

Diritto al risarcimento del danno per decorso del termine per la conclusione del procedimento relativo all'autorizzazione unica per la realizzazione ed esercizio di un impianto fotovoltaico

Cons. giust. amm. Reg. Sic. 3 giugno 2025, n. 413 - Assessorato Regionale all'Energia e ai Servizi di Pubblica Utilità (Avv. gen. Stato) c. Green Energy s.r.l. (avv. Comandè).

Ambiente - Istanza di autorizzazione unica per la realizzazione ed esercizio di un impianto fotovoltaico - Decorso del termine per la conclusione del procedimento - Diritto al risarcimento del danno.

(Omissis)

FATTO

1. Con ricorso proposto innanzi al T.a.r. per la Sicilia, sezione staccata di Catania, notificato il 2 marzo 2012 e depositato il 15 marzo 2012, la Green Energy s.r.l. esponeva:

- di aver presentato, in data 24 marzo 2010, all'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità un'istanza di autorizzazione unica, ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, per la realizzazione e l'esercizio di un impianto fotovoltaico denominato "San Paolo Plus", da realizzarsi nel Comune di Augusta, in località Palmiere;
- che l'istanza era corredata da tutta la documentazione tecnica ed amministrativa necessaria per l'istruzione della pratica e che il progetto era conforme al Piano energetico ambientale siciliano (P.E.A.R.S.), approvato con d.p.r.s. del 9 marzo 2009;
- che, in data 24 settembre 2010, era infruttuosamente decorso il termine di 180 giorni, previsto dal predetto articolo 12 d.lgs. n. 387/2003 per la conclusione del procedimento, senza che si fosse proceduto nemmeno alla convocazione della conferenza di servizi;
- di aver inviato, in data 31 marzo 2011, al predetto Assessorato una nota raccomandata, chiedendo l'istruzione del procedimento ai fini dell'adozione della determinazione conclusiva per il rilascio dell'autorizzazione unica;
- che l'Assessorato regionale non aveva convocato alcuna seduta della conferenza di servizi;
- di aver quindi proposto ricorso avverso il silenzio innanzi al T.a.r. catanese;
- che il T.a.r. aveva accolto il ricorso con sentenza n. 2624 del 2011, condannando l'Assessorato regionale a provvedere sull'istanza entro 60 giorni;
- che il predetto Assessorato era rimasto comunque inerte;
- di aver inoltrato, in data 23 gennaio 2012, una diffida e messa in mora al predetto Assessorato, ai fini dell'esecuzione della sentenza del T.a.r. etneo n. 2624 del 2011;
- che ciononostante l'Assessorato non aveva compiuto alcun atto del procedimento;
- che *medio tempore* era intervenuto l'art. 10, comma 4, del decreto legislativo n. 28 del 3 marzo 2011, che aveva recato significative modifiche e restrizioni in materia di accesso agli incentivi statali previsti per gli impianti fotovoltaici di nuova autorizzazione;
- che era poi entrato in vigore l'art. 65 del decreto legge n. 1 del 24 gennaio 2012, convertito, con modificazioni, con legge n. 27 del 24 marzo 2012, che aveva negato l'accesso agli incentivi *de quibus* per gli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole (come appunto l'impianto fotovoltaico progettato dalla ricorrente);
- di non poter quindi più accedere al beneficio delle tariffe incentivanti a causa del colpevole ritardo dell'Assessorato regionale nella conclusione del procedimento amministrativo per il rilascio dell'autorizzazione unica.

2. La ricorrente chiedeva la condanna dell'Assessorato regionale resistente al risarcimento del danno, a titolo sia di danno emergente, sia di lucro cessante.

3. Con ricorso per motivi aggiunti notificato il 30 novembre 2012 e depositato il 20 dicembre 2012, la società ricorrente esponeva altresì che, in data 16 luglio 2012, era stata convocata la prima ed unica conferenza di servizi, all'esito della quale l'Assessorato regionale, in data 2 ottobre 2012, aveva rilasciato il provvedimento di autorizzazione unica per la realizzazione e l'esercizio dell'impianto fotovoltaico in questione.

3.1. La ricorrente quindi insisteva nella domanda di risarcimento del danno, per il colposo ritardo nella conclusione del procedimento, che aveva comportato l'impossibilità di accedere ai benefici statali per gli impianti fotovoltaici.

4. Nel giudizio di primo grado si costituiva l'Assessorato regionale all'energia e ai servizi di pubblica utilità, chiedendo il rigetto del ricorso.

5. Il T.a.r. per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con la gravata sentenza n. 209 del 2023, ha:

a) accertato la ricorrenza dei presupposti della responsabilità aquiliana (esistenza dell'elemento oggettivo – il verificarsi del fatto illecito – l'imputabilità dello stesso in capo all'amministrazione e la spettanza del bene della vita alla società

ricorrente, stante il rilascio dell'autorizzazione unica il 2 ottobre 2012);

b) rilevato che, anche spostando in avanti il *dies a quo* (alla data del 1° marzo 2011, momento in cui vi era stata l'ultima integrazione documentale), comunque non mutava il diritto al risarcimento del danno *«perché la norma definitivamente preclusiva dell'accesso agli incentivi è entrata comunque in vigore dopo oltre un anno dall'ultima integrazione documentale, il 25 maggio 2012; sicché ben avrebbe potuto l'Amministrazione procedere alla convocazione della Conferenza di servizi nei sei mesi successivi»*;

c) accolto integralmente la domanda di risarcimento del danno, *sub specie* di danno emergente, con la sola decurtazione, dalle spese legali richieste, di quanto già liquidato dal medesimo T.a.r. con la sentenza n. 2624 del 2011;

d) richiamato i principi espressi dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 7 del 2021, per quanto concerneva il risarcimento del danno *sub specie* di lucro cessante;

e) rinviato, per la liquidazione del danno da lucro cessante, ai sensi dell'art. 34, comma 4, c.p.a., ad un accordo tra le parti (con la precisazione che la somma quantificata in contraddittorio dovrà essere attualizzata alla data di sottoscrizione dell'eventuale accordo, e che dovranno essere corrisposti gli interessi legali per il periodo intercorrente tra la sottoscrizione dell'accordo e la concreta liquidazione della somma attualizzata);

f) fissato i parametri della liquidazione rinviando ai principi espressi dall'Adunanza Plenaria e a quanto riportato nella perizia depositata dalla ricorrente;

g) concesso il termine 120 giorni per pervenire ad una proposta di liquidazione del danno da lucro cessante;

h) condannato l'Assessorato regionale resistente al pagamento delle spese di lite.

6. Con ricorso in appello notificato il 22 marzo 2023 e depositato il giorno successivo, integrato da successiva istanza di sospensione cautelare, l'Assessorato regionale all'energia e ai servizi di pubblica utilità ha impugnato la menzionata sentenza del T.a.r. per la Sicilia, sezione staccata di Catania, n. 209 del 2023, lamentandone l'erroneità laddove il primo giudice ha accolto l'an della domanda risarcitoria, con riguardo alla perdita della possibilità di accedere al regime tariffario incentivante di cui al decreto legislativo n. 28/2011; in particolare il T.a.r. avrebbe errato nell'affermare la sussistenza del nesso di causalità diretta tra la ritardata conclusione del procedimento ed il mancato accesso agli incentivi (accesso che avviene solo all'esito di un autonomo procedimento amministrativo innanzi al Gestore dei servizi energetici, e non sulla base del solo rilascio dell'autorizzazione unica, dovendosi altresì dimostrare l'ultimazione dei lavori e la concreta entrata in esercizio dell'impianto fotovoltaico entro una precisa scansione temporale); inoltre il primo giudice avrebbe omesso di dare il giusto rilievo alla circostanza che l'ultima integrazione documentale era avvenuta con nota prot. n. 6477 del 1° marzo 2011, con la conseguenza che il procedimento amministrativo di rilascio dell'autorizzazione unica era scaduto (non a settembre 2010, bensì) a settembre 2011, con la conseguenza che *«appare altamente improbabile che la società ricorrente potesse concludere l'impianto, allacciarlo alla rete elettrica di distribuzione, e iniziare a produrre energia prima della data contemplata dal D.L. 24 gennaio 2021, n. 1»* (pag. 7 dell'appello); inoltre il T.a.r. avrebbe erroneamente liquidato il danno da lucro cessante facendo riferimento alla perdita di *chance*, in quanto *«la figura della chance si definisce partendo da un ineliminabile elemento comune: l'occasione perduta deve inerire ad un bene giuridico di cui il soggetto leso è già pienamente titolare»* (pag. 13 dell'appello), con conseguente esclusione di *«ogni connessione diretta tra la chance e il possibile guadagno che deriva dalla fruizione delle misure incentivanti»* (pag. 14 dell'appello), visto che *«unico bene astrattamente ristorabile nell'ambito della "voce" lucro cessante sarebbe la libertà di autodeterminazione negoziale»* (pag. 15 dell'appello); infine il T.a.r. avrebbe omesso di esaminare la condotta della società ricorrente, alla quale sarebbe causalmente riconducibile il pregiudizio lamentato, non essendosi avvalsa del rimedio procedimentale di cui all'art. 2, comma 9-bis, della legge n. 241/1990.

7. Nel presente giudizio si è costituita la Green Energy s.r.l., con atto di costituzione del 19 maggio 2023, chiedendo il rigetto dell'appello.

8. La predetta società appellata ha successivamente illustrato le proprie difese con articolata memoria del 16 giugno 2023, insistendo per il rigetto del gravame.

9. La Sezione, con ordinanza n. 219 del 2023, ha respinto la domanda cautelare per difetto di *periculum in mora*.

10. All'udienza pubblica del 26 febbraio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

11. L'appello è infondato.

11.1. Infatti:

a) a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 10, comma 4, lett. b), del decreto legislativo n. 28 del 3 marzo 2011 (pubblicato sulla G.U. del 28 marzo 2011, ed entrato in vigore il successivo 29 marzo 2011), l'accesso agli incentivi statali era stato condizionato al fatto che *«non sia destinato all'installazione degli impianti più del 10 per cento del terreno agricolo nella disponibilità del proponente»*;

b) tuttavia l'art. 10, comma 6, del suddetto decreto legislativo n. 28/2011 conteneva una clausola di salvezza per gli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole *«che hanno conseguito il titolo abilitativo entro la data di entrata in vigore del presente decreto o per i quali sia stata presentata richiesta per il conseguimento del titolo entro*

il 1° gennaio 2011, a condizione in ogni caso che l'impianto entri in esercizio entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto»;

c) per stessa ammissione della ricorrente, l'impianto fotovoltaico in questione era *“destinato ad occupare più del 10% della superficie del terreno agricolo nella disponibilità del proponente”* (pag. 6 del ricorso introduttivo), con la conseguenza che il predetto l'impianto avrebbe potuto godere degli incentivi statali solo qualora fosse rientrato nella citata deroga di cui all'art. 10, comma 6, del d.lgs. n. 28/2011;

d) come risulta dai documenti depositati dall'Assessorato in primo grado (cfr. nota dell'Assessorato prot. n. 12325 dell'11 aprile 2011 inviata alla Green Energy), l'istanza della ricorrente del 24 marzo 2010 era inizialmente incompleta ed era stata successivamente e ripetutamente integrata (nelle date del 5 maggio 2010, poi del 4 febbraio 2011 e infine del 25 febbraio 2011, assunta al protocollo con nota prot. n. 6477 del 1° marzo 2011);

e) pertanto il termine di 180 giorni per la conclusione del procedimento è iniziato a decorrere il 1° marzo 2011 (con scadenza a settembre 2011);

f) è poi sopravvenuto l'art. 65, comma 1, del decreto legge n. 1 del 2012, entrato in vigore il 24 gennaio 2012, che ha escluso del tutto l'accesso agli incentivi statali per gli impianti fotovoltaici collocati in aree agricole;

g) tuttavia il medesimo articolo 65, al successivo comma 2, come sostituito dalla legge di conversione n. 27 del 24 marzo 2012, pubblicata sulla G.U. il 24 marzo 2012, conteneva una deroga per gli impianti che *«hanno conseguito il titolo abilitativo entro la data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto [25 marzo 2012, n.d.e.], a condizione in ogni caso che l'impianto entri in esercizio entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»*;

h) di conseguenza, se l'Assessorato regionale odierno appellante avesse adottato tempestivamente il provvedimento autorizzativo entro il mese di settembre 2011, nel rispetto del termine di conclusione del procedimento:

h.1) la Green Energy avrebbe potuto ragionevolmente beneficiare del tempo (fino al settembre 2012, ovvero 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione n. 27/2012) per mettere in esercizio l'impianto e per rientrare quindi nella deroga di cui all'art. 65, comma 2, del decreto legge n. 1/2012, applicabile *ratione temporis*;

h.2) è pur vero che, anche qualora la Green Energy fosse rientrata nella deroga di cui all'art. 65, comma 2, del d.l. n. 1/2012, la medesima Green Energy sarebbe stata comunque soggetta all'art. 10, comma 4, del decreto legislativo n. 28/2011 (che aveva posto il limite del 10% del terreno agricolo);

h.3) ed è parimenti vero che, al fine di rientrare nella deroga di cui all'art. 10, comma 6, del decreto legislativo n. 28/2011 (e per beneficiare dunque degli incentivi statali), l'impianto *de quo* avrebbe dovuto entrare in esercizio entro il 29 marzo 2012 (ovvero un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 28/2011);

h.4) tuttavia è anche vero che si può ragionevolmente presumere che, se l'autorizzazione unica fosse stata tempestivamente rilasciata, vi sarebbe stato un congruo lasso di tempo per consentire all'impianto fotovoltaico *de quo* di entrare in esercizio entro il 29 marzo 2012 (e quindi di rientrare in entrambe le suddette deroghe, ai sensi dell'art. 10, comma 6, d.lgs. n. 28/2011, ed ai sensi dell'art. 65, comma 2, del d.l. n. 1/2012, convertito con modificazioni con legge n. 27/2012);

i) correttamente quindi il T.a.r. ha riconosciuto sussistente l'*an* della pretesa risarcitoria, ravvisando tra l'altro il nesso causale tra il ritardato rilascio dell'autorizzazione unica (avvenuto solo il 2 ottobre 2012) e la perdita della possibilità di accedere agli incentivi statali; né vi può essere alcun dubbio, nel presente caso, circa la sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa in capo all'Assessorato regionale, rimasto inerte per più di un anno, nonostante l'avvenuta integrazione documentale in data 1° marzo 2011;

l) in punto di liquidazione del danno da lucro cessante, il T.a.r. ha correttamente richiamato il principio di diritto espresso dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con sentenza n. 7 del 2021: *«Il danno derivante dall'impossibilità di fruire degli incentivi tariffari connessi alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, attribuibile al mancato rispetto dei termini del relativo procedimento autorizzativo, va liquidato secondo i criteri di determinazione del danno da perdita di chance, ivi compreso il ricorso alla liquidazione equitativa, e non può equivalere a quanto l'impresa istante avrebbe lucrato se avesse svolto l'attività nei tempi pregiudicati dal ritardo dell'amministrazione»*;

m) non è possibile ravvisare alcun comportamento colposamente inerte in capo alla Green Energy, la quale, oltre ad inviare ripetuti solleciti e diffide all'Assessorato regionale, aveva altresì promosso un giudizio avverso il silenzio, conclusosi con la sentenza del T.a.r. catanese n. 2624 del 2011, passata in giudicato, che aveva condannato l'Assessorato regionale odierno appellante a provvedere sull'istanza della ricorrente entro sessanta giorni (sentenza rimasta inottemperata).

12. Il rigetto dell'appello comporta l'integrale conferma della sentenza impugnata, anche con riferimento alla liquidazione del danno emergente, tenuto conto che la relativa statuizione (cfr. lett. c) del § 5 della presente sentenza) non è stata oggetto di impugnazione.

13. In definitiva l'appello deve essere respinto.

14. Le spese di lite del presente giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello n.r.g. 285/2023, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'Assessorato regionale appellante al pagamento delle spese di lite del presente giudizio in favore della Green Energy s.r.l., liquidate in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre s.g. e accessori di legge.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

(Omissis)

