



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

TRIBUNALE ORDINARIO di ANCONA

Il Tribunale, nella persona del Giudice dott. Silvia Corinaldesi
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta al n. r.g. 4051/2014 promossa da:

██████████ S.R.L. (C.F. ██████████) con il patrocinio dell'avv. ██████████
██████████ e dell'avv. ██████████ ██████████ elettivamente domiciliata in PIAZZA ██████████
██████████ N. ██████████ C - PORTO RECANATI presso il difensore avv. ██████████

ATTORE/I

contro

REGIONE MARCHE (C.F. 80008630420), con il patrocinio dell'avv. ██████████ e dell'avv.
██████████ ██████████ e dell'avv. ██████████ ██████████ elettivamente domiciliata in ██████████
██████████ FIRENZE presso il difensore avv. ██████████

CONVENUTO/I

CONCLUSIONI

Per l'attrice: come da foglio di pc depositato il 25.3.2022 [*“Voglia l'On.le Tribunale adito, rigettata ogni avversa eccezione, deduzione e/o istanza: - accertare e dichiarare la responsabilità della Regione Marche, in ragione delle illecite condotte descritte negli atti di causa, per l'ingiusta lesione patrimoniale patita da ██████████ s.r.l. e, per l'effetto, condannare la ridetta convenuta al risarcimento dei danni subiti e subendi dalla società attrice, pari a complessivi € 14.341.000,00 (euro quattordicimilioneitrecentoquantunomila/00) ovvero alla somma maggiore o minore che sarà accertata in corso di causa – anche in ragione dell'intervenuto Decreto Dirigenziale della Regione Marche n. 183/2019, col quale è stata disposta la riattivazione dell'impianto de quo – anche a mezzo di espletanda CTU, per l'ammissione della quale si rivolge istanza, oltre in ogni caso agli interessi ed al danno da svalutazione monetaria. Con vittoria di spese e competenze di causa”*]; **rappresenta che nelle more della sospensione del giudizio, a seguito dell'ottenimento della c.d. “VIA successiva”**



è intervenuto il decreto del Dirigente della P.F. Bonifiche, Fonti Energetiche, Rifiuti e Cave e Miniere del 24 dicembre 2019 n. 183, con il quale la Regione Marche autorizzava [REDACTED] «a riattivare ed esercire l'impianto e le opere connesse per la produzione elettrica alimentata a biogas» e che, pertanto, l'Impianto era rientrato in esercizio il 14 marzo 2022; chiede che la causa sia rimessa in istruttoria, insistendo per l'ammissione della già richiesta CTU tecnico-contabile.

Per la convenuta: come da comparsa di costituzione e foglio di pc depositato il 23.3.2022 [*“Si chiede che questo Ecc.mo Tribunale Voglia: - In via preliminare, dichiarare che sulla domanda attrice, nella parte in cui si riferisce ad una responsabilità del legislatore regionale, sussiste il difetto assoluto di giurisdizione e per la parte in cui si riferisce a una responsabilità amministrativa della Regione, sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo; - Nel merito respingere la domanda attrice in quanto inammissibile e infondata, in fatto e in diritto; - In ogni caso con vittoria di spese e competenze”*].

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO E MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Con atto di citazione notificato in data 3 giugno 2014, la società [REDACTED] conveniva innanzi al Tribunale di Ancona la Regione Marche, chiedendo l'accoglimento delle sopra riportate conclusioni.

Con comparsa di risposta del 17-19 novembre 2014 si costituiva in giudizio la Regione Marche, contestando integralmente le domande di parte attrice, eccependo, in via preliminare, il difetto di giurisdizione del Giudice ordinario in favore del Giudice amministrativo, nonché la necessità di sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 295 c.p.c., per la pendenza, dinanzi al Giudice amministrativo, di giudizi aventi carattere pregiudiziale rispetto alla presente controversa

Nel merito, l'ente regionale deduceva l'impossibilità di configurare una responsabilità del legislatore regionale, l'irresponsabilità dei Consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati, ai sensi dell'art. 122 Cost. – con la sola eccezione prevista per il Governo dall'art. 77, secondo comma, Cost. nel caso della decretazione d'urgenza –, l'impossibilità di configurare l'elemento soggettivo della colpa nel comportamento del Legislatore regionale, l'insussistenza di una responsabilità della Regione in qualità di autorità amministrativa – anche a titolo di illecito omissivo – e infine l'insussistenza del nesso di causalità tra la dichiarazione di illegittimità costituzionale della l.r. n. 3/2012, l'annullamento giurisdizionale dell'autorizzazione unica e il danno lamentato dalla società attrice, nonché la mancanza di qualsiasi danno ingiusto e, in ogni caso, l'infondatezza e il difetto di prova circa il quantum richiesto.

2. A scioglimento della riserva assunta all'udienza di ammissione dei mezzi istruttori del 28 ottobre 2015, con ordinanza del 24 novembre 2015, il Giudice, *«ritenuto che, in considerazione della natura*



delle questioni prospettate dalle parti sia necessario esaminare e definire innanzitutto le eccezioni pregiudiziali e le problematiche connesse alla dedotta responsabilità della convenuta» e, quindi, «non necessario procedere all'espletamento dell'attività istruttoria richiesta da parte attrice», essendo «opportun[o] esaminare l'istanza di sospensione insieme al merito», rinviava la causa al 15 marzo 2017 per la precisazione delle conclusioni; udienza poi rinviata dal G.O.T. dott. Mariotti (cui nelle more è stata assegnata la causa *de qua*), prima al 13 settembre 2017 e poi al 12 dicembre 2017. A tale ultima udienza, l'attrice, dopo aver rappresentato che «nell'ambito di un giudizio analogo al presente pendente dinanzi a questo Tribunale tra [redacted] (società del medesimo gruppo di cui fa parte [redacted] e la Regione Marche (R.G. 1375/14) a seguito dell'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dall'Ente, [redacted] ha proposto innanzi alla Corte di Cassazione ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione (RG 1375/2016) [...]», chiedeva, pertanto, che «per ragioni di opportunità, nonché di economia processuale» la causa venisse rinviata in attesa del provvedimento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

Alla successiva udienza del 13 giugno 2018, il GOP dott. Vizzari, designato nelle more in sostituzione della dott.ssa Mariotti, in considerazione del fatto che il predetto giudizio sul regolamento di giurisdizione proposto da [redacted] era ancora in attesa di essere deciso rinviava la causa, sempre per la precisazione delle conclusioni, all'udienza del 31 ottobre 2018, poi differita d'ufficio al 20 novembre 2018.

Nelle more, con ordinanza n. 22435/2018, pubblicata il 24 settembre 2018, le Sezioni Unite della Suprema Corte, nel definire il predetto regolamento preventivo di giurisdizione, dichiaravano la ricorrenza, nel caso di specie, della giurisdizione del giudice ordinario.

All'udienza del 20 novembre 2018 il giudizio veniva, dunque, assunto a riserva per la decisione con assegnazione dei termini ex art. 190 c.p.c. per il deposito delle comparse conclusionali delle memorie di replica, adempimenti cui entrambe le parti provvedevano. Quindi, con ordinanza del 1° aprile 2019, il Giudice, nel rilevare che «risultano pendenti più giudizi la cui definizione è rilevante ai fini della presente decisione ed in particolare: - due giudizi davanti al Consiglio di Stato (R.G. n. 4140/14 e 4142/14); - due giudizi davanti al Tar Marche (R.G. n. 66/2014 e R.G. n. 954/2013); - due giudizi davanti al Tar Marche (R.G. n. 245/15 e R.G. n. 246/15)» disponeva la sospensione del presente procedimento.

3. I suddetti giudizi pregiudicanti si concludevano tutti con pronunce passate in giudicato¹.

¹ In particolare: i giudizi nn. 4140/2014 R.G. e 4142/2014 R.G., che erano pendenti dinanzi al Consiglio di Stato, sono stati definiti, rispettivamente, con sentenza n. 8400/2020 e con sentenza n. 8401/2020, pubblicate il 28 dicembre 2020, non più impugnabili con i mezzi ordinari, mentre i giudizi che pendevano dinanzi al Tar Marche sono stati definiti come segue: a) R.G. n. 66/2014 definito con sentenza n. 186/2021, pubblicata l'8 marzo 2020;



Cessato, dunque, il motivo che aveva determinato la sospensione del giudizio in atti, [REDACTED] con ricorso ex artt. 295 e 297 c.p.c. del 16 febbraio 2022, procedeva alla riassunzione chiedendo la fissazione dell'udienza di prosecuzione; l'udienza era fissata per la data dell'11 luglio 2022 con assegnazione dei termini di legge per la notificazione.

Con successivo provvedimento del 7 marzo 2022 il GOP assegnatario del fascicolo, rilevando che il procedimento esulava dalla propria competenza per valore, rimetteva la causa alla scrivente quale Presidente di Sezione, che tratteneva il giudizio presso di sé fissando l'udienza per la prosecuzione e precisazione delle conclusioni al 30 marzo 2022.

A tale udienza, svolta mediante trattazione scritta, le parti precisavano le rispettive conclusioni come sopra riportato; il giudizio è stato assunto a riserva per la decisione, con concessione dei termini ex art. 190 c.p.c. – come precisato con successiva ordinanza del 30.4.2022 – per il deposito delle comparse conclusionali e delle memorie di replica.

LE RAGIONI DELLA DOMANDA.

4. A fondamento della domanda, l'attrice ha dedotto quanto segue.

- a) In data 16 dicembre 2011 [REDACTED] presentava domanda di autorizzazione unica ex art. 12, d. lgs. n. 387/2003, volta alla realizzazione di un impianto, nel comune di Loro Piceno (MC), zona Grazie, per la produzione di energia elettrica da biogas, ottenuto dalla digestione anaerobica di biomasse, di potenza elettrica nominale pari a 999 kWe, corrispondenti a 2,462 MWt di potenza termica nominale;
- b) nel corso del procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione *de qua* non veniva espletata la verifica di assoggettabilità del progetto a Valutazione di Impatto Ambientale in quanto l'art. 24 della l.r. n. 20/2011 – poi abrogato dall'art. 28 della l.r. n. 3/2012 – nel modificare l'allegato B2, punto 6, lett. n. terdecies della l.r. n. 7/2004, aveva eliminato la procedura di VIA (e, conseguentemente, anche quella di *screening*) per gli impianti alimentati a biogas di potenza termica nominale inferiore a 3 MW;
- c) dopo approfondita istruttoria, all'esito della conferenza di servizi all'uopo indetta, la Regione Marche, con decreto dirigenziale n. 57/EFR del 29 giugno 2012, autorizzava l'impianto in questione;
- d) con due ricorsi proposti innanzi al TAR Marche (rubricati ai nn. 584/2012 e 586/2012 R.G.) il Comune di Loro Piceno ed alcuni cittadini dello stesso Comune impugnavano l'Autorizzazione Unica concessa a [REDACTED] (e gli atti del relativo procedimento amministrativo) adducendo, *inter alia*,

b) R.G. n. 954/2013 definito con sentenza n. 481/2021, pubblicata il 14 giugno 2021;
c) R.G. n. 245/2015 definito con sentenza n. 484/2021, pubblicata il 14 giugno 2021;
d) R.G. n. 246/2015 definito con sentenza n. 483/2021, pubblicata il 14 giugno 2021.



l'illegittima esclusione dalla procedura di VIA del progetto effettuata in forza della l.r. n. 3/2012, in violazione della Direttiva 2011/92/UE;

e) con ciascuno dei predetti ricorsi venivano altresì avanzate istanze di misure cautelari, anche provvisorie ai sensi degli artt. 55 e 56 c.p.a.; istanze che venivano rigettate dal TAR Marche, con le ordinanze n. 446/2012 e n. 447/2012 – poi confermate dal Consiglio di Stato – stante l'assenza del pericolo di pregiudizio e la carenza di evidenti profili di fondatezza dei due ricorsi;

f) facendo affidamento sull'Autorizzazione Unica e sull'esito delle ridette pronunce cautelari del TAR Marche e del Consiglio di Stato, Vbio 2 ultimava la realizzazione dell'Impianto, il quale, una volta ottenuto il riconoscimento della qualifica IAFR (comunicato dal GSE con lettera del 30 ottobre 2012; cfr. doc. 12), entrava in esercizio il 21 dicembre 2012;

g) la Corte costituzionale – nel pronunciarsi sul ricorso notificato il 30 maggio/1° giugno 2012, con il quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva impugnato in via diretta ex art. 136 Cost. la l.r. n. 3/2012 per violazione dell'art. 117 della Costituzione, con espresso riferimento alla violazione dell'obbligo gravante sul legislatore regionale di dare corretta attuazione alle direttive comunitarie – con sentenza di tipo additivo n. 93/2013, pubblicata in data 29 maggio 2013, dichiarava la parziale incostituzionalità della l.r. n. 3/2012 (nella versione previgente alla l.r. n. 30/2012), ritenendo in proposito che *«l'illegittimità costituzionale degli allegati A1, A2, B1 e B2 alla legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3 (Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale – VIA), nel loro complesso, nella parte in cui nell'individuare i criteri per identificare i progetti da sottoporre a VIA regionale o provinciale ed a verifica di assoggettabilità regionale o provinciale, non prevedono che si debba tener conto, caso per caso, di tutti i criteri indicati nell'Allegato III alla direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE (Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati – codificazione), come prescritto dall'art. 4, paragrafo 3, della medesima»*²;

h) in data 1° luglio 2013, i ricorrenti proponevano nei giudizi amministrativi nuove istanze cautelari, ai sensi dell'art. 55, co. 10 c.p.a.; istanze sulle quali il TAR Marche si pronunciava con le ordinanze n. 611/2013 e n. 612/2013, negando la sospensione del provvedimento impugnato, in considerazione dell'esistenza di un adeguato monitoraggio dell'attività di ██████ da parte degli organi competenti;

² In particolare sentenza ha dichiarato *«l'illegittimità costituzionale degli allegati A1, A2, B1 e B2 alla legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3 (Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale – VIA), nel loro complesso, nella parte in cui nell'individuare i criteri per identificare i progetti da sottoporre a VIA regionale o provinciale ed a verifica di assoggettabilità regionale o provinciale, non prevedono che si debba tener conto, caso per caso, di tutti i criteri indicati nell'Allegato III alla direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE (Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati – codificazione), come prescritto dall'art. 4, paragrafo 3, della medesima»*.



- i) con sentenze gemelle nn. 214/2014 e 215/2014, il TAR Marche accoglieva i predetti ricorsi e annullava l'Autorizzazione Unica facendo espressa applicazione di principi e delle valutazioni espressi nella citata pronuncia della Corte costituzionale: *«la corretta applicazione della direttiva 2011/92/UE, la quale, in parte qua, ribadisce quanto già stabilito dall'art. 4 della direttiva 85/337/CEE, impone al legislatore nazionale e regionale di tenere conto, in sede di definizione dei progetti che vanno sottoposti o, al contrario, esonerati dalla VIA, dei criteri di cui all'allegato III alla direttiva 92 del 2011»*;
- j) in definitiva, secondo le sentenze del TAR Marche – poi impugnate innanzi al Consiglio di Stato (nn. 4140/2014 e 4142/2014 R.G.) – la declaratoria di illegittimità costituzionale veniva a dispiegare i propri effetti negativi anche sull'Autorizzazione Unica, posto che la l.r. n. 20/2011, similmente a quanto accaduto per la successiva legge regionale dichiarata illegittima, contrastava con la disciplina della direttiva 85/337/CEE che avrebbe dovuto recepire;
- k) nell'annullare l'Autorizzazione Unica, tuttavia, il TAR Marche espressamente rimetteva all'iniziativa dell'Ente l'emanazione di ogni susseguente provvedimento (punto 5.1): in altri termini, l'effetto demolitorio dell'autorizzazione impugnata veniva mitigato e delimitato (almeno nelle intenzioni del TAR Marche) dalla previsione dell'onere, in capo alla p.a. procedente, di predisporre, in senso conformativo al disposto dell'art. 38 del d.P.R. n. 380/2001, la rimozione dell'unico vizio, per altro di natura squisitamente procedimentale, ovvero la mancata celebrazione della verifica di assoggettabilità a VIA ex art. 8, l.r. n. 3/2012 ed ex art. 20, d.lgs. n. 152/2006;
- l) la Regione non disciplinava gli effetti prodottisi *medio tempore* dalla sentenza della Corte Costituzionale, né, tanto meno, assumeva su di sé la responsabilità del procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA: assunzione che, di per sé, avrebbe comportato un intervento legislativo che variasse la distribuzione delle competenze di cui all'art. 4, l.r. 3/2012;
- m) la Regione Marche con nota del 20 febbraio 2014, ordinava a [REDACTED] in ottemperanza alle predette sentenze del TAR, di *«presentare con estrema sollecitudine, e comunque entro trenta giorni dalla presente, un piano di sospensione dell'attività di produzione di energia elettrica e di messa in sicurezza dell'impianto in argomento»*;
- n) l'odierna attrice con comunicazione del 22 marzo 2014 inviava all'Ente il piano di spegnimento dell'impianto, rilevando che la condotta della stessa amministrazione, la quale non aveva offerto alcun chiarimento a [REDACTED] circa le modalità di spegnimento dell'impianto de quo in relazione al mantenimento del sistema di incentivazione, aveva costretto la stessa a descrivere *«due differenti scenari alternativi di adempimento»*;



o) a sua volta, il GSE, con nota del 18 febbraio 2014, indirizzata sia alla Regione Marche e sia a [REDACTED] comunicava, alla luce dell'intervenuto annullamento dell'A.U., l'avvio del procedimento di «annullamento in autotutela del provvedimento di riconoscimento della qualifica IAFR [necessaria ai fini dell'ottenimento degli incentivi] per l'impianto in oggetto e degli atti e provvedimenti conseguenti» ai sensi dell'art. 42 del d.lgs 3 marzo 2011, n. 28 e dell'art. 4 del d.m. 6 luglio 2012;

p) l'odierna attrice si vedeva costretta ad abbandonare l'iniziativa economica connessa all'Impianto;

q) per effetto dell'intervenuto annullamento dell'Autorizzazione Unica (confermato dal Consiglio di Stato con sentenze nn. 8400/2020 e 8401/2020), [REDACTED] – che, dopo aver ottenuto la stessa, facendo affidamento sulla sua legittimità, procedeva alla realizzazione ed alla messa in funzione dell'Impianto, con i derivanti, ragguardevoli investimenti economici e le consequenziali aspettative di guadagno – veniva a subire un gravissimo ed ingiustificato pregiudizio patrimoniale evidentemente riconducibile all'abbandono dell'iniziativa economica imposto dal definitivo annullamento dell'A.U.

In conclusione, i) la tutela giurisdizionale risarcitoria invocata da [REDACTED] nei confronti della Regione Marche si fonda sulla condotta colposa di violazione dell'affidamento che la società attrice aveva legittimamente riposto sul provvedimento amministrativo a lei favorevole, annullato a causa dell'esercizio (colposamente) scorretto dell'attività legislativa da parte della P.A. convenuta; ii) per tale tutela sussiste la giurisdizione del giudice ordinario; iii) la condotta colposa della Regione sarebbe ravvisabile nell'erroneo esercizio della sua potestà legislativa, palesemente non conforme alla direttiva comunitaria, e che ha ingenerato un legittimo affidamento in capo alla società attrice, nonché iv) nelle condotte omissive successive alla declaratoria di incostituzionalità della legge regionale e all'annullamento dell'autorizzazione concessa (non si sarebbe adoperata per tutelare gli investimenti fatti da [REDACTED] non avrebbe fornito adeguati chiarimenti alla Provincia ai fini delle procedure ambientali da porre in essere, non avrebbe avvisato il GES del fatto che la situazione non doveva far venir meno il riconoscimento della tariffa onnicomprensiva nel frattempo ottenuta.

LA QUESTIONE (PRELIMINARE) DELLA GIURISDIZIONE DEL GIUDICE ORDINARIO.

5. Va rigettata l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario, svolta da parte convenuta in via preliminare.

La questione è da ritenersi superata a seguito della ordinanza n. 22435/2018 delle Sezioni Unite della Cassazione, resa a definizione di un regolamento preventivo di giurisdizione proposto nell'ambito di un giudizio del tutto analogo a quello odierno (il procedimento n. 1375/2014 R.G. Trib. Ancona, instaurato dalla società [REDACTED] nei confronti della Regione Marche e della Provincia di Macerata). In detto provvedimento i giudici di legittimità hanno evidenziato che nel caso di specie «viene in rilievo una fattispecie complessa in cui l'emanazione di un provvedimento favorevole, che venga



successivamente annullato in quanto illegittimo, si configura solo come uno dei presupposti dell'azione risarcitoria che si fonda altresì sull'affidamento dell'interessato e la lesione del suo patrimonio che consegue a tale affidamento e alla sua sopravvenuta caducazione del provvedimento favorevole», con tutelabilità davanti al giudice ordinario della situazione giuridica dedotta.

Peraltro, tale orientamento è stato anche di recente confermato dalla sentenza della Corte di cassazione, Sez. Unite, 28 aprile 2020, n. 8236, la quale si è sostituita alle precedenti pronunce di segno contrario e a cui si stanno sostanzialmente adeguando tutte le ultime pronunce delle Sezioni Unite (si veda da ultimo l'ordinanza della Corte di cassazione, Sez. Unite, 8 marzo 2022 n. 7515, che ricorda ancora una volta come la pronuncia del 28 aprile 2020, n. 8236 era stata chiamata a dirimere le "linee interpretative non perfettamente univoche" che coesistevano all'interno delle stesse Sezioni Unite; cfr. anche le ordinanze 20 gennaio 2022, n. 1778; 20 luglio 2021, n. 20692; 11 maggio 2021, n. 12428; 29 gennaio 2021, n. 2144; 17 dicembre 2020, n. 28979; 21 settembre 2020, n. 19677).

6. Va disattesa altresì la richiesta di sollevare, nel presente giudizio, questione di legittimità costituzionale degli artt. 133, co.1, lett. o)³, 7, co. 1 e co. 5⁴, e 30, co. 6⁵, del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, in riferimento agli art. 24, co. 1, 25, co. 1, 103, co. 1, 111, e 113, co. 1, della Costituzione nella parte in cui, secondo il c.d. "diritto vivente", formatosi a seguito delle pronunce della Suprema Corte sopra richiamate, non devolvono alla giurisdizione di legittimità e/o esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative alla richiesta del risarcimento dei danni provocati dall'annullamento di un provvedimento favorevole.

Difettano, infatti, a tal fine, i requisiti della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione.

Sotto il primo profilo deve evidenziarsi che la questione in esame (sebbene risarcitoria) non può essere ricompresa nell'ambito delle controversie "attinenti alle procedure e ai provvedimenti della

³ "1. Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge: a) le controversie in materia di: [...] o) le controversie, incluse quelle risarcitorie, attinenti alle procedure e ai provvedimenti della pubblica amministrazione concernenti la produzione di energia, i rigassificatori, i gasdotti di importazione, le centrali termoelettriche e quelle relative ad infrastrutture di trasporto ricomprese o da ricomprendere nella rete di trasmissione nazionale o rete nazionale di gasdotti,..."

⁴ "1. Sono devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni. Non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico. [...] 5. Nelle materie di giurisdizione esclusiva, indicate dalla legge e dall'articolo 133, il giudice amministrativo conosce, pure ai fini risarcitori, anche delle controversie nelle quali si faccia questione di diritti soggettivi".

⁵ 6. Di ogni domanda di condanna al risarcimento di danni per lesioni di interessi legittimi o, nelle materie di giurisdizione esclusiva, di diritti soggettivi conosce esclusivamente il giudice amministrativo.



pubblica amministrazione concernenti la produzione di energia” (di cui all’art. 133 d. lgs. 104/2010), avendo ad oggetto un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili ex art. 12, d.lgs. n. 387/2003, e attiene alla richiesta di risarcimento per un danno che non è conseguenza diretta di un comportamento espressione di poteri autoritativi della P.A. convenuta, sicché manca il presupposto di applicabilità delle norma, ovvero che la procedura o il provvedimento della P.A. (quand’anche astrattamente sussumibile nell’alveo della norma citata) ed il danno lamentato siano collegati da un nesso eziologicamente rilevante e, dunque, si pongano in rapporto di causa ed effetto.

Inoltre, difetta il profilo della non manifesta infondatezza della questione, in quanto l’affermazione della giurisdizione del giudice ordinario nel caso di specie appare del tutto coerente con i principi del processo amministrativo e non si pone in conflitto né con l’art. 7, 1° co, né con l’art. 30 c.p.a. del d.lgs. n. 104/2010, come espressamente rimarcato in alcune delle più recenti pronunce della Corte di Cassazione (Cass. Sez. Un. n. 7515/2022, n. 13595 del 29 aprile 2022), atteso che il presupposto della giurisdizione del giudice amministrativo, anche nelle materie di giurisdizione esclusiva, è sempre “che la controversia inerisca ad una situazione di potere dell’amministrazione” e “che la causa petendi si radichi nelle modalità di esercizio del potere amministrativo”, mentre là dove non si contesti la legittimità dell’esercizio della funzione pubblica ma la correttezza del comportamento complessivamente tenuto dall’Amministrazione (e, dunque, la responsabilità di quest’ultima «non da provvedimento, ma da comportamento, per violazione dei doveri di correttezza e buona fede (norme di relazione)», deve necessariamente affermarsi che la giurisdizione spetta al giudice ordinario (v. Corte di Cassazione Sezioni Unite sentenza n. 13595 del 29 aprile 2022).

LA QUESTIONE (PRELIMINARE) DELLA RESPONSABILITÀ PER ATTIVITÀ LEGISLATIVA.

7. Nel merito, la Regione Marche convenuta ha contestato, in primo luogo, la configurabilità di una responsabilità “da fatto illecito” (ex art. 2043 c.c.) del legislatore regionale. Ha in particolare ripercorso la disciplina normativa della attribuzione della funzione legislativa alle Regioni e le pronunce giurisprudenziali relative al profilo della responsabilità da danno ingiusto, ricordando che la Suprema Corte sin dal 2003 ha rimarcato come di fronte all’esercizio del potere politico non fossero configurabili situazione soggettive protette dei singoli⁶, affermando il principio di diritto della natura indennitaria del risarcimento da omessa o tardiva trasposizione da parte del legislatore italiano delle direttive comunitarie (per attività antigiuridica nell’ambito del solo ordinamento comunitario)⁷.

⁶ V. Cass. civ. sez. III, sentenza 1.4.2003, n. 2915.

⁷ V. Cass. civ. SS.UU. sentenza 17.4.2009, n. 9147 e in seguito sez. III, 17.5.2011 n. 10813.



8. In ordine alla questione relativa alla configurabilità della responsabilità aquiliana del Legislatore (sia statale che regionale), deve darsi atto che la giurisprudenza di legittimità è attestata sulla risposta negativa.

Esplicita è sul punto la sentenza – relativa ad analoga fattispecie originata da una legge regionale della Regione Marche – n. 23730 del 22/11/2016 (Rv. 642991 - 01), la quale, in motivazione, ricorda che “secondo l'ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte, emucleata per il caso di omessa o tardiva trasposizione da parte del legislatore italiano nel termine prescritto delle direttive comunitarie, dalla suddetta violazione del diritto dell'Unione europea sorge il diritto degli interessati alla rifusione dei danni che va ricondotto, anche a prescindere dall'esistenza di uno specifico intervento legislativo accompagnato da una previsione risarcitoria, allo schema della responsabilità per inadempimento dell'obbligazione ex lege dello Stato, di natura indennitaria per attività non anti-giuridica, dovendosi ritenere che la condotta dello Stato inadempiente sia suscettibile di essere qualificata come anti-giuridica nell'ordinamento comunitario, connotato da primazia rispetto a quello del singolo Stato membro, ma non anche alla stregua dell'ordinamento interno (Sez. U., n. 9147 del 2009, Rv. 607428, e succ. conf. quale Sez. 6-3, n. 307 del 2014, Rv.629469)”, mentre “L'arresto delle menzionate Sezioni Unite ha prestato adesione all'orientamento (allora minoritario) che escludeva – come appunto deve escludersi – che dalle norme dell'ordinamento comunitario “possa farsi derivare, nell'ordinamento italiano, il diritto soggettivo del singolo all'esercizio del potere legislativo - che è libero nei fini e sottratto perciò a qualsiasi sindacato giurisdizionale - e che possa comunque qualificarsi in termini di illecito da imputare allo Stato-persona, ai sensi dell'art. 2043 c.c., una determinata conformazione dello stato-ordinamento” (Sez. L, n. 10617 del 1995, Rv. 494208)”.

La ricostruzione in parola, pertanto, prende le mosse proprio dall'esclusione di una responsabilità per atti legislativi, e ne individua altra diversamente fondata sulla sovraordinazione gerarchica tra ordinamenti prima che tra fonti.

Da ciò consegue, secondo la Corte di Cassazione, che, “a fronte della libertà della funzione politica legislativa (artt. 68, comma 1, 122, comma 4, Cost.), non è ravvisabile un'ingiustizia che possa qualificare il danno allegato in termini di illecito, e arrivare a fondare il diritto al suo risarcimento”.

La Suprema Corte menziona “gli studi, non solo italiani, in cui è stato partitamente affrontato il tema della responsabilità (ex art. 2043 c.c.) da atto legislativo”, che hanno ritenuto “di poter trarre sollecitazioni espansive dalle fattispecie relative ai rapporti con gli ordinamenti sovranazionali”, ma ritiene trattarsi di “riflessioni che si pongono esse stesse in termini, allo stato delle norme positive, di pura problematicità speculativa”, dovendosi ricordare che “sull'insindacabilità dell'attività



esplicativa di funzioni legislative non si registrano segnali difformi nella giurisprudenza di questa Corte (cfr. Sez. U., n. 10416 del 2014, Rv. 630492, e, con riferimento anche qui incidentale all'atto da qualificare, per l'ordinamento, come politico, Sez. U., n. 10319 del 2016, Rv. 639675)”.

L'orientamento sopra citato è rimasto costante (si veda C. Cass. Sez. L, Ord. n. 34465 del 24/12/2019 “Nel caso di norma dichiarata incostituzionale, deve escludersi una responsabilità per “illecito costituzionale”, rilevante sul piano risarcitorio, dell'organo governativo che ha presentato il relativo disegno di legge, e dato impulso all'iter parlamentare sfociato nella pubblicazione della norma espunta dall'ordinamento per contrasto con la Costituzione, in quanto, essendo la funzione legislativa espressione di un potere politico, incoercibile e sottratto al sindacato giurisdizionale, rispetto ad esso non possono configurarsi situazioni giuridiche soggettive dei singoli protette dall'ordinamento”).

LA RESPONSABILITÀ DELLA REGIONE MARCHE.

9. Va premesso, sul punto, che affinché nasca la responsabilità dell'amministrazione non è sufficiente che il privato dimostri la propria buona fede soggettiva (ovvero che egli abbia maturato un affidamento incolpevole circa l'esistenza di un presupposto su cui ha fondato la scelta di compiere conseguenti attività economicamente onerose), ma occorrono gli ulteriori seguenti presupposti: a) che l'affidamento incolpevole risulti leso da una condotta che, valutata nel suo complesso, e a prescindere dall'indagine sulla legittimità dei singoli provvedimenti, risulti oggettivamente contraria ai doveri di correttezza e di lealtà; b) che tale oggettiva violazione dei doveri di correttezza sia anche soggettivamente imputabile all'amministrazione, in termini di colpa o dolo; c) che il privato provi sia il danno-evento (la lesione della libertà di autodeterminazione negoziale), sia il danno-conseguenza (le perdite economiche subite a causa delle scelte negoziali illecitamente condizionate), sia i relativi rapporti di causalità fra tali danni e la condotta scorretta che si imputa all'amministrazione (v. *ex plurimis* Cons. Stato, Sez. IV, 20 luglio 2018, n. 4413; nonché Cons. Stato, Sez. V, 23 giugno 2020, n. 4015).

10. Passando ad esaminare il merito della vicenda, si deve rilevare che, se è vero che la domanda attorea è fondata su un titolo unitario (la affermata lesione dell'affidamento incolpevole, quale diritto soggettivo, conseguente all'annullamento di un provvedimento favorevole), è altresì pacifico che esso è “riconducibile a concorrenti comportamenti della p.a. convenuta” (cfr. memoria di replica di parte attrice, pag. 10), ovvero, da un lato, l'emanazione di una norma dichiarata costituzionalmente illegittima, dall'altro, l'emissione di un provvedimento autorizzatorio fondato sulla norma illegittima, nonché, infine, l'omissione di condotte collaborative a seguito dell'annullamento dell'autorizzazione concessa al fine di escludere o limitare eventuali danni per il privato.



A fronte di tali specifiche allegazioni di condotte colpose lesive (ciascuna concorrente a fondare la responsabilità della P.A., e infatti separatamente descritta e valutata negli atti processuali), non appare conferente la precisazione di parte attrice, né la menzione della pronuncia della Corte d'Appello di Ancona su fattispecie analoga (App. Ancona, sent. n. 105/2021), atteso che la decisione riguardava solo il profilo della giurisdizione, che la sentenza di primo grado aveva definito sul presupposto di una differenziazione delle domande. Le diverse condotte ascritte a parte convenuta vanno pertanto esaminate partitamente.

A) PER L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA.

11. Ritiene il Tribunale che non si possa non aderire al ragionamento, logico e coerente, della Corte di Cassazione quale sopra esposto, in assenza di disposizioni normative idonee a far ritenere mutato il quadro ordinamentale, che evidenzia come l'attività politico-legislativa sia insindacabile dinanzi al giudice ordinario.

La Regione Marche non può pertanto essere chiamata a rispondere del danno eventualmente cagionato a seguito di attività legislativa, quand'anche incostituzionale e contrastante con l'ordinamento comunitario, per la quale il rimedio dell'ordinamento è identificato (esclusivamente) nel vaglio di legittimità costituzionale.

Nemmeno può fondarsi la responsabilità della Regione quale legislatore sulla sola base delle sentenze di accoglimento pronunciate dal Corte costituzionale, non essendo prevista dall'ordinamento una "presunzione di colpa" del legislatore per l'emanazione di norme dichiarate incostituzionali, anche qualora i parametri costituzionali fossero stati violati in maniera evidente (e non è questo il caso di specie, dove viene in considerazione – come meglio si dirà nel prosieguo – una materia caratterizzata da marcato tecnicismo e da una regolamentazione complessa e stratificata). Non può del resto sottacersi, sotto questo profilo, che alcune delle questioni sollevate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri sono state dichiarate non fondate dalla Corte Costituzionale (v. i punti 5), 6) e 7) del dispositivo della sentenza n. 93/2013), segno che la incostituzionalità delle norme contenute nella legge regionale era tutt'altro che evidente.

Né, infine, appare specificamente tutelabile l'affidamento ingenerato in questo caso dalla normativa regionale sulla società interessata, non essendo diverso dal normale (e generale) affidamento della collettività e dei singoli sulla legittimità delle leggi e dei provvedimenti amministrativi che alle leggi danno attuazione.

E' appena il caso di evidenziare come la questione non possa essere trascurata (sebbene parte attrice abbia, nella memoria di replica, "corretto il tiro" osservando che *"nella prospettazione di [REDACTED] l'affidamento leso non è quello genericamente riferibile alla legittimità dell'attività legislativa*



regionale – così come vorrebbe fa[r] intendere la Regione – ma è, ben diversamente, quello specificatamente riposto su di un determinato provvedimento amministrativo favorevole prima ottenuto da [REDACTED] e poi annullato dal giudice amministrativo a cagione dell'accertata incostituzionalità della richiamata legge emanata dalla Regione”), atteso che lo scrutinio della odierna domanda risarcitoria postula l'esame della sussistenza di una condotta colposa in capo alla Regione Marche e che viene comunque in rilievo la condotta del legislatore regionale, anche se solo “nella misura in cui ha evidentemente inciso sul convincimento di Vbio 2 circa la conformità del provvedimento richiesto ed ottenuto alla legge” (cfr. memoria di replica), ovvero “quale causa efficiente, in uno con la colposa condotta degli enti convenuti in sede amministrativa, dell'incolpevole affidamento riposto dalla medesima società sull'Autorizzazione Unica” (ibidem).

Per essere risarcibile, il danno derivante dalla lesione di un affidamento incolpevole (su un provvedimento favorevole poi annullato) deve essere effetto di una condotta colposa dell'ente pubblico, o nella fase dell'emanazione di una norma rivelatasi costituzionalmente illegittima, o nella fase dell'emanazione dell'atto amministrativo autorizzatorio fondato su tale norma, o nelle fasi procedurali esecutive successive: nel presente paragrafo si è esclusa la risarcibilità del suddetto danno con riferimento alla condotta rappresentata dalla attività legislativa.

B) PER L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA.

12. Deve esaminarsi quindi il profilo dell'attività amministrativa posta in essere dalla Regione Marche

L'attrice ritiene sussistere la responsabilità della Regione Marche altresì quale autorità amministrativa, atteso che “avrebbe ben potuto, anzi dovuto, nel relativo procedimento amministrativo, “disapplicare” la normativa (regionale), dichiarata poi incostituzionale, in quanto contraria al diritto comunitario” ed inoltre perché la sua condotta, successivamente alla declaratoria di incostituzionalità e all'annullamento dell'autorizzazione da parte del TAR, avrebbe aggravato le conseguenze pregiudizievoli per la società [REDACTED] non essendosi l'ente adoperato per tutelare gli investimenti posti in essere dalla società e non avendo posto in essere alcuna iniziativa legislativa o amministrativa per una corretta e rapida ottemperanza ai provvedimenti del TAR (ad esempio “non ha assunto su di sé la responsabilità del procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA (attualmente in capo alle Province); - non ha neppure adottato norme o atti amministrativi generali finalizzati a consentire lo svolgimento delle procedure ambientali postume in modalità e tempi compatibili con la necessità di mantenere gli impianti in funzione nel corso dell'espletamento di tali verifiche, evitando così di mettere a repentaglio anche le convenzioni in corso con il GSE”). Non facendo nulla di ciò, secondo l'attrice la Regione avrebbe lasciato in capo alle amministrazioni



provinciali, presenti sul territorio regionale, un procedimento possumto che tali enti hanno dovuto istruire *ex novo*, rivedendo tutta la progettazione, con conseguente annullamento ed aggravamento dei procedimenti.

La prospettazione di parte attrice non può essere condivisa, in quanto fa discendere la responsabilità della Regione Marche dal mero elemento fattuale e oggettivo della emanazione della norma dichiarata incostituzionale e della emissione del provvedimento autorizzatorio, senza dimostrare l'esistenza di una *"condotta oggettivamente contraria a doveri di correttezza e lealtà"* (v. *supra*) né tantomeno evidenziare i profili dell'elemento soggettivo della colpa o del dolo.

E' evidente, al contrario, che l'Autorizzazione Unica rilasciata a [REDACTED] pur in assenza del completamento dello *screening* e della VIA configura un atto amministrativo emesso in conformità alla legislazione regionale vigente (oltre che in conformità alla legislazione statale in materia, come ampiamente illustrato nella memoria di costituzione della Regione), che non può essere ritenuto di per sé causa di danno ingiusto, essendo stata l'Autorizzazione annullata solo successivamente, in conseguenza della declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa regionale. Non appare ipotizzabile, nemmeno sotto il profilo dell'autotutela, che la Regione potesse emanare un provvedimento di diniego dell'Autorizzazione Unica, in presenza dei presupposti che tale Autorizzazione legittimavano, secondo il quadro normativo all'epoca vigente.

Soprattutto, manca nella fattispecie l'elemento soggettivo della colpa in capo all'amministrazione, atteso che l'atto autorizzativo è stato emanato dalla Regione Marche nella convinzione della legittimità costituzionale della L.R. 20/2011, così come della immediatamente successiva L.R. 3/2012. Né ci si può ragionevolmente attendere che la Regione esprimesse sullo stesso tema un orientamento quale autorità legislativa e determinazioni di segno opposto quale autorità amministrativa, essendo logicamente le due attività strettamente connesse.

E' appena il caso di ricordare che ai fini del necessario riscontro dell'elemento soggettivo, occorre verificare *"se l'adozione e l'esecuzione dell'atto impugnato sia avvenuta in violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona fede alle quali l'esercizio della funzione deve costantemente ispirarsi"*, e si può affermare la responsabilità dell'Amministrazione per danni conseguenti a un atto illegittimo *"quando la 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 del provvedimento viziato, e negarla quando l'indagine presupposta conduca al riconoscimento dell'errore scusabile per la sussistenza di contrasti giudiziari, per l'incertezza del quadro normativo di riferimento o per la complessità della situazione di fatto"* (Consiglio di Stato, Sez. VI, 20 dicembre 2013, n. 6147): nel caso di specie, tenuto conto del



complesso di circostanze presenti all'epoca dell'emanazione delle leggi regionali (2011 e 2012) e all'epoca dell'emissione dell'Autorizzazione Unica (29.6.2012), deve ritenersi che non sia rinvenibile quella contrarietà ai doveri di correttezza e lealtà o quella grave violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona fede.

Da una parte, infatti, non è possibile ritenere che la incostituzionalità della legge regionale n. 3/2012 fosse evento prevedibile al momento della sua approvazione.

Invero, come evidenziato dall'amministrazione convenuta: i) il criterio della soglia dimensionale era quello previsto dal legislatore nazionale dell'epoca, unico soggetto costituzionalmente dotato della potestà normativa esclusiva in materia, e la Regione Marche si era attenuta a quanto previsto nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, all'epoca vigente, sostanzialmente ricalcando tale testo normativo; ii) all'epoca in cui è stato deciso di non assoggettare l'impianto della società attrice alle procedure di *screening* e VIA, il quadro giurisprudenziale non offriva argomenti tali da far giudicare *ictu oculi* come incostituzionale la scelta legislativa in parola, atteso che le norme guida in materia non erano mai state impugnate dinanzi alla Corte Costituzionale, e che il panorama giurisprudenziale relativo alla legislazione delle altre regioni non offriva spunti in tal senso; iii) nella legge dichiarata incostituzionale, il criterio dimensionale non era il solo a determinare l'esclusione di un progetto dalle procedure di *screening*/VIA, e tale osservazione, se non è stata ritenuta sufficiente ad escludere il giudizio di incostituzionalità della norma, purtuttavia appare rilevante ai fini che qui interessano, con riferimento all'elemento soggettivo.

In secondo luogo, non sussistono elementi per affermare che l'attività amministrativa compiuta in esecuzione della legge regionale sia stata caratterizzata, anch'essa, da contrarietà ai doveri di correttezza e lealtà.

Come sopra evidenziato, non era possibile, in base agli elementi normativi e di fatto riscontrabili, addivenire ad un diniego dell'Autorizzazione Unica, che sarebbe stato – esso sì – illegittimo e passibile di impugnazione davanti al giudice amministrativo.

Né appare dirimente l'osservazione per cui al momento dell'emanazione del provvedimento favorevole la Regione aveva già gli elementi per ritenerlo illegittimo e si sarebbe dovuta astenere dall'emanarlo. Invero, al momento del decreto autorizzatorio la legge regionale n. 3/2012 era regolarmente in vigore, e solo pochi giorni prima del provvedimento amministrativo era stata notificata l'impugnazione proposta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri della legge regionale.



La cronologia degli eventi – normativi, fattuali e amministrativi⁸ – rende ragione del fatto che essi si sono susseguiti in maniera molto rapida e ciò, unito alla circostanza della particolare complessità e dell'elevato tecnicismo della materia, impedisce di inferire dal mero dato temporale sottolineato da parte attrice un chiaro profilo di colpa in capo all'amministrazione regionale.

Appare infine degno di rilievo il fatto che sia il TAR Marche, in sede monocratica e collegiale, sia il Consiglio di Stato hanno respinto la richiesta della [REDACTED] di sospensione cautelare del provvedimento impugnato in sede amministrativa, né hanno ritenuto di sollevare questione di legittimità costituzionale della normativa regionale, segno che tali organi giurisdizionali non hanno ravvisato *prima facie* profili di fondatezza del ricorso.

13. Quanto poi alle pretese condotte omissive assunte dalla Regione dopo la sentenza della Corte Costituzionale e dopo le pronunce di TAR e Consiglio di Stato, anch'esse appaiono immuni da contestazioni, non potendosi rinvenire disposizioni normative dalle quali far discendere un obbligo di attivazione per evitare o ridurre le conseguenze pregiudizievoli per il privato dell'illegittimità di atti legislativi o dell'annullamento di atti amministrativi.

Deve rilevarsi infatti che anche le decisioni adottate dall'Amministrazione Regionale successivamente alla pronuncia del TAR Marche (in particolare, l'ordine di spegnimento dell'impianto) risultano sostanzialmente obbligate, essendo la naturale conseguenza dell'annullamento dell'Autorizzazione Unica pronunciato dal giudice amministrativo.

In relazione alla lamentata mancata assunzione su di sé della responsabilità del procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, va ricordato che la Regione Marche ha previsto che i procedimenti ambientali (VIA o *screening*) relativi alla realizzazione di un impianto di energia rinnovabile da biogas siano di competenza provinciale (art. 4, co. 2, l.r. 14 aprile 2004, n. 7 poi sostituito dall'art. 4, co. 2, l.r. 26 marzo 2012, n. 3), mentre il procedimento di Autorizzazione Unica in materia di impianti di energia rinnovabile a biogas è di competenza regionale, in quanto escluso dalle deleghe conferite alle Province con l'art. 23-bis della l.r. 17 maggio 1999, n. 10: ora, come sottolineato da altra pronuncia di questo Tribunale (menzionata nella memoria di parte convenuta), l'intervento amministrativo positivo deve muoversi nel solco della legalità e non può essere ispirato a ragioni ed

⁸ In data 8.11.2011 è stata pubblicata la Legge Regionale n. 20 del 31.10.2011.

In data 16.12.2011 è stata presentata la domanda di autorizzazione unica da parte di [REDACTED]

In data 17.2.2012 è entrata in vigore la direttiva 2011/92/UE in materia.

In data 5.4.2012 è stata pubblicata la Legge Regionale n. 3 del 26.3.2012.

In data 30.5-1.6.2012 è stata notificata l'impugnazione, da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della L.R. 3/2012, depositata in cancelleria il 7.6.2012.

In data 29.6.2012 è stata rilasciata l'Autorizzazione Unica in favore di [REDACTED]



interessi diversi, sì che non si può pretendere che la P.A., al fine di ridurre o eliminare eventuali pregiudizi a danno del privato, ponga in essere atti in contrasto con l'ordinamento.

Con riferimento alle ulteriori lamentele di parte attrice, deve osservarsi che, come espressamente documentato da parte convenuta, la Regione Marche ha posto in essere una serie di atti formali e informali tesi a dare soluzione, nei limiti dei poteri autoritativi ad essa spettanti, alla situazione che si era venuta a creare a seguito della pronuncia di illegittimità della sua legge regionale e del successivo annullamento dell'autorizzazione rilasciata a [REDACTED]

In particolare, dopo la pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale del 29.5.2013:

- il 9 settembre 2013, la Regione Marche invitava la società attrice a *«valutare se chiedere [a seguito della sentenza della Corte Costituzionale] che il detto impianto venga sottoposto ex post a screening di VIA ed eventualmente a VIA»* (v. doc. 21 di parte attrice); tale richiesta era stata già inoltrata dall'attrice il 12 agosto 2013 [*«in data 12.08.2013, Vbio 2, esclusivamente a propria tutela e garanzia, avviava la procedura di verifica di assoggettabilità a VIA»* (p. 14 dell'atto di citazione) del proprio impianto presso la Provincia di Macerata (doc. 20 di parte attrice)].

- il 19 novembre 2013 si concludeva la procedura di *screening*, all'esito della quale la Provincia di Macerata decideva di assoggettare l'impianto dell'attrice al procedimento di VIA. Iniziava, quindi, il procedimento di VIA;

- al fine di disciplinare le problematiche insorte all'indomani della sentenza della Corte Costituzionale n. 93 del 2013 è stata presentata la proposta di legge regionale ad iniziativa della Giunta Regionale del 23 dicembre 2013, n. 384.

Inoltre, dopo la pubblicazione delle sentenze n. 214 e 215 del 7.2.2014 del TAR Marche:

- il 14 marzo 2014, la Regione inviava al GSE una nota in cui rappresentava a quest'ultimo la necessità di sospendere il procedimento per l'annullamento in autotutela del provvedimento di riconoscimento della qualifica IAFR per l'impianto in oggetto (essenziale per partecipare al sistema di incentivazione di cui godono gli impianti di energia rinnovabile), evidenziando che alla luce delle risultanze della procedura di VIA, nonché dell'esito del giudizio di appello e del prossimo consolidamento del quadro normativo, la società [REDACTED] poteva presto ottenere nuovamente l'Autorizzazione Unica per l'esercizio del proprio stabilimento (grazie a tale nota il GSE l'11 aprile 2014 ha sospeso il procedimento di annullamento in autotutela della qualifica IAFR dell'impianto dell'attrice);

- il 16 settembre 2014, essendosi nuovamente venuta a creare la possibilità che riprendesse tale procedimento di autotutela, la Regione inviava al GSE una seconda nota in cui sostanzialmente



ribadiva l'opportunità di attendere le risultanze della procedura di VIA (tuttora in corso), nonché dell'esito del giudizio di appello.

Per quanto riguarda le sorti dell'impianto, si ricorda che: - con determina dirigenziale n. 43 del 10 febbraio 2015, la Provincia di Macerata ha rilasciato a [REDACTED] provvedimento favorevole, con prescrizioni, di VIA "postuma"⁹; - a seguito della VIA favorevole "postuma" rilasciata dalla Provincia di Macerata, la Regione ha dato corso al procedimento amministrativo per il rinnovo dell'Autorizzazione Unica a suo tempo annullata; - la Conferenza di Servizi dell'11 settembre 2018 ha espresso parere favorevole in merito al rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003 per l'opera "Impianto a biogas della potenza nominale di 999 kWe sito in Loc. Grazie di Fiastra del Comune di Loro Piceno (MC)"; - con decreto dirigenziale della P.F. Bonifiche, Fonti Energetiche, Rifiuti e Cave e Miniere, n. 183 del 24 dicembre 2019 la Regione Marche ha rilasciato alla società [REDACTED] la nuova autorizzazione unica ex art. 12 d.lgs. 387/2003 per la realizzazione ed esercizio dell'impianto a biogas dalla stessa proposto; - con nota del 24 aprile 2020, il GSE ha riattivato il contratto TO102672 e ha stabilito che la società [REDACTED] "a decorrere dal 21/01/2013 (data di entrata in esercizio commerciale) ha diritto al riconoscimento della Tariffa Omnicomprensiva".

Le sopra citate attività dimostrano come la Regione Marche non sia stata inerte serbando un comportamento colposamente omissivo, ma abbia al contrario posto in essere i comportamenti che era in suo potere realizzare, in ottica di leale collaborazione ma entro i parametri di legalità.

* * *

14. La mancanza del requisito oggettivo e soggettivo (la condotta illecita ascrivibile all'amministrazione convenuta, il dolo e/o la colpa) posto a fondamento della domanda risarcitoria esime il Tribunale dallo scrutinio delle questioni relative alla sussistenza del danno risarcibile e del nesso di causalità, imponendo il rigetto della domanda attorea.

LE SPESE DI LITE.

15. Le spese di lite vanno integralmente compensate tra le parti in ragione della novità, complessità e peculiarità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando nella causa n. 4051/2014 R.G., ogni altra domanda ed eccezione di attesa, così provvede:

⁹ Il provvedimento è stato impugnato dinanzi al TAR Marche dal Comune di Loro Piceno ed altri (r.g. n. 245 e n. 246 del 2015). Con sentenza 26 luglio 2017 (cause riunite C-196/16 e C-197/16) la Corte di giustizia europea, pronunciando sulla questione interpretativa sollevata dal TAR Marche nei giudizi r.g. n. 245 e 246 del 2015, ha affermato il principio dell'ammissibilità della VIA c.d. "postuma".



RIGETTA le domande proposte da parte attrice nei confronti della convenuta Regione Marche;

COMPENSA integralmente tra le parti le spese di lite.

Ancona, 29 agosto 2022

Il Giudice

dott. Silvia Corinaldesi

