

PAS e disponibilità delle aree negli impianti FER: il contratto preliminare come titolo idoneo e l'estensione del requisito alle opere di connessione

Cons. di stato, Sez. IV 25 settembre 2026, n. 7126 - Neri, pres.; Marotta, est. - Comune di Verolanuova (avv.ti Bertuzzi, Sina e Venturi) c. Solare Verolanuova S.r.l., GPN Renewable S.r.l. (avv.ti Lanzaro e Bracci ed a.

Ambiente - Energia - Procedura abilitativa semplificata - Impianto fotovoltaico - Disponibilità delle aree - Contratto preliminare - Promissario acquirente - Proprietà - Diritto reale - Possesso materiale - Titolo negoziale - Iter autorizzatorio - Poteri di godimento - Poteri di utilizzazione - Piena disponibilità - Diritti di passaggio - Costituzione di servitù.

Ai fini della PAS (procedura abilitativa semplificata) per la realizzazione di un impianto fotovoltaico, la disponibilità delle aree non richiede necessariamente la proprietà, la titolarità di un diritto reale o la piena immissione nel possesso, essendo sufficiente che il titolo negoziale attribuisca al proponente le facoltà necessarie allo svolgimento delle attività funzionali all'iter autorizzatorio. La disponibilità deve però estendersi anche alle aree occorrenti per le opere di connessione, costituendo requisito della legittimazione alla presentazione della PAS e condizione di assentibilità dell'intervento.

(Omissis)

FATTO E DIRITTO

1. Il Comune di Verolanuova ha impugnato la sentenza n. 474/2026, con la quale il T.a.r. Lombardia – Sezione staccata di Brescia ha accolto il ricorso proposto dalle società Solare Verolanuova S.r.l. e GPN Renewable S.r.l. per l'annullamento del provvedimento del 30 giugno 2025 prot. n. 10134, con il quale il Comune di Verolanuova ha respinto l'istanza di PAS presentata in data 10 marzo 2025 per la realizzazione di un impianto per la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile (fotovoltaica) della potenza di circa 5000 Kwp nel Comune di Verolanuova.

2. Occorre premettere quanto segue.

In data 10 marzo 2025 la società Solare Verolanuova S.r.l. (di seguito, anche solo società Solare Verolanuova) ha presentato al Comune di Verolanuova un'istanza di PAS, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 28/2011, per la realizzazione di un impianto per la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile (fotovoltaica) della potenza di circa 5000 Kwp nel Comune di Verolanuova.

Al fine di comprovare la disponibilità delle aree destinate alla realizzazione dell'opera, la società ha prodotto un contratto preliminare di acquisto sottoscritto in data 11 agosto 2023, in qualità di promissaria acquirente, da GPN Renewable s.r.l. nonché la dichiarazione di nomina, ai sensi dell'art. 1401 c.c., trascritta in data 26.02.2025, con la quale la società Solare Verolanuova ha acquistato i diritti e gli obblighi scaturenti dal predetto contratto preliminare.

Con nota prot. n. 4191 del 19 marzo 2025 il Comune ha avviato il procedimento e ha richiesto una prima integrazione documentale, cui ha fatto seguito una seconda richiesta integrativa, con nota prot. n. 4673 del 26 marzo 2025.

Nelle date del 21 marzo 2025 e dell'11 aprile 2025 la società Solare Verolanuova ha provveduto a fornire le integrazioni richieste con dette note.

Con atto prot. n. 5856 del 16 aprile 2025 il Comune di Verolanuova ha convocato la conferenza dei servizi e, successivamente, con nota prot. n. 8927 del 9 giugno 2025 ha richiesto alla società ulteriore documentazione integrativa.

Con nota prot. n. 9182 del 13 giugno 2025, il Comune di Verolanuova ha comunicato alla società ricorrente il “preavviso di determinazione motivata di diniego”, motivato in ragione dell'inidoneità del contratto preliminare a comprovare la disponibilità delle aree, considerato che “la Ditta Proponente risulta infatti priva del possesso delle aree su cui edificare l'impianto, che non risulta anticipatamente trasferito dal predetto contratto preliminare al promissario acquirente” sicché, “in difetto del predetto trasferimento del possesso non vi è infatti alcuna effettiva disponibilità del bene, in quanto la medesima verrebbe solo acquisita in via successiva ed a seguito dell'avveramento delle condizioni sospensive indicate all'art. 5 quali “il buon esito delle procedure di prelazione dei terreni”, nonché dell'ottenimento del titolo autorizzativo per la costruzione dell'impianto e delle connessione”.

A seguito della trasmissione di osservazioni da parte della società Solare Verolanuova, il Comune ha adottato la nota prot. n. 10134 del 30 giugno 2025, di determinazione negativa di conclusione della conferenza di servizi, con cui ha confermato le precedenti considerazioni negative, attestando la conclusione non favorevole del procedimento.

Avverso il provvedimento di diniego, le società Solare Verolanuova S.r.l. e GPN Renewable S.r.l. hanno proposto ricorso al T.a.r. Lombardia – sezione staccata di Brescia, che, con la sentenza n. 474/2026, ha accolto il ricorso, annullando gli atti impugnati.

Il giudice di primo grado, al punto n. 26, ha altresì precisato: “Detto annullamento comporta la possibilità per Solare Verolanuova s.r.l. di realizzare l'impianto di cui all'istanza del 10.3.2025, essendo dalla presentazione della stessa oramai

decorso il termine di cui all'art. 6, comma 4, D.Lgs. 28/2011".

Il giudice di primo grado ha condannato il Comune di Verolanuova al pagamento delle spese del giudizio di primo grado nei confronti delle parti ricorrenti, disponendo la compensazione delle spese nei confronti delle altre Amministrazioni costituite (Comando Provinciale Vigili del Fuoco di Brescia; Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Bergamo e Brescia; Ministero delle Imprese e del Made in Italy).

3. Il Comune di Verolanuova ha contestato la sentenza impugnata con due articolati motivi.

4. Si sono costituite in giudizio le società Solare Verolanuova S.r.l. e GPN Renewable S.r.l.

5. Si sono costituiti per il tramite dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato il Comando provinciale dei Vigili del Fuoco di Brescia, la Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Bergamo e Brescia e il Ministero delle Imprese e del Made in Italy, evidenziando la loro sostanziale estraneità rispetto all'oggetto del giudizio.

6. Con memoria depositata in data 30 giugno 2026, le società appellate evidenziano che l'appello del Comune è stato formato tramite scansione di un documento analogico e successiva firma digitale CADES, anziché secondo le modalità previste per un documento nativo digitale nel processo amministrativo telematico.

Tuttavia, le società ritengono che tale irregolarità non abbia concretamente danneggiato il diritto di difesa e chiedono quindi al Consiglio di Stato, considerata anche la manifesta infondatezza dell'appello, di evitare un'ulteriore fase di regolarizzazione ex art. 44, comma 2, c.p.a., in quanto un ulteriore rinvio potrebbe compromettere l'operazione immobiliare, perché il termine per acquistare definitivamente il terreno scade il 4 dicembre 2026.

Nel merito, hanno contestato le deduzioni di parte appellante e hanno chiesto il rigetto dell'atto di appello.

Le appellate hanno formulato richiesta di applicazione dell'art. 119, comma 5, c.p.a., chiedendo la pubblicazione del dispositivo della sentenza; il termine per concludere l'acquisto del terreno è stato prorogato fino al 4 dicembre 2026; secondo le società, dopo un eventuale dispositivo favorevole dovrebbero ancora individuare un potenziale acquirente del progetto e consentirgli di svolgere le attività necessarie e acquistare il terreno; senza la pubblicazione del dispositivo, queste attività non potrebbero iniziare tempestivamente.

7. Con memoria di replica depositata in data 27 luglio 2026, il Comune ha insistito soprattutto per l'accoglimento del secondo motivo di appello, relativo alla mancata disponibilità delle aree necessarie per collegare l'impianto fotovoltaico alla rete elettrica.

Secondo il Comune, si tratta di un requisito essenziale per poter realizzare l'impianto e la sua mancanza sarebbe evidente perché il collegamento alla cabina richiede un percorso di oltre 2 km, comprendente circa 400 m su terreno di proprietà di un terzo, circa 100 m di strada comunale e circa 1,5 km di strada provinciale.

Le società, secondo il Comune, non avrebbero richiesto l'esproprio o la costituzione delle necessarie servitù.

Infine, il Comune ha contestato l'urgenza prospettata dalle società per ottenere la pubblicazione immediata del dispositivo, interpretando detta richiesta come collegata alla volontà delle società di cedere rapidamente il progetto a terzi e qualificando quindi l'operazione come prevalentemente commerciale.

8. Con memoria di replica depositata in data 4 settembre 2026, le società Solare Verolanuova S.r.l. e GPN Renewable S.r.l. hanno insistito per il rigetto dell'appello del Comune e per la conferma della sentenza del T.a.r. Brescia.

A giudizio delle appellate, il Comune non può più opporre il difetto delle condizioni abilitanti, neppure per carenza di legittimazione o di disponibilità delle aree.

In ogni caso, secondo le società appellate, la questione della connessione sarebbe infondata anche nel merito.

In particolare, viene richiamata la Via Finiletto, che nella documentazione allegata alla PAS sarebbe stata qualificata come: "strada vicinale ad uso pubblico di competenza comunale"; tale qualificazione sarebbe supportata dalla stessa cartografia comunale relativa alle strade di competenza dell'Amministrazione; da questa ricostruzione le società traggono un'ulteriore conseguenza: se il tratto interessato dalla connessione insiste su una strada vicinale ad uso pubblico, non sarebbe necessario acquisire mediante esproprio una servitù privata per quel tratto.

Le società hanno ribadito infine la richiesta, ai sensi dell'art. 119, comma 5, c.p.a., di pubblicazione del dispositivo.

9. All'udienza pubblica del 17 settembre 2026 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

10. Deve essere preliminarmente esaminata la questione, sollevata dalle parti appellate, concernente le modalità di formazione dell'atto di appello, che risulta predisposto mediante scansione di un documento originariamente formato in modalità analogica e successivamente sottoscritto digitalmente con firma CADES.

La questione non determina l'inammissibilità dell'impugnazione.

È noto che, nel processo amministrativo telematico, l'art. 136, commi 2 e 2-bis, c.p.a. prescrive, quale regola generale, il deposito telematico degli atti e la loro sottoscrizione digitale. Le specifiche tecniche disciplinano poi le modalità attraverso le quali tale prescrizione deve essere attuata.

La violazione delle predette modalità tecniche non determina, tuttavia, di per sé, l'inesistenza o la nullità dell'atto, quando siano comunque assicurate la riconducibilità dell'atto al suo autore, la certezza della sua provenienza, la conoscibilità del suo contenuto e la piena esplicazione del diritto di difesa delle altre parti.

In tale prospettiva, questo Consiglio ha chiarito che le prescrizioni tecniche proprie del processo amministrativo telematico rispondono essenzialmente a esigenze operative e che la loro violazione non può determinare l'invalidità dell'atto quando non ne derivi una lesione del diritto di difesa o altro pregiudizio per la decisione della controversia.

È stato altresì precisato che l'utilizzo della firma CADES, in luogo del formato PAdES, costituisce una difformità di carattere formale e non sostanziale, non incidendo sulla generale affidabilità della sottoscrizione digitale e sulla riferibilità dell'atto al suo autore (Cons. Stato, sez. V, 9 luglio 2018, n. 4193).

Nel caso in esame, peraltro, non ricorre alcuna incertezza circa la provenienza dell'impugnazione; l'atto è stato sottoscritto digitalmente dal difensore del Comune appellante; è stato ritualmente notificato alle controparti; queste ultime hanno avuto piena conoscenza del suo contenuto e si sono costituite in giudizio, articolando compiutamente le proprie difese sia in rito sia nel merito.

Non è stata dedotta, né risulta in alcun modo, una difformità tra il documento depositato e quello portato a conoscenza delle parti, né un'incertezza circa l'identità del soggetto che ha proposto l'impugnazione, né un concreto pregiudizio alle facoltà difensive delle appellate.

L'atto, pertanto, ha pienamente assolto la propria funzione tipica di individuare la parte appellante, manifestarne la volontà di impugnazione, delimitare il *thema decidendum* e consentire alle controparti l'esercizio del contraddittorio.

Ne consegue che la difformità rilevata attiene alle modalità tecniche di formazione dell'atto e non alla sua esistenza giuridica, alla sua riferibilità soggettiva o alla possibilità per le controparti di esercitare il diritto di difesa.

È vero che, in presenza di una mera irregolarità delle modalità di formazione o deposito dell'atto processuale, la giurisprudenza amministrativa ha individuato nell'art. 44, comma 2, c.p.a. il meccanismo ordinario di regolarizzazione; in particolare, è stato ritenuto che, accertata l'irregolarità di un atto processuale formato in difformità dalle regole del processo amministrativo telematico, il giudice debba normalmente assegnare un termine per la sua regolarizzazione (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 4193 del 2018).

Tale principio, tuttavia, non esclude l'applicabilità della distinta previsione contenuta nell'art. 136, comma 2, c.p.a., che consente, in casi eccezionali e con provvedimento motivato, al Collegio, ove la questione sorga in udienza, di dispensare dall'impiego delle modalità di sottoscrizione e di deposito previste dal processo amministrativo telematico.

Nel caso di specie ricorrono ragioni sufficienti per fare applicazione di tale disposizione.

Anzitutto, l'inosservanza rilevata ha carattere esclusivamente formale e tecnico e non ha prodotto alcuna conseguenza sul piano dell'effettività del contraddittorio.

In secondo luogo, l'atto di appello è stato integralmente conosciuto dalle parti appellate, che hanno esercitato in modo pieno e tempestivo le proprie facoltà difensive, sicché la finalità sostanziale perseguita dalle prescrizioni sulle modalità di formazione e deposito dell'atto risulta comunque integralmente realizzata.

In terzo luogo, il giudizio si trova in una fase avanzata, essendo state depositate le memorie delle parti e risultando compiutamente delimitate le questioni controverse. L'eventuale assegnazione di un termine di regolarizzazione determinerebbe un ulteriore adempimento meramente formale, non funzionale ad assicurare un più efficace contraddittorio e potenzialmente idoneo, invece, a determinare un differimento della decisione su una controversia concernente la realizzazione di un rilevante impianto di produzione di energia da fonte rinnovabile.

Assume inoltre rilievo la circostanza, documentata in atti, che il termine entro il quale le società appellate devono definire l'operazione relativa alla disponibilità del terreno è fissato al 4 dicembre 2026 e che le stesse hanno rappresentato la necessità di disporre tempestivamente dell'esito del giudizio per poter svolgere le successive attività connesse all'operazione.

Alla luce di tali circostanze, il Collegio ritiene pertanto di poter esercitare, con il presente provvedimento, il potere di dispensa previsto dall'art. 136, comma 2, c.p.a., reputando sussistenti, in relazione alla natura della controversia e alle concrete modalità con cui si è svolto il processo, quelle particolari ragioni che consentono di non imporre un ulteriore adempimento tecnico privo di concreta utilità processuale.

Diversamente opinando, si finirebbe per attribuire alle specifiche tecniche del processo amministrativo telematico una funzione autonomamente invalidante anche in assenza di una qualsiasi lesione del contraddittorio o del diritto di difesa, trasformando una prescrizione destinata ad assicurare la corretta organizzazione del processo telematico in un adempimento fine a sé stesso.

Tale esito non appare coerente né con il principio di strumentalità delle forme processuali né con l'esigenza che le regole tecniche siano applicate in funzione della concreta effettività della tutela giurisdizionale.

Pertanto, il Collegio ritiene di poter prescindere dalla concessione di un ulteriore termine per la regolarizzazione dell'atto di appello e procede all'esame dell'impugnazione nel merito.

11. Sempre in via preliminare, il Collegio è chiamato a pronunciarsi sulla dedotta estraneità dalle Amministrazioni rappresentate nel presente giudizio dalla Avvocatura Generale dello Stato rispetto all'oggetto del presente giudizio; il rilievo della predetta estraneità, ove fondato, dovrebbe portare alla estromissione delle predette Amministrazioni dal giudizio.

In particolare, nella memoria depositata in data 19 maggio 2026 il Comando provinciale dei Vigili del Fuoco di Brescia, la Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Bergamo e Brescia e il Ministero delle Imprese e del Made in Italy hanno evidenziato la loro sostanziale estraneità rispetto all'oggetto del giudizio, rappresentando quanto segue:

"Il. Quanto alla Soprintendenza, i motivi di ricorso non sembrano in alcun modo interessare il relativo parere reso nell'ambito del procedimento, sicché non sussiste un concreto interesse della stessa in giudizio.

III. Il Ministero delle Imprese e del Made in Italy è, invece, totalmente estraneo alla vicenda, in quanto le Direzioni Generali dell'ex Ministero dello Sviluppo Economico, cui era attribuita la competenza in materia di Politica energetica e che gestivano direttamente i relativi contenziosi, sono transitate dal 2021 all'allora Ministero della Transizione Ecologica, oggi Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

IV. Quanto, infine, al Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Brescia, esso ha dichiarato di non essere stato coinvolto nel procedimento amministrativo de quo, sicché non risulta un suo interesse in causa”.

La tesi dell'Avvocatura Generale dello Stato non può essere condivisa.

Risulta per tabulas che i Vigili del Fuoco di Brescia, la Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio delle Province di Bergamo e Brescia nonché il Ministero delle Imprese e del Made in Italy sono state formalmente invitate alla Conferenza di servizi decisoria indetta, ai sensi dell'art. 14, comma 2, l. n. 241/1990 e s.m.i. dal Comune di Verolanuova.

Oltre a ciò, con nota del 16 aprile 2026, la predetta Soprintendenza, in relazione alla convocazione della Conferenza di servizi, ha formulato le seguenti considerazioni:

“In merito al profilo archeologico si evidenzia che l'area di progetto presenta medio rischio di ritrovamenti archeologici essendo ubicata in un territorio interessato da tracce della centuriazione romana, resti della quale riconosciuti nell'area di progetto, come evidenziato nelle tavole del PTCP; in area non distante è stato inoltre documentato un importante sito di epoca protostorica. L'area di progetto è inoltre ubicata a ridosso di una cascina storica. Si ritiene dunque indispensabile che sull'area siano effettuati ricognizioni di superficie e sondaggi archeologici preliminari da parte di ditta archeologica in possesso dei titoli di legge per verificare la presenza di eventuali strutture o stratigrafie di interesse archeologico tutelate ai sensi del D.Lgs. 42/2004.

Per concordare modi e tempi delle indagini si invita a prendere contatto con questo Ufficio”.

Ritiene conseguentemente il Collegio che le Amministrazioni sopra indicate non possano considerarsi estranee rispetto al presente contenzioso e che conseguentemente non sussistano i presupposti per la loro estromissione dal giudizio.

12. Con il primo motivo di gravame, l'Amministrazione comunale deduce: violazione e falsa applicazione degli artt. 5 e 6 d.lgs. n. 28/2011 e dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 per mancata dimostrazione della disponibilità delle aree per l'installazione dell'impianto; eccesso di potere sotto diversi profili (falsa rappresentazione dei fatti; difetto di motivazione). Il Comune contesta la conclusione del giudice di primo grado che ha ritenuto il contratto preliminare idoneo a dimostrare la disponibilità delle aree destinate alla installazione dell'impianto fotovoltaico.

A suo giudizio, la mera titolarità di un diritto a carattere obbligatorio non accompagnato dalla immissione anticipata nel possesso non è sufficiente a dimostrare la disponibilità dell'area; ritiene a tal fine necessaria la titolarità di un diritto reale (diritto di proprietà, di superficie, di usufrutto).

Il riferimento all'art. 5, comma 2 – bis, d.lgs. n. 63/2004 e all'art. 8 d.lgs. n. 190/2024 non sarebbe rilevante in quanto le predette norme dovrebbero essere interpretate nel senso che i contratti preliminari possono essere utilizzati solo se accompagnati dalla disponibilità materiale dell'immobile.

Evidenzia che l'immissione anticipata nel possesso prevista nel caso di specie dal contratto preliminare è solo funzionale alla effettuazione delle indagini del sottosuolo per lo studio delle fondazioni, non per consentire di realizzare direttamente l'impianto.

Evidenzia altresì l'obbligo del promittente venditore di non modificare “l'attuale stato di fatto del Terreno come verrà individuata nella planimetria che verrà allegata al Contratto Definitivo” e di non compiere “alcuna attività che possa risultare di intralcio all'esecuzione dei lavori e delle opere occorrenti all'ottenimento delle Autorizzazioni per la realizzazione della Centrale...” (art. 8.4. del contratto preliminare), che, a suo giudizio, non avrebbe senso se la disponibilità materiale dell'area fosse stata trasferita alla promissaria acquirente.

Richiama le condizioni sospensive e risolutive, cui il contratto preliminare era sottoposto e che sarebbero state, secondo la sua prospettazione, incompatibili con il trasferimento della disponibilità materiale dell'area.

13. Il motivo è infondato.

La questione devoluta al Collegio attiene alla idoneità del contratto preliminare di compravendita prodotto dalla società proponente a comprovare, ai fini dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2011, la disponibilità delle aree interessate dalla realizzazione dell'impianto fotovoltaico.

La censura del Comune muove dall'assunto secondo cui la nozione di “disponibilità” utilizzata dal legislatore presupporrebbe necessariamente la titolarità di un diritto reale sul bene ovvero, quantomeno, l'attuale possesso materiale dell'area, con conseguente inidoneità del mero contratto preliminare di compravendita.

L'assunto non può essere condiviso.

L'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2011 individua quali soggetti legittimati alla presentazione della procedura abilitativa semplificata non soltanto il proprietario dell'immobile, ma anche “chi abbia la disponibilità sugli immobili interessati dall'impianto e dalle opere connesse”.

La disposizione, pertanto, non identifica la disponibilità richiesta ai fini della PAS con la proprietà dell'area, né richiede espressamente la titolarità di un diritto reale o l'attuale possesso del bene.

La giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di precisare che la nozione di disponibilità deve essere verificata avuto riguardo alla concreta situazione giuridica facente capo al proponente e alla sua idoneità a consentire l'esercizio delle

facoltà necessarie alla realizzazione dell'intervento.

In particolare, questo Consiglio ha recentemente chiarito che la stipulazione di un contratto preliminare è, in astratto, idonea ad assicurare la futura piena disponibilità del terreno, anche in ragione del rimedio previsto dall'art. 2932 cod. civ. in caso di inadempimento del promittente alienante.

Ciò che deve essere verificato, in concreto, è se, nelle more della stipulazione del contratto definitivo, il preliminare attribuisca al promissario acquirente poteri sufficienti a porre in essere gli adempimenti funzionali al conseguimento del titolo autorizzatorio, anche mediante una disponibilità materiale circoscritta alle attività necessarie a tal fine.

In tale prospettiva, la disponibilità dell'area non deve essere necessariamente intesa come pieno ed esclusivo possesso del bene, essendo sufficiente che il titolo negoziale attribuisca al proponente, nell'immediato, le facoltà necessarie per lo svolgimento delle attività materiali e amministrative funzionali all'iter autorizzatorio e, successivamente, gli consenta di conseguire la piena e stabile disponibilità dell'area necessaria alla realizzazione e gestione dell'impianto.

Come recentemente chiarito da questa Sezione, la disponibilità deve essere accertata in concreto, avuto riguardo ai poteri di godimento e di utilizzazione attribuiti al proponente, e il contratto preliminare è, in astratto, idoneo a comprovare tale requisito, purché attribuisca al promissario acquirente facoltà sufficienti allo svolgimento delle attività funzionali all'iter autorizzatorio non essendo necessaria la piena immissione nel possesso (Cons. Stato, sez. IV, 15 dicembre 2025, n. 9891).

Alla luce di tali principi, deve ritenersi che il contratto prodotto dalla società Solare Verolanuova s.r.l. fosse idoneo, nella fattispecie concreta, a comprovare la disponibilità delle aree richiesta dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2011.

Risulta infatti dagli atti che la società GPN Renewable s.r.l., originaria promissaria acquirente, aveva sottoscritto il contratto preliminare di compravendita e che, con dichiarazione di nomina ai sensi dell'art. 1401 cod. civ., trascritta in data 26 febbraio 2025, Solare Verolanuova s.r.l. era subentrata nella posizione contrattuale, acquistando i diritti e assumendo gli obblighi derivanti dal preliminare.

Non si tratta, dunque, di un mero accordo programmatico diretto a differire integralmente ogni effetto del negozio alla stipulazione del definitivo.

Il contratto preliminare attribuiva infatti alla promissaria acquirente una serie di poteri immediatamente esercitabili sul terreno, tra i quali l'immissione anticipata nel possesso ai fini dello svolgimento delle attività preliminari, la possibilità di effettuare sopralluoghi, indagini e verifiche tecniche, anche mediante soggetti incaricati, nonché la facoltà di presentare alle competenti amministrazioni le istanze e le richieste necessarie al conseguimento dei titoli autorizzatori, assumendo altresì gli impegni concernenti la proprietà richiesti nell'ambito dei relativi procedimenti.

Tali facoltà sono precisamente quelle che, secondo il richiamato orientamento giurisprudenziale, consentono di ravvisare la disponibilità dell'area ai fini della presentazione della PAS, pur in assenza dell'immediato trasferimento della proprietà o del pieno possesso.

Non è quindi decisivo il rilievo del Comune secondo cui l'immissione anticipata nel possesso sarebbe stata limitata alle attività di indagine del sottosuolo e allo studio delle fondazioni e non avrebbe consentito l'immediata realizzazione dell'impianto.

La disponibilità che deve essere dimostrata al momento della presentazione della PAS deve essere infatti commisurata alla funzione che essa è chiamata ad assolvere nella fase procedimentale considerata. In tale fase, ciò che rileva è che il proponente disponga dei poteri necessari per compiere le attività materiali e giuridiche indispensabili alla verifica della fattibilità dell'intervento e al conseguimento del titolo; la piena ed esclusiva disponibilità dell'area necessaria per l'esecuzione dell'opera dovrà essere assicurata al momento in cui l'intervento potrà essere concretamente realizzato.

Del resto, una diversa interpretazione, che imponesse al proponente di essere già proprietario dell'area o titolare di un diritto reale pienamente esercitabile prima ancora della conclusione dell'iter autorizzatorio, finirebbe per attribuire alla nozione legislativa di "disponibilità" un significato sostanzialmente coincidente con quello di "proprietà", vanificando la distinta previsione contenuta nell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2011.

Neppure assumono portata decisiva le clausole contrattuali richiamate dal Comune relative all'obbligo del promittente venditore di mantenere l'attuale stato dei terreni e di non porre in essere attività idonee a intralciare l'esecuzione delle opere necessarie all'ottenimento delle autorizzazioni.

Tali previsioni non dimostrano l'assenza di disponibilità dell'area, ma, al contrario, risultano coerenti con la configurazione di un rapporto negoziale nel quale il promissario acquirente è posto nella condizione di svolgere le attività necessarie all'iter autorizzatorio, mentre il promittente alienante assume obblighi di conservazione e di non interferenza funzionali alla realizzazione dell'operazione.

Il fatto che il promittente venditore conservi determinati obblighi nei confronti del promissario acquirente non è quindi incompatibile con l'attribuzione a quest'ultimo delle facoltà di utilizzazione del bene necessarie per il procedimento autorizzatorio.

Parimenti, non è condivisibile l'assunto secondo cui le condizioni sospensive previste dal preliminare sarebbero incompatibili con la disponibilità dell'area.

Come chiarito da questa Sezione (sentenza n. 9891/2025), la previsione di condizioni sospensive riguardanti la stipulazione del contratto definitivo non impedisce, di per sé, che il preliminare produca immediatamente gli effetti negoziali concernenti i poteri attribuiti al promissario acquirente per lo svolgimento delle attività preliminari e per il buon esito

dell'iter autorizzatorio.

Occorre, infatti, distinguere l'effetto sospensivo eventualmente riferito all'obbligo di stipulare il contratto definitivo dall'efficacia delle ulteriori pattuizioni con le quali le parti abbiano attribuito al promissario acquirente specifiche facoltà di accesso, verifica, utilizzazione e interlocuzione con le amministrazioni competenti.

Nel caso di specie, le condizioni contrattuali non risultano aver impedito alla società, nel periodo anteriore alla stipulazione del definitivo, di esercitare le facoltà necessarie per l'espletamento dell'iter autorizzatorio, né risultano aver inciso sulla possibilità di presentare la PAS.

La circostanza che l'acquisto definitivo fosse subordinato all'avveramento di determinate condizioni non priva pertanto il preliminare della sua attitudine a costituire titolo di disponibilità dell'area, posto che, da un lato, esso assicurava alla promissaria acquirente poteri immediatamente esercitabili ai fini dell'ottenimento del titolo e, dall'altro, le consentiva di conseguire, una volta maturate le condizioni previste dal contratto, la piena disponibilità del bene, anche attraverso, ove necessario, l'esecuzione in forma specifica dell'obbligo di contrarre ai sensi dell'art. 2932 cod. civ.

Sotto tale ultimo profilo, non può essere trascurato che il preliminare non attribuisce al promissario acquirente una mera aspettativa di fatto, ma determina in capo al promittente alienante un obbligo giuridicamente vincolante di stipulare il contratto definitivo, la cui esecuzione può essere coattivamente ottenuta nei casi e alle condizioni previste dall'art. 2932 cod. civ.

Ne consegue che la posizione della società non può essere assimilata a quella di un soggetto privo di qualsiasi titolo sull'area, essendo fondata su un negozio giuridico idoneo, secondo l'ordinamento, a condurre all'acquisizione coattiva della proprietà in caso di inadempimento dell'obbligo di contrarre.

Del resto, la stessa evoluzione normativa successiva conferma, pur senza assumere diretta efficacia *ratione temporis* nella presente controversia, che il legislatore non considera ontologicamente incompatibile il contratto preliminare con la nozione di disponibilità delle aree necessaria alla realizzazione di impianti da fonti rinnovabili. In particolare, la giurisprudenza amministrativa ha valorizzato, quale elemento interpretativo, la successiva previsione normativa che espressamente contempla i contratti preliminari tra i titoli attraverso i quali può essere comprovata la disponibilità delle superfici destinate agli interventi FER.

Il richiamo del Comune alla sentenza di questo Consiglio n. 130 del 2023 non conduce a una diversa conclusione.

Tale pronuncia ha certamente sottolineato la rilevanza della disponibilità delle aree quale requisito della PAS e la necessità che essa riguardi anche le opere connesse; non ha tuttavia affermato il principio, sostenuto dall'Amministrazione appellante, secondo cui tale disponibilità debba necessariamente derivare dalla proprietà o dalla titolarità di un diritto reale.

Il primo motivo di appello deve pertanto essere respinto.

14. Con il secondo motivo di gravame, il Comune di Verolanuova deduce: violazione e falsa applicazione degli artt. 5 e 6 d.lgs. n. 28/2011 e dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 per mancata dimostrazione della disponibilità delle aree di cui alla connessione elettrica; eccesso di potere sotto diversi profili (falsa rappresentazione dei fatti; difetto di motivazione).

Il Comune evidenzia che tra l'impianto da realizzare e la nuova cabina elettrica intercorre una distanza di circa 2 km, dei quali i primi 400 metri sono costituiti da aree di proprietà di terzi; la società non avrebbe dimostrato la disponibilità giuridica dell'area in questione.

Il giudice di primo grado, previa assimilazione della PAS alla SCIA, ha respinto la censura evidenziando che questa motivazione non figura nel provvedimento di diniego e costituisce una integrazione postuma del provvedimento, notoriamente inammissibile in via generale e viepiù nel caso specifico.

Il Comune contesta che la questione sia rimasta estranea rispetto al provvedimento impugnato; in ogni caso, sostiene che il divieto di integrazione postuma della motivazione assume rilevanza solo per gli aspetti discrezionali del provvedimento, non per quelli di natura vincolata.

A giudizio del Comune, il giudice di primo grado avrebbe infondatamente pretermesso l'esame della questione relativa alla mancata disponibilità delle aree necessarie per la connessione alla rete elettrica.

Il motivo è fondato nei termini di seguito indicati.

L'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2011, applicabile *ratione temporis*, individua quale soggetto legittimato alla presentazione della PAS il proprietario dell'immobile ovvero colui che ne abbia la disponibilità, riferendo espressamente tale requisito non soltanto agli immobili interessati dall'impianto, ma anche a quelli interessati dalle «opere connesse».

Ne consegue che la disponibilità giuridica delle aree necessarie alla realizzazione delle opere di connessione costituisce, al pari della disponibilità delle aree necessarie per la installazione dell'impianto, requisito della legittimazione alla presentazione della dichiarazione e, quindi, condizione di assentibilità dell'intervento mediante PAS.

In tal senso depone, sul piano generale, anche l'art. 11 del d.P.R. n. 380 del 2001, che individua nel proprietario dell'immobile o in chi abbia titolo per richiedere il titolo edilizio i soggetti legittimati ad attivare il relativo procedimento. La medesima esigenza di corrispondenza tra il soggetto che promuove il procedimento e la disponibilità giuridica dei beni interessati dall'intervento deve essere riferita, nell'ambito della PAS, alle aree sulle quali l'intervento e le opere ad esso funzionalmente connesse devono essere realizzati.

Ne consegue che la disponibilità richiesta dall'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 non può essere limitata alle sole particelle sulle quali è materialmente collocato il campo fotovoltaico, dovendo necessariamente estendersi alle aree occorrenti per

la realizzazione delle opere di connessione, senza le quali l'impianto non potrebbe essere concretamente realizzato e posto in esercizio.

Nel caso di specie, dagli atti risulta che tra l'impianto fotovoltaico da realizzare e la nuova cabina elettrica intercorre un percorso di circa 2 km, comprendente, per il primo tratto di circa 400 metri, aree di proprietà di terzi.

Il Comune ha dedotto che la società proponente non aveva fornito alcuna dimostrazione della disponibilità giuridica di tali aree, né aveva documentato l'acquisizione di diritti di passaggio, la costituzione di servitù o l'attivazione di strumenti idonei ad assicurare la disponibilità delle superfici necessarie alla realizzazione delle opere di connessione.

Tale circostanza, non efficacemente contestata dalle società appellate, incide su un requisito oggettivo di ammissibilità della PAS, poiché l'intervento sottoposto all'Amministrazione comprendeva espressamente, oltre all'impianto fotovoltaico, le relative opere di connessione.

Sotto tale profilo, non appare condivisibile la statuizione del primo giudice secondo cui la questione avrebbe costituito una ragione ostativa nuova, introdotta dal Comune soltanto nel giudizio.

È vero che il divieto di integrazione postuma della motivazione impedisce, di regola, all'Amministrazione di introdurre in sede processuale ragioni ostative del tutto nuove e mai portate a conoscenza dell'interessato. Tuttavia, tale principio non può trovare applicazione in termini tali da impedire all'Amministrazione di far valere, in giudizio, la carenza di un requisito oggettivo e vincolante necessario per la realizzazione dell'intervento, quando tale requisito emerge dalla stessa documentazione procedimentale e dall'oggetto del progetto sottoposto all'esame dell'Amministrazione.

Nel caso di specie, infatti, il provvedimento impugnato non era estraneo alle opere di connessione.

Già nell'oggetto dell'atto del 30 giugno 2025 il progetto viene espressamente individuato come concernente l'*"impianto di produzione energia elettrica da fonte fotovoltaica della potenza di circa 5000 kWp in Comune di Verolanuova (BS) e delle relative opere di connessione"*. Lo stesso provvedimento, nel richiamare le condizioni sospensive del preliminare, fa inoltre espresso riferimento all'ottenimento del titolo autorizzativo per *"la costruzione dell'impianto e delle connessioni"* (si veda pagina 3, penultimo capoverso, del provvedimento impugnato).

Pertanto, la questione della disponibilità delle aree necessarie alla connessione non può essere considerata completamente estranea all'oggetto del procedimento e al contenuto del provvedimento impugnato, riguardando un elemento strutturalmente e funzionalmente ricompreso nell'intervento sottoposto all'Amministrazione.

Un volta considerato che il provvedimento impugnato in primo grado è da qualificarsi quale diniego, e non anche quale provvedimento in autotutela, la precisazione, operata dal Comune in sede giudiziale, della mancata disponibilità del tratto di circa 400 metri insistente su proprietà di terzi non integra, quindi, l'introduzione di un autonomo e imprevedibile titolo di diniego, ma attiene alla verifica della sussistenza di un requisito legale necessario per la realizzazione dell'intervento nella sua interezza.

A ciò si aggiunga che, trattandosi di requisito di natura vincolata, l'Amministrazione non dispone di alcun margine di discrezionalità circa la necessità che il proponente abbia titolo a disporre delle aree indispensabili alla realizzazione dell'impianto e delle relative opere di connessione. La giurisprudenza di questo Consiglio ammette, in presenza di attività vincolata, che l'Amministrazione possa precisare in giudizio gli elementi dai quali risulti l'impossibilità di un diverso contenuto del provvedimento, ferma restando l'esigenza che non si introduca una motivazione sostanzialmente nuova e lesiva del diritto di difesa (Cons. Stato, sez. V, 17 marzo 2025, n. 2151; Cons. Stato, sez. V, 17 luglio 2025, n. 6268).

Nel caso in esame, tale lesione non è ravvisabile, poiché la questione attiene direttamente all'oggetto della PAS, comprendente le opere di connessione, ed è stata posta dal Comune in relazione alla documentazione prodotta dalla società ai fini della dimostrazione della disponibilità delle aree.

Né può ritenersi che l'esame di tale profilo determini un'indebita sostituzione del giudice all'Amministrazione. Si tratta, infatti, di verificare se, alla data di presentazione della PAS, sussistesse in capo alla società il necessario titolo di disponibilità delle aree occorrenti alla realizzazione dell'intervento, questione che involge un presupposto oggettivo della legittimazione e dell'ammissibilità della domanda.

Né appare decisivo, in senso contrario, il richiamo operato dal primo giudice alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 2 maggio 2024, n. 3990. Il principio secondo cui, nell'ambito della PAS, l'Amministrazione deve esercitare tempestivamente i propri poteri di controllo non consente infatti di prescindere, nel caso concreto, dall'esatta individuazione del requisito che l'Amministrazione ha ritenuto insussistente e dalla verifica se esso fosse già ricompreso nella ragione ostativa esternata nel procedimento.

Nel caso in esame, il Comune ha tempestivamente contestato la carenza del requisito generale della disponibilità delle aree necessarie alla realizzazione dell'intervento; la verifica della disponibilità delle aree destinate alla connessione costituisce specificazione di tale medesimo requisito, riferito ad una componente espressamente ricompresa nell'oggetto della PAS, e non introduce una causa ostativa completamente autonoma e sopravvenuta in sede giudiziale.

Ne consegue che il primo giudice non avrebbe dovuto arrestarsi alla considerazione della natura asseritamente postuma della censura, ma – considerato il tenore del provvedimento impugnato – avrebbe dovuto svolgere un esame nel merito appurando se la società avesse effettivamente dimostrato la disponibilità delle aree necessarie alla realizzazione delle opere di connessione.

Le ragioni sopra esposte non sono scalfite dalle difese dell'appellata (pagine 12 e seguenti della memoria del 30 giugno

2026) perché, per un verso, è emerso chiaramente che la questione relativa alla disponibilità delle aree necessarie per le opere di connessione era stata già dedotta dall'amministrazione con l'atto impugnato (in particolare, pagina 15 della memoria prima richiamata); per altro verso, come prima detto, anche alla luce delle difese dell'amministrazione, risulta non fornita del necessario riscontro probatorio la disponibilità delle predette aree per realizzare le opere di connessione (pagina 16 della memoria).

15. In conclusione, il ricorso in appello si rivela fondato esclusivamente con riguardo al secondo motivo di gravame e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, il ricorso di primo grado deve essere respinto, fatta salva, previo accertamento delle condizioni di legge, la possibilità per la parte interessata di riavviare il procedimento e per l'amministrazione di rivalutarlo.

16. La complessità delle questioni giuridiche dedotte in giudizio giustifica nondimeno la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

(Omissis)

