

Rigetto dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte solare di tipo agrivoltaico innovativo

T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 18 aprile 2025, n. 713 - Mastrandrea, pres.; Ciconte, est. - Tenuta Santa Venere Società agricola a r.l. (avv.ti Martelli e Di Michele) c. Comune di Castrovillari (avv. Cariatì).

Ambiente - Rigetto dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte solare di tipo agrivoltaico innovativo.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente, società agricola a responsabilità limitata, ha agito con azione di annullamento avverso la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza notificata dal Comune di Castrovillari in relazione alla procedura abilitativa semplificata (PAS) di cui all'art.6 d.lgs. 3 marzo 2011, n.28, dalla prima avviata, con istanza del 31 luglio 2024, per la realizzazione, costruzione ed esercizio di un impianto agrivoltaico.

2. Costitutosi in giudizio, l'ente locale ha, preliminarmente, eccepito la inammissibilità del ricorso, per la natura endoprocedimentale dell'atto impugnato, e, nel merito, contestato la fondatezza delle censure.

3. All'esito della camera di consiglio del 18 settembre 2024, fissata per la discussione della istanza cautelare proposta con il ricorso, il Collegio ha disposto la fissazione dell'udienza pubblica ai sensi dell'art.55, co.10, c.p.a., ritenendo *“che le esigenze della ricorrente siano eventualmente tutelabili adeguatamente mediante la sollecita definizione del giudizio nel merito”*;

4. Con ricorso depositato il 7 ottobre 2024, la ricorrente ha introdotto motivi aggiunti, a mezzo dei quali ha impugnato il provvedimento di diniego della PAS, nelle more intervenute, chiedendone l'annullamento.

5. In vista dell'udienza fissata per la discussione del merito, le parti hanno depositato memorie ed il Comune, in particolare, ha contestato le ragioni di ricorso poste a fondamento dei motivi aggiunti.

6. All'udienza pubblica del 5 marzo 2025, la causa è stata mandata in decisione.

7. Il ricorso principale deve dichiararsi inammissibile.

Con tale atto, è stato, invero, impugnato il c.d. “preavviso di rigetto” di cui all'art.10-bis legge 7 agosto 1990, n.241, che è atto endoprocedimentale, inidoneo, come tale, ad incidere nella sfera giuridica del destinatario ed a produrre, pertanto, effetti lesivi.

Sul punto, la ricorrente sostiene che l'atto avrebbe, nel caso di specie, natura lesiva e sarebbe pertanto eccezionalmente impugnabile, in quanto, con la sua adozione – ritenuta illegittima giacché nella procedura di PAS non troverebbe applicazione il citato art.10-bis – il procedimento amministrativo (nell'ambito del quale è previsto un termine massimo di trenta giorni perché il Comune possa esercitare poteri inibitori) in definitiva subisce una sospensione *ex lege* di dieci giorni, e ciò avrebbe comportato, nella fattispecie, una corrispondente dilazione del termine finale di conclusione del procedimento, impedendone la conclusione in tempo utile per consentire alla ricorrente *“la partecipazione al bando attuativo del DM Agrivoltaico”*, in scadenza.

Al riguardo deve evidenziarsi, tuttavia, che la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza è istituito introdotto al fine di inserire, nell'ambito del procedimento amministrativo, una fase di dialogo fra la parte pubblica e privata, che consente a quest'ultima non solo di addurre ragioni di merito ma anche di richiamare aspetti procedurali e formali, con l'obiettivo di agevolare l'azione amministrativa, eventualmente indirizzandone il corso.

In questo senso, l'asserito vizio procedimentale e, quindi, l'effetto lesivo lamentato dalla ricorrente – la sospensione *ex lege* del procedimento, con possibile superamento del termine di trenta giorni concesso all'amministrazione e relativa perdita dei benefici di legge – avrebbe potuto (e dovuto) essere rappresentato in sede procedimentale, consentendo, in tal modo, al Comune, ove condivisa la posizione della istante, di correggere la rotta ed esercitare il potere entro il termine di trenta giorni stabilito dall'art.6 d.lgs. 28/2011 citato.

Deve peraltro osservarsi che alcun effetto lesivo avrebbe potuto prodursi anche nella diversa ipotesi in cui il Comune non avesse accolto la tesi della istante ed avesse quindi ritenuto sospeso il procedimento per il tempo indicato dall'art.10-bis della legge sul procedimento amministrativo, visto che ciò non avrebbe potuto impedire, nella prospettiva della ricorrente, la formazione del titolo abilitativo e, in ultimo, la partecipazione al bando, una volta decorso il termine di trenta giorni che la citata disposizione assegna alla amministrazione procedente.

8. Il ricorso per motivi aggiunti è invece infondato.

9. Con il primo motivo, la ricorrente deduce *“violazione dell'art.10-bis della L.241/90; violazione dell'art.6 del d.lgs.*

28/2011; eccesso di potere per difetto di motivazione e contraddittorietà; violazione dei principi di ragionevolezza e logicità; violazione dei principi di correttezza, trasparenza, buon andamento dell'azione amministrativa e leale collaborazione, nonché dei principi di efficienza e speditezza dell'azione amministrativa”, contestando le ragioni di merito del provvedimento gravato e, in particolare, l'interpretazione della norma contenuta nell'art.6, comma 9-bis del d.lgs. 28/2011.

Secondo tale disposizione normativa, la procedura abilitativa semplificata può essere utilizzata in relazione “ai progetti di nuovi impianti fotovoltaici e alle relative opere connesse da realizzare nelle aree classificate idonee ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, ivi comprese le aree di cui al comma 8 dello stesso articolo 20, di potenza fino a 12 MW, nonché agli impianti agro-voltaici di cui all'articolo 65, comma 1-quater, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, che distino non più di 3 chilometri da aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale”.

Nel caso di specie, il Comune, sia nel preavviso di rigetto che nel provvedimento conclusivo, ha ritenuto che la ricorrente non potesse procedere mediante la PAS in quanto l'impianto oggetto della relativa dichiarazione, per la sua “maggiore consistenza [...] si colloca ad una distanza maggiore di tre km dall'area industriale”, visto che – come correttamente segnalato dalla medesima ricorrente – l'altro eventuale profilo ostativo della compatibilità con l'uso agricolo è emersa solo in un cenno della relazione tecnica comunale ma non ha trovato spazio nel preavviso e nel diniego di PAS definitivo. Tale conclusione è, come detto, contestata dalla ricorrente, la quale offre una diversa interpretazione del “concetto di distanza previsto da tale norma”, segnatamente ritenendo che “tale norma non vada intesa nel senso che l'intera area di impianto debba essere inclusa all'interno del raggio di 3 chilometri, dovendo invece essere intesa nel senso che la lunghezza del tratto di linea retta che congiunge il limite dell'area industriale al più prossimo punto di ubicazione dell'impianto agrivoltaico debba essere contenuta nel limite di 3 chilometri”.

9.1. Tale tesi non può essere condivisa.

La ratio del limite posto alla utilizzabilità della PAS per la realizzazione degli impianti di cui al citato art.6, co.9-bis, è quella di preservare il territorio, garantendone un coerente utilizzo che eviti il sacrificio di altri interessi pubblici, ulteriori rispetto a quello ambientale, primariamente tutelato dal d.lgs.28/2011. Data questa premessa, depone in senso contrario alla tesi della ricorrente il fatto che la disposizione in argomento, nel limitare l'utilizzazione della PAS agli “impianti che distino non più di 3 chilometri da aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale”, non stabilisca limiti dimensionali degli impianti stessi.

Se così è, portando alle estreme conseguenze l'interpretazione offerta coi motivi aggiunti qui in esame, potrebbe assentirsi tramite la procedura semplificata di cui all'art.6 d.lgs. 28/2011 un impianto di qualsiasi dimensione, che si estenda anche per svariati chilometri sul territorio interessato, essendo sufficiente che per una sua minima parte ricada all'interno del raggio di “3 chilometri da aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale”, come previsto dalla norma.

È evidente come una tale interpretazione comporti un evidente disallineamento con le finalità poste a fondamento della norma, e pertanto non possa accogliersi.

La mancata previsione, nella disposizione, di un limite dimensionale dell'impianto assentibile mediante PAS, impone, pertanto, una esegesi della norma ragionevole, rispettosa del bilanciamento che il legislatore ha operato fra i diversi interessi che vengono in gioco, secondo cui l'impianto debba essere ricompreso nella sua interezza all'interno del limite chilometrico ivi indicato, introdotto evidentemente per rendere gli impianti coerenti con la destinazione del territorio limitrofo, a tutela generale dell'ambiente.

10. Con il secondo motivo, parimenti rubricato, ma “sotto altro profilo” “violazione art.10-bis della L. 241/1990; violazione art.6 del d.lgs. 28/2011; eccesso di potere per difetto di motivazione e per contraddittorietà, violazione dei principi di ragionevolezza e logicità; violazione dei principi di correttezza, trasparenza, buon andamento dell'azione amministrativa e leale collaborazione, nonché dei principi di efficienza e speditezza dell'azione amministrativa”, la ricorrente deduce la illegittimità del provvedimento impugnato nella parte in cui è riferito che “non sono pervenute osservazioni e memorie difensive in merito”.

In sostanza, la ricorrente evidenzia che, in realtà, le osservazioni fossero state rese “sia in sede di parere preliminare, mediante presentazione di un parere del proprio legale di fiducia riguardante la medesima soluzione progettuale oggetto della PAS [...] sia successivamente all'emanazione del preavviso di rigetto mediante la notificazione del ricorso introduttivo del presente giudizio”.

10.1. La censura è infondata.

10.1.1. Il riferimento, contenuto nel provvedimento impugnato, alla mancanza di “osservazioni e memorie” non poteva certo riferirsi alle “osservazioni” contenute nel parere legale inviato “in sede di parere preliminare” in quanto queste sono state prodotte alla amministrazione in epoca precedente la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, e quindi sono state prese in considerazione dal Comune in sede di adozione di tale atto.

10.1.2. Parimenti infondato è il richiamo alle osservazioni asseritamente veicolate per il tramite del “ricorso introduttivo del presente giudizio”, giacché tale atto è chiamato ad assolvere una funzione affatto diversa da quella che la legge sul procedimento, a mente dell'art.10-bis, affida alle “osservazioni, eventualmente corredate da documenti” che l'istante può presentare all'interno del procedimento amministrativo, sulla base di una facoltà di cui la ricorrente ha evidentemente

ritenuto di non volersi avvalere. L'azione giudiziaria, in altri termini, non può in alcun modo svolgere un ruolo sostitutivo degli oneri e delle facoltà procedurali imposti e concessi alle parti, pubblica e privata.

11. Per tutte le ragioni sin qui esposte, il ricorso principale deve dichiararsi inammissibile, mentre quello per motivi aggiunti deve essere respinto, giacché infondato.

12. Vista la natura, in parte di rito, in parte interpretativa, quanto al merito, della soluzione della controversia, sussistono i presupposti per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso principale e sul ricorso per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, dichiara inammissibile il primo e respinge il secondo.

Spese compensate.

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

(Omissis)

