

Istanza di procedura abilitativa semplificata (PAS) per la realizzazione di un impianto fotovoltaico

T.A.R. Campania - Salerno, Sez. I 22 agosto 2025, n. 1416 - Russo, pres.; Di Popolo, est. - R. Power Italy Projects S.r.l. (avv.ti Varotto, Pizzolato, Chiopris, De Martin) c. Comune di Eboli (avv.ti Montone, Lettieri).

Ambiente - Istanza di procedura abilitativa semplificata (PAS) per la realizzazione di un impianto fotovoltaico.

(Omissis)

Premesso che:

- col ricorso in epigrafe, la R. Power Italy Projects s.r.l. (in appresso, R.) agiva per: -- l'annullamento, previa sospensione, il provvedimento del 17 aprile 2025, prot. n. 16583, col quale il Responsabile dell'Area ad Elevata Qualificazione Sviluppo Economico, SUAP e Patrimonio del Comune di Eboli, previa comunicazione dei motivi ostativi prot. n. REP_PROV_SA/SA-SUPRO/37470 del 26 marzo 2025, aveva "annullato" l'istanza di procedura abilitativa semplificata (PAS) prot. n. REP_PROV_SA/SA-SUPRO/27476 del 5 marzo 2025, avente per oggetto la realizzazione di un impianto fotovoltaico con potenza nominale di 9.518,08 kWp su un'area ubicata in Eboli, via Macchione; -- l'accertamento del perfezionamento della PAS prot. n. REP_PROV_SA/SA-SUPRO/27476 del 5 marzo 2025;

- in particolare, col gravato provvedimento del 17 aprile 2025, prot. n. 16583, il Comune di Eboli aveva interdetto gli effetti abilitativi dell'istanza del 5 marzo 2025, prot. n. REP_PROV_SA/SA-SUPRO/27476, in base al duplice rilievo che, da un lato, l'area di intervento non risultava idonea, in quanto ricompresa nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 ovvero ricadente entro una distanza di m 500 da essi, e che, d'altro lato, non figuravano allegate le attestazioni richieste dall'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 190/2024;

- nell'avversare siffatta determinazione, la ricorrente lamentava, in estrema sintesi, che: a) il Comune di Eboli, in assoluta carenza di motivazione, ed a fronte della documentata rispondenza dell'area di intervento ai requisiti insediativi ex art. 20, comma 8, lett. c ter, n. 2, del d.lgs. n. 199/2021 («sono considerate aree idonee ... esclusivamente per gli impianti fotovoltaici, anche con moduli a terra, e per gli impianti di produzione di biometano, in assenza di vincoli ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 ... le aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti, questi ultimi come definiti dall'articolo 268, comma 1, lettera h, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento»), non avrebbe indicato il bene vincolato in presenza del quale sarebbe stata esclusa l'idoneità dell'area anzidetta alla localizzazione del progettato impianto fotovoltaico; b) la documentata rispondenza ai requisiti insediativi di cui alla lett. c ter, n. 2, dell'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021 avrebbe dovuto elidere in radice, in quanto alternativa, la questione dell'idoneità o meno ai sensi della successiva lett. c quater («fatto salvo quanto previsto alle lettere a, b, c, c bis e c ter, le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h, del medesimo decreto, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'articolo 136 del medesimo decreto legislativo ... ai soli fini della presente lettera, la fascia di rispetto è determinata considerando una distanza dal perimetro di beni sottoposti a tutela di tre chilometri per gli impianti eolici e di cinquecento metri per gli impianti fotovoltaici»); c) in ogni caso, l'area di intervento risponderebbe anche ai requisiti insediativi ex art. 20, comma 8, lett. c quater, del d.lgs. n. 199/2021, non risultando gravata da alcun vincolo storico-artistico o anche paesaggistico; d) inoltre, la circostanza che l'area in parola non figuri normativamente classificata come "idonea" non implicherebbe, di per sé, l'automatica qualificazione della stessa come "inidonea", ma richiederebbe una specifica e concreta valutazione in merito alla compatibilità o meno dell'opera rispetto al contesto territoriale di riferimento; e) in assoluta carenza di motivazione, il Comune di Eboli neppure avrebbe indicato quali sarebbero state le obbligate attestazioni ex art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 190/2024; e) inoltre, in sede di preavviso del 26 marzo 2025, prot. n. REP_PROV_SA/SA-SUPRO/37470, non avrebbe contestato il rilevato deficit documentale, così violando le garanzie di partecipazione procedimentale ed abdicando al proprio potere-dovere di soccorso istruttorio; f) avrebbe, poi, emesso una comunicazione dei motivi ostativi ex art. 10 bis della l. n. 241/1990, esulante dal paradigma normativamente tipizzato per la PAS (assimilabile alla SCIA), fissando all'interessata l'esiguo termine di 10 giorni per controdedurre, anziché richiedere integrazioni documentali entro il più ampio termine di 30 giorni, previsto dall'art. 8, comma 6, del d.lgs. n. 190/2024; g) avrebbe, altresì, disposto un annullamento esorbitante dal sistema proprio della PAS, i cui effetti avrebbero potuto essere, al più, inibiti prima del relativo consolidamento, senza, comunque, osservare i presidi motivazionali propri dell'autotutela decisoria (segnatamente in punto di giustificazione circa la prevalenza dell'interesse pubblico alla rimozione del titolo abilitativo rispetto all'antagonistico interesse privato alla sua conservazione); h) infine, avrebbe del tutto obliterato le controdeduzioni rassegnate dall'interessata in merito al preavviso del 26 marzo 2025, prot. n. REP_PROV_SA/SA-SUPRO/37470;



- costituitosi l'intimato Comune di Eboli, eccettuava l'infondatezza del gravame esperito ex adverso;

- il ricorso veniva chiamato all'udienza del 22 luglio 2025 per la trattazione dell'incidente cautelare;

- nell'udienza cautelare emergeva che la causa era matura per la decisione di merito, essendo integro il contraddittorio, completa l'istruttoria e sussistendo gli altri presupposti di legge;

- le parti venivano sentite, oltre che sulla domanda cautelare, sulla possibilità di definizione del ricorso nel merito e su tutte le questioni di fatto e di diritto che la definizione nel merito pone;

Considerato, quanto alla proposta domanda annullatoria, che:

- a fronte delle analitiche osservazioni rassegnate dall'interessata in merito al preavviso il gravato provvedimento del 17 aprile 2025, prot. n. 16583, si limita a rilevare ellitticamente e genericamente, e, quindi, in violazione degli artt. 3 e 10 bis della l. n. 241/1990, che: a) «per gli interventi previsti di cui all'art. 8 del d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, che demanda all'art. 20 del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, con particolare riguardo al comma 8, nelle more dell'individuazione delle aree idonee, si reputano idonee alla realizzazione di impianti fotovoltaici le aree non ricomprese nel perimetro dei bene sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, né ricadenti entro una distanza di 500 metri da essi, come espressamente previsto dal comma 8 lett. c quater dell'art. 20 del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199»; b) «non secondariamente non risultano allegate le dichiarazioni obbligatorie previste al comma 4 dell'art. 8 del d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190»;

- in questo modo, si rivela del tutto incomprensibile: a) quale sia il vincolo (culturale o paesaggistico) reputato ostativo all'insediamento del progettato impianto fotovoltaico; b) quali delle attestazioni elencate all'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 190/2024 siano state pretermesse in sede di presentazione della PAS (problematica, quest'ultima, peraltro, neppure contestata nel preavviso del 26 marzo 2025, prot. n. REP_PROV_SA/SA-SUPRO/3747;

- di qui, dunque, il deficit motivazionale infirmante l'adottata determinazione declinatoria della PAS;

- ciò, vieppiù, tenuto conto che le osservazioni rassegnate dalla R. il 3 aprile 2025 (prot. n. REP_PROV_SA/SA-SUPRO/41487) circa la rispondenza dell'area di intervento ai requisiti ex art. 20, comma 8, lett. c ter, n. 2, del d.lgs. n. 199/2021 per la localizzazione dell'opera non hanno sortito, da parte dell'amministrazione comunale, alcuna specifica smentita dalla quale potesse evincersi l'inidoneità insediativa dell'area medesima;

- non vale, di certo, ad ovviare all'acclarata violazione degli artt. 3 e 10 bis della l. n. 241/1990 la motivazione postuma affidata, nelle proprie difese, dall'amministrazione comunale, da un lato, al rilievo che l'impianto de quo ricadrebbe nella fascia di rispetto del fosso del torrente Telegro (sul punto, cfr. relazione di controdeduzioni a cura del Responsabile dell'Area ad Elevata Qualificazione Sviluppo Economico, SUAP e Patrimonio) e, d'altro lato, alla specificazione dei documenti ritenuti carenti (così come enumerati alle lett. a-i e m dell'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 190/2024): ciò, in quanto, per ius receptum, è inammissibile un'integrazione postuma, tramite atti processuali o scritti difensivi, della motivazione, la quale, anche in ipotesi di attività vincolata, costituisce elemento indefettibile della decisione amministrativa (cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. III, n. 5959/2022; sez. VII, n. 5069/2024; ; TAR Campania, Napoli, sez. V, n. 765/2022; n. 1580/2022; n. 5324/2022; sez. I, n. 7502/2022; sez. V, n. 28/2023; TAR Lombardia, Milano, sez. II, n. 597/2022 TAR Puglia, Bari, sez. III, n. 1344/2022; n. 1024/2023; TAR Basilicata, Potenza, n. 775/2022; TAR Friuli Venezia Giulia, Trieste, n. 178/2023; TAR Trentino Alto Adige, Trento, n. 84/2023; TAR Lazio, Roma, sez. V, n. 7278/2023; sez. III, n. 14674/2023);

- non senza aggiungere, subito dopo, con riguardo alla sollevata questione vincolistica, che:

-- il Comune di Eboli neppure è arrivato a smentire per tabulas i contenuti delle riproduzioni planimetriche, cartografiche e ortofotografiche riportate negli elaborati tecnici a corredo dell'istanza del 5 marzo 2025, prot. n. REP_PROV_SA/SA-SUPRO/27476 (cfr. elaborati "Layout dell'impianto fotovoltaico" e "Carta delle aree idonee"), le quali ritraggono il progettato impianto fotovoltaico al di fuori della fascia di rispetto del fosso del torrente Telegro;

-- peraltro, come fondatamente argomentato da parte ricorrente, l'allegata riconducibilità dell'area alla fattispecie normata dalla lett. c ter, n. 2, dell'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021 («sono considerate aree idonee ... esclusivamente per gli impianti fotovoltaici, anche con moduli a terra, e per gli impianti di produzione di biometano, in assenza di vincoli ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 ... le aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti, questi ultimi come definiti dall'articolo 268, comma 1, lettera h, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento») eliderebbe, in quanto alternativa (sul punto, cfr. TAR Piemonte, Torino, 19 ottobre 2023, n. 808; TAR Puglia, Bari, 28 giugno 2024, n. 802; TAR Veneto, Venezia, sez. IV, 8 dicembre 2024, n. 2997; 2 maggio 2025, n. 663), l'operatività della distinta fattispecie normata dalla successiva lett. c quater («fatto salvo quanto previsto alle lettere a, b, c, c bis e c ter, le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h, del medesimo decreto, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'articolo 136 del medesimo decreto legislativo ... ai soli fini della presente lettera, la fascia di rispetto è determinata considerando una distanza dal perimetro di beni sottoposti a tutela di tre chilometri per gli impianti eolici e di cinquecento metri per gli impianti fotovoltaici»), con conseguente irrilevanza della contestata questione della sussistenza di un vincolo paesaggistico ex art. 142, comma 1, lett. c, del d.lgs. n. 42/2004 con riferimento

alla prima (per le quali assumono rilievo unicamente i vincoli gravanti sui beni culturali);

- in ogni caso, come affermato da TAR Sicilia, Palermo, sez. V, 19 luglio 2024, n. 2282, «nello stabilire che la mancata inclusione tra le aree idonee non implica l'automatica qualificazione dell'area di sedime dell'impianto quale non idonea, occorrendo a tal fine una specifica motivazione per la salvaguardia di interessi opposti all'installazione dell'impianto FER. Ciò, del resto, è coerente con la considerazione per cui in materia di autorizzazione alla installazione di impianti solo la riserva di procedimento amministrativo consente di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi, in modo tale da garantire la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati pur nel rispetto del principio, conforme alla normativa dell'Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili»;

Considerato, quanto alla proposta domanda di accertamento, che:

- tra il momento di presentazione dell'istanza di PAS prot. n. REP_PROV_SA/SA-SUPRO/27476 del 5 marzo 2025 ed il momento di adozione del provvedimento del 17 aprile 2025, prot. n. 16583, al netto del periodo di sospensione ex art. 10 bis della l. n. 241/1990 (spirato dopo il decorso di 10 giorni dalla trasmissione delle osservazioni del 3 aprile 2025, prot. n. REP_PROV_SA/SA-SUPRO/41487, nonché, comunque, inferiore a quello di 30 giorni ex art. 8, comma 6, del d.lgs. n. 190/2024), la prima non ha consolidato i propri effetti abilitativi, in quanto tempestivamente interdetta dal secondo, ai sensi del citato art. 8, comma 6, del d.lgs. n. 190/2024;

- né, a dispetto delle proposizioni attoree, vale addurre in contrario che il gravato provvedimento del 17 aprile 2025, prot. n. 16583, si qualifichi come "annullamento", anziché come "diniego" di PAS, secondo la formulazione all'uopo utilizzata dal legislatore;

- al riguardo, è appena il caso di rammentare che gli atti amministrativi vanno interpretati risalendo al relativo contenuto sostanziale ed al potere in concreto esercitato dall'autorità proponente, a prescindere dal nomen iuris attribuitogli al momento dell'adozione (cfr., ex multis, Cons. Stato, ad. plen., n. 3/2003; sez. VI, 27 luglio 2010, n. 4902; TAR Lazio, Roma, sez. III, 17 giugno 2008, n. 5916; TAR Campania, Napoli, sez. VIII, 17 settembre 2009, n. 4977);

- se così è, è evidente che detto provvedimento del 17 aprile 2025, prot. n. 16583, per essere stato tempestivamente adottato entro i termini previsti dall'art. 8, comma 6, del d.lgs. n. 190/2024, riveste i connotati propri della determinazione declinatoria, in radice inibitoria degli effetti abilitativi del titolo rassegnato dall'interessata, i quali potranno consolidarsi soltanto in ipotesi di mancato riesercizio dei poteri interdittivi da parte dell'amministrazione entro i termini di legge, ridecorrenti dalla presente pronuncia annullatoria;

Ritenuto, in conclusione, che:

- stante la sua acclarata fondatezza dei profili dianzi scrutinati, ed assorbiti quelli ulteriori, la proposta domanda di annullamento del provvedimento del 17 aprile 2025, prot. n. 16583, va accolta, mentre, stante la sua ravvisata infondatezza, la proposta domanda di accertamento del perfezionamento della PAS prot. n. REP_PROV_SA/SA-SUPRO/27476 del 5 marzo 2025 va respinta;

- la reciproca soccombenza giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sezione staccata di Salerno (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie in parte, per l'effetto annullando provvedimento del 17 aprile 2025, prot. n. 16583, mentre lo respinge per il resto, come specificato in motivazione.

Spese compensate.

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

(Omissis)