

Pubblicato il 09/05/2024

N. 04179/2024REG.PROV.COLL.
N. 09811/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9811 del 2020, proposto da Sdi S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giancarlo Fumo, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Palestrina, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Pasquale Di Rienzo, Paolo Stella Richter, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Pasquale Di Rienzo in Roma, viale Giuseppe Mazzini, 11;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 04558/2020.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Palestrina;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 febbraio 202 4 il Cons. Luigi Furno, uditi per le parti gli avvocati e viste le conclusioni delle parti come da verbale.

FATTO

1. Demolizioni Industriali S.r.l. è titolare, nel Comune di Palestrina, di un impianto di autodemolizione di veicoli fuori uso e di rottamazione, sito in Palestrina, Via Quadrelle n. 160.

Con decreto del 24 gennaio 2004, il G.I.P. presso il Tribunale di Tivoli disponeva il sequestro preventivo del predetto impianto, ritenendo che la società ivi gestisse rifiuti in assenza delle necessarie autorizzazioni per l'apertura degli scarichi e per le emissioni in atmosfera.

Con istanza del 24 marzo 2005, prot. n. 6251 (pratica edilizia n. 68/05), Demolizioni Industriali S.r.l. chiedeva al Comune di Palestrina il permesso di effettuare i lavori di adeguamento dell'impianto *medio tempore* sequestrato, concernenti esclusivamente le opere relative al sistema di raccolta, canalizzazione e scarico delle acque meteoriche e di lavaggio dei piazzali; ciò al fine di ottenere il dissequestro dell'impianto medesimo.

Con nota del 15 aprile 2005, il Responsabile del procedimento presso il Comune di Palestrina comunicava alla Demolizioni Industriali S.r.l. l'impossibilità di dare seguito al procedimento, di cui venivano contestualmente interrotti i termini, in quanto l'intervento proposto non risultava coerente con la destinazione urbanistica dell'area di sedime dell'impianto, ricadente in zona agricola.

L'amministrazione evidenziava, inoltre, una serie di lacune nella documentazione prodotta a corredo dell'istanza, tra cui la mancata dimostrazione della regolarità dei fabbricati riportati nel progetto di adeguamento dell'impianto.

Con successiva nota del 17 maggio 2005, il Comune comunicava la sospensione di ogni determinazione ai sensi dell'art. 12, d.P.R. n. 380/2001, ribadendo l'impossibilità di evadere l'istanza, implicante una modifica della destinazione d'uso dell'area oggetto di intervento, stante l'operatività delle norme di salvaguardia connesse all'adozione della variante di aggiornamento al P.R.G. approvato dal Consiglio comunale con delibera del 12.12.2001.

Conseguentemente, la Demolizioni Industriali S.r.l., in data 4 agosto 2005, inoltrava al Comune di Palestrina un nuovo progetto di adeguamento dell'impianto, ridimensionato, per estensione, rispetto a quello precedentemente proposto con istanza del 24 marzo 2005, prot. n. 6251, chiedendo l'autorizzazione alla relativa attuazione.

Il Comune, benché diffidato con istanza del 24.12.2005, ad avviso della Demolizioni Industriali S.r.l., rimaneva inerte.

Tale contegno omissivo induceva Demolizioni Industriali S.r.l. a sottoporre le proprie richieste all'attenzione della Regione Lazio la quale, con nota prot. n. 122369 dell'11.10.2005, dichiarava il proprio difetto di competenza.

Con istanza del 18 ottobre 2005, prot. n. 19684, la società inoltrava al predetto Comune un'ulteriore richiesta finalizzata, ai sensi degli artt. 27 e 28 del D.lgs. 22/97 e del D.lgs. 209/2003, alla modifica dell'autorizzazione comunale n. 10/2002/EF dell'11.01.2002 e contestuale approvazione di un progetto di adeguamento dell'impianto nonché variazione della destinazione urbanistica della relativa area di sedime, da uso agricolo ad uso industriale/artigianale.

Veniva, quindi, convocata la prima conferenza dei servizi (10.11.2005), in occasione della quale il Responsabile dell'Ufficio Urbanistica esprimeva il proprio assenso alla variante.

I lavori della conferenza si concludevano in data 11.01.2006 con l'acquisizione del parere favorevole di tutti enti interpellati, oltre che con la determinazione di trasmettere gli atti al Consiglio comunale per

l'approvazione della variante urbanistica e ciò benché la società ricorrente avesse evidenziato la relativa competenza in capo alla Giunta, secondo quanto previsto dall'art. 27 D.lgs. n. 22/97 in un'ottica di accelerazione del procedimento.

In data 31.01.2006 la Giunta Comunale di Palestrina adottava un atto di indirizzo volto a rimettere al Consiglio Comunale l'adozione della deliberazione di presa d'atto dei lavori della conferenza di servizi.

In considerazione di ciò, Demolizioni Industriali S.r.l., con istanza del 14.02.2006, richiedeva l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte della Regione Lazio la quale, con nota del 24.02.2006, prot. n. 026589/1A115, diffidava l'amministrazione comunale a concludere, nei successivi 15 giorni, il procedimento avviato su richiesta della società ricorrente mediante l'adozione di un provvedimento motivato ed espresso.

Con deliberazione di Giunta del 18.04.2006, n. 69 il Comune di Palestrina, pur approvando la variante urbanistica relativa alla modifica della destinazione d'uso dell'area oggetto di intervento, non autorizzava la Demolizioni Industriali S.r.l. all'adeguamento dell'impianto ed all'esercizio dell'attività di smaltimento dei rifiuti.

La delibera in questione veniva, dunque, impugnata da Demolizioni Industriali S.r.l., dinanzi al T.a.r., che, con ordinanza n. 4548/2006, confermata dal Consiglio di Stato con ordinanza del 10 ottobre 2006, n. 5185, rigettava la richiesta di misura cautelare.

Con nota del 18.09.2006, il Responsabile del procedimento chiedeva alla Demolizioni Industriali S.r.l., di integrare la pratica con alcuni documenti, all'uopo interrompendo i termini per la conclusione del procedimento.

L'integrazione documentale richiesta veniva evasa dall'interessata in data 18.10.2006 (nota prot. n. 16007).

Con successiva nota prot. n. 12087 del 27.10.2006 il Dirigente del Dipartimento Urbanistica evidenziava l'esigenza di un'ulteriore integrazione documentale, riscontrata dalla Demolizioni Industriali S.r.l. con nota prot. n. 19568 del 29.11.2006.

Veniva, inoltre, richiesta, quale condizione per la conclusione del procedimento, la preliminare definizione delle procedure di condono edilizio pendenti, aventi ad oggetto sia l'ampliamento di un fabbricato ad uso ufficio che un capannone industriale, realizzato mediante tamponatura di una preesistente tettoia già autorizzata.

I procedimenti di sanatoria in questione si concludevano mediante il rilascio del permesso di costruire n. 64 del 23.11.2006, relativo al suddetto ampliamento, e n. 71 del 14.12.2006 avente ad oggetto il capannone industriale.

Con nota del 19.12.2006 la società richiedeva, ancora una volta, l'intervento dei poteri sostitutivi da parte della Regione Lazio la quale, con nota del 22.12.2006, diffidava il Comune ad adottare il provvedimento conclusivo.

Stante la perdurante inerzia del Comune, la società diffidava ancora una volta la Giunta comunale a rilasciare l'autorizzazione all'adeguamento dell'impianto ed all'esercizio dell'attività di smaltimento dei rifiuti.

L'intero procedimento si concludeva in data 26.04.2007, allorquando la Giunta adottava la deliberazione n. 71 avente ad oggetto: *“Autorizzazione dell'impianto di demolizione dei veicoli fuori uso e di rottamazione in Via Quadrelle, 160 della Società Demolizioni Industriali srl. Garanzie finanziarie. Presa d'atto nota Regione Lazio del 28.03.2007 prot. 42650”*.

2. Ciò premesso in punto di fatto, nel ricorso di primo grado Demolizioni Industriali S.r.l. deduceva l'illegittimità del comportamento complessivamente tenuto dall'ente locale, a decorrere 4.08.2005 fino all'adozione della delibera

di Giunta Comunale n. 74/2007, in quanto violativo del termine di 90 per la conclusione del procedimento ai sensi dell'art. 28, del D.lgs. n. 22/97.

Per tali ragioni la società proponeva una domanda risarcitoria nei confronti del Comune di Palestrina per danno da ritardato ottenimento del bene della vita, quantificando il danno economico nell'ammontare di complessivi € 6.275.546,00, così come dettagliato nella perizia allegata agli atti di causa.

3. Il T.a.r., con la decisione 2 maggio 2020, n. 4558, ha respinto il ricorso.

4. La società ha proposto appello.

5. Si è costituito in giudizio il Comune di Palestrina, chiedendo di dichiarare l'appello.

6. La causa è stata decisa all'esito dell'8 febbraio 2024.

DIRITTO

1. La questione all'esame del Collegio attiene alla eventuale responsabilità dell'amministrazione per il danno derivante dalla ritardata adozione del provvedimento di rilascio del titolo edilizio.

2. L'appello non è fondato.

3. Con un unico mezzo di gravame la parte appellante deduce l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha individuato il termine di conclusione del procedimento in 150 giorni anziché, come sarebbe stato corretto, in 90 giorni e, in ogni caso, per non aver rilevato che il ritardo nel rilascio del titolo abilitativo sarebbero comunque imputabili a colpa grave e negligenza del Comune di Palestrina.

Ciò in quanto, a fronte di una istanza presentata in data 18.10.2005, il procedimento si è concluso, dopo alterne vicende, soltanto in data 07.05.2007.

Nella prospettiva della Demolizioni Industriali S.r.l., il provvedimento finale sarebbe stato adottato a distanza di più di un anno rispetto alla data in cui la conferenza dei servizi aveva concluso i lavori, previa positiva acquisizione di tutti i pareri favorevoli degli enti interpellati (11.01.2006).

A decorrere da tale momento, il Comune avrebbe disposto una serie di immotati rinvii ed irragionevoli richieste di integrazione documentale, oltre ad una ingiustificata interruzione dei termini per la conclusione del procedimento, al solo scopo di preservarsi da eventuali responsabilità per i danni da ritardo.

Il Comune di Palestrina avrebbe, dunque, colposamente ritardato il rilascio in favore della società l'autorizzazione richiesta, così cagionandole, quale conseguenza immediata e diretta, pregiudizi economici connessi al tardivo avvio, presso l'impianto, dell'attività di demolizione e di rottamazione.

La parte appellante contesta, inoltre, l'affermazione, contenuta nella sentenza impugnata, secondo cui il ritardo sarebbe imputabile ad un *“Deficit di allegazione documentale imputabile alla società ricorrente, la quale, oltre ad aver modificato il contenuto dell'istanza originaria, soltanto in data 14.12.2006 è riuscita a dimostrare la legittimità Urbanistico. - Edilizia di tutti gli immobili facenti parte dell'impianto di smaltimento”*.

Ad avviso della parte appellante, il contegno complessivamente assunto dal Comune, nel ritardare il rilascio dell'autorizzazione in esame, violerebbe le regole generali di imparzialità correttezza e buon andamento, cui l'azione amministrativa dovrebbe sempre ispirarsi.

Sussisterebbe, in tale prospettiva, anche la prova dell'elemento soggettivo della colpa in capo al Comune, in quanto, una volta dimostrata l'oggettiva inosservanza dei termini di conclusione del procedimento, il Comune non avrebbe, né in sede procedimentale né in sede giudiziale, giustificato tale ritardo con riferimento, ad esempio, a oggettive e serie difficoltà, di tipo tecnico o organizzativo, proprie del caso concreto (Cons. Stato., sez. III, 6 maggio 2013, n. 2452; Cons. Stato, sez. V, 17 giugno 2015, n. 3047).

Sul piano dei danni subiti, la società appellante assume che il ritardo nel rilascio del titolo abilitativo richiesto ha compromesso la progettualità e la

determinazione delle scelte negoziali della Demolizioni Industriali srl, che, per ben due anni, non ha potuto esercitare la propria attività con evidente danno economico ed impossibilità di partecipare a gare e/o appalti.

3.1. Il motivo non è fondato.

La fattispecie della responsabilità dell'amministrazione per il danno cagionato dal ritardato rilascio di un provvedimento favorevole trova espresso riconoscimento normativo nell'art. 2 *bis*, 1° comma, della legge n. 241/1990, il quale stabilisce che il risarcimento consegue all'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.

Come chiarito dall'Adunanza Plenaria, con la decisione 23 aprile 2021, n. 7, la sussistenza del danno da ritardo non può presumersi *iuris tantum*, in ragione di un mero "superamento" del termine previsto per adottare un provvedimento amministrativo favorevole: residua invece sul soggetto danneggiato l'onere, ai sensi dell'art. 2697 c.c., di fornire la prova della sussistenza dei presupposti di natura oggettiva (danno-evento, danno-conseguenza e relativo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale) e di natura soggettiva (rimproverabilità a titolo di dolo o colpa a carico del danneggiante).

Dal complessivo esame della documentazione in atti si ricava, in primo luogo, l'assenza dell'elemento oggettivo di un ritardo nella conclusione del procedimento amministrativo finalizzato al rilascio dell'autorizzazione in favore dell'odierna società appellante.

Milita a sostegno di questa conclusione l'esatta ricostruzione delle singole fasi in cui si è sviluppato il procedimento amministrativo in esame.

Il procedimento amministrativo all'esito del quale è stato approvato il progetto dell'impianto di demolizione di via Quadrelle 160 risulta avviato il 18 ottobre 2005 (prot. n. 19684) -data in cui la società appellante ha presentato un'ulteriore istanza rispetto a quella precedente del 4.08.2005 - con

la quale ha chiesto la modifica dell'autorizzazione comunale n. 10/2002/EF dell'11.01.2002, con contestuale richiesta di approvazione di un nuovo progetto di adeguamento dell'impianto e connessa variazione della destinazione urbanistica della relativa area di sedime, da uso agricolo ad uso industriale/artigianale.

Con tale istanza la società appellante ha, dunque, proposto la realizzazione di una variante "essenziale", a seguito della quale l'impianto in essere non sarebbe stato più corrispondente a quello già autorizzato dal Comune di Palestrina (autorizzazione n. 10/2002/EF dell'11.01.2002), con conseguente necessità di ottenere un ulteriore provvedimento abilitativo.

Tenuto conto della portata della richiesta in questione, il termine per la conclusione del relativo procedimento, come correttamente rilevato dal giudice di primo grado, non era quello di 90 giorni previsto in relazione all'autorizzazione delle mere "*operazioni di smaltimento e di recupero dei rifiuti*" di cui all'art. 28, D.lgs. n. 22/97, ma quello di 150 giorni, applicabile alle procedure che, come quella in esame, determinano "*varianti sostanziali in corso di esercizio, che comportano modifiche a seguito delle quali gli impianti non sono più conformi all'autorizzazione rilasciata*" ai sensi dell'art. 27, comma 8, del D.lgs. n. 22/97.

L'istanza del 18.10.2005 è stata, inoltre, oggetto di modifiche da parte della stessa società interessata, con conseguente ulteriore protrazione dei termini dell'istruttoria riconducibili al contegno della stessa parte appellante.

Nelle more del procedimento, il Comune di Palestrina, con delibera di Giunta n. 69 del 18.04.2006, pur approvando la variante urbanistica dell'area di sedime dell'impianto, non rilasciava, ai sensi dell'art. 208 D.lgs. n. 152/2006, nel frattempo entrato in vigore, l'autorizzazione all'esecuzione dei lavori ed all'esercizio dell'attività in quanto, tra l'altro, l'ampliamento del fabbricato

denominato "C", parte integrante dell'impianto, era ritenuto di eccessivo impatto ambientale.

La società appellante, pur impugnando la delibera di Giunta in questione innanzi al Tribunale amministrativo regionale, non soltanto non ha coltivato il relativo giudizio, facendolo estinguere per perenzione, ma si è adeguata alle relative prescrizioni, presentando una nuova istanza di permesso di costruire (prot. n. 12087 del 3 agosto 2006) con la quale ha ulteriormente modificato gli elaborati progettuali dell'impianto.

Ne è, quindi, conseguita la necessaria riapertura dell'istruttoria, nel corso della quale il Comune di Palestrina, in data 18.10.2016 e 27.11.2016, ha formulato richieste di integrazione documentale che la società istante ha prontamente evaso senza contestarle (contrariamente a quanto ha fatto solo successivamente in sede di gravame).

Inoltre, soltanto con i permessi di costruire in sanatoria n. 64 del 23.11.2006 e n. 71 del 14.12.2006 la società appellante ha potuto comprovare la legittimità urbanistico-edilizia di taluni degli immobili facenti parte dell'impianto di demolizione e rottamazione di via Quadrelle n. 160.

Tale impianto, pertanto, non avrebbe potuto, fino al rilascio dei predetti permessi di costruire in sanatoria, essere autorizzato, in quanto il Comune non avrebbe di certo potuto consentire che l'attività di smaltimento venisse esercitata all'interno di immobili abusivi.

Superate le predette ragioni ostative, imputabili alla società appellante, la Giunta comunale, con deliberazione n. 19 del 7.02.2007, meramente integrata dalle successive delibere giuntali n. 28 del 20.02.2007 (contenente la specificazione dei codici dei rifiuti autorizzati) e n. 71 del 26.04.2007 (indicativa delle garanzie finanziarie da prestare a cura della società autorizzata), ha approvato, ai sensi dell'art. 208 D.lgs. n. 152/2006, il progetto

dell'impianto di demolizione e rottamazione sito in Via Quadrelle 160, così autorizzandone l'esercizio.

Alla luce di quanto esposto emerge che, contrariamente a quanto ritenuto dalla società appellante, il preteso ritardo nel rilascio dell'autorizzazione in esame non è riconducibile ad un comportamento inerte, dilatorio, soprassessorio del Comune di Palestrina quanto, piuttosto, ad un deficit di allegazione documentale imputabile alla stessa Demolizioni Industriali S.r.l, la quale, oltre ad aver modificato il contenuto dell'istanza originaria (cfr. istanza di permesso di costruire del 3.08.2006), soltanto in data 14.12.2006 è riuscita a comprovare la legittimità urbanistico-edilizia di tutti gli immobili che costituiscono il complessivo impianto di smaltimento oggetto di richiesta autorizzativa.

Facendo, infatti, correttamente partire il *dies a quo* del termine procedimentale di 150 giorni dalla data del 14 dicembre 2006, rileva il Collegio che non sussiste, sul piano oggettivo, alcuna violazione del termine procedimentale, essendo stato il provvedimento favorevole rilasciato in data 26 aprile 2007.

A tal proposito, il Consiglio di Stato ha avuto modo di chiarire i termini per la conclusione del procedimento non iniziano a decorrere tutte le volte in cui la documentazione allegata all'istanza non corrisponda alle previsioni normative, così costringendo la pubblica amministrazione a formulare pertinenti e necessarie richieste di integrazione documentale (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 18.12.2013, n. 6150; Cons. Giust. Amm. Sic., n. 528 del 30.05.2013).

3.2. Inoltre, ove la società appellante avesse ritenuto, così' come affermato solo negli atti di gravame, che le richieste di integrazione documentale avanzate dall'ente nel corso dell'istruttoria fossero pretestuose e dilatorie, ben avrebbe potuto, invece che evaderle - così come ha fatto, con ciò implicitamente riconoscendone pertinenza e la rilevanza - adire il Tribunale

amministrativo ex art. 31-117 cod. proc. amm., chiedendo l'accertamento dell'obbligo del Comune di Palestrina di definire il procedimento "*allo stato degli atti*", avendo violato le regole relative al suo svolgimento temporale.

A tal riguardo, la citata Plenaria del Consiglio di Stato ha chiarito che la mancata proposizione dell'azione *contra silentium*, pur non assumendo rilievo come presupposto processuale dell'azione risarcitoria ex art. 2-bis della legge sul procedimento amministrativo, può invece assumere rilievo come fattore di mitigazione o anche di esclusione del risarcimento del danno ai sensi dell'art. 30, comma 3, secondo periodo, cod. proc. amm., laddove si accerti «*che le condotte attive trascurate (...) avrebbero verosimilmente inciso, in senso preclusivo o limitativo, sul perimetro del danno*» (così anche la precedente sentenza dell'Adunanza plenaria 23 marzo 2011, n. 3: § 7.2.2).

Ciò in quanto la mancata attivazione dei rimedi processuali, al pari delle ragioni che sorreggano il mancato esperimento degli stessi, non è idonea in sé a precludere la pretesa risarcitoria, ma costituisce un elemento di valutazione che può concorrere, con altri, alla definizione della responsabilità.

3.3. Peraltro, anche a volere prescindere da tali assorbenti rilievi, e aderendo, per ipotesi, alla diversa prospettiva della parte appellante, secondo cui nel caso di specie sarebbero stati oggettivamente violati i termini del procedimento, l'esito processuale non muterebbe.

Come la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha avuto, infatti, modo di affermare la sussistenza del danno da ritardo non può presumersi *iuris tantum*, in ragione di un mero "superamento" del termine previsto per adottare un provvedimento amministrativo favorevole: residua invece sul soggetto danneggiato l'onere, ai sensi dell'art. 2697 c.c., di fornire la prova della sussistenza dei presupposti di natura oggettiva (danno-evento, danno-conseguenza e relativo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale) e di

natura soggettiva (rimproverabilità a titolo di dolo o colpa a carico del danneggiante).

Ciò premesso, nel caso in esame non ricorre l'elemento soggettivo della colpa in capo al Comune procedente.

La complessità del procedimento, così come sopra ricostruito, è, infatti, tale far ritenere sussistente l'errore scusabile in capo alla pubblica amministrazione (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 6 settembre 2018, n. 5228).

4. Per le ragioni esposte l'appello deve essere rigettato.

5. Le spese seguono il principio della soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

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

a) rigetta l'appello;

b) condanna la parte appellante alla rifusione delle spese di lite che liquida in complessivi € 4.000,00 (quattromila), oltre accessori di legge, pro quota in favore del comune di Palestrina.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

Paolo Marotta, Consigliere

L'ESTENSORE

Luigi Furno

IL PRESIDENTE

Vincenzo Lopilato

IL SEGRETARIO