, con la quale ha subordinato la positiva valutazione del progetto ad una sua significativa rimodulazione e riduzione.

Il giorno successivo la Vis Nova 2010 ha, quindi, presentato una nuova planimetria dell'impianto modificandolo e riducendolo da 1.669,80 Kwp a 798,10 Kwp, secondo le prescrizioni date dal menzionato organo ministeriale.

Il progetto così rimodulato è stato positivamente valutato dalla Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici del Molise con parere n. 15381 del 12 dicembre 2011.

Alla luce del detto parere la Regione ha adottato la determinazione dirigenziale 22 dicembre 2011 n. 347, con la quale ha rilasciato la reclamata autorizzazione unica di cui all'art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003.

Ritenendo che a causa del tempo trascorso per la conclusione del procedimento non fosse più possibile realizzare l'impianto progettato nei termini prescritti dalla normativa per poter beneficiare dei previsti incentivi statali e che il tempo impiegato per il rilascio dell'autorizzazione unica superasse quello a tal fine indicato dal comma 4 del citato art. 12, la Vis Nova 2010 ha chiesto al Tribunale amministrativo per il

Molise la condanna della Regione Molise e del Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo al risarcimento dei danni da ritardo, quantificati in € 5.211.179,84.

Con sentenza 6 novembre 2015 n. 436, emanata sulla base di una consulenza tecnica d'ufficio precedentemente disposta, il Tribunale amministrativo, esclusa ogni responsabilità dell'intimato Ministero e affermata la procedibilità del progetto presentato a far data dal 4 aprile 2011, ha condannato la Regione Molise a risarcire alla ricorrente i danni da ritardo da quest'ultima lamentati, demandandone la quantificazione a un successivo accordo tra le parti, ai sensi dell'art. 34, comma 4, Cod. proc. amm..

Ritenendo la sentenza erronea e ingiusta, la Regione Molise l'ha appellata chiedendone l'annullamento.

Per resistere all'impugnazione si sono costituiti in giudizio sia il Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo, sia la Vis Nova 2010 s.r.l..

Quest'ultima ha anche proposto appello incidentale con cui ha impugnato la sentenza nella parte in cui:

- a) ha ritenuto che la richiesta di autorizzazione unica dovesse considerarsi procedibile dal 4 aprile 2011, anziché dal 30 dicembre 2010;
- b) ha escluso la corresponsabilità del suddetto Ministero.

Con successive memorie tutte la parti hanno meglio argomentato le proprie tesi difensive.

Alla pubblica udienza del 7 luglio 2016 la causa è passata in decisione.

Occorre partire dall'esame dell'appello principale.

Merita accoglimento la censura con cui la Regione Molise deduce l'insussistenza del denunciato ritardo nella conclusione del procedimento.

L'art. 2-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241 stabilisce:

«Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento».

In linea con il consolidato orientamento giurisprudenziale, ritiene il Collegio che detta norma vada interpretata nel senso che il riconoscimento del danno da ritardo - relativo, come nella specie, ad un interesse legittimo di ordine pretensivo - non possa restare avulso da una valutazione di merito sulla spettanza del bene sostanziale della vita e che vada, quindi, subordinato, tra l'altro, anche alla dimostrazione che l'aspirazione al provvedimento sia probabilmente destinata ad un esito favorevole e, dunque, alla prova della spettanza definitiva del bene sostanziale della vita collegato a un tale interesse.

Il menzionato art. 2-*bis*, introdotto dall'art. 7, comma 1, lett. c) l. 18 giugno 2009, n. 69, non ha infatti elevato a distinto bene della vita suscettibile di un'autonoma protezione mediante il risarcimento del danno, l'interesse procedimentale al rispetto dei termini dell'azione amministrativa, scisso dal riferimento alla spettanza del bene sostanziale al cui conseguimento il procedimento è finalizzato (cfr., fra le tante, Cons. Stato, III, 12 marzo 2015, n. 1287; IV, 1 luglio 2014, n. 3295 e 6 aprile 2016, n. 1371; V, 11 luglio 2016, n. 3059): del resto, rispetto al principio dell'atipicità dell'illecito civile, si tratta qui di una fattispecie *sui generis*, specifica e peculiare, da ricondurre alla clausola generale dell'art. 2043 Cod. civ. per l'identificazione degli elementi costitutivi della responsabilità civile; di conseguenza l'ingiustizia e la sussistenza del danno non possono, in principio, presumersi *iuris tantum*, in meccanica relazione al mero fatto temporale del ritardo o del silenzio nell'adozione del provvedimento; in aggiunta il danneggiato deve piuttosto, ex art. 2697 Cod. civ., dimostrare la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi dell'illecito civile, dunque della sua domanda risarcitoria: in particolare sia degli elementi oggettivi (prova del

danno e del suo ammontare, ingiustizia, nesso causale), sia dell'elemento soggettivo (dolo o colpa del danneggiante) (Cons. Stato, V, 13 gennaio 2014, n. 63).

Così, per quanto qui rileva in particolare, ai fini risarcitori sono richiesti, in aggiunta alla violazione dei termini procedurali, l'imputabilità della violazione a dolo o colpa dell'amministrazione, il nesso di causalità tra ritardo e danno patito, nonché la dimostrazione del pregiudizio lamentato (Cons. Stato, IV, 26 luglio 2016, n. 3376 e 12 novembre 2015, n. 5143; III, 23 aprile 2015, n. 2040; V, 9 marzo 2015, n. 1182). Nel caso che occupa, è incontrovertito come l'originario progetto della ricorrente non sia stato autorizzato e non avrebbe potuto esserlo, stante il negativo giudizio su di esso espresso dalla Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici del Molise con la nota 10 novembre 2011 n. 5104.

La stessa Vis Nova 2010 s.r.l., infatti, il successivo giorno 11 novembre ha presentato un nuovo progetto per un impianto rimodulato e ridotto nella potenza da 1.669,80 Kwp a 798,10 Kwp, secondo le prescrizioni impartite dal menzionato organo ministeriale.

Il progetto, poi, approvato dalla Regione con la determinazione n. 347 del 2011 è, quindi, quello presentato dalla società appellata il giorno 11 novembre 2011 e rispetto a tale data la suddetta determinazione, intervenuta il 22 dicembre 2011, non può essere considerata tardiva essendo stata adottata entro i termini di cui al ricordato art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003.

Non è dubbio peraltro che in tale contesto dove, con la proposizione del nuovo progetto, Vis Nova 2010 s.r.l. ha sostanzialmente modificato l'oggetto della precedente richiesta di autorizzazione unica, i termini per la conclusione del procedimento vadano calcolati a decorrere dal giorno di presentazione dello stesso, ovvero dal 11 novembre 2011.

Nemmeno la richiesta risarcitoria potrebbe trovare fondamento nell'asserito ritardo accumulato dall'amministrazione regionale nell'esame dell'originario progetto. Infatti questo, come sopra rilevato, mai è stato autorizzato e non poteva esserlo per l'opposizione manifestata dalla Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici del Molise.

Nella fattispecie manca, dunque, il primo dei presupposti essenziali per la configurabilità della responsabilità di cui all'art. 2-*bis* della legge n. 241 del 1990, ovvero il ritardo nella conclusione del procedimento.

Erroneamente, pertanto, il Tribunale amministrativo ha disposto la condanna della Regione Molise al risarcimento del danno.

L'appello principale va, in definitiva accolto, con conseguente riforma della sentenza impugnata.

Esclusa, a seguito dell'accoglimento dell'appello principale, la sussistenza dell'invocata responsabilità da ritardo, viene meno l'interesse di Vis Nova 2010 s.r.l. alla decisione dell'appello incidentale.

Quest'ultimo, infatti, tende unicamente a far affermare la procedibilità dell'originario progetto da una data antecedente a quella accertata dal Tribunale amministrativo e la corresponsabilità dell'appellato ministero nella causazione del danno.

Restano assorbiti tutti gli argomenti di doglianza, motivi od eccezioni non espressamente esaminati che il Collegio ha ritenuto non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

Spese e onorari di giudizio, liquidati come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

definitivamente pronunciando sull'appello principale, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, dichiara infondata la domanda risarcitoria proposta in primo grado dalla Vis Nova 2010.

Rigetta l'appello incidentale.

Condanna la Vis Nova 2010 al pagamento delle spese processuali in favore dell'appellante principale e del Ministero appellato, liquidandole forfettariamente in complessivi € 5.000/00 (cinquemila), pro parte, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Raffaele Prosperi, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere, Estensore

Stefano Fantini, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Alessandro Maggio**

**IL PRESIDENTE**

**Giuseppe Severini**

**IL SEGRETARIO**