

ENERGIA: Impianto eolico - Ritardata adozione del provvedimento, di contenuto favorevole, conseguente alla dichiarazione di inizio attività presentata dalla società istante - Per riscontrate carenze documentali, afferenti preminenti interessi pubblici - Azione risarcitoria promossa dalla Società - Infondatezza - Principio di autoresponsabilità che incombe su chi rende dichiarazioni all'amministrazione - Applicazione.

Cons. Stato, Sez. IV, 5 agosto 2022, n. 6943

“[...] L'infondatezza della domanda risarcitoria altro non è che lo scontato esito dell'incedere dei fatti e delle condotte palesate dalle parti.

E invero, i lavori sono stati sospesi a cagione di obiettive e insuperabili carenze documentali, afferenti preminenti interessi pubblici.

La società ha prestato acquiescenza all'ordinanza di sospensione, anzi attivandosi per superare le riscontrate carenze documentali.

A prescindere dal suo consolidamento, l'ordinanza, scrutinata in via incidentale ai soli fini risarcitori, si riscontra legittima in quanto: i) sorretta da congruenti presupposti fattuali; ii) espressione ed esercizio della potestà di controllo e vigilanza sul territorio, i cui poteri l'amministrazione conserva anche a fronte di procedimenti liberalizzati e semplificati (art. 21, c. 2, L. n. 241 del 1990).

L'obiettiva, riconosciuta e acclarata carenza di requisiti oggettivi essenziali, normativamente richiesti per il perfezionamento della d.i.a., ha impedito, ratione temporis, la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge (art. 21, cit., c. 1), senza che rilevi l'apporto soggettivo della società (che si è detta ignara dei vincoli esistenti).

Quanto sopra implica che nel biennio 2012-2014 nessun addebito è imputabile al Comune.

Il procedimento, sospeso sulla base di legittimi presupposti di fatto e di diritto, ha congelato le rispettive posizioni e paralizzato ogni forma di responsabilità.

Dal suo canto, il Comune non ha tenuto, nell'arco temporale in esame, alcuna condotta né dilatoria, né omissiva, tanto meno ostruzionistica; tutt'altro [...]”.

Il ritardo lamentato dalla società è, dunque, dipeso da iniziali carenze della pratica [...] che si sono trascinate per ben due anni.

Tali carenze, anche se asseritamente ignorate dalla società, alla stessa vanno imputate secondo il principio di autoresponsabilità che incombe su chi rende dichiarazioni all'amministrazione, nella specie nella forma della dichiarazione di inizio attività che, come noto, non instaura un procedimento amministrativo ma rimette all'interessato l'onere e l'obbligo della completezza

documentale per potersi legittimare all'intrapresa economica, senza per questo sottrarsi ai doverosi e indeclinabili controlli amministrativi, solo posticipati [...]'.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Schiavi di Abruzzo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 luglio 2022 il consigliere Giuseppe Rotondo; viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il presente giudizio origina dall'azione promossa dalla società odierna ricorrente davanti al Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara (ricorso allibrato al nrg 273/2015), al fine di ottenere la condanna del Comune di Schiavi d'Abruzzo al risarcimento del danno dalla medesima patito a causa della ritardata adozione, da parte dell'Ente, del provvedimento, di contenuto favorevole, conseguente alla dichiarazione di inizio attività presentata da essa società in data 10 agosto 2012, per la realizzazione di un impianto eolico per la produzione di energia elettrica in località Colle Campanaro.

Più precisamente, la società ha chiesto la condanna del Comune al pagamento della somma di euro 2.167.280,12, a titolo di risarcimento danni, da lucro cessante e danno emergente, subiti in relazione: i) alla presunta inerzia serbata dall'amministrazione civica per diversi anni (dal 2012 al 2015), sulla richiesta di conclusione del procedimento per l'autorizzazione alla realizzazione di un impianto eolico; ii) all'adozione di un atto illegittimo in data 22 agosto 2014 ed all'assunzione di una deliberazione consiliare illegittima in data 2 ottobre 2014 (annullati dallo stesso T.a.r. con sentenza n. 168 del 2015).

1.1. Sul presupposto di un atteggiamento del Comune ritenuto dilatorio, ostruzionistico e colpevolmente negligente, la società ha infine deciso di rinunciare alla coltivazione del procedimento, considerate le mutate condizioni economiche e produttive, e ha intrapreso il presente giudizio risarcitorio.

1.2. Si è costituito in giudizio il Comune di Schiavi d'Abruzzo.

1.3. Il T.a.r., con sentenza del 20 maggio 2016, n. 213, pubblicata il 13 giugno 2016, dopo avere esposto succintamente i fatti di causa, ha respinto il ricorso e condannato la società al pagamento delle spese processuali (liquidate in euro 3.000,00 oltre accessori di legge).

1.3.1. Il giudice di prime cure ha ritenuto che:

a. il “*comportamento del Comune ha solo ritardato ma non reso impossibile la realizzazione dell'impianto in questione; e peraltro la ricorrente, proprio perché già vittoriosa nell'impugnazione di siffatti provvedimenti con conseguente declaratoria dell'obbligo del Comune stesso di completare il procedimento entro un termine prefissato, avrebbe potuto diligentemente adoperarsi per conseguire utilmente il bene della vita, continuando a coltivare tempestivamente i rimedi offerti dall'ordinamento avverso l'inottemperanza alle statuizioni giurisdizionali*”;

b. la “*rinuncia all'istanza e la conseguente archiviazione del procedimento da parte del Comune, hanno impedito di apprezzare la fondatezza della stessa da parte del Comune medesimo in sede di remand a seguito della sentenza n. 168 del 2015, sicchè, non risultando da quest'ultima sentenza l'obbligo di provvedere favorevolmente ma solo di ripronunciarsi, non può neanche dirsi raggiunta la prova della meritevolezza dell'interesse leso e quindi dell'ingiustizia del danno lamentato*”;

c. la “*ricorrente ha spontaneamente deciso di rinunciare al proprio progetto per un ripensamento sulle mutate condizioni economiche*”, per cui “*il danno si è definitivamente consolidato nel patrimonio della ricorrente in seguito alla decisione della medesima di non volere più coltivare le vie giurisdizionali (per una sfiducia peraltro immotivata visto il successo ottenuto in sede di cognizione)*”.

2. Ha appellato la società soccombente in primo grado, che reputa errata la decisione e ripropone le domande e i motivi di primo grado.

2.1. Si è costituito il Comune di Schiavi d'Abruzzo.

2.2. Le parti hanno depositato memorie in date 17 giugno 2022 (società appellante) e 20 giugno 2022 (Comune).

3. All'udienza del 21 luglio 2022, la causa è stata trattenuta per la decisione.

4. Preliminarmente, il Collegio dà atto che, a seguito della proposizione dell'appello, è riemerso l'intero *thema decidendum* del giudizio di primo grado – che perimetra necessariamente il processo di appello ex art. 104 c.p.a. – sicché, per ragioni di economia dei mezzi processuali e semplicità espositiva, secondo la logica affermata dalla decisione della Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 2015, verranno presi direttamente in esame gli originari motivi posti a sostegno del ricorso introduttivo (cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, sez. IV, n. 1137 del 2020).

5. Nel merito, come seguono le considerazioni del collegio.

5.1. La società appellante ritiene di essere stata pregiudicata dal comportamento del Comune di Schiavi d'Abruzzo asseritamente tardivo, dilatorio, omissivo, ostruzionistico, nonché elusivo del giudicato (*id est*, sentenza del T.a.r. per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, n. 168 del 2015),

nella conclusione del procedimento volto all'autorizzazione alla realizzazione di un impianto eolico per la produzione di energia elettrica in località Colle Campanaro.

5.2. Giova una breve, necessaria sintesi dei fatti.

Il procedimento ha avuto inizio il 10 agosto 2012, a seguito di dichiarazione di inizio attività.

L'inizio dei lavori è stato comunicato in data 8 ottobre 2012.

Il 23 ottobre successivo, il Comune, da un controllo effettuato, ha riscontrato la presenza di vincoli sull'area e contestualmente ha chiesto alla società (nota del 25 ottobre) integrazioni documentali (nulla osta mancanti).

La società si è dichiarata ignara dei vincoli ma disponibile a risolvere il problema.

Il 15 novembre 2012 i lavori sono stati sospesi con ordinanza n. 2378/2012 in relazione a documentate carenze documentali e autorizzative riscontrate, in particolare, dal Corpo forestale dello Stato in sede di controlli e vigilanza (presenza di vincolo idrogeologico, terre gravate da usi civici, necessità del monitoraggio della fauna, studio anemometrico sollecitato dalla Regione); carenze che sono state immediatamente portate a conoscenza della società e poste a fondamento della disposta sospensione.

Con nota del 27 novembre 2012, la società ha chiesto al Comune di attivarsi per il mutamento di destinazione delle aree.

In pari data, il Sindaco ha provveduto, immediatamente, a richiedere il nulla osta alla Regione.

Altrettanto ha fatto la giunta comunale con delibera 4 dicembre 2012, n. 56.

Il 7 dicembre 2012, la Regione ha concesso il nulla osta temporaneo alla prosecuzione dei lavori, subordinatamente al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela dei vincoli.

Il successivo giorno 11, la Regione ha fatto pervenire alla società (per il tramite del Comune) la richiesta del monitoraggio di almeno un anno per lo studio della fauna, cui la società prestava adesione (nota 18 dicembre 2012).

Il 12 dicembre 2012, il Corpo forestale dello Stato ha accolto l'istanza di sanatoria presentata dalla società con riferimento al vincolo idrogeologico.

Il 10 gennaio 2013, la Regione ha adottato la determinazione di reintegra della collettività comunale nei terreni di uso civico.

Il successivo 21 gennaio, il Comune ha ribadito la sospensione dei lavori fino alla acquisizione della documentazione ancora mancante (vincolo idrogeologico, monitoraggio fauna, regolarizzazione terreni gravati da uso civico).

Il 14 marzo, la Soprintendenza ha espresso parere favorevole alla sanatoria delle opere di movimento terra e posa in opera di fondazione.

Il 27 maggio, l'amministrazione comunale ha ribadito la necessità (indicata dalla Regione) di acquisire il monitoraggio della fauna, unitamente ad uno studio di 12 mesi di rilievi anemometrici sull'area Colle Campanaro.

In data 17 giugno, la Regione ha accolto l'istanza di modificazione della destinazione d'uso delle terre e ha autorizzato il Comune a concedere le terre civiche per la realizzazione dell'impianto, assegnandogli due anni per l'adozione dei relativi atti di concessione.

Il 7 aprile 2014, la società ha completato lo studio di monitoraggio della fauna e anemometrico.

Il 10 giugno 2014, all'esito dell'esame della pratica da parte del Comune e della Regione, l'amministrazione civica ha evidenziato la non idoneità della relazione anemometrica.

Il successivo 25 luglio, la società ha prodotto lo studio in forma corretta.

Il successivo 22 agosto, con nota prot. 1797, l'Amministrazione civica ha comunicato alla società che non era possibile rilasciare un atto di "*riconoscimento di legittimità alle PP.AA.SS.*" stante: i) la presenza di vincoli sulle terre interessate dall'intervento; ii) la necessità di formalizzare l'atto di concessione delle superfici, come prescritto dalla Regione.

Con nota datata 4 settembre 2014, la società ha riscontrato la lettera del 22 agosto, ritenendo dilatoria la risposta e diffidando l'amministrazione ad "*annullare/revocare le ordinanze di sospensione dei lavori*";

Il Comune ha replicato con lettera datata 15 ottobre 2014, informando, tra l'altro, la società che avrebbe potuto ridare impulso alla procedura "*nel rispetto delle indicazioni di cui al regolamento per la realizzazione nel territorio comunale di impianti per la produzione di energia elettrica di fonte eolica, approvato dal c.c. con deliberazione n. 26 nella seduta del 2 ottobre 2014*". Tale regolamento aveva dichiarato inidonee tutte le aree del territorio salva una piccola porzione estranee alle aree oggetto di intervento.

La società ha impugnato dinanzi al T.a.r per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, i suddetti provvedimenti; il giudice territoriale, con sentenza 16 aprile 2015, n. 168, ha annullato sia la deliberazione 2 ottobre 2014, n. 26, sia la determinazione 22 agosto 2014, n. 1797 (sentenza rimasta inoppugnata).

In data 3 giugno 2015, la società ha sollecitato il Comune a provvedere sulle concessioni delle aree. L'amministrazione civica, con lettera di riscontro del 22 giugno 2015, ha comunicato: i) l'avvio del procedimento; ii) di restare in attesa della comunicazione della Regione sulla proroga del termine per la stipula dell'atto di concessione; iii) di avere richiesto sopralluogo all'Autorità di Bacino in relazione a eventi franosi che avevano interessato la località sede degli interventi.

La società, con nota del 17 luglio 2015, ha riscontrato la comunicazione contestando al Comune: i) l'avvio tardivo del procedimento di concessione delle aree; ii) che l'evento franoso riguardava il versante opposto a quello interessato alla realizzazione degli impianti; l'estraneità delle aree in questione a quelle perimetrare come pericolose dal Piano stralcio di Bacino.

5.3. Sulla scorta di tali circostanze fattuali, la società ha ritenuto l'atteggiamento del Comune *“ancora una volta esclusivamente dilatorio, qualificabile (...) come atteggiamento elusivo del giudicato”* (id est, sentenza n. 168/2015).

5.4. Essa sostiene che *“A fronte di un comportamento di questo genere ha dovuto riflettere sulla supportabilità di ulteriore dilazione dei tempi del procedimento rispetto a una iniziativa che era stata progettata e attivata ormai 5 anni prima”*. Pertanto, *“Effettuata questa valutazione, ha dovuto purtroppo riscontrare che l'aggravio economico conseguente a questa ulteriore dilatazione dei tempi, nonché sia la mutata situazione economica, sia la mutata situazione energetica, sia la nuova disciplina in corso di approvazione in ordine alla incentivazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili diverse da solare fotovoltaico e alle compensazioni per il risparmio energetico, non rendono più economicamente sostenibile l'iniziativa a sui tempo avviata”*.

5.5. *“Questa insostenibilità economica”*, prosegue l'appellante, sarebbe *“addebitabile esclusivamente all'Amministrazione comunale che, avendo frapposto ostacoli di ogni genere al completamento dell'iniziativa, a partire, addirittura, dal 23 ottobre 2012, ha impedito il completamento dei due impianti che, in quella data, avrebbero potuto essere produttivi”*.

5.6. Il comportamento del Comune, affetto da *“colpevole negligenza”*, unitamente alla illegittimità dei provvedimenti avrebbe indotto, pertanto, la società a *“rinunciare al completamento e alla realizzazione del suo progetto”*.

5.7. Essa chiede, pertanto, ai sensi dell'art. 30, d.lgs 2 luglio 2010, n. 104 e degli artt. 2 e 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, il risarcimento del danno asseritamente subito.

Più precisamente, propone azione risarcitoria in relazione sia alla titolarità della posizione di interesse legittimo al rilascio del provvedimento favorevole, sia all'interesse legittimo alla sollecita conclusione del procedimento (danno da ritardo).

5.8. La colpa dell'amministrazione civica riposerebbe: i) sugli *“abnormi tempi di conclusione del procedimento”*; ii) sulla assenza di responsabilità in capo alla società; iii) sul giudicato formatosi sulla sentenza n. 168 del 2015 (di annullamento del provvedimento negativo datato 22 agosto 2014 e del regolamento comunale approvato il 2 ottobre 2014, con delibera n. 26). Il danno emergente viene quantificato dall'esponente in euro 331.680,12; il lucro cessante, invece, in euro 1.835.600,00.

6. L'appello è infondato.

7. Il Collegio non ravvisa nella condotta del Comune una colpevole negligenza; neppure ritiene che tra i fatti indicati dalla società come causativi del danno, imputati al Comune, e il presunto pregiudizio sia ravvisabile un nesso eziologico, di immediata causalità efficiente, tale che la mancata realizzazione del progetto possa dirsi la conseguenza, anche non prevedibile, del comportamento tenuto dall'amministrazione civica.

8. L'infondatezza della domanda risarcitoria altro non è che lo scontato esito dell'incedere dei fatti e delle condotte palesate dalle parti.

E invero, i lavori sono stati sospesi a cagione di obiettive e insuperabili carenze documentali, afferenti preminenti interessi pubblici.

La società ha prestato acquiescenza all'ordinanza di sospensione, anzi attivandosi per superare le riscontrate carenze documentali.

A prescindere dal suo consolidamento, l'ordinanza, scrutinata in via incidentale ai soli fini risarcitori, si riscontra legittima in quanto: i) sorretta da congruenti presupposti fattuali; ii) espressione ed esercizio della potestà di controllo e vigilanza sul territorio, i cui poteri l'amministrazione conserva anche a fronte di procedimenti liberalizzati e semplificati (art. 21, c. 2, L. n. 241 del 1990).

L'obiettiva, riconosciuta e acclarata carenza di requisiti oggettivi essenziali, normativamente richiesti per il perfezionamento della d.i.a., ha impedito, *ratione temporis*, la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge (art. 21, cit., c. 1), senza che rilevi l'apporto soggettivo della società (che si è detta ignara dei vincoli esistenti).

Quanto sopra implica che nel biennio 2012-2014 nessun addebito è imputabile al Comune.

Il procedimento, sospeso sulla base di legittimi presupposti di fatto e di diritto, ha congelato le rispettive posizioni e paralizzata ogni forma di responsabilità.

8.1. Dal suo canto, il Comune non ha tenuto, nell'arco temporale in esame, alcuna condotta né dilatoria, né omissiva, tanto meno ostruzionistica; tutt'altro.

E invero:

a) non appena espresso, in data 14 marzo 2013, il parere favorevole da parte della Soprintendenza (mancante in origine), esso ha adottato sollecitamente, il successivo 21 marzo, i provvedimenti nn. 842, 843 e 844 con cui ha accertato in modo definitivo la compatibilità paesaggistica delle opere;

b) il consiglio comunale, con deliberazione datata 5 marzo 2013, n. 9, ha attribuito agli impianti in questione il carattere di rilevante interesse sociale ed economico e con lo stesso provvedimento ha chiesto alla Regione di mutare la destinazione d'uso delle aree;

- c) pur tuttavia, con nota del 27 maggio 2013, gli uffici comunali hanno dovuto precisare alla società la (perdurante) carenza sia del monitoraggio della fauna sia dei rilievi anemometrici sull'area di Colle Campanaro, sede degli interventi;
- d) con nota del 17 giugno 2013, prot. RA15989 la Regione Abruzzo ha, sì, accolto l'istanza (della società) di modifica della destinazione d'uso delle terre gravate da uso civico, ma ha anche obbligato il Comune a darle in concessione per la realizzazione degli impianti eolici, così imponendo un sub procedimento per la conclusione del quale essa ha assegnato al Comune due anni di tempo (17 giugno 2013 – 17 giugno 2015) per la stipulazione dell'atto concessorio;
- e) soltanto in data 7 aprile 2014, la società ha trasmesso la documentazione relativa al monitoraggio della fauna e allo studio anemometrico, chiedendo l'annullamento dell'ordinanza di sospensione;
- f) il Comune, ricevuta la documentazione di cui al punto e), ha provveduto immediatamente a trasmetterla alla Regione per l'esame e il parere di competenza (essendo stata la Regione a sollecitarla); di tanto ha reso edotta la società con nota del 29 aprile 2014;
- g) l'odierna appellante, con nota del 5 giugno 2014, ha sollecitato il Comune ad intervenire;
- h) in riscontro l'Amministrazione civica, con lettera datata 10 giugno 2014, prot. 1180, ha comunicato alla società che la relazione anemometrica non era idonea poiché non riferita esclusivamente all'area di Colle Campanaro bensì considerava quattro mesi di dati riferiti anche all'area Castelfraiano, distante dalla sede degli interventi;
- i) la società, soltanto in data 25 luglio 2014, ha trasmesso lo studio riferito al periodo completo di dodici mesi ed esclusivamente, come era dovuto, alla località di interesse.

8.2. Le circostanze appena evidenziate, avuto riguardo al periodo 10 agosto 2012/25 luglio 2014, da un lato, disvelano un'attività del Comune improntata a collaborazione – comunque, non qualificabile come di segno dilatorio ovvero ostruzionistico; dall'altro, si pongono come un giustificato impedimento (ritardo) nella conclusione del procedimento; dunque, non sussumibili obiettivamente in una condotta colpevolmente pregiudizievole del Comune.

8.3. Il ritardo lamentato dalla società è, dunque, dipeso da iniziali carenze della pratica (d.i.a. del 10 agosto 2012) che si sono trascinate per ben due anni.

8.4. Tali carenze, anche se asseritamente ignorate dalla società, alla stessa vanno imputate secondo il principio di autoresponsabilità che incombe su chi rende dichiarazioni all'amministrazione, nella specie nella forma della dichiarazione di inizio attività che, come noto, non instaura un procedimento amministrativo ma rimette all'interessato l'onere e l'obbligo della completezza documentale per potersi legittimare all'intrapresa economica, senza per questo sottrarsi ai doverosi e indeclinabili controlli amministrativi, solo posticipati.

9. Conseguo a tanto che, con riferimento al periodo 12 agosto 2012-25 luglio 2014, è mancata la prova sia dell'elemento soggettivo della colpa in capo al Comune (il cui comportamento risulta immune da colpevole negligenza), sia, prima ancora, del nesso di causalità tra condotta dell'amministrazione e (presunto) evento dannoso, dovendosi viceversa imputare il ritardo alle carenze documentali della d.i.a., sopra indicate.

10. Per il periodo successivo, parte appellante sostiene di essere stata pregiudicata dal comportamento "*ulteriormente dilatorio*" del Comune.

10.1. Essa fa leva sulla illegittimità (accertata dal T.a.r. con la sentenza n. 168 del 2015) del regolamento per la realizzazione nel territorio comunale di impianti per la produzione di energia elettrica di fonte eolica, approvato dal c.c. con deliberazione n. 26 nella seduta del 2 ottobre 2014.

Annullata la delibera consiliare n. 26/2014, e con essa la determinazione 22 agosto 2014, prot. 1797 (recante diniego al rilascio di un atto di "*riconoscimento di legittimità alle PP.AA.SS.*" per la presenza di vincoli sulle terre interessate dall'intervento nonché la necessità di formalizzare l'atto di concessione delle superfici, come prescritto dalla Regione), il Comune si sarebbe dovuto determinare in senso favorevole al rilascio del titolo, non sussistendo più ostacoli di sorta.

Senonchè, l'amministrazione avrebbe illegittimamente opposto la nota 22 giugno 2015, recante comunicazione: i) di avvio del procedimento; ii) di restare in attesa della comunicazione della Regione sulla proroga del termine per la stipula dell'atto di concessione; iii) di avere richiesto sopralluogo all'Autorità di Bacino in relazione a eventi franosi che avevano interessato la località sede degli interventi.

Tale riscontro, sostiene la società, sarebbe stato dilatorio e ostruzionistico.

10.2. Il collegio non condivide la tesi dell'appellante.

L'elemento fattuale che rileva è la lettera del Comune datata 22 giugno 2015.

Con essa, l'amministrazione ha comunicato alla società l'avvio del procedimento di concessione delle aree gravate da usi civici ma di restare in attesa, ai fini del perfezionamento del titolo concessorio, della comunicazione da parte della Regione circa la proroga del termine per la stipula dei relativi atti.

10.3. La società ritiene che tale riscontro sia illegittimo in quanto il Comune avrebbe dovuto già concludere il procedimento concessorio alla data in cui invece esso avrebbe avuto avvio.

10.4. Il collegio osserva che l'assenso regionale all'utilizzazione delle terre civiche è stato rilasciato il 17 giugno 2013. Il termine di due anni per la conclusione del procedimento giungeva a scadenza il 17 giugno 2015.

Conclusosi il giudizio (nel corso del quale gli atti impugnati non erano stati sospesi) con la sentenza 9 aprile 2015, n. 168 (pubblicata il successivo giorno 16), soltanto il 3 giugno 2015 la società ha sollecitato il Comune a provvedere sulle concessioni delle aree.

Approssimandosi la scadenza del termine biennale (17 giugno 2015), il Comune ha chiesto alla Regione una ulteriore proroga, ritenuta evidentemente necessaria per il poter procedere al perfezionamento degli atti (altrimenti, adottati fuori termine e, in astratto, esposti a profili di illegittimità).

10.5. Nell'incedere del procedimento, il collegio non ravvisa alcuna condotta negligente, fonte di colpevole ritardo.

Il comportamento del Comune, per quanto attento al dato formale, si regge su congruenti presupposti fattuali e appare senz'altro (quanto meno) scusabile tenuto conto del susseguirsi degli accadimenti e della loro tempistica.

10.6. Dal suo canto e prima ancora, ben avrebbe potuto la società attivarsi con gli strumenti giuridici che l'ordinamento mette a disposizione per fronteggiare eventuali (ritenute) inerzie procedurali.

11. La lettera del 22 giugno 2015 si regge, invero, anche su altre ragioni ostative.

11.1. Il Comune, in considerazione di una serie di eventi franosi che, nel mese di marzo 2015, avevano interessato proprio la Località Colle Campanaro (luogo di realizzazione degli impianti), con nota prot. n. 1484 del 18 giugno 2015 ha investito del problema la competente Autorità di Bacino dei Fiumi Trigno, Biferno e Minori, Saccione e Fortore, di Campobasso.

11.2. L'appellante sostiene che tale iniziativa procedimentale sarebbe stata inutile e dilatoria a cagione del fatto che l'evento franoso avrebbe interessato il lato opposto alla sede di intervento e che le aree in questione sarebbero estranee al perimetro di pericolosità.

11.3. Per quanto pure dovessero rispondere al vero le circostanze addotte dalla società, il collegio non può ritenere inescusabile il comportamento del Comune che, a fronte di recenti eventi franosi che avevano colpito le terre interessate dal parco eolico, ha ritenuto opportuno richiedere alla competente autorità di Bacino un pronunciamento in merito.

Il principio di precauzione giustifica siffatta richiesta e, comunque, al di là della sua legittimità, si pone come plausibile giustificazione della condotta, in grado di escludere, *in parte qua*, la sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa.

12. Sempre con la citata nota, il Comune ha rappresentato, altresì, la necessità di richiedere apposita autorizzazione in relazione alla porzione di terreno interessata dal transito dell'elettrodotto MT interrato, individuata a catasto al Foglio nr. 42, particelle 4062 (parte) e 4063 (parte).

Tale richiesta non può, ad avviso del collegio, ritenersi come un inutile, colpevole aggravamento del procedimento in quanto motivata e giustificata in relazione a congruenti e pertinenti circostanze di fatto.

12.1. In questo contesto, la decisione della società di rinunciare all'iniziativa, una volta ricevuta la lettera del 22 giugno 2015, si disvela scelta autonoma, sorretta da soggettivi motivi di opportunità economica, solo occasionalmente collegati al procedimento ma in realtà frutto di una personale valutazione sulla convenienza di proseguire nell'attività una volta mutato il quadro normativo, economico e produttivo a seguito di circostanze e sopravvenienze non imputabili a una condotta colpevolmente negligente, ovvero inescusabile dell'amministrazione.

13. Non può esserlo in ragione del fatto che:

- a. la pratica (d.i.a.) era sin dall'origine carente di documentazione fondamentale;
- b. tali carenze sono state, in realtà, la vera causa della sospensione e del ritardo nella esecuzione dei lavori;
- c. la stessa conclusione del procedimento, in relazione ai necessari titoli concessori da rilasciare e all'approntamento dei relativi contratti, non ha subito ritardi colpevoli in quanto al Comune erano stati assegnati dalla Regione ben due anni per la definizione delle pratiche (2013-2015), e quando ogni ostacolo sembrava rimosso, i due anni sono risultati pressoché trascorsi, ciò che ha giustificato l'interlocuzione con la Regione per ottenere un supplemento di proroga (necessario quale condizione di legittimità dell'azione);
- d. tanto più che il Comune ha informato tempestivamente la società di avere *“avviata la trascrizione del decreto dirigenziale Servizio Forestali, Demanio Civico ed Armentizio della Regione Abruzzo n. DH31500. Usi Civici dell'11/6/2013, con cui è stato autorizzato il Comune di Schiavi di Abruzzo a concedere le terre civiche in agro del Comune di Schiavi di Abruzzo (CH), in catasto al Foglio di mappa n. 26 particelle nn. 519-224-225 e al Foglio di mappa n. 42 particelle nn. 4649 a favore della suddetta Società per la realizzazione di impianti eolici e relativi annessi”*;
- e. il verificarsi di eventi franosi ha giustificato, sul piano comportamentale, la richiesta all'autorità di bacino di un parere sulla sicurezza della struttura in una località a rischio, tant'è che l'Autorità di Bacino, con nota prot. 993/15 del 6 agosto 2015, ha richiesto l'invio di uno *“studio geologico con delimitazione dell'area coinvolta dai diversi fenomeni segnalati, delle infrastrutture danneggiate ed eventuale documentazione atta a fornire tutte le informazioni utili a inquadrare le criticità paventate”*;
- f. l'esito delle perizie tecniche rese dai geologi hanno confermato le perplessità del Comune, elidendo ogni ipotesi ostruzionistica nella condotta dell'amministrazione, laddove hanno riscontrata

“la presenza di un incremento della classe di pericolosità in un tratto già definito a pericolosità moderata nel Piano. In particolare, viene mostrata la presenza di fenomeni franosi attivi nella parte alta del versante occidentale del rilievo che caratterizza la zona in esame, fenomeni che hanno subito uno sviluppo dopo le calamità atmosferiche del marzo 2015”, nonché la “presenza di una zona piuttosto accidentata dove non sono rari fenomeni d’instabilità, fenomeni che potrebbero coinvolgere nuove aree (anche per normali processi di arretramento) o che potrebbero riattivarsi se attualmente quiescenti”.

g. come pure plausibile, e per niente defatigante o dilatoria, s’appalesa la richiesta di autorizzazione in relazione alla porzione di terreno interessata dal transito dell’elettrodotto MT interrato, individuata a catasto al Foglio nr. 42, particelle 4062 (parte) e 4063 (parte).

14. La società sostiene che all’esito del giudizio innanzi al T.a.r. conclusosi con la sentenza n. 168 del 2015, il Comune doveva ritenersi ormai vincolato a rilasciare i titoli.

14.1. Il collegio non è di questo avviso.

La sentenza n. 168/2015 ha ordinato *“al Comune di concludere il procedimento entro il termine di giorni sessanta dalla data di comunicazione della presente sentenza”* ma ha contestualmente fatti salvi *“i successivi provvedimenti dell’Amministrazione, non potendo questo Tribunale sostituirsi al Comune nell’adottare atti di sua esclusiva e specifica competenza (quale la concessione in uso alla Società ricorrente dei terreni oggetto di realizzazione dell’impianto eolico, in relazione alla esistenza degli usi civici) e pronunciarsi “con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati” (art. 34, n. 2, del codice del processo amministrativo)”*.

Il bene della vita (provvedimenti conclusivi di segno favorevoli) non è stato affatto assegnato alla società dalla sentenza n. 168/2015, che ha solo rimosso gli ostacoli in quel momento esistenti al prosieguo dell’iter amministrativo.

14.2. Neppure è possibile procedere con un giudizio prognostico sull’eventuale esito favorevole del procedimento, nella prospettiva del danno da perdita degli incentivi, avendo la società abbandonato, per propria scelta aziendale, la coltivazione della pratica allorquando questa era in via di definizione. Tale decisione non consente di apprezzare positivamente i danni che l’interessata avrebbe potuto evitare con l’uso della ordinaria diligenza. Sotto questo profilo, sono condivisibili le argomentazioni rese dal T.a.r.

15. Per le considerazioni che precedono, l’appello è infondato e deve essere, pertanto, respinto.

16. Le spese processuali, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna parte appellante al pagamento delle spese relative al grado di giudizio che si liquidano, in favore del Comune di Schiavi d'Abruzzo, in euro 6.000,00 (seimila/00) oltre accessori e spese generali come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Luca Lamberti, Presidente FF

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere, Estensore

Riccardo Carpino, Consigliere

L'ESTENSORE

Giuseppe Rotondo

IL PRESIDENTE

Luca Lamberti

IL SEGRETARIO