Pubblicato il 29/07/2026

**N. 04767/2026 REG.PROV.COLL.**
**N. 03326/2025 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 Settima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3326 del 2025, proposto da Pacmac S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Michele Di Donna, Domenico Damato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Capua, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Maurizio Ricciardi Federico, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

- della nota prot. n. 10476 del 22.4.2025, a firma del Responsabile comunale *ad interim* del Settore Programmazione e Pianificazione ambientale e territoriale, avente a oggetto: “Comunicazione relativa alla PAS - Procedura Abilitata Semplificata riguardante la realizzazione di un

impianto di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile solare, sito nel comune di Capua, loc. S. Iorio - Fg. 7, p.lle 33 -5069. Chiusura avvio del procedimento art.2 della L.241/1990 e ss.mm.ii. - Diniego" (all. 1);

- ove occorra, della nota prot. n. 9636 del 9.4.2025 avente a oggetto: "Comunicazione relativa alla PAS - Procedura Abilitata Semplificata riguardante la realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile solare, sito nel comune di Capua, loc. S. Iorio - Fg. 7, p.lle 33-5069. Pratica n. 1/2025. Comunicazione motivi ostativi art. 10 bis L.241/90 e ss.mm.ii.;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Capua, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 marzo 2026 la dott.ssa Gabriella Caprini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

PREMESSO che la società ricorrente impugna, unitamente agli atti presupposti, la nota prot. n. 10476 del 22.4.2025, a firma del Responsabile comunale *ad interim* del Settore Programmazione e Pianificazione ambientale e territoriale, avente a oggetto, quanto alla: "Comunicazione relativa alla PAS - Procedura Abilitata Semplificata riguardante la realizzazione di un impianto di produzione di energia

elettrica da fonte rinnovabile solare, sito nel comune di Capua, loc. S. Iorio - Fg. 7, p.lle 33 -5069", la "Chiusura avvio del procedimento art.2 della L.241/1990 e ss.mm.ii." con contestuale provvedimento definitivo di "Diniego";

PRECISATO che il legale rappresentante della società PACMAC s.r.l, quanto alla disponibilità delle superfici necessarie all'installazione dell'impianto, ha dichiarato, con precisazioni contenute nella documentazione a corredo dell'integrazione pervenuta all'Amministrazione in data 04.04.2025, prot. 9186, che "per tutte le aree interessate dal cavidotto e le relative opere accessorie riportate nell'allegato piano particellare si intende procedere con esproprio chiedendo, sin da subito, dichiarazione di pubblica utilità e l'imposizione del vincolo preordinato all'esproprio e/o all'imposizione di servitù coattiva delle aree interessate dalla realizzazione dell'impianto e delle opere connesse trattandosi di interventi considerati di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti, ai sensi del Testo Unico Rinnovabili dlgs. n. 190-2024 e s.m.l";

SPECIFICATO che con il provvedimento da ultimo impugnato, plurimotivato anche *per relationem*, - facendosi ivi "riferimento alla comunicazione di avvio del procedimento ex art.10 bis della L.241/1990- prot.n.9636 del 09.04.2025" -, l'Amministrazione resistente ha espresso la volontà di non volere "attivare le procedure di esproprio per le aree interessate dalle opere di connessione e di impianti", in quanto l' intervento indicato non è autorizzabile con PAS ma con autorizzazione unica, considerando in primo luogo che:

1. "il ricorso alla PAS è precluso al proponente nel caso in cui lo stesso non abbia la disponibilità delle superfici per l'installazione

dell'impianto… Laddove necessario, per le opere connesse il proponente può attivare le procedure previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327" (art. 8, comma 2, d.lgs. 25/11/2024, n. 190, richiamato).

2. l'espropriazione delle aree connesse necessita di autorizzazione unica ("il D.Lgs. n. 190/2024 del 25/11/2024, all'art. 8 comma 2, indica che solo nel caso di autorizzazione unica, il proponente potrà richiedere l'attivazione della procedura di esproprio per le aree interessate dalle opere di connessione e di impianto", con la precisazione che "l'esproprio può essere fatto solo se esiste una previsione di piano regolatore e se l'impianto di rinnovabili viene dichiarato di pubblica utilità"), sicché, presentata la sola PAS, l'"Amministrazione non ritiene attivare le procedure di esproprio per le aree interessate dalle opere di connessione e di impianti";

3. è necessaria l'autorizzazione unica per l'indizione della conferenza di servizi per acquisire il necessario parere della Soprintendenza archeologica ("Dato atto che per la P.A.S. deve essere indetta conferenza dei servizi in considerazione di dover recepire più atti di consenso da parte di Enti preposti alla tutela di vincoli");

RITENUTO di prescindere dall'esame delle eccezioni in rito, attesa l'infondatezza del ricorso;

PRESO ATTO quanto all'esatta definizione del *thema decidendum* delle puntualizzazioni di cui all'ordinanza cautelare n. 4262 del 27.11.2025 del Consiglio di Stato, in riforma del pronunciamento interinale in primo grado, laddove:

A) richiamato l'"art. 8 *che* dispone in materia di Procedura abilitativa

semplificata (PAS) al comma 2, che “il ricorso alla PAS è precluso al proponente nel caso in cui lo stesso non abbia la disponibilità delle superfici per l'installazione dell'impianto”, dovendosi “attivare l’autorizzazione unica di cui all’art. 9 del richiamato decreto legislativo;” e specificato “che il medesimo art. 8 dispone, al comma 2, che “laddove necessario, per le opere connesse il proponente può attivare le procedure previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327”;

B) precisato, in fatto, “che in sede di attività istruttoria (prot. 7739 del 20 marzo 2025) è stato evidenziato dal Comune appellato che:

- in sede di Relazione tecnica descrittiva al punto 11 – Servitù ed espropri, l’odierno appellante chiede la “dichiarazione di pubblica utilità ed apposizione del vincolo preordinato all’esproprio delle aree interessate alla realizzazione dell’impianto e delle opere connesse”;

- nella Relazione tecnica - Piano Tecnico al punto 8, sempre dell’appellante, si dichiara che “non occorrerà richiedere l’apposizione del vincolo preordinato all’esproprio in quanto si procederà in via bonaria all’acquisizione delle servitù”; al riguardo di dette discrepanze il Comune ha chiesto chiarimenti;

- in sede di riscontro alle richieste del Comune l’appellante ha rappresentato, diversamente da quanto prima dichiarato, la necessità che il Comune di Capua, per le sole superfici, indicate nella PAS, utili alle opere connesse, adotti il provvedimento impositivo della servitù coattiva per il passaggio del cavidotto e delle altre opere accessorie”;

C) specifica, altresì, che: “la questione prospettata incide

sull'applicabilità della richiamata procedura semplificata alla fattispecie per la quale è necessaria l'imposizione della servitù coattiva per il passaggio del cavidotto e delle altre opere accessorie di alcuni terreni per la realizzazione di opere connesse" e che, preliminarmente, "è necessario valutare se, nel concetto di disponibilità della superficie, ai fini della PAS, per l'installazione dell'impianto siano necessariamente comprese le opere strumentali al medesimo";

PRESO ATTO che parte ricorrente, invero, con memoria di replica depositata in atti il 5.03.2026, illustra la disciplina che regola la PAS, deducendo, nella specie, che l'art. 8 del D.Lgs. 25 novembre 2024, n. 190 prevede al comma 2 che "Il ricorso alla PAS è precluso al proponente nel caso in cui lo stesso non abbia la disponibilità delle superfici per l'installazione dell'impianto", a differenza del previgente art. 6, comma 2, del D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28, secondo cui l'istanza di PAS poteva essere proposta dal "proprietario dell'immobile o da chi abbia la disponibilità sugli immobili interessati dall'impianto e dalle opere connesse". Sostiene, quindi, che non sia più richiesta, quale condizione di procedibilità della PAS, la disponibilità delle aree sulle quali insistono le opere connesse all'impianto. Ed invero, lo stesso art. 8, al comma 2 consente al proponente, per le opere connesse, di "attivare le procedure previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327". Ritiene quindi, la medesima ricorrente, che, avendo la stessa la piena disponibilità giuridica dell'area sulla quale è prevista la realizzazione dell'impianto, siano ingiustificati e illegittimi, anche per difetto di motivazione, gli atti e i provvedimenti adottati dal Comune che richiedono *ex ante* rispetto alla formazione del titolo anche

la disponibilità delle aree connesse e strumentali;

RITENUTO di non poter condividere le osservazioni di parte ricorrente in quanto:

1) DISPONIBILITÀ AREE CONNESSE, ESPROPRIAZIONE, AUTORIZZAZIONE UNICA (artt. 8, comma 2 e 9, commi 3 e 10 c-bis del d.lgs. n. 190/2024)

In base al combinato disposto degli artt. 8, comma 2, e 9 commi 3 e 10 bis del d.lgs. 190/2024, la nozione di "disponibilità della superficie" non può ritenersi riferibile alla sola struttura o infrastruttura direttamente destinata alla funzione principale ma deve intendersi come comprensiva, in ragione del necessario raggiungimento dello scopo perseguito, anche di tutte le opere tecnicamente e strutturalmente necessarie alla sua efficienza complessiva, ovvero le c.d. opere connesse. Pertanto, qualora occorra per le opere connesse l'attivazione di una procedura espropriativa, si deve ricorrere alla autorizzazione unica, non essendo sufficiente la PAS.

A tale conclusione deve giungersi, considerando che l'art. 8, comma 2, prevede che ove il proponente "non abbia la disponibilità delle superfici per l'installazione dell'impianto" si applica l'articolo 9 in tema di autorizzazione unica. Inoltre, poi, va rilevato che sempre l'art. 8, comma 2, d.lgs. 25/11/2024, n. 190, nella parte finale, così prevede: "Laddove necessario, per le opere connesse il proponente può attivare le procedure previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327". La concatenazione dei due periodi sopra riportati nel testo del comma 2 e la loro ratio depongono dunque inequivocabilmente nel senso che sia quando si tratti

di acquisire la disponibilità delle aree per l'impianto sia per le opere connesse non sia possibile il ricorso alla PAS, ma occorra invece attivare il procedimento per il rilascio della autorizzazione unica.

Correlativamente, infatti, il comma 3 dell'art. 9, citato, vigente *ratione temporis*, a conferma della necessità della Autorizzazione unica per la definizione delle procedure espropriative, prescrive che: "3. "*Il proponente allega all'istanza di cui al comma 2 la documentazione e gli elaborati progettuali previsti dalle normative di settore (…), e per gli eventuali espropri, ove necessari ai fini della realizzazione degli interventi, (..). Inoltre, allega la documentazione da cui risulti la disponibilità dell'area su cui realizzare l'impianto e le opere connesse, ivi comprese le aree demaniali, ovvero, laddove necessaria, la richiesta di attivazione della procedura di esproprio per le aree interessate dalle opere connesse, e, eccetto che per la realizzazione di impianti alimentati a biomassa, ivi inclusi gli impianti a biogas e gli impianti per produzione di biometano di nuova costruzione, e per impianti fotovoltaici e solari termodinamici, per le aree interessate dalla realizzazione dell'impianto*".

Lo stesso art. 9, nella formulazione attualmente in vigore (dal 11 dicembre 2025), specifica al comma 10, a fini sistematici e essenzialmente a titolo ricognitivo della normativa previgente, che *"La determinazione motivata favorevole di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico e, recandone indicazione esplicita: … c-bis) reca, ove occorra, l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e la dichiarazione di pubblica utilità*", con ciò confermando che la qualificazione degli impianti all'esame come di "pubblica utilità, indifferibili e urgenti" *ex lege* riconosciuta dal T.u.

"rinnovabili" sia agli interventi di cui all'allegato B (in PAS), sia a quelli di cui all'allegato C (in A.U.), pur valevole in astratto, si differenzi dalla apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e dalla contestuale dichiarazione di pubblica utilità dell'opera da effettuarsi, in concreto, coincidendo l'attivazione delle procedure in materia di espropriazione con l'avviso ai proprietari espropriandi ex artt. 11 e 16, del D.P.R. n. 327/2001. Ed invero, avendo riguardo alla stessa *ratio* della norma, i privati sono titolari di una situazione giuridica soggettiva, a tutela delle proprietà interessate dalle opere connesse, non intaccabile in automatico per mezzo di una procedura semplificata quale la PAS, sia essa riconducibile ad una forma di liberalizzazione (art. 6 D.Lgs. n. 28/2011) o ad una modalità di formazione del silenzio assenso (art. 8 del d.lgs. n. 90/2024), sicché non può ritenersi ragionevolmente adatto, in considerazione degli effetti giuridici conseguenti, il procedimento autorizzativo semplificato prescelto dalla società ricorrente, la quale invece avrebbe dovuto attivare la procedura di autorizzazione unica. Tanto più che lo stesso effetto di variante degli strumenti urbanistici discende unicamente dal ricorso al procedimento di autorizzazione unica: trattasi, dunque, come per le procedure espropriative, di effetto giuridico connesso, più che alla natura delle opere, alla forma del procedimento in ragione delle maggiori garanzie di partecipazione assicurate rispetto alla PAS (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2024, n. 4233).

Non ultima appare la considerazione che la disponibilità delle aree necessarie alle opere di connessione deve essere preventiva e non successiva alla formazione del titolo.

2) CONFERENZA DI SERVIZI, AUTORIZZAZIONE UNICA E PAS

(art. 8 comma 8 e art. 9, comma 10, del d.lgs. n. 190/2024)

Con nota prot. n. 7739 del 23.3.2025, di richiesta di integrazione documentale, il responsabile comunale rappresentava "che l'intero territorio comunale ai sensi dell'art.11 della N.T.A. è area di interesse archeologico … tutte le opere che prevedono scavo, movimenti di terra e che comunque interessano il sottosuolo, devono essere sottoposte al preventivo parere della Soprintendenza per i beni archeologici". Con comunicazione di motivi ostativi alla acquisizione del titolo mediante la procedura PAS del 9.04.2025 prot. n. 9636, la medesima Amministrazione comunale ha "dato atto che per la P.A.S. deve essere indetta conferenza dei servizi in considerazione di dover recepire più atti di consenso da parte di Enti preposti alla tutela di vincoli".

Dispone l'art. 8, comma 8, del d.lgs. n. 190/2024, vigente *ratione temporis*, rubricato "Procedura abilitativa semplificata": "8. Qualora, ai fini della realizzazione degli interventi di cui al comma 1, siano necessari uno o più atti di assenso di cui al comma 4, lettera e), di amministrazioni diverse da quella procedente, il comune convoca, entro cinque giorni dalla data di presentazione del progetto, la conferenza di servizi di cui all'articolo 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990".

Orbene, vero è che "La PAS per l'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, pur essendo semplificata, deve necessariamente comprendere tutti gli atti di assenso richiesti dalle normative vigenti, inclusi gli atti di competenza di altre amministrazioni. Qualora tali atti non siano allegati alla dichiarazione iniziale, il Comune è obbligato ad acquisirli d'ufficio o a convocare una conferenza di servizi. In caso di mancata integrazione, la procedura non può consolidarsi mediante silenzio-assenso" (Cons. Stato, Sez. II, Sentenza,

17/02/2026, n. 1248).

Tuttavia, nel caso all'esame, essendo necessario il ricorso all'Autorizzazione unica, per non avere il proponente la disponibilità delle superfici per l'installazione dell'impianto (art. 8, comma 2), si applica, quanto alla convocazione della Conferenza di servizi, l'articolo 9, vigente *ragione temporis*, che correlativamente statuisce, al comma 10, per quanto di interesse, che: "La determinazione motivata favorevole di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico e, recandone indicazione esplicita: … b) comprende tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati necessari alla costruzione e all'esercizio delle opere relative agli interventi di cui al comma 1". Ne consegue, anche sotto tale profilo, nello specifico caso in esame, l'inapplicabilità della disciplina della PAS di cui all'art. 8, del D.Lgs. n. 190/2024, sostitutivo dell'art. 6 D.Lgs. n. 28/2011;

Va inoltre comunque soggiunto per mera completezza che, in ogni caso, sebbene l'art. 8, comma 8 del d.lgs. n. 190/2024, vigente ratione temporis fino al 21.11.2025, preveda la Conferenza di servizi anche per la PAS, non risulta tuttavia che essa sia stata convocata entro 5 gg dalla presentazione del progetto, né risulta che parte ricorrente abbia attivato i rimedi proposti avverso l'inerzia dell'amministrazione (art. 31 e 117 c.p.a.), cosicché correttamente l'amministrazione ha stigmatizzato la mancata acquisizione del dovuto parere archeologico e ha quindi, nel preavviso di diniego del 9.04.2025, affermato che: "*per la P.A.S. deve essere indetta conferenza dei servizi in considerazione di dover recepire più atti di assenso da parte di Enti preposti alla tutela dei vincoli*";

CONDIVISO, conclusivamente, il recente arresto giurisprudenziale secondo cui “Lo stesso art. 8, comma 4, del D.Lgs. 25 novembre 2024, n. 190 - che parte ricorrente invoca per ritenere che non sia più richiesta, quale condizione di procedibilità della PAS, la disponibilità delle aree sulle quali insistono le opere connesse all'impianto - conferma invece la necessità del titolo concessorio. L'art. 8, comma 4, cit. prevede infatti, nella versione vigente *ratione temporis*, che "Il soggetto proponente presenta al comune, mediante la piattaforma SUER e secondo un modello unico adottato con decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, il progetto corredato: (...) b) della dichiarazione di legittima disponibilità a qualunque titolo e per tutta la durata della vita utile dell'intervento, della superficie su cui realizzare l'impianto e, qualora occorra, della risorsa interessata dagli interventi nonché della correlata documentazione (...)". Giova precisare che, per evidenti ineludibili esigenze di raggiungimento dello scopo perseguito, la nozione di "impianto" di cui al citato art. 8, comma 4, non può ritenersi riferibile alla sola struttura o infrastruttura direttamente destinata alla funzione principale, ma deve intendersi come comprensiva anche di tutte le opere tecnicamente e strutturalmente necessarie alla sua efficienza complessiva, ovvero le c.d. opere connesse.” (T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, Sez. I, 17/03/2026, n. 133);

VALUTATO che, dovendosi acquisire la “dichiarazione di legittima disponibilità a qualunque titolo e per tutta la durata della vita utile dell'intervento, della superficie su cui realizzare l'impianto e, qualora occorra, della risorsa interessata dagli interventi”, risulta ininfluente la circostanza che l'attraversamento si sostanzi nella concessione di una

mera servitù, pur ove venga in rilievo l'attraversamento interrato (o sopraelevato) delle opere connesse, senza alcuna alterazione della normale funzione e destinazione (quindi l'attribuzione di un diritto di servitù di elettrodotto), nella dirimente considerazione che le opere in questione comportano comunque una utilizzazione costante di beni privati per la quale è necessaria l'adozione di un provvedimento d'autorità, di natura ablativa - conformatoria;

STIMATO opportuno precisare, per completezza ed aderendo all'eccezione da parte ricorrente, che è inammissibile, in questa sede, il sindacato sull'ultronea questione afferente la compatibilità del progetto con la destinazione a uso agricolo delle aree di intervento, introdotta solo con memoria difensiva dall'Amministrazione comunale, ravvisandosi una inammissibile integrazione postuma del provvedimento gravato;

STIMATO quindi in definitiva che, quanto alla non compatibilità del progetto con lo strumento urbanistico vigente e al supposto sforamento degli indici di zona, il sindacato non sia allo stato ammissibile;

CONSIDERATO che pertanto, sulla base delle valutazioni suesposte, il ricorso non sia meritevole di accoglimento, non potendo essere usato lo strumento della PAS qualora sia necessario ricorrere a procedure di costituzione coattiva di servitù per le aree interessate dalle opere di connessione e di impianto per le quali è necessaria la disponibilità, incidendo le stesse sulla proprietà o sui diritti reali di persone terze alle quali va garantito adeguato contraddittorio;

STIMATO equo, in ragione della complessità e novità delle questioni sottoposte all'esame, compensare tra le parti le spese di giudizio;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Maria Laura Maddalena, Presidente

Gabriella Caprini, Consigliere, Estensore

Viviana Lenzi, Consigliere

| L'ESTENSORE | IL PRESIDENTE |
| --- | --- |
| **Gabriella Caprini** | **Maria Laura Maddalena** |

IL SEGRETARIO