

Rigetto della domanda per la procedura abilitativa semplificata (PAS) per la realizzazione di un impianto di produzione di biometano da scarti agricoli

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 3 giugno 2025, n. 4192 - Abbruzzese, pres.; Di Vita, es. - Agrimetano Sud Società Agricola a r.l. (avv. Fraccastoro, Iacovone, Mattarella, Sciaudone, Arancio) c. Comune di Baia e Latina (avv. De Francis) ed a.

Ambiente - Promozione, progettazione, realizzazione e gestione di impianti di risparmio e ottimizzazione energetica - Rigetto della domanda per la procedura abilitativa semplificata (PAS) per la realizzazione di un impianto di produzione di biometano da scarti agricoli.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

La società in epigrafe, operativa nella promozione, progettazione, realizzazione e gestione di impianti di risparmio e ottimizzazione energetica, in data 4.8.2021 presentava a mezzo pec al Comune intimato la domanda per la procedura abilitativa semplificata (Pas) ai sensi dell'art. 6 del D.Lgs. n. 28/2011 per la realizzazione di un impianto di produzione di biometano da scarti agricoli con capacità produttiva di 500 Smc/h integrato da successive varianti.

In data 1.3.2024 la ricorrente inoltrava, tramite portale www.impresainungiorno.gov.it, la domanda di Pas in variante (per il passaggio dal sistema di liquefazione del gas all'assetto ordinario con allaccio alla rete) in relazione alla quale, previa richiesta di integrazione documentale del 29.3.2024, con nota del 15.5.2024 il Comune indiceva la conferenza di servizi prevista dall'art. 6 comma 5 che, tuttavia, si concludeva senza esito, con richiesta di aggiornamento della pratica oggetto di variante.

In data 13.11.2024 la società notiziava l'ente circa l'avvio dei lavori di realizzazione del progetto.

Tuttavia, con i provvedimenti impugnati l'amministrazione locale:

- dichiarava l'improcedibilità della comunicazione di inizio lavori, in quanto la Pas 2021 era stata presentata via pec, modalità non idonea alla ricezione di pratiche di competenza del Suap, dovendosi all'uopo utilizzare l'apposito portale di cui al sito web www.impresainungiorno.gov.it (nota del 20.11.2024);
- adottava l'ordine motivato di non avviare i lavori di realizzazione del progetto sulla base di carenze di tipo documentale e della scadenza dei termini per il completamento dei lavori, dando anche atto che la conferenza di servizi indetta ai sensi dell'art. 6, comma 5, si era conclusa senza esito per la necessità di acquisire documentazione aggiornata alla quale, tuttavia, la ricorrente non aveva fornito riscontro (nota del 27.11.2024).

Avverso tali atti insorge la società che lamenta violazione di legge ed eccesso di potere sotto distinti profili e, in sintesi, svolge le seguenti argomentazioni:

- 1) la domanda di Pas sarebbe stata legittimamente inviata al Comune a mezzo pec, non rientrando la materia delle autorizzazioni in materia di impianti ed infrastrutture energetiche nella competenza del Suap ai sensi dell'art. 2, comma 4, del D.P.R. n. 160/2010 e a tale soggetto non farebbe neppure riferimento l'art. 6 del D.Lgs. n. 28/2011 (che consente la presentazione della domanda in via cartacea o in modalità telematica); inoltre, in applicazione dei principi di buona fede e buon andamento, il Comune avrebbe dovuto avvisare nella immediatezza il privato circa la corretta modalità di inoltro della istanza e non opporre tale circostanza a distanza di anni ritenendo la comunicazione come mai effettuata;
- 2) sulla domanda del 4.8.2021 si sarebbe perfezionato il procedimento tacito di assenso già previsto dall'art. 6 del D.Lgs. n. 28/2011, essendo completa la documentazione prodotta e non risultando atti di segno contrario da parte dell'amministrazione comunale nel termine di 30 giorni previsti dal citato articolo;
- 3) riguardo alla presunta incompletezza documentale evidenziata dall'amministrazione, con specifico riferimento ad atti di assenso di altre amministrazioni, la ricorrente evidenzia che, ai sensi dell'art. 6 comma 5, spetta al Comune acquisirli direttamente; sostiene che l'ente locale avrebbe dovuto attivare il soccorso istruttorio ai sensi dell'art. 6 della L. n. 241/1990 ed aggiunge che, in ogni caso, sarebbe stata prodotta la documentazione prevista dalle Linee Guida Pas della Regione Campania (peraltro entrate in vigore dopo la presentazione della Pas 2021);
- 4) riguardo alla inosservanza del termine triennale per il completamento dei lavori di cui al comma 6, il Comune non avrebbe tenuto conto che, per effetto della variante successivamente presentata, sarebbe decorso un nuovo termine triennale per la realizzazione dell'intervento;
- 5) con riferimento alla mancata conclusione della conferenza di servizi, la ricorrente assume che sarebbe comunque decorso il termine di 30 giorni per l'operatività della procedura semplificata;
- 6) neppure potrebbe invocarsi il potere di annullamento in autotutela del silenzio – assenso ai sensi dell'art. 21 nonies



della L. n. 241/1990 difettando i presupposti di legge.

Si è costituito il Comune che eccepisce l'irricevibilità del ricorso, in ragione della tardiva impugnazione della nota Suap del 18.9.2024 (con cui la società ricorrente veniva invitata a ripresentare la pratica aggiornata, alla luce dei rilievi emersi nella conferenza di servizi), e la conseguente inammissibilità del gravame avverso gli ulteriori provvedimenti del 20 e del 27.11.2024 e replica nel merito alle censure. Nell'ultima memoria l'ente eccepisce, inoltre, l'inammissibilità del ricorso per aver la istante erroneamente impugnato la nota prot. 6722 del 20 novembre 2024 indirizzata ad altra società (in luogo dell'atto prot. 6721 del 20 novembre 2024) recante comunicazione di improcedibilità della domanda Pas e per omessa notifica del ricorso ai controinteressati indicati nella nota prot. 5323 del 18.9.2024.

Con ordinanza n. 305 dell'11.2.2025 il T.A.R. ha accolto la domanda cautelare ai sensi dell'art. 55, comma 10, del c.p.a.. All'udienza del 20.5.2025 la causa è stata trattata in decisione.

Il ricorso è infondato; pertanto, può prescindere dall'esame delle eccezioni in rito sollevate dalle controparti processuali circa la presunta inammissibilità dell'impugnativa; tanto in applicazione del principio di economia dei mezzi processuali che, secondo consolidata giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n. 5/2015; Sez. IV, n. 3225/2017 e n. 3225/2017) e di legittimità (Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 26242/2014 e n. 26243/2014), consente di derogare all'ordine delle questioni da esaminare previsto dall'art. 276 c.p.c. privilegiando lo scrutinio della ragione "più liquida" sulla scorta, peraltro, del paradigma sancito dagli artt. 49, comma 2, e 74 del c.p.a..

Va premesso che, come affermato dal Consiglio di Stato (sez. IV, n. 130/2023), la procedura abilitativa semplificata di cui all'articolo 6 del D.Lgs. n. 28 del 2011 (abrogato, a decorrere dal 30.11.2024, dal D.Lgs. n. 190/2024 che ne ha mutuato la disciplina all'art. 8) è ascrivibile al genus della "dia" ora "scia" e, conseguentemente, va qualificata quale atto soggettivamente ed oggettivamente privato.

Al decorso del termine di legge di trenta giorni dalla presentazione della dichiarazione, non si determina infatti il perfezionamento di una fattispecie legale tipica che, sul piano della produzione degli effetti, rende l'inerzia equivalente ad un vero e proprio provvedimento di accoglimento, come avviene per la fattispecie del silenzio - assenso, bensì, più semplicemente, si determina l'effetto di rendere una determinata attività privata lecita, secondo il meccanismo proprio della "scia"; ciò in linea con la diversa natura dei due istituti, laddove il primo risponde ad una ratio di semplificazione amministrativa, mentre il secondo di vera e propria liberalizzazione, con conseguente fuoriuscita dell'attività privata dal regime amministrato a controllo preventivo.

La ricostruzione che precede è stata confermata dalla Corte Costituzionale che, con sentenza n. 45 del 2019, ha ritenuto in generale, con riguardo alla Scia, che: "Il dato di fondo è che si deve dare per acquisita la scelta del legislatore nel senso della liberalizzazione dell'attività oggetto di segnalazione, cosicché la fase amministrativa che ad essa accede costituisce una – sia pur importante – parentesi puntualmente delimitata nei modi e nei tempi. Una dilatazione temporale dei poteri di verifica, per di più con modalità indeterminate, comporterebbe, invece, quel recupero dell'istituto all'area amministrativa tradizionale, che il legislatore ha inteso inequivocabilmente escludere".

Ne consegue che, secondo il procedimento delineato dal legislatore, una volta decorso il termine di 30 giorni dalla presentazione della dichiarazione asseverata, senza che il Comune abbia notificato l'ordine di non effettuare l'intervento, a motivo della riscontrata carenza di una o più delle condizioni stabilite dall'articolo in questione, l'attività di costruzione dell'impianto deve intendersi definitivamente assentita, purché non risulti adottato l'ordine di non effettuare l'intervento nel termine di 30 giorni (art. 6, comma 4).

Svolte tali preliminari considerazioni, occorre dare atto che gli atti impugnati si fondano su più ragioni ostative alla operatività della procedura abilitativa semplificata di cui all'art. 6 del D.Lgs. n. 28 del 2011.

In materia di atti plurimotivati va richiamata la costante giurisprudenza amministrativa, secondo la quale per sorreggere l'atto in sede giurisdizionale è sufficiente la legittimità di una sola delle ragioni espresse; con la conseguenza che il rigetto delle doglianze svolte contro una di tali ragioni rende superfluo l'esame di quelle relative alle altre parti del provvedimento, sicché il giudice, qualora ritenga infondate le censure indirizzate verso uno dei motivi assunti a base dell'atto controverso, idoneo, di per sé, a sostenerne ed a comprovarne la legittimità, ha la potestà di respingere il ricorso sulla sola base di tale rilievo, con assorbimento delle censure dedotte avverso altri capi del provvedimento, indipendentemente dall'ordine con cui i motivi sono articolati nel gravame, in quanto la conservazione dell'atto implica la perdita di interesse del ricorrente all'esame delle altre doglianze (Cons. Stato, sez. VI, n. 6114/2022; sez. V, n. 2403/2020; n. 5362/2018).

Orbene, nel caso in esame non può ritenersi perfezionata la fattispecie tacita di assenso prevista dall'art. 6, comma 4, del D.Lgs. n. 28/2011.

Difatti, riguardo alla domanda di Pas del 4.8.2021, risulta decorso invano il termine triennale previsto dall'art. 6, comma 6, alla data di presentazione della comunicazione di inizio lavori del 13.11.2024 (che, per quanto rileva in questa sede, reca esclusivo riferimento alla predetta richiesta Pas del 4.8.2021 e non alle successive varianti).

Per l'effetto, trova applicazione il disposto del comma 6 citato, secondo cui "La realizzazione dell'intervento deve essere completata entro tre anni dal perfezionamento della procedura abilitativa semplificata ai sensi dei commi 4 o 5. La realizzazione della parte non ultimata dell'intervento è subordinata a nuova dichiarazione ...", con la conseguenza che la ricorrente era tenuta a presentare una nuova dichiarazione Pas, non potendo giovare di quella precedente, da ritenersi

irrimediabilmente decaduta.

Sul punto, la società osserva che non avrebbe potuto avviare l'impianto nel triennio in quanto, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del D.M. 15.9.2022, possono accedere agli incentivi per la produzione di biometano immesso nella rete del gas naturale solo gli impianti per i quali gli interventi non sono stati avviati prima della pubblicazione della graduatoria redatta da GSE all'esito della procedura competitiva.

Tuttavia, la deduzione difensiva non ha pregio per l'assorbente considerazione che la previsione regolamentare non incide sulla norma primaria di cui al D.Lgs. n. 28/2011 che richiede, in caso di decorso del termine triennale, la presentazione di una ulteriore dichiarazione Pas.

Quanto alla domanda di Pas connessa alla variante dell'1.3.2024, occorre dare atto che, in data 29.3.2024, l'amministrazione richiedeva dapprima apposita integrazione documentale e, in seguito, la conferenza di servizi indetta ai sensi dell'art. 6, comma 5, si concludeva senza esito con la seguente motivazione: "... appare evidente che la documentazione prodotta si configuri quale 'variante al progetto dell'impianto presentato in conferenza' e, pertanto, non congrua rispetto alla documentazione posta a base della presente conferenza, per come indetta con nota prot. n. 2775 del 15/05/2024 ed attualmente al vaglio degli enti coinvolti in conferenza". Per l'effetto la ricorrente veniva invitata a presentare una nuova pratica contenente la modulistica necessaria con elaborati di progetto aggiornati; tale nota non veniva né riscontrata dalla ricorrente, né tempestivamente contestata a mezzo gravame (risultando il ricorso notificato il 18.12.2024 a fronte della comunicazione a mezzo pec della precitata nota in data 18.9.2024), pur determinando di fatto un arresto procedimentale.

A tale proposito, va rammentato che, ai sensi dell'art. 6 comma 5 vigente *ratione temporis*, in caso di mancata adozione della determinazione di conclusione della conferenza di servizi, resta sospeso il termine di 30 giorni previsto dal comma 2 per l'operatività della procedura semplificata ("Il termine di trenta giorni di cui al comma 2 è sospeso fino alla acquisizione degli atti di assenso ovvero fino all'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 6-bis, o all'esercizio del potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 14-quater, comma 3, della medesima legge 7 agosto 1990, n. 241").

Va poi rilevata la inoppugnabilità del provvedimento adottato in data 18.9.2024 con cui il Suap richiedeva alla ricorrente di presentare una nuova pratica Pas contenente la modulistica necessaria e gli elaborati di progetto aggiornati alla variante. Al riguardo, non è predicabile la nullità di tale atto per difetto di attribuzione del Suap che ha adottato il provvedimento ai sensi dell'art. 21 septies della L. n. 241/1990 poiché tale vizio, secondo giurisprudenza consolidata, ha natura eccezionale e ricorre solo in caso di carenza di potere in astratto, vale a dire quando l'amministrazione esercita un potere che in realtà nessuna norma le attribuisce, configurabile solo nei casi "di scuola" in cui un atto non può essere radicalmente emanato da una autorità amministrativa, che non ha alcun potere nel settore, neppure condividendone la titolarità con un'altra amministrazione, risultando altrimenti un vizio di incompetenza che va dedotta nel termine decadenziale (Cons. Stato, sez. II, n. 272/2022; T.A.R. Toscana, sez. II, n. 409/2024).

Evidentemente tale difetto di attribuzione non sussiste nella presente fattispecie, posto che il Suap è un organo comunque incardinato presso l'amministrazione comunale alla quale, a sua volta, la disciplina di settore riconosce la competenza ad adottare l'ordine inibitorio ai sensi dell'art. 6, comma 4, del D.Lgs. n. 28/2011; pertanto, l'eventuale incompetenza del Suap – così come gli altri profili di illegittimità tardivamente proposti con il ricorso in esame – avrebbe dovuto essere tempestivamente dedotta entro il termine decadenziale di legge, trattandosi di un vizio di legittimità e non di una causa di nullità del provvedimento.

In conclusione, alla luce delle superiori considerazioni non può ritenersi pertanto perfezionata la procedura semplificata di cui al citato art. 6 del D.Lgs. n. 28/2011 con la conseguenza che gli atti impugnati si palesano legittimamente emanati, divenendo pertanto superfluo l'esame degli altri motivi di gravame in applicazione del citato indirizzo giurisprudenziale in materia di "atti plurimotivati" (Cons. Stato, sez. VI, n. 6114/2022; sez. V, n. 2403/2020; n. 5362/2018).

La presente decisione è stata assunta tenendo altresì conto dell'ormai consolidato "principio della ragione più liquida", corollario del principio di economia processuale (cfr. Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, n. 5/2015, nonché Cassazione, Sezioni Unite, n. 26242/2014), considerando che le questioni sopra vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, *ex plurimis*, per le affermazioni più risalenti, Cassazione Civile, Sez. V, n. 7663/2012, e per il Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 6209/2021, n. 7949/2022).

La regolazione delle spese processuali segue la soccombenza nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando, rigetta il ricorso in epigrafe.

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese processuali in favore dell'amministrazione costituita che liquida in € 2.500,00 (duemilacinquecento/00) oltre accessori di legge.

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

(Omissis)