N. 00881/2025 REG.PROV.COLL.

N. 02103/2024 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2103 del 2024, proposto da Baltex Campania 4 Polla S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Domenico Segreti e Giuseppe Salamone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Polla, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Nicola Senatore, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della nota Prot. G. n. 0012788/2024 - U - 21/11/2024 del 21 novembre 2024 del Comune di Polla, Area LL.PP. - SUAP ricevuta via pec in pari data, avente ad oggetto provvedimento di diniego alla definizione della P.A.S. ("Procedura Abilitativa Semplificata") di cui all'istanza presentata, ai sensi dell'art. 6 D.Lgs. n.

LAVORI PUBBLICI

28/2011, da Baltex Campania 4 Polla S.r.l. in data 5 novembre 2024, per la costruzione ed esercizio di un impianto fotovoltaico di potenza nominale pari a 1,98 MWAC e delle relative opere di connessione alla rete, sito in Strada Vicinale Fuciardo Snc, Polla, in catasto al Foglio 24 p.lle 444-448-452;

del preavviso di diniego al rilascio della P.A.S. di cui alla nota Prot. G. n. 0012392/2024 - U - 11/11/2024 dell'11 novembre 2024 del Comune di Polla, Area LL.PP. - SUAP ricevuta via pec in pari data;

di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente;

nonché per la declaratoria di nullità

delle Norme di Attuazione (N.T.A.) del Piano Urbanistico Comunale (P.U.C.) del Comune di Polla approvato con Delibera del Consiglio Comunale n. 25 del 27 luglio 2024, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania n. 56 del 12 agosto 2024, con particolare riferimento all'art. 33, punto 6, delle predette N.T.A. nella parte in cui viene previsto un divieto generalizzato di realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra in area agricola;

ovvero, in subordine, per l'annullamento o, in ogni caso, disapplicazione delle predette N.T.A. del P.U.C. del Comune di Polla nella parte in cui prevedono, all'art 33, punto 6, un divieto generalizzato di realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra in area agricola.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Polla;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 maggio 2025 la dott.ssa Laura Zoppo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in esame viene impugnato il provvedimento di diniego della P.A.S. di cui all'istanza presentata da Baltex Campania 4 Polla S.r.l. per la costruzione e messa in esercizio in area agricola di un impianto fotovoltaico a terra di potenza nominale pari a 1,98 MWAC e relative opere connesse situato in area idonea *ex lege* per la realizzazione dei predetti impianti ai sensi dell'art. 20, comma 8, lett. c-ter), n. 3), D.Lgs. n. 199/2021, in quanto situato entro 300 metri dalla rete autostradale.

Il diniego della P.A.S. si fonda essenzialmente su due motivi:

1) la previsione dell'art. 33, punto 6, delle N.T.A. del P.U.C. del Comune di Polla che vieta la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra in area agricola;

2) la circostanza che parte dell'intervento ricade in area riportata nel vigente P.U.C. in Ambito di Trasformazione Produttivo n. 6 (ATP6) attuabile a mezzo PUA di iniziativa pubblica.

Secondo parte ricorrente, il provvedimento di diniego risulta manifestamente illegittimo atteso che, con riferimento al primo motivo, lo stesso si fonda su una previsione delle N.T.A. del P.U.C che vieta in maniera generalizzata l'installazione di impianti fotovoltaici a terra in area agricola ed è pertanto manifestamente illegittima.

Ciò in quanto il complessivo assetto di attribuzioni nella materia delle fonti da energia rinnovabile non contempla la possibilità da parte dei Comuni di individuare limitazioni territoriali all'installazione dei relativi impianti, considerando, peraltro, che nemmeno le Regioni potrebbero prevedere un divieto aprioristico di carattere

LAVORI PUBBLICI

generale alla realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra come quello previsto dalle N.T.A. sopracitate del Comune di Polla.

Inoltre, tale divieto si porrebbe comunque in contrasto con la normativa di rango nazionale che consente, anche alla luce di quanto previsto dall'art. 20, comma 1 bis, D.Lgs. n. 199/2021 la realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti nei casi in cui l'area rientri, come nell'ipotesi in esame, in area idonea *ex lege* ai sensi dell'art 20, comma 8, lett. c-ter, n. 3), D.Lgs. n. 199/2021.

Chiede quindi la ricorrente che il provvedimento di diniego alla P.A.S., in quanto fondato su tale previsione delle N.T.A. del P.U.C. del Comune di Polla, sia annullato previa dichiarazione di nullità o, in subordine, di annullamento o, in ogni caso, di disapplicazione delle N.T.A. del P.U.C. del Comune di Polla nella parte in cui prevedono, all'art. 33, punto 6, un divieto generalizzato di realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra in area agricola.

Quanto al secondo motivo di diniego, deduce parte ricorrente che, ai sensi dell'art. 6, comma 9 bis, del D.Lgs. n. 28/2011, per gli impianti fotovoltaici situati in area idonea *ex lege*, ai sensi dell'art. 20, comma 8, D.Lgs. n. 199/2021, si applica l'edificazione diretta mediante P.A.S. anche qualora la pianificazione urbanistica richieda piani attuativi per l'edificazione.

Si è costituito il Comune deducendo di non aver affatto disposto, attraverso il richiamato art. 33 delle N.T.A. al P.R.G., un'aprioristica e generalizzata inedificabilità degli impianti di FER, ma di averne solamente disposto le specifiche modalità di realizzazione prevedendo che, nelle aree agricole, le ridette opere possano essere realizzate solo su tetti e su serre regolarmente autorizzate.

LAVORIPUBBLICI

Ha ulteriormente premesso che l'impianto che la società istante intende realizzare ricade in parte in area PIP (ATP 5), in parte in area agricola ed in parte in zona PIP (ATP 6), quindi l'impianto non ricade interamente in area agricola per cui è manifestamente inconferente il richiamo - posto a base della denunciata illegittimità del provvedimento di diniego - all'art. 20, comma 8, c-ter, n. 3, del D.Lgs. n. 199/2021 (i.e. 300 metri dalla rete autostradale).

Ha precisato dunque di aver denegato l'opera perché, se realizzata, non ricadrebbe interamente nella zona agricola in quanto la residua parte insisterebbe nella diversa area ricadente in Ambito di Trasformazione Produttivo n. 6 (ATP 6) attuabile su iniziativa pubblica, per cui sarebbe ulteriormente infondato il richiamo all'art. 6, comma 9 bis, del D.Lgs. n. 28/2011.

Infatti, se è vero che detta ultima norma lascia libera la possibilità di intervenire anche qualora la pianificazione urbanistica richieda l'adozione di piani attuativi, è altresì vero che l'art. 33 delle N.T.A. del P.R.G. prevede la diversa ipotesi in cui gli impianti produttivi devono essere realizzati attraverso l'iniziativa pubblica (e non privata), nel senso che i lotti ivi formati possono essere riconosciuti solo attraverso atti generali che ne disciplinano le modalità di assegnazione nel rispetto della *par condicio*, ovvero in osservanza dei principi di imparzialità e non discriminazione.

L'obiettivo dell'intervento è quello di realizzare un programma unitario, esteso all'intero ambito e volto alla definizione coordinata delle misure necessarie alla valorizzazione e riorganizzazione funzionale ed urbanistica dell'area, privilegiando per essa le funzioni commerciali, direzionali e i servizi pubblici e/o di interesse pubblico, sicché, se l'amministrazione dovesse derogare alle regole dell'evidenza pubblica, dettate in ossequio all'iniziativa pubblica, concederebbe

LAVORI PUBBLICI

irragionevolmente, in maniera diretta e preferenziale un'area ad un privato sacrificando i filtri che necessariamente vanno frapposti all'assegnazione.

Con le ulteriori memorie difensive e repliche depositate, le parti hanno insistito nelle rispettive difese.

Infine, con memoria depositata in data 7 maggio 2025, il Comune ha dato atto di aver emesso un nuovo provvedimento, con cui ha confermato l'originario diniego integrandone la motivazione, e ha chiesto pertanto la declaratoria di improcedibilità del ricorso.

La causa è stata chiamata all'udienza pubblica del 14 maggio 2025 ed è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è in parte improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse e in parte fondato.

Innanzitutto, il ricorso è improcedibile in relazione all'impugnazione del provvedimento di diniego alla definizione della P.A.S.

Invero, risulta dagli atti che il Comune ha adottato un nuovo provvedimento recante conferma dell'originario diniego, in dichiarata "*considerazione di un elemento nuovo sopravvenuto*".

Com'è noto, l'art. 34, comma 5, c.p.a. statuisce che "*qualora nel corso del giudizio la pretesa del ricorrente risulti pienamente soddisfatta, il giudice dichiara cessata la materia del contendere*"; l'art. 35 contempla invece espressamente l'ipotesi dell'improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse.

Nelle ricostruzioni giurisprudenziali, la soddisfazione dell'interesse del ricorrente, all'esito della vicenda amministrativa oggetto di contenzioso, si atteggia diversamente a seconda che abbia il carattere della pienezza e della esaustività, per

cui il sopravvenuto difetto di interesse opera quando il nuovo provvedimento non soddisfa integralmente il ricorrente, determinando una nuova conformazione dell'assetto del rapporto tra la Pubblica Amministrazione e l'amministrato; mentre, la cessazione della materia del contendere si determina quando l'operato successivo della parte pubblica si rivela integralmente satisfattivo dell'interesse azionato (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 9 agosto 2016, n. 4051; T.A.R. Lazione, Roma, Sez. III, 31 maggio 2016, n. 6410).

È evidente che, traslando tali coordinate normative ed ermeneutiche nella fattispecie in esame, si ravvisano gli estremi dell'improcedibilità del presente gravame, essendo nelle more intervenuto un nuovo atto che ha determinato una modificazione sostanziale della situazione giuridica contestata, sostituendo il provvedimento oggetto dell'odierno ricorso per il quale viene meno l'interesse alla decisione.

Quanto, invece, all'impugnazione dell'art. 33 n. 6) del P.U.C., il ricorso è fondato.

Sono, infatti, fondate e assorbenti le censure di difetto di competenza del Comune intimato in ordine all'individuazione delle zone idonee e di quelle inidonee all'istallazione degli specifici impianti fotovoltaici e conseguente preclusione di insediamento in area agricola.

È stato in giurisprudenza già affermato che: "*I Comuni (…) non possono precludere l'installazione di impianti fotovoltaici in verde agricolo in ragione della mera destinazione del sito e non possono farlo, comunque, avvalendosi dell'ordinaria potestà regolamentare locale. I Comuni possono adottare regolamenti soltanto nelle materie di propria competenza (v. art. 117 Cost. e art. 7 d.lgs. n. 267 del 2000); il relativo potere è attribuito alle Regioni le quali, in tale ambito, scontano, peraltro, specifici limiti stabiliti dalla Linee guida statali del 10 settembre 2010, da leggersi oggi, in parte qua, alla luce del d.lgs. n. 199 del 2021*" (T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. II, 2 febbraio 2023, n. 299).

LAVORI PUBBLICI

Va quindi riaffermato il principio per cui: "*non rientra nelle competenze dell'amministrazione comunale la facoltà di stabilire limiti alla superficie utilizzabile per l'ubicazione degli impianti fotovoltaici, tramite l'indicazione di una misura edificabile massima o sub specie di percentuale sulla superficie del fondo destinato all'insediamento dell'impianto (cfr. art. 9, comma 4 dell'Allegato E). Invero, ai sensi dall'art. 20, comma 1 del D.Lgs. n. 199/2021, con appositi decreti ministeriali, adottati previa intesa in sede di Conferenza unificata, verranno stabiliti "principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili, tenuto conto delle aree idonee ai sensi del comma 8". Ai sensi dell'art. 20, comma 4, poi, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti e "conformemente ai principi e criteri" ivi stabiliti, le Regioni sono tenute ad individuare con legge le aree idonee, ferma restando la speciale disciplina transitoria di cui all'art. 20, comma 8 del D.Lgs. n. 199/2021.*

Non può essere dunque l'amministrazione comunale a disciplinare direttamente tali aspetti con proprio regolamento, atteso che la relativa competenza è divisa tra la fonte statale e quella regionale, senza margine per un intervento diretto e sostitutivo dell'ente locale. Del resto, ciò comporterebbe la creazione di una disciplina frammentaria adottata in assenza dei "principi e criteri omogenei" che il legislatore ha ritenuto necessario previamente stabilire con decretazione affidata ai Ministeri, al fine di garantire certezza della disciplina applicabile e adeguato sviluppo della rete di fonti energetiche rinnovabili sull'intero territorio nazionale.

… Da ultimo, rileva il Collegio come l'introduzione a livello prettamente locale di un sistema di regole volte a restringere l'ambito delle aree concretamente utilizzabili per l'insediamento di impianti fotovoltaici, senza chiare motivazioni che giustifichino l'introduzione di tali misure in funzione della tutela di interessi concorrenti potenzialmente pregiudicati e parimenti meritevoli di salvaguardia,

nonché in violazione del principio di stretta proporzionalità rispetto alle esigenze di tutela perseguite, si ponga in contrasto anche con il favor manifestato dalla legislazione eurounitaria, in particolare dal Regolamento (UE) 2022/2577 del 22.12.2022, secondo cui "la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, la loro connessione alla rete, la rete stessa, gli impianti di stoccaggio sono considerati d'interesse pubblico prevalente e d'interesse per la sanità e la sicurezza pubblica nella ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi"" (T.A.R. Lombardia, Milano, 4 dicembre 2024, n. 3464).

Nel caso di specie la gravata disposizione regolamentare ("*Non è consentita la installazione di impianti fotovoltaici tranne che in copertura di edifici o serre regolarmente autorizzate*") è illegittima in quanto adottata in assenza di una specifica competenza da parte del Comune, essendo l'indicazione delle aree non idonee all'installazione di specifiche tipologie di impianti riservata alla competenza regionale.

In definitiva, il ricorso è in parte improcedibile e in parte fondato, con conseguente annullamento dell'art. 33 n. 6) del Piano Urbanistico Comunale, approvato con delibera di Consiglio Comunale di Polla n. 25 del 27 luglio 2024.

Le spese possono essere compensate in considerazione della peculiarità della vicenda e dell'accoglimento solo parziale del ricorso.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania - Sezione Staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara in parte improcedibile e in parte lo accoglie, nei termini e nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

LAVORIPUBBLICI

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 14 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente

Laura Zoppo, Referendario, Estensore

Roberto Ferrari, Referendario

L'ESTENSORE
Laura Zoppo

IL PRESIDENTE
Nicola Durante

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI