



Città  
metropolitana  
di Milano

**Le rinnovabili per la transizione  
energetica:  
Procedimenti e rimedi risarcitori**  
**Avv. Nadia Marina Gabigliani**  
Avvocatura Città Metropolitana di Milano  
Palazzo Isimbardi, 27 novembre 2023

L'articolato normativo che si sta susseguendo in materia di semplificazione delle procedure autorizzatorie per l'installazione di impianti da fonti rinnovabili restituisce diversi tentativi di snellimento. I regimi di autorizzazione per la costruzione e esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili sono regolati secondo un criteri di proporzionalità.

E' con riferimento all'AU che si registrano le maggiori complessità circa la valutazione demandata alla PA.

Secondo la giurisprudenza costituzionale il legislatore nel dettare una puntuale disciplina del procedimento di rilascio dell'AU ha individuato, nella sintesi dei diversi interessi coinvolti, un punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, e la «speciale» tutela che deve essere riservata al bene ambiente.



**Città  
metropolitana  
di Milano**

Focus sulla  
(ir)responsabilità dell'Amministrazione



Città  
metropolitana  
di Milano

Consiglio Giustizia Amm. Siciliana n. 1136 del 2020  
(rimessione AP alcune questioni legate alla responsabilità  
della PA per inerzia o ritardo in caso di sopravvenienza  
normativa che impedisce di realizzare il progetto al quale  
l'istanza era preordinata)

-il rimedio risarcitorio inizialmente non è stato approntato in relazione ai rapporti di diritto pubblico;

-la tutela risarcitoria si è aggiunta a un presidio dell'interesse leso assicurato in forma specifica dal giudice amministrativo attraverso un processo esecutivo di incisiva efficacia, idoneo a garantire una tutela piena anche ai numerosi diritti fondamentali della persona interessati dall'attività amministrativa;

-all'introduzione e all'evoluzione della tutela risarcitoria quale rimedio alle patologie dell'attività amministrativa possono aver contribuito diversi fattori:

**Focus sulla  
(ir)responsabilità dell'Amministrazione**



**Città  
metropolitana  
di Milano**

- a) La rilevanza che il fattore tempo riveste nella società attuale, che depone nel senso di evitare annullamenti che allunghino la tempistica di svolgimento dell'azione pubblica;
- b) La possibilità, indagata e messa a punto in ambito privatistico, di assicurare la tutela risarcitoria anche nell'ambito dei diritti della persona, sia in campo extracontrattuale che in campo contrattuale;
- c) La tendenza di matrice europea volta a rendere gli Stati responsabili dei danni prodotti ai cittadini dall'inottemperanza al diritto dell'Unione Europea;



**Città  
metropolitana  
di Milano**

d) Le difficoltà incontrate dall'Amministrazione nel suo complesso (...) ad assicurare un livello accettabile di prestazioni a fronte del moltiplicarsi delle esigenze da soddisfare e delle funzioni da svolgere (...) hanno indotto ad aumentare le forme di responsabilità individuale del singolo dipendente pubblico, agevolando la tutela in tale senso del privato e determinando anche un ampliamento della corrispondente responsabilità dell'Amministrazione in quanto tale»;

*«il rimedio risarcitorio sconta, nel settore di diritto pubblico, un tema di inefficienza in quanto non assicura la soddisfazione degli interessi lesi nei termini “pieni” che deriverebbero da un esercizio del potere secondo i canoni di legge e un tema di scarsità e programmazione delle risorse, nel senso che la spesa affrontata per la riparazione del danno azionato si aggiunge alla già prevista spesa per l'esercizio della funzione pubblica e ciò è tanto più rilevante a fronte un pesante indebitamento consolidato»*

# Consiglio Giustizia Amm Sicilia n. 1136 del 2020

- Deferisce alla AP del Consiglio di Stato la seguente questione



**Città  
metropolitana  
di Milano**

Se si configuri o meno una interruzione del nesso di causa della fattispecie risarcitoria di tipo omissivo se, successivamente all'inerzia della PA, di per sé foriera di ledere il bene tempo, si verifici una sopravvenienza normativa che impedisce al privato di realizzare il progetto al quale l'istanza era preordinata

# Consiglio Giustizia Amm Sicilia

## n. 1136 del 2020

- Deferisce alla AP del Consiglio di Stato la seguente questione



Città  
metropolitana  
di Milano

Se si configuri o meno una interruzione del nesso di causa della fattispecie risarcitoria di tipo omissivo se, successivamente all'inerzia della PA, si verifichi una sopravvenienza normativa che impedisce la privato di realizzare il progetto al quale l'istanza era preordinata determinando una lesione dell'aspettativa sostanziale sottesa alla domanda, che sarebbe stata comunque soddisfatta, nonostante l'intervenuta nuova disciplina, se la PA avesse ottemperato per tempo



Città  
metropolitana  
di Milano

## Adunanza Plenaria n. 7 del 2021

La responsabilità della  
PA per lesione di  
interessi legittimi, sia  
da illegittimità  
provvedimentale che  
da inosservanza del  
termine di conclusione  
de procedimento ha  
natura di  
responsabilità da fatto  
illecito

E' necessario  
pertanto accertare  
se vi è stata la  
lesione di un «bene  
della vita»

E' necessaria la prova, se non della  
sicura spettanza del bene della vita,  
quantomeno di una elevata  
probabilità del suo conseguimento  
in assenza del ritardo accumulato  
dall'Amministrazione

## Adunanza Plenaria n. 7 del 2021

Se ne ricava che il risarcimento è escluso quando «l'interesse legittimo riceva tutela idonea con l'accoglimento dell'azione di annullamento, ma quest'ultimo sia determinato da una illegittimità solitamente di carattere formale, da cui non derivi un accertamento della fondatezza della pretesa del privato

ma un vincolo per l'amministrazione a rideterminarsi, senza esaurimento della discrezionalità».

Nel settore del danno conseguente alla ritardata conclusione del procedimento amministrativo il requisito dell'ingiustizia esige dunque la dimostrazione che il superamento del termine di legge abbia impedito al privato di ottenere il provvedimento ampliatamente favorevole»



**Città  
metropolitana  
di Milano**



Città  
metropolitana  
di Milano

## Adunanza Plenaria n. 7 del 2021

La responsabilità della  
PA per lesione di  
interessi legittimi, sia  
da illegittimità  
provvedimentale che  
da inosservanza del  
termine di conclusione  
de procedimento ha  
natura di  
responsabilità da fatto  
illecito

Per la quantificazione delle conseguenze risarcibili si applicano i criteri limitativi della consequenzialità immediata e diretta e dell'evitabilità con l'ordinaria diligenza del danneggiato di cui agli art. 1223 e 1227 c.c.

-E' astrattamente ravvisabile nesso di causa tra ritardata conclusione del procedimento e mancato accesso agli incentivi;

-In ogni caso, il danno va liquidato secondo i criteri di determinazione del danno da perdita di chance e non può corrispondere a quanto l'impresa avrebbe lucrato se avesse svolto l'attività nei tempi pregiudicati dal ritardo

# Adunanza Plenaria n. 7 del 2021

Nell'esame della domanda di risarcimento dei danni da illegittimo o mancato esercizio della funzione pubblica è, in ogni caso, valutata la condotta del privato

Il privato che non abbia ottenuto il rilascio del provvedimento espresso entro il termine di legge, ha l'onere di rivolgersi all'Amministrazione chiedendo l'attivazione dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 2 commi 9 bis e 9 quinquies legge n. 241 del 1990 poiché l'attivazione di questo strumento «è indice di serietà ed effettività dell'interesse legittimo di quest'ultimo al provvedimento espresso» mentre, l'assenza di iniziative, salvo che non se ne trovi una plausibile spiegazione alternativa, lascia presumere che il decorso del tempo sia sostanzialmente indifferente per il privato.



Città  
metropolitana  
di Milano

# Consiglio di Stato n. 7797 del 17 agosto 2023

**Ricorso al TAR Puglia per il risarcimento del danno causato dalla inosservanza del termine del procedimento di rilascio dell'AU (impianto di produzione di energia da fonte rinnovabile eolica costituito da 47 torri)**

**Intensa attività istruttoria e provvedimento e pareri non favorevoli di Amministrazioni preposte alla tutela di interesse sensibili.**

**Infine, viene rilasciata l'autorizzazione al progetto con due sole pale.**

**Secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, il risarcimento del danno ingiusto derivante dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa o dal «mancato esercizio di quella obbligatoria» non può in alcun modo prescindere dalla spettanza del bene della vita.**

**L'ingiustizia e la sussistenza del danno non possono presumersi in esclusiva relazione al ritardo in relazione al provvedimento favorevole, e non assume quindi rilievo decisivo il fatto che il progetto sia stato da ultimo approvato.**

«

# Consiglio di Stato n. 7797 del 17 agosto 2023

L'indubbia complessità della vicenda consente infatti pianamente di escludere che il superamento del termine di conclusione del procedimento sia imputabile al comportamento inerte della Regione»

«Non può in alcun modo dedursi un errore manifesto dell'Amministrazione, tenuto conto delle dimensioni del progetto originario (un parco eolico costituito da 47 torri) nonché delle innovazioni normative nel frattempo intervenute tra cui, in primis, la stessa adozione delle Linee guida nazionali per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili di cui al DM 10 settembre 2010».

# Consiglio di Stato n. 5927 16.6.2023



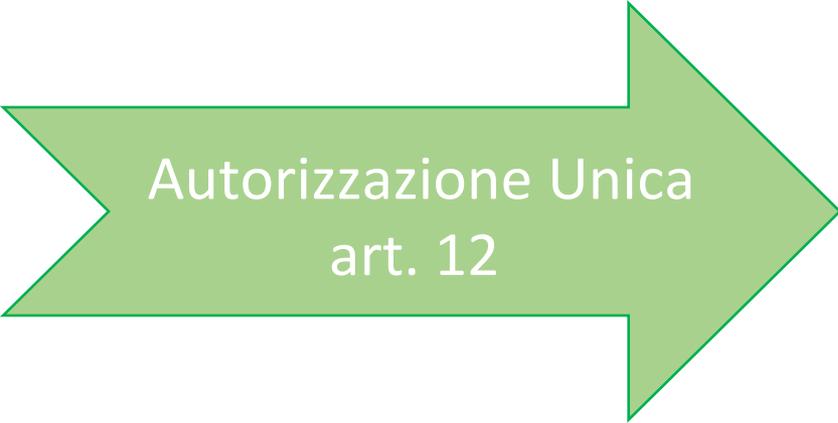
Presentazione istanza per la realizzazione di impianto eolico.

La conferenza di servizi si chiude con «esito positivo a prevalenza»

Non viene concluso procedimento nei termini ed interviene poi una delibera di Giunta regionale che individua i comuni in questione come non idonei alla collocazione di nuove torri.

Ritardo ha portato alla sopravvenienza di disposizioni regolamentari che non permettono più di realizzare l'impianto nell'area prescelta.

# Consiglio di Stato n. 5927 16.6.2023

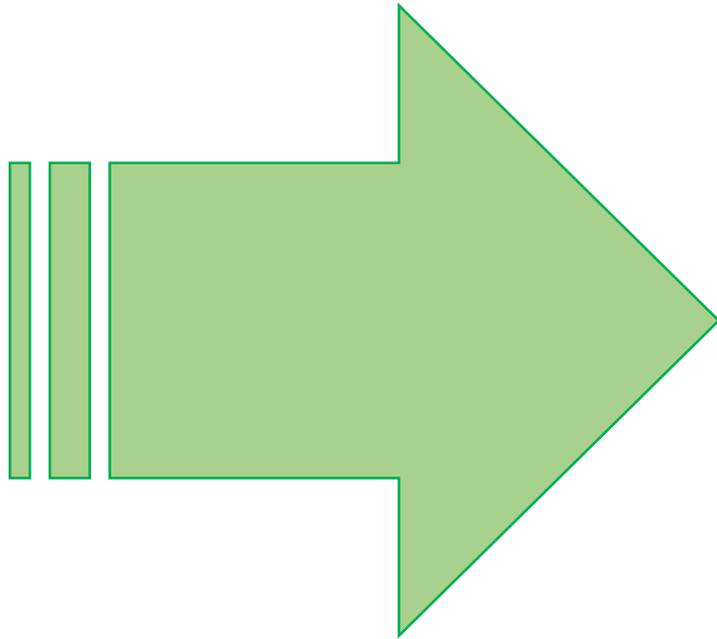


Autorizzazione Unica  
art. 12

Nel caso in questione ai fini della configurabilità stessa di una condotta amministrativa illegittima foriera di danno risarcibile manca, inoltre, la prova della spettanza del bene della vita, riconosciuta anch'essa come elemento indispensabile per potere accedere alla tutela risarcitoria (cfr. sul punto Cons. Stato, Ad. plen., n. 7 del 2021), militando a sfavore della tesi sostenuta dall'appellante numerosi argomenti quali:

- l'esito tutt'altro che scontato del procedimento autorizzatorio, essendosi verificato all'interno della conferenza di servizi il dissenso proprio delle due amministrazioni locali sul cui territorio gli impianti avrebbero dovuto sorgere (si badi che non è mai stata rilasciata una formale autorizzazione ex art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003);
- l'omesso utilizzo da parte dell'interessata degli strumenti messi dall'ordinamento a disposizione del privato per superare l'inerzia dell'amministrazione.

# Consiglio di Stato n. 9103 19.10.2023



Richiesta di risarcimento danno derivante dall'illegittima condotta tenuta dall'Amministrazione nell'ambito del procedimento di autorizzazione di un impianto fotovoltaico progettato dalla ricorrente e chela stessa mirava a realizzare secondo le previsioni del decreto legislativo n. 28 del 2011.

La Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici adottava parere sfavorevole per incompatibilità paesaggistica dell'intervento, poi annullato in sede giurisdizionale.



**Città  
metropolitana  
di Milano**

# Consiglio di Stato n. 9103 19.10.2023

L'illegittimità attizia in questione – che può in effetti considerarsi acclarata – rappresenta condizione necessaria ma non anche sufficiente affinché sia accertata la responsabilità risarcitoria delle Amministrazione.

Manca la dimostrazione che laddove l'autorizzazione fosse intervenuta in termini, la Società sarebbe stata in condizione di mettere in esercizio l'impianto in tempo utile per accedere al sistema di incentivazione fornito dal GSE

La Società non risulta inoltre aver attivato, nel corso della vicenda procedimentale, i rimedi di carattere sostitutivo ed acceleratorio posto dall'ordinamento per il caso di superamento della tempista procedimentale di cui all'art. 12 d.lgs. 387 del 2003.



**Città  
metropolitana  
di Milano**

# Tar Sicilia

## 25.1.2023 n. 209



Autorizzazione unica per impianto  
fotovoltaico

Trascorso (inutilmente) il termine di legge per la conclusione del procedimento ex art. 12 d.lgs. 387 del 2003, la Società attivava i relativi rimedi sollecitatori e proponeva ricorso al Tar che dichiarava illegittimo il silenzio serbato dall'Amministrazione e statuiva l'obbligo della stessa di provvedere entro i successivi 60 gg.

Nelle more, veniva varata una modifica legislativa restrittiva in materia di accesso agli incentivi statali previsti per gli impianti fotovoltaici di nuova realizzazione.

In corso di causa veniva rilasciata l' AU



**Città  
metropolitana  
di Milano**

# Tar Sicilia

## 25.1.2023 n. 209



Autorizzazione unica per impianto  
fotovoltaico



**Città  
metropolitana  
di Milano**

Non è revocabile in dubbio la spettanza del bene della vita atteso che l'AU è stata effettivamente rilasciata.

Viene riconosciuto il danno emergente. Per il lucro cessante, si esclude in ogni caso la possibilità di parametrare il danno in via automatica agli utili che l'impresa avrebbe conseguito se avesse svolto l'attività nei tempi pregiudicati dal ritardo, atteso che l'attività non è stata svolta ed il correlato procedimento inerente la sussistenza dei requisiti per il riconoscimento degli incentivi non ha avuto seguito, ed in generale non può darsi per verificato un evento (avvio e svolgimento dell'attività in regime di incentivi) che non si è verificato e che avrebbe potuto essere assoggettato a qualsiasi sopravvenienza, anche di fatto, nel corso di svolgimento.

# Tar Sicilia

## 20.1.2023 n. 2023



Il danno va dunque liquidato secondo i criteri di determinazione del danno da perdita di chance anche con ricorso alla in valutazione equitativa.

Sarà necessario procedere in contraddittorio tra le parti al fine di pervenire ad una proposta di liquidazione entro 120 gg dalla comunicazione della sentenza



**Città  
metropolitana  
di Milano**

Grazie per l'attenzione



**Città  
metropolitana  
di Milano**