

ENERGIA: Consiglio di Stato, Sezione Quarta, Sentenza 20 ottobre 2025 n. 8103.

1. Energia -Impianti FER –Convezione con il Comune territorialmente interessato dall'impianto -Natura: accordi ex art. 11 legge n. 241 del 1990 -Principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti -Principio di “*necessaria causalità del contratto*” - Applicabilità -Ragioni.

2. Energia -Impianti FER –Convezione con il Comune territorialmente interessato dall'impianto –Mancata realizzazione dell'impianto progetto -Obbligo di restituzione delle somme anticipatamente versate al Comune -Sussiste.

1. Si premette che la convenzione in argomento rientra negli accordi previsti dall'art. 11 legge n. 241 del 1990, ai quali si applicano, in virtù del comma 2 della medesima norma, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti “*in quanto compatibili*”.

Tra questi certamente rientra il principio di “*necessaria causalità del contratto*”, in forza del quale ogni spostamento patrimoniale deve avere una causa giustificatrice ai sensi dell'art. 1325, n. 2, c.c. Inoltre, in relazione a contratti non espressamente previsti dalla legge, come nel caso di specie, è necessario che gli stessi “*siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico*”, ai sensi dell'art. 1322, comma 2, c.c.

Per quel che rileva ai fini della decisione del presente contenzioso, va evidenziato che in ogni contratto deve essere presente una valutazione di adeguatezza del contratto agli interessi in concreto avuti di mira dai paciscenti, una verifica di idoneità del regolamento effettivamente pattuito rispetto all'anzidetto obiettivo (Cass. civ., Sez. Unite, n. 22437/2018).

Verifica che transita attraverso la portata che assume la c.d. “*causa concreta*” del contratto, ossia quella che ne rappresenta lo “*scopo pratico*”, la sintesi, cioè, degli interessi che lo stesso negozio è concretamente diretto a realizzare, quale funzione individuale della singola e specifica negoziazione, al di là del modello astratto utilizzato.

Precisano le Sezioni Unite che non è, dunque, questione di garantire, e sindacare perciò, l'equilibrio economico delle prestazioni, che è profilo rimesso esclusivamente all'autonomia contrattuale (come hanno, peraltro ribadito le stesse sezioni unite nella sentenza n. 5657 del 2023), ma occorre indagare, con la lente del principio di buona fede contrattuale, se lo scopo pratico del regolamento negoziale presenti un arbitrario squilibrio giuridico tra prestazioni.

2. Ritiene il Collegio che, in base al tenore letterale delle clausole 5 e 6 della convenzione (sull'applicazione del criterio di interpretazione letterale, da non intendersi “*in senso assoluto*”, Cass. civ., Sez. II, ord. 10 dicembre 2024 n. 31811), le somme pattuite come dovute al Comune e, dunque, anche l'anticipazione di euro 150.000,00 sono dovute “*a titolo di indennizzo per l'inserimento ambientale dell'impianto eolico nell'ambito del territorio comunale e anche come corrispettivo per gli adempimenti e le obbligazioni assunti dal Comune medesimo con la presente convenzione*” (art. 5) e per garantire gli “*obblighi del titolare del progetto*”, quali, ad es., gli oneri economici per “*tutte le opere di manutenzione e di gestione delle apparecchiature e delle infrastrutture connesse con l'impianto stesso*”, il risarcimento o la manleva del Comune per “*ogni responsabilità per consequenziali danni cagionati al Comune ed a terzi*” o per “*ripristinare i luoghi comunque interessati dall'impianto*” (art. 6).

In applicazione dei principi innanzi richiamati, il Collegio ritiene che, essendo questa la funzione economico-individuale dell'accordo, con la locuzione “*per cause non dipendenti dal Titolare del progetto*” si faccia riferimento, ossia si contempra quale ipotesi che esclude la *soluti retentio* in favore del Comune, anche all'esito non favorevole del procedimento autorizzatorio, quando esso non dipenda dall'inerzia del proponente, ma scaturisca, invece, da valutazioni discrezionali o tecnico-discrezionali demandate alle amministrazioni coinvolte nel procedimento.

La clausola invocata dal Comune per negare la restituzione delle somme svolgeva, insomma, la funzione negoziale di “*sanzionare*” una sorta, per così dire, di “*recesso penitenziale*” della società dal

progetto e non di penalizzare quest'ultima qualora il procedimento non fosse andato a buon fine, in ragioni di valutazioni e scelte demandate all'amministrazione.

Del resto, ragionando diversamente e confermando la pronuncia di primo grado, l'attribuzione patrimoniale a vantaggio del Comune, per come congegnata nell'ambito della convenzione, e cioè quale anticipazione di somme dovute in futuro, per il compimento di azioni di ripristino ambientale, si paleserebbe priva di giustificazione causale.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune Rocchetta Sant'Antonio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 ottobre 2025 il consigliere Michele Conforti e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Giunge all'esame del Consiglio di Stato l'appello proposto dalla Società Idroelettrica del Carpino 2 s.r.l. avverso la sentenza 1427/2023 del T.a.r. per la Puglia, che ha respinto il ricorso proposto da quest'ultima.

2. Il giudizio ha ad oggetto la domanda di condanna alla restituzione della somma versata dalla società ai sensi dell'art. 5 della convenzione stipulata tra la società appellante e il comune appellato.

3. Ai fini della decisione, si premettono i seguenti fatti rilevanti.

3.1. La società Idroelettrica del Carpino 2 s.r.l. - operante nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili – ha stipulato con il comune di Rocchetta Sant'Antonio in data 19 dicembre 2007 la convenzione rep. n. 1209/2007, modificata ed integrata con atto rep. n. 1238 del 18 dicembre 2009, per la realizzazione di un parco eolico con l'installazione di n. 31 generatori da minimo MW 2 cadauno (cfr. l'art. 3 della convenzione), nel comune di Rocchetta Sant'Antonio, presso le località Serre e San Martino.

3.2. L'art. 5, punto n. 3, della suddetta convenzione del 19 dicembre 2007 ha previsto il versamento, entro trenta giorni dalla stipula, da parte della predetta Società, della somma di euro 150.000,00 (centocinquantamila/00) come anticipazione dell'indennizzo *una tantum* “*per l'inserimento ambientale dell'impianto eolico*”, precisando che qualora il progetto non fosse stato realizzato per cause non dipendenti dal titolare del progetto le somme anticipate sarebbero state rimborsate entro 90 giorni dalla comunicazione inoltrata al Comune titolare del progetto.

Dette somme venivano versate dalla società al Comune in data 31 dicembre 2007.

3.3. Con l'istanza del 19 aprile 2007, la società ha domandato alla regione Puglia il rilascio dell'autorizzazione unica ex art. 12 d.lgs. n. 387/2003, per la realizzazione del parco eolico, originariamente progettato per trentuno aerogeneratori, successivamente ridotti a ventitré.

3.4. Con la determinazione n. 261 del 18 ottobre 2013, la Regione Puglia ha formulato il giudizio negativo di compatibilità ambientale.

3.5. La determinazione regionale n. 261/2013 veniva impugnata dalla società Idroelettrica del Carpino 2 innanzi a questo Tribunale.

3.6. Il ricorso veniva respinto con sentenza n. 1205/2015, confermata dal Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5339/2016.

3.7. Con l'istanza dell'11 marzo 2017, la Società ricorrente ha domandato al Comune di Rocchetta Sant'Antonio la restituzione delle somme versate ai sensi dell'art. 5, punto 3) della convenzione.

L'istanza è stata reiterata in data 11 aprile 2019, senza ottenere quanto domandato.

3.8. Con il ricorso n.r.g. 1420/2019, la società ha domandato l'emissione di un decreto ingiuntivo, che però è stato negato con l'ordinanza del T.a.r. per la Puglia n. 172 del 3 luglio 2020, per insussistenza dei requisiti di certezza, liquidità ed esigibilità del credito asseritamente vantato.

4. Con il ricorso introduttivo del giudizio n.r.g. 1039/2021, la società ha domandato innanzi al medesimo T.a.r. l'accertamento del diritto alla restituzione della somma versata, ai sensi dell'art. 5, punto 3), della convenzione stipulata con il Comune e la condanna dell'ente al pagamento della somma, *“con maggiorazione di interessi e danni da svalutazione; con i relativi aggiornamenti, rivalutazione monetaria, interessi, oneri ed accessori/provvиденze di legge, nonché ogni ulteriori maggiori danni, maturati e a maturarsi dalla debenza fino all'effettivo soddisfo”*.

4.1. Si è costituito in giudizio il Comune di Rocchetta Sant'Antonio, resistendo al ricorso.

4.2. Con la sentenza impugnata, il T.a.r. ha respinto il ricorso e ha condannato la società alle spese di lite.

4.3. Per il T.a.r., dal provvedimento negativo di compatibilità ambientale emergerebbero plurime ragioni giustificatrici che determinerebbero l'imputabilità alla società della mancata realizzazione del progetto e dunque l'inapplicabilità della clausola di cui all'art. 5 punto 3 della convenzione intercorsa tra le parti.

5. La società ha impugnato la sentenza di primo grado, formulando due motivi di appello.

5.1. Con la memoria del 30 agosto 2025, il Comune ha resistito all'appello.

5.2. Ambedue le parti in causa hanno depositato note di passaggio in decisione in vista dell'udienza di discussione.

5.3. All'udienza del 2 ottobre 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Con il primo motivo di appello, la società deduce che erroneamente il T.a.r. avrebbe errato nel ritenere che la condotta della ricorrente non consentirebbe la restituzione in quanto:

- non avrebbe curato *“adeguatamente gli incombenti istruttori e procedurali su di essa gravanti”*;
- sarebbe stato onere della proponente (punto 2.1 della richiamata sentenza consiglio di stato n. 5339/2016) *“la presentazione di soluzioni alternative evidentemente non adeguatamente proposte, visto l’esito negativo del sub-procedimento di valutazione di impatto ambientale”* e *“avrebbe potuto prospettare, ai sensi dell’art. 8 comma 2 della legge regionale pugliese 12 aprile 2001 n. 11, possibili alternative progettuali, invece non formulate (si veda sul punto la sentenza della quarta sezione del Consiglio di Stato n. 5339/2016)”*.

Si evidenzia, per contro, che la società avrebbe curato i suoi interessi nel corso del procedimento e che quest’ultimo si sarebbe concluso negativamente soltanto in ragione del *“contrasto alle sopravvenute direttive di cui alla deliberazione della Giunta regionale pugliese n. 2122/2012”*.

Con il secondo motivo di appello, la società deduce, da un lato, che la clausola che prevede la corresponsione di un’indennità per la localizzazione di un impianto sul territorio comunale sarebbe nulla per contrasto con l’art. 12, comma 6, d.lgs. n. 387/2003, che pone una norma imperativa che fa divieto di pattuire simili corrispettivi; dall’altro deduce che *“L’obbligazione adempiuta dalla ricorrente, di versamento di un “indennizzo” in favore del Comune resistente, trova la sua causa giustificatrice unicamente nell’allocazione sul suolo comunale dell’impianto in esame”*, ma, nel caso di specie, questa funzione contrattuale sarebbe rimasta inattuata. A tale riguardo, la società invoca altresì l’art. 1256 *“che sancisce l’estinzione dell’obbligazione quando, per una causa non imputabile al debitore, la prestazione diventa impossibile”* e l’istituto della *“presupposizione”*.

6.1. Il primo e il secondo motivo di appello possono essere esaminati congiuntamente tenuto conto della connessione logica che li avvince e della loro fondatezza.

6.2. Relativamente all’accoglimento del motivo di appello, il Collegio richiama anche ai sensi degli artt. 74, comma 1, e 88, comma 2, lett. d), c.p.a. e con valore di precedente giurisprudenziale conforme, i principi enunciati dalla Sezione (Sez. IV, 14 luglio 2025 n. 6161), perfettamente pertinenti rispetto alla controversia in esame, e pronunciati in una vicenda analoga.

6.3. Si premette che la convenzione in argomento rientra negli accordi previsti dall’art. 11 legge n. 241 del 1990, ai quali si applicano, in virtù del comma 2 della medesima norma, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti *“in quanto compatibili”*.

Tra questi certamente rientra il principio di *“necessaria causalità del contratto”*, in forza del quale ogni spostamento patrimoniale deve avere una causa giustificatrice ai sensi dell’art. 1325, n. 2, c.c. Inoltre, in relazione a contratti non espressamente previsti dalla legge, come nel caso di specie, è

necessario che gli stessi “*siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela secondo l’ordinamento giuridico*”, ai sensi dell’art. 1322, comma 2, c.c.

Per quel che rileva ai fini della decisione del presente contenzioso, va evidenziato che in ogni contratto deve essere presente una valutazione di adeguatezza del contratto agli interessi in concreto avuti di mira dai paciscenti, una verifica di idoneità del regolamento effettivamente pattuito rispetto all’anzidetto obiettivo (Cass. civ., Sez. Unite, n. 22437/2018).

Verifica che transita attraverso la portata che assume la c.d. “causa concreta” del contratto, ossia quella che ne rappresenta lo “scopo pratico”, la sintesi, cioè, degli interessi che lo stesso negozio è concretamente diretto a realizzare, quale funzione individuale della singola e specifica negoziazione, al di là del modello astratto utilizzato.

Precisano le Sezioni Unite che non è, dunque, questione di garantire, e sindacare perciò, l’equilibrio economico delle prestazioni, che è profilo rimesso esclusivamente all’autonomia contrattuale (come hanno, peraltro ribadito le stesse sezioni unite nella sentenza n. 5657 del 2023), ma occorre indagare, con la lente del principio di buona fede contrattuale, se lo scopo pratico del regolamento negoziale presenti un arbitrario squilibrio giuridico tra prestazioni.

6.4. Premessi questi principi, nel caso di specie, la clausola controversa della convenzione riguarda l’imposizione della corresponsione della somma di euro 150.000, come anticipazione delle somme da riconoscersi come “*anticipazione della una-tantum di cui al successivo punto*” della convenzione. Ritiene il Collegio che, in base al tenore letterale delle clausole 5 e 6 della convenzione (sull’applicazione del criterio di interpretazione letterale, da non intendersi “*in senso assoluto*”, Cass. civ., Sez. II, ord. 10 dicembre 2024 n. 31811), le somme pattuite come dovute al Comune e, dunque, anche l’anticipazione di euro 150.000,00 sono dovute “*a titolo di indennizzo per l’inserimento ambientale dell’impianto eolico nell’ambito del territorio comunale e anche come corrispettivo per gli adempimenti e le obbligazioni assunti dal Comune medesimo con la presente convenzione*” (art. 5) e per garantire gli “*obblighi del titolare del progetto*”, quali, ad es., gli oneri economici per “*tutte le opere di manutenzione e di gestione delle apparecchiature e delle infrastrutture connesse con l’impianto stesso*”, il risarcimento o la manleva del Comune per “*ogni responsabilità per consequenziali danni cagionati al Comune ed a terzi*” o per “*ripristinare i luoghi comunque interessati dall’impianto*” (art. 6).

In applicazione dei principi innanzi richiamati, il Collegio ritiene che, essendo questa la funzione economico-individuale dell’accordo, con la locuzione “*per cause non dipendenti dal Titolare del progetto*” si faccia riferimento, ossia si contempra quale ipotesi che esclude la *soluti retentio* in favore del Comune, anche all’esito non favorevole del procedimento autorizzatorio, quando esso non

dipenda dall'inerzia del proponente, ma scaturisca, invece, da valutazioni discrezionali o tecnico-discrezionali demandate alle amministrazioni coinvolte nel procedimento.

La clausola invocata dal Comune per negare la restituzione delle somme svolgeva, insomma, la funzione negoziale di "sanzionare" una sorta, per così dire, di "recesso penitenziale" della società dal progetto e non di penalizzare quest'ultima qualora il procedimento non fosse andato a buon fine, in ragioni di valutazioni e scelte demandate all'amministrazione.

Del resto, ragionando diversamente e confermando la pronuncia di primo grado, l'attribuzione patrimoniale a vantaggio del Comune, per come congegnata nell'ambito della convenzione, e cioè quale anticipazione di somme dovute in futuro, per il compimento di azioni di ripristino ambientale, si paleserebbe priva di giustificazione causale.

7. La domanda di restituzione proposta dalla società va pertanto accolta, con corresponsione altresì degli interessi a tasso legale, da corrispondersi dalla data della domanda giudiziale, in considerazione della buona fede del Comune (art. 2033 c.c.).

Non va riconosciuta, invece, la rivalutazione monetaria, domandata dagli appellanti, in quanto l'obbligo restitutorio gravante sul Comune, ha natura di debito di valuta.

Il creditore di un'obbligazione di valuta, il quale intenda ottenere il ristoro del pregiudizio da svalutazione monetaria, ha l'onere di domandare il risarcimento del "maggior danno" ai sensi dell'art. 1224, secondo comma, cod. civ., e non può limitarsi a domandare semplicemente la condanna del debitore al pagamento del capitale e della rivalutazione, non essendo quest'ultima una conseguenza automatica del ritardato adempimento delle obbligazioni di valuta (Cass. civ., Sez. Unite, 23 marzo 2015, n. 5743).

8. In conclusione, l'appello va accolto e, pertanto, in riforma della sentenza di primo grado, va condannato il Comune di Rocchetta Sant'Antonio al pagamento in favore della Società Idroelettrica del Carpino 2 s.r.l. della somma di euro 150.000,00, oltre interessi legali dalla data di proposizione della domanda di primo grado.

9. In considerazione della novità della questione, si ravvisano le eccezionali ragioni sancite dal combinato disposto degli artt. 26 comma 1 c.p.a. e 92 comma 2 c.p.c. per compensare integralmente le spese del doppio grado di giudizio, fermo restando che il contributo unificato è da porsi a carico integrale ed esclusivo del Comune appellato.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, condanna il Comune di Rocchetta Sant'Antonio al pagamento in favore della Società

Idroelettrica del Carpino 2 s.r.l. della somma di euro 150.000,00, oltre interessi legali dalla data di proposizione della domanda di primo grado.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere, Estensore

Luca Monteferrante, Consigliere

Rosario Carrano, Consigliere