

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 4 giugno 2025, n. 4260 - Abbruzzese, pres.; Di Vita, es. - Eutecna Società Agricola S.r.l. (avv. Fraccastoro, Iacovone, Mattarella, Sciaudone, Arancio) c. Comune di Baia e Latina (avv. De Franciscis)

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 24.2.2021 presentava a mezzo pec al Comune 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 17.10.2022 inoltrava, tramite portale www.impresainungiorno.gov.it, la domanda di Pas (cfr. pag. 4 del provvedimento impugnato del 27.11.2024) in relazione alla quale, con nota del 15.3.2024, il Suap trasmetteva ordine motivato di non effettuare l'intervento ai sensi dell'art. 6, comma 4, sul presupposto che non risultava dimostrata la proprietà/disponibilità della proponente sugli immobili interessati dall'impianto e dalle opere connesse.

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 asserite carenze di tipo documentale (adeguatezza della localizzazione, esatta applicazione del codice dell'ambiente, eventuali interferenze con impianti già autorizzati o in corso di autorizzazione, anche nei Comuni limitrofi, al fine di valutare impatti cumulativi), tenuto anche conto della scadenza dei termini per il completamento dei lavori e della mancata contestazione dell'ordine motivato di non effettuare i lavori del 15.3.2024 (nota del 27.11.2024).

Avverso tali atti insorge la ricorrente 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 di impianti ed infrastrutture energetiche nella competenza del Suap ai sensi dell'art. 2, comma 4, del D.P.R. n. 160/2010 ("... è individuato il SUAP quale unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi... Sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente regolamento gli impianti e le infrastrutture energetiche ...") e a tale soggetto non farebbe neppure riferimento l'art. 6 del D.Lgs. n. 28/2011 in materia di Pas; 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 24.2.2021 si sarebbe perfezionato il procedimento tacito di assenso previsto dall'art. 6 del D.Lgs. n. 28/2011, non risultando atti di segno contrario da parte dell'amministrazione comunale nel termine di 30 giorni, come previsto dal citato articolo;

- 3) riguardo alla presunta incompletezza documentale, con specifico riferimento ad atti di assenso di altre amministrazioni, la ricorrente evidenzia che, ai sensi dell'art. 6 comma 5, spetta al Comune attivarsi per acquisirli da amministrazioni terze all'esito di una conferenza di servizi prevedendo, nelle more, la sospensione del termine di cui al comma 4; sostiene che, in ogni caso, l'ente locale avrebbe dovuto attivare il soccorso istruttorio ai sensi dell'art. 6 della L. n. 241/1990; inoltre aggiunge che 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 del dicembre 2022, sarebbe decorso un nuovo termine triennale di validità;

- 5) con riferimento alla mancata contestazione dell'ordine motivato di non effettuare l'intervento (nota del Comune del



15.3.2024), la ricorrente ne assume la nullità per difetto di attribuzione del Suap e l'illegittimità per tardività (in quanto adottato oltre il termine di 30 giorni previsti dal comma 4), per mancata comunicazione del preavviso di rigetto e per carenza di istruttoria;

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.

Conclude con le richieste di accoglimento del gravame e di conseguente annullamento degli atti impugnati, nonché di risarcimento dei danni conseguenti alla dedotta illegittimità evidenziando, al riguardo, che l'impianto è stato ammesso dal GSE a beneficiare degli incentivi pubblici destinati alle infrastrutture per la produzione di biometano.

Si è costituito il Comune che replica analiticamente alle censure, eccepisce l'inammissibilità del gravame per carenza di interesse per omessa impugnazione del precedente ordine inibitorio del 15.3.2024 e chiede il rigetto del ricorso; nell'ultima memoria eccepisce l'inammissibilità per omessa notifica alle amministrazioni controinteressate evidenziando che giudizi analoghi sono stati svolti in contraddittorio con il Ministero dell'ambiente e con la Regione Campania, autorità competente in materia di autorizzazioni ambientali uniche (AUA).

Nel merito l'amministrazione oppone che non sarebbe stata dimostrata la disponibilità dell'area (in quanto l'impianto interesserebbe anche una fascia demaniale), replica alle censure e chiede la reiezione del gravame.

Con ordinanza n. 306 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 trattenuta in decisione.

Il ricorso è infondato e, pertanto, può prescindere dall'esame delle eccezioni in rito sollevate dalla controparte processuale, 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, appunto, 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, si è visto in fatto che in data 24.2.2021 la ricorrente presentava domanda di Pas a mezzo pec al protocollo comunale e successivamente, in data 17.10.2022, inoltrava, tramite portale www.impresainungiorno.gov.it, la medesima

istanza.

Tuttavia, con nota del 15.3.2024 il Suap del Comune di Baia e Latina trasmetteva ordine motivato di non effettuare l'intervento ai sensi dell'art. 6, comma 4, sul presupposto che non risultava dimostrata la proprietà/disponibilità della proponente sugli immobili interessati dall'impianto e dalle opere connesse.

La mancata tempestiva impugnazione di tale ordine inibitorio (trasmessa tramite portale Suap e tardivamente gravata solo con il ricorso in esame notificato il 17.12.2024) figura tra i motivi ostativi adottati dal Comune alla realizzazione dell'intervento e alla operatività della procedura semplificata per cui è causa (cfr. provvedimento impugnato del 27.11.2024, pag. 4).

La Sezione ritiene che tale profilo sorregga autonomamente la legittimità dell'avversata azione amministrativa.

Vi è da rilevare che la parte ricorrente lamenta la nullità di tale ordine inibitorio per difetto di attribuzione del Suap che ha adottato il provvedimento e, subordinatamente, deduce la illegittimità per tardività (in quanto adottato oltre il termine di 30 giorni, previsto dal comma 4, decorrente dalla presentazione della Pas), nonché per mancata comunicazione del preavviso di rigetto e per carenza di istruttoria in quanto l'ordine inibitorio è stato motivato sulla mancata allegazione di prova della disponibilità dell'area in capo alla ricorrente a fronte, tuttavia, di prove documentali fornite con scritture private ed atti notarili che comproverebbero in tesi la fondatezza delle ragioni attoree.

Le argomentazioni di parte ricorrente non persuadono.

Non ha pregio la tesi di parte ricorrente, secondo cui l'ordine inibitorio sarebbe nullo per difetto di attribuzione del Suap 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 dedotto nell'ordinario 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 e, 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, il ricorso va rigettato in quanto, alla operatività della procedura semplificata ex art. 6 citato, osta la inoppugnabilità dell'ordine inibitorio precedentemente adottato dal Comune, divenendo pertanto superfluo l'esame degli altri motivi di gravame in applicazione del citato indirizzo giurisprudenziale in materia di "atti plurimotivati".

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)