METODO GIURIDICO — IUS ET RATIO
ISSN 3103-7305
Rivista Scientifica Telematica di Diritto e Giurisprudenza • Edizione Ufficiale (Roma)
DIAMOND OPEN ACCESS • FASCICOLO A4

SEZ. II • GIURISPRUDENZA & OSSERVATORIO • AMBIENTE ED ENERGIA
Anno I (Vol. 1), Fasc. 3 (2026) • Art. 7305 • pp. 1–8 • §§ 1–29

Fotovoltaico in PAS, preliminare e opere di connessione elettrica

English Edition Title: Solar Plants under PAS: Preliminary Sale Contracts and Grid Connection Works

Bruno Taverniti [Direttore Responsabile & Co-Direttore Scientifico]
Avvocato del Foro di Roma — Direttore di Metodo Giuridico
Profilo Accademico e Bibliografia: https://www.metodogiuridico.it/autori/bruno-taverniti/

Pubblicato il: 23 Nov 2026 • Revisione collegiale e verifica integrale fonti (Sez. II) • Testo integrale: pp. 1–8 (§§ 1–29)

ABSTRACT SCIENTIFICO
La sentenza n. 7126/2026 del Consiglio di Stato chiarisce i confini della legittimazione nel fotovoltaico in pas e opere di connessione. Con la pronuncia in esame, il giudice amministrativo accoglie una nozione funzionale di disponibilità del sito produttivo. Un contratto preliminare assistito da dichiarazione di nomina ex art. 1401 c.c. e tutela coattiva ex art. 2932 c.c. dimostra la legittimazione alla PAS, purché conferisca al proponente facoltà immediate per le indagini tecniche e gli atti amministrativi. Non ostano né le condizioni sospensive riferite al definitivo né gli obblighi di conservazione del venditore. Il ricorso di primo grado viene tuttavia respinto per un profilo distinto: l'assenza di titolo giuridico sul tratto di suolo privato attraversato dalle opere di connessione. Il Collegio esclude la violazione del divieto di motivazione postuma, ritenendo la copertura del cavidotto un requisito legale vincolato già ricompreso nel diniego comunale. Il contributo confronta tale approdo con i contrasti della giurisprudenza amministrativa di primo grado e di appello.

CITAZIONE UFFICIALE CONSIGLIATA (STANDARD ACCADEMICO AREA 12 — SCIENZE GIURIDICHE & OSCOLA)
B. Taverniti, Fotovoltaico in PAS, preliminare e opere di connessione elettrica, in Metodo Giuridico (ISSN 3103-7305), Anno I, n. 3, 23 novembre 2026, art. 7305, pp. 1–8, DOI: 10.5281/zenodo.24465860, disponibile su https://www.metodogiuridico.it/2026/11/23/fotovoltaico-pas-contratto-preliminare-opere-connessione-consiglio-stato-7126-2026/.

OSCOLA: Bruno Taverniti, 'Fotovoltaico in PAS, preliminare e opere di connessione elettrica' (2026) 1(3) Metodo Giuridico (ISSN 3103-7305) Art 7305, 1–8 <https://www.metodogiuridico.it/2026/11/23/fotovoltaico-pas-contratto-preliminare-opere-connessione-consiglio-stato-7126-2026/> DOI: 10.5281/zenodo.24465860 accessed 23 November 2026.

DOI Persistente:	**10.5281/zenodo.24465860 (https://doi.org/10.5281/zenodo.24465860) — CERN DataCite / Zenodo**
Permalink Canonico:	https://www.metodogiuridico.it/2026/11/23/fotovoltaico-pas-contratto-preliminare-opere-connessione-consiglio-stato-7126-2026/
English Edition:	https://www.metodogiuridico.it/2026/11/23/fotovoltaico-pas-contratto-preliminare-opere-connessione-consiglio-stato-7126-2026/en/
AEA JEL Codes:	K32 (Diritto dell'energia, dell'ambiente e della sicurezza); K23 (Diritto amministrativo e settori regolati)
EuroVoc (UE):	MT 5206 politica dell'ambiente • diritto amministrativo [517]; diritto dell'ambiente [535]; normativa energetica [534]
ECLI Pronunce:	**ECLI:IT:CDS:2026:7126SENT • ECLI:IT:CDS:2023:130SENT • ECLI:IT:CDS:2024:3990SENT**

DIAMOND OPEN ACCESS • LICENZA CC BY-NC-ND 4.0 • ZERO APC
© 2026 Bruno Taverniti. L'Autore conserva integralmente la titolarità dei diritti d'autore senza restrizioni. Distribuito con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale (CC BY-NC-ND 4.0). È consentita l'auto-archiviazione immediata senza embargo della presente versione editoriale (VoR) nei repository istituzionali (IRIS/CINECA, SSRN, OpenAIRE, Zenodo).

VERIFICA ONLINE

Metodo Giuridico
Ius et Ratio • ISSN 3103-7305

NOTA A SENTENZA • DIRITTO AMMINISTRATIVO & AMBIENTE ED ENERGIA

ISSN 3103-7305 • 23 NOVEMBRE 2026

Fotovoltaico in PAS, preliminare e opere di connessione elettrica

Il Consiglio di Stato (sent. n. 7126/2026) ammette il contratto preliminare con poteri istruttori per la PAS, ma conferma il diniego se manca il titolo sui suoli della connessione.

DOSSIER PRONUNCIA

AUTORITÀ
Consiglio di Stato

PROVVEDIMENTO
sentenza decisa il 17 settembre 2026, n. 7126/2026

NORME
D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28, art. 6 • Codice Civile, artt. 1401 e 2932 • D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (c.p.a.), artt. 44, 119 e 136

ESITO
accoglie l'appello nei sensi di cui in motivazione e, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado, spese compensate

JEL: K32, K23 • EuroVoc: 517, 535 • Lettura 12 min

Bruno Taverniti • Avvocato del Foro di Roma — Direttore di Metodo Giuridico ISSN 3103-7305

PRINCIPIO DI DIRITTO / MASSIMA REDAZIONALE

Nel procedimento di PAS fotovoltaica, il contratto preliminare con poteri istruttori immediati prova la disponibilità dell'area, ma la legittimazione cade se manca il titolo giuridico sulle aree delle opere di connessione.

PUNTI CHIAVE DELL'ANALISI

01 Disponibilità negoziale in PAS
Il contratto preliminare con riserva di nomina ex art. 1401 c.c. legittima la PAS se attribuisce poteri istruttori immediati e garantisce l'acquisto coattivo ex art. 2932 c.c.

02 Condizioni sospensive e possesso
Le clausole sospensive riferite al definitivo non privano il proponente della disponibilità procedimentale necessaria nella fase autorizzativa.

03 Opere di connessione su terzi
La legittimazione alla PAS si estende alle aree attraversate dal tracciato di collegamento alla rete elettrica, pena il rigetto dell'intervento.

04 Motivazione in giudizio
L'omessa prova del titolo sui suoli di connessione attiene a un requisito oggettivo vincolato ricompreso nel diniego ed è deducibile senza violare il divieto di motivazione postuma.

ABSTRACT (ITALIANO)

La sentenza n. 7126/2026 del Consiglio di Stato chiarisce i confini della legittimazione nel **fotovoltaico in pas e opere di connessione**. Con la pronuncia in esame, il giudice amministrativo accoglie una nozione funzionale di disponibilità del sito produttivo. Un **contratto preliminare** assistito da dichiarazione di nomina ex art. 1401 c.c. e tutela coattiva ex art. 2932 c.c. dimostra la legittimazione alla PAS, purché conferisca al proponente facoltà immediate per le indagini tecniche e gli atti amministrativi. Non ostano né le condizioni sospensive riferite al definitivo né gli obblighi di conservazione del venditore. Il ricorso di primo grado viene tuttavia respinto per un profilo distinto: l'assenza di titolo giuridico sul tratto di suolo privato attraversato dalle opere di connessione. Il Collegio esclude la violazione del divieto di **motivazione postuma**, ritenendo la copertura del cavidotto un requisito legale vincolato già ricompreso nel diniego comunale. Il contributo confronta tale approdo con i contrasti della giurisprudenza amministrativa di primo grado e di appello.

ABSTRACT (ENGLISH)

Solar Plants under PAS: Preliminary Sale Contracts and Grid Connection Works *– Council of State judgment no. 7126/2026 clarifies standing requirements in the simplified enabling procedure (PAS) for photovoltaic plants and grid connection works. The administrative court adopts a functional notion of site availability: a preliminary sale contract coupled with a third-party nomination under art. 1401 of the Italian Civil Code and specific performance remedies under art. 2932 proves standing for a PAS filing, provided it grants immediate powers for technical surveys and permitting applications. Conditions precedent governing the final conveyance do not impair such immediate powers. Nevertheless, the Council of State reverses the first-instance ruling and dismisses the developer's claim because the applicant failed to prove legal title over a 400-meter third-party strip required for the grid connection cable. Since site availability for connection works constitutes a mandatory statutory prerequisite already encompassed by the municipal refusal, raising this defect in court does not breach the ban on ex post administrative reasoning.*

01. INTRODUZIONE: LA PRONUNCIA DEL CONSIGLIO DI STATO N. 7126/2026

Con la sentenza n. 7126/2026, il Consiglio di Stato[1] traccia una linea netta tra l'area destinata all'impianto e i suoli delle **infrastrutture elettriche**. Nel procedimento di **fotovoltaico in pas e opere di connessione**, il titolo negoziale sul sito produttivo segue criteri sostanziali, ma il tratto di rete su fondi altrui esige una prova rigorosa.

§ 2 La decisione riforma la pronuncia di primo grado e respinge il ricorso delle società proponenti nonostante il superamento della censura principale sul preliminare. Il giudice di appello riconosce l'idoneità del **contratto preliminare con riserva di nomina** e poteri istruttori immediati, ma sanziona l'assenza di **diritti reali o obbligatori** sul primo segmento del cavidotto.

§ 3 L'arresto giurisprudenziale investe direttamente la tenuta istruttoria delle procedure abilitative semplificate e il perimetro della difesa amministrativa in giudizio. La valutazione della **legittimazione procedimentale** impone di distinguere le **facoltà preparatorie** dalla prova documentale dei **titoli di attraversamento esterno**.

02. LA VICENDA, L'APPELLO E LE QUESTIONI PREGIUDIZIALI

2.1 — L'istanza di PAS, il diniego comunale e la riforma del TAR Brescia

§ 4 Il 10 marzo 2025 Solare Verolanuova S.r.l. presentava al Comune di Verolanuova istanza di **procedura abilitativa semplificata** ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 28/2011 per un impianto fotovoltaico da circa 5.000 kWp[1]. Per attestare la disponibilità del terreno, l'istante depositava il contratto preliminare stipulato l'11 agosto 2023 da GPN Renewable S.r.l. e la **dichiarazione di nomina** trascritta il 26 febbraio 2025.

§ 5 Dopo due richieste integrative del 19 e 26 marzo 2025 riscontrate dalla società, il Comune indiceva la **conferenza di servizi** il 16 aprile 2025 e domandava ulteriori chiarimenti il 9 giugno successivo. Con **preavviso di diniego** del 13 giugno 2025 e determina negativa prot. n. 10134 del 30 giugno 2025, l'ente respingeva l'istanza perché il preliminare non trasferiva il **possesso anticipato** e subordinava l'acquisto al verificarsi di **condizioni sospensive** su prelazioni e titoli autorizzativi.

§ 6 Le due società impugnavano il diniego dinanzi al TAR Lombardia, sezione staccata di Brescia. Il tribunale annullava gli atti comunali e dichiarava l'impianto realizzabile per **decorso del termine** stabilito dalla legge. Il Comune proponeva appello articolando due motivi sulla mancata prova della disponibilità dei terreni di sedime e della connessione elettrica.

§ 7 Nelle memorie estive del 2026 le appellate eccepivano l'irregolarità dell'appello scansionato e sottoscritto con firma CAdES, sollecitando comunque una decisione rapida ex art. 119, comma 5, c.p.a. entro la **scadenza contrattuale** del 4 dicembre 2026. L'amministrazione replicava che il cavidotto di oltre due chilometri attraversava per i primi 400 metri **fondi di proprietà altrui**, mentre le imprese qualificavano via Finiletto come **strada vicinale ad uso pubblico**.

2.2 — Firma CAdES, dispensa ex art. 136 c.p.a. ed estromissione delle amministrazioni

§ 8 Sul piano processuale, il Collegio respinge l'eccezione di inammissibilità legata alla **scansione analogica** e alla **firma digitale CAdES** dell'appello. L'art. 136, commi 2 e 2-bis, c.p.a. impone il deposito te-

lematico e la firma digitale, ma la difformità tecnica non annulla l'atto se la provenienza e la difesa restano integre. Piuttosto che ordinare la **rinnovazione dell'atto** ai sensi dell'art. 44, comma 2, c.p.a. – secondo cui *«Se il ricorso contiene irregolarità, il collegio può ordinare che sia rinnovato entro un termine a tal fine fissato»* – i giudici esercitano la **dispensa motivata in udienza**. L'art. 136, comma 2, c.p.a. consente infatti agli organi giudicanti che *«possono dispensare, previo provvedimento motivato, dall'impiego delle modalità di sottoscrizione e di deposito»* in presenza di ragioni eccezionali.

§ 9 La dispensa poggia su tre dati concreti: l'appello è stato ritualmente notificato, le appellate hanno svolto difese complete e l'assegnazione di un termine formale avrebbe differito la decisione oltre la scadenza del 4 dicembre 2026 fissata per l'acquisto del terreno. Il principio di **strumentalità delle forme processuali** impedisce così di trasformare le **specifiche tecniche** del processo telematico in ostacoli autonomi quando il **contraddittorio** si è pienamente realizzato.

§ 10 Il Consiglio di Stato nega invece l'**estromissione dal giudizio** invocata dall'Avvocatura Generale dello Stato per Comando dei Vigili del Fuoco di Brescia, Soprintendenza e Ministero delle Imprese e del Made in Italy. Le amministrazioni erariali avevano ricevuto formale invito alla conferenza di servizi decisoria ex art. 14, comma 2, l. n. 241/1990. Non risultano dunque estranee al giudizio, nonostante il trasferimento delle competenze energetiche al dicastero ambientale dal 2021. Va segnalato un refuso nella ricostruzione motivazionale: la nota della Soprintendenza sulle **indagini archeologiche** viene datata al 16 aprile 2026, slittata di un anno rispetto alla convocazione del 16 aprile 2025.

03. IL PRELIMINARE NEL FOTOVOLTAICO IN PAS E OPERE DI CONNESSIONE

3.1 — Contratto preliminare, riserva di nomina e tutela ex art. 2932 c.c.

§ 11 Il primo motivo di gravame del Comune censura l'idoneità del contratto preliminare a dimostrare la disponibilità del suolo ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 28/2011[1]. Secondo la tesi municipale, la norma esigerebbe la **titolarità di un diritto reale** o il possesso pieno ed attuale del bene. L'ente giudica irrilevante il d.lgs. n. 190/2024 e richiama anche l'art. 5, comma 2-bis, indicato negli atti con il refuso d.lgs. n. 63/2004. Il Consiglio di Stato rigetta la censura e separa nettamente la **disponibilità** dalla **proprietà**.

§ 12 La legge legittima alla PAS sia il proprietario sia chi dispone dell'immobile interessato dall'impianto e dalle relative opere connesse. Solare Verolanuova era subentrata all'originaria promissaria acquirente con dichiarazione trascritta ex art. 1401 c.c.. La disposizione accorda al contraente *«la facoltà di nominare successivamente la persona che deve acquistare i diritti e assumere gli obblighi nascenti dal contratto stesso»*. Non ricorre quindi una mera aspettativa di fatto. L'inadempimento del promittente venditore trova rimedio nell'**esecuzione in forma specifica** ex art. 2932 c.c., mediante *«una sentenza che produca gli effetti del contratto non concluso»*.

§ 13 Come già osservato da chi scrive esaminando i profili risolutori del preliminare[D1] (Risoluzione del preliminare e caparra confirmatoria: recesso e danno), l'accordo preparatorio genera un **vincolo giuridico immediato** orientato al trasferimento definitivo. Sotto il profilo amministrativo, il giudice d'appello richiede che tale contratto attribuisca fin da subito al proponente le facoltà pratiche occorrenti per l'istruttoria tecnica: accesso al fondo, **indagini sul sottosuolo** e legittimazione a interloquire con gli enti

competenti. Il **pieno possesso esecutivo** per costruire i moduli fotovoltaici diverrà invece necessario soltanto al momento di avvio dei lavori.

§ 14 Non scalfiscono tale esito né la clausola che vincola il promittente venditore a non alterare lo stato dei luoghi, né le condizioni sospensive pattuite tra le parti. Gli **obblighi di conservazione** e non interferenza del proprietario rafforzano la posizione operativa del promissario durante l'istruttoria amministrativa. Come rilevato da Federico Palumbo nello studio sulle patologie condizionali[D2] (Contratto preliminare e condizione risolutiva negativa), l'evento condizionante può incidere sul trasferimento definitivo lasciando subito efficaci le **pattuizioni strumentali**. Nel caso di specie, il termine sospensivo sul definitivo non bloccava l'accesso tecnico al fondo né la presentazione della PAS.

§ 15 La lettura accolta dal Consiglio di Stato segna una netta distanza dall'orientamento restrittivo seguito da parte della giurisprudenza amministrativa di primo grado. Il TAR Lazio – Roma, con la sentenza n. 1963/2025[2], nega che il contratto preliminare possa dimostrare la disponibilità dell'area in PAS. Da tale accordo nasce infatti un **mero diritto di credito** alla stipula del definitivo e non un diritto reale o personale di godimento. Inoltre il tribunale romano censura espressamente l'assenza di **effetti anticipati** e la presenza di una condizione sospensiva. Lungo la stessa linea rigorista, il TAR Puglia – Bari n. 349/2025[3] esige preventivamente un **titolo idoneo ai diritti reali** sul sito e nega l'obbligo di provvedere in carenza della proprietà.

3.2 — Opere di connessione, atti vincolati e limiti alla motivazione postuma

§ 16 Se il preliminare supera il vaglio per il campo fotovoltaico, il secondo motivo di appello capovolge la decisione del TAR sul versante del cavidotto. Il progetto prevedeva un **tracciato di connessione** lungo circa due chilometri verso la nuova cabina elettrica, con i primi 400 metri su fondi di terzi. Su tale porzione iniziale le società non avevano provato **diritti di passaggio**, costituzione di servitù o istanze ablative. La lacuna travolge l'intero procedimento di fotovoltaico in pas e opere di connessione.

§ 17 L'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 28/2011 impone al dichiarante la disponibilità sia sugli immobili dell'impianto sia sulle opere connesse. La disposizione replica il criterio di **corrispondenza tra titolo e intervento** sancito dall'art. 11 del d.P.R. n. 380/2001. Sul punto si consolida l'indirizzo tracciato dal Consiglio di Stato n. 130/2023[4], per cui la **disponibilità preventiva** delle opere di connessione deve preesistere alla PAS e non può essere rinviata a un successivo esproprio.

§ 18 Il TAR Brescia aveva respinto l'eccezione comunale qualificandola come **motivazione postuma inammissibile** rispetto al paradigma della SCIA ex art. 19 l. n. 241/1990. Entro il **termine decadenziale**, l'amministrazione *«adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa»*, come ribadito dal Consiglio di Stato n. 3990/2024[5]. Il giudice d'appello ribalta tuttavia l'approccio del primo grado sotto un duplice profilo. Il diniego del 30 giugno 2025 menzionava già in oggetto le opere di connessione e richiamava la clausola contrattuale sul relativo titolo autorizzativo. Inoltre, la copertura del tracciato integra un **requisito oggettivo e vincolato** ex art. 21-octies l. n. 241/1990. In simili ipotesi l'ente può effettuare una **precisazione in giudizio** degli estremi risultanti dagli atti, secondo il criterio accolto dal Consiglio di Stato n. 2151/2025[6].

§ 19 Il confronto con il precedente del Consiglio di Stato n. 5785/2026[7] evidenzia quanto sia sottile la linea di confine sulla motivazione postuma. In quella controversia su una PAS fotovoltaica con **cavidotto**

interrato lungo la strada provinciale, l'ente aveva omesso di contestare la disponibilità del terreno nell'atto negativo impugnato. La successiva eccezione processuale venne perciò respinta perché tardiva. Al contempo, il silenzio serbato in conferenza di servizi semplificata ex art. 14-bis l. n. 241/1990 determinò l'**assenso implicito** per cui le mancate determinazioni *«equivalgono ad assenso senza condizioni»*. A Verolanuova, invece, la menzione delle connessioni già nell'atto comunale del giugno 2025 salva la difesa del Comune.

SENTENZA / AUTORITÀ	ORIENTAMENTO	PRINCIPIO IN SINTESI
Consiglio di Stato, n. 7126/2026	In commento	Il preliminare con poteri istruttori immediati prova la disponibilità sull'impianto, ma l'assenza di titolo sul tratto di connessione su terzi legittima il diniego.
Consiglio di Stato, n. 5785/2026	Distinguishing	Se il diniego tace sulla disponibilità delle aree, l'eccezione svolta in giudizio integra una motivazione postuma inammissibile; in conferenza opera l'assenso implicito ex art. 14-bis l. 241/1990.
Consiglio di Stato, n. 3990/2024	Favorevole (SCIA)	La PAS appartiene al modello della SCIA ex art. 19 l. 241/1990; decorso il termine di trenta giorni per il controllo della disponibilità, residua la sola autotutela atipica.
Consiglio di Stato, n. 130/2023	Restrittivo	La disponibilità preventiva abbraccia impianto e opere connesse e non può essere sostituita da un futuro esproprio o da un preliminare scaduto con affitto ancora pendente.
TAR Lazio – Roma, n. 1963/2025	Difforme	Il contratto preliminare attribuisce solo un diritto di credito alla stipula del definitivo ed è inidoneo per la PAS, specie se privo di effetti anticipati e condizionato sospensivamente.
TAR Marche – Ancona, n. 156/2025	Doppio binario	Sulle aree idonee ex d.lgs. 199/2021 è legittimo separare il titolo semplificato per l'impianto dall'autorizzazione regionale espropriativa per la linea elettrica esterna.

§ 20 Sul piano probatorio, le difese delle società appellate relative alla qualificazione di via Finiletto come strada vicinale ad uso pubblico non sono risultate sufficienti a colmare il vuoto documentale. La motivazione evidenzia infatti che non era stato offerto alcun **riscontro probatorio decisivo** circa la disponibilità giuridica dei primi 400 metri di connessione. Il Collegio lascia comunque aperta la possibilità di **riavviare il procedimento** qualora vengano acquisiti i titoli mancanti.

> ***Il titolo negoziale preparatorio regge la fase istruttoria dell'impianto solo se l'intero tracciato di collegamento alla rete elettrica risulta giuridicamente presidiato fin dall'origine.***

3.3 — Come provare la disponibilità delle aree di connessione nella PAS

§ 21 Per provare la disponibilità delle aree di connessione nella PAS, il proponente deve depositare fin dalla dichiarazione iniziale un **titolo negoziale o pubblicistico** valido sull'intero tracciato del cavidotto. **Servitù di passaggio**, concessioni su strade pubbliche e preliminari con facoltà istruttorie devono coprire anche i tratti su fondi di terzi.

§ 22 Il confronto con il TAR Marche – Ancona n. 156/2025[8] mostra però quando sia lecito scindere i titoli tra sito e rete elettrica. Sugli impianti collocati in **aree idonee** ai sensi degli artt. 20, comma 8, e 22-

bis del d.lgs. n. 199/2021, come una cava cessata, il regime di **edilizia libera** legittima un **doppio binario autorizzativo**. Resta così percorribile la separata istanza regionale ex art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 per espropriare le superfici esterne della linea di connessione. Fuori da tale ambito agevolato, il procedimento ordinario di PAS conserva l'obbligo di **copertura integrale** fin dall'origine.

04. RILIEVI CRITICI, DISTINGUISHING E RICADUTE OPERATIVE

§ 23 Un primo rilievo critico investe la qualificazione dell'atto comunale del 30 giugno 2025 adottato dal Comune di Verolanuova. Il Consiglio di Stato[1] inquadra la determina come **diniego conclusivo** di conferenza di servizi anziché come provvedimento tardivo in **autotutela atipica**. Resta così superata la statuizione del TAR Brescia sullo spirare del termine legale dall'istanza del 10 marzo 2025. L'impostazione accolta dal Collegio si discosta tuttavia dal modello della SCIA delineato dal Consiglio di Stato n. 3990/2024[5]. Se la conferenza consente all'ente di contestare i requisiti di legittimazione oltre i trenta giorni senza attivare l'art. 19, comma 4, l. n. 241/1990, la certezza sui **tempi della liberalizzazione** si attenua.

§ 24 Una seconda tensione sistematica emerge sul perimetro della motivazione postuma rispetto al precedente n. 5785/2026[7]. Nel caso dell'agglomerato industriale di Melfi l'ente non aveva eccepito la carenza di titolo nel diniego iniziale e subì quindi la **preclusione processuale**. A Verolanuova, invece, il solo richiamo alle opere di connessione contenuto nell'intestazione del provvedimento e nella **clausola contrattuale** legittima la difesa comunale sui primi 400 metri del cavidotto. La soluzione valorizza la natura vincolata del presupposto soggettivo, ma espone l'operatore a censure di dettaglio sviluppate soltanto nella fase contenziosa.

§ 25 Sul fronte contrattuale si consolida un netto *distinguishing* operativo. Il preliminare regge la legittimazione alla PAS solo quando attribuisce facoltà immediate di accesso, rilievo geologico e impulso amministrativo. Al contrario, l'accordo resta inidoneo ove differisca ogni effetto al contratto definitivo, come affermato dal TAR Lazio – Roma n. 1963/2025[2]. Parimenti fallisce la prova se il titolo risulta già scaduto o paralizzato da **locazioni agrarie** ancora vigenti, come verificato dal Consiglio di Stato n. 130/2023[4].

§ 26 Per i difensori e gli operatori del settore energetico, l'**onere istruttorio** si sdoppia fin dal deposito della dichiarazione asseverata. Sul sito dell'impianto basta documentare un preliminare con riserva di nomina e poteri istruttori anticipati. Sul cavidotto occorre invece produrre **titoli opponibili** sui fondi privati altrui e sui tratti stradali, così da evitare contestazioni vincolate ex art. 21-octies l. n. 241/1990 in sede giurisdizionale.

PRESIDI CONTRATTUALI E PROBATORI NELLA PAS FOTOVOLTAICA

Il preliminare di acquisto legittima la PAS soltanto se accompagna la tutela specifica ex art. 2932 c.c. con facoltà immediate di accesso tecnico e presentazione delle istanze. Analoga copertura documentale deve assistere fin dall'origine ogni metro del tracciato di connessione su suoli terzi.

05. CONCLUSIONI

§ 27 La sentenza n. 7126/2026 del Consiglio di Stato[1] fissa un **equilibrio a due velocità** per il fotovoltaico in pas e opere di connessione. Sul terreno destinato alla centrale, il contratto preliminare assistito da riserva di nomina ex art. 1401 c.c., tutela specifica ex art. 2932 c.c. e **poteri istruttori immediati** dimostra una disponibilità idonea ad avviare la procedura semplificata. Sul tracciato della linea di collegamento alla rete elettrica, invece, la mancanza di diritti opponibili sui fondi altrui determina l'insuperabile rigetto del ricorso.

§ 28 Anche le soluzioni adottate sul piano processuale riflettono questo doppio baricentro. Da un lato, il Collegio privilegia l'**effettività del contraddittorio** dispensando l'ente dalla regolarizzazione della firma CAdES ai sensi dell'art. 136, comma 2, c.p.a. Dall'altro lato, qualifica la disponibilità delle opere connesse come requisito legale vincolato già compreso nel diniego, consentendo all'amministrazione di precisarne le lacune probatorie nel giudizio di impugnazione.

§ 29 La pronuncia lascia espressamente aperta la facoltà di riavviare un nuovo procedimento abilitativo una volta acquisiti i titoli mancanti. Per gli operatori del settore, l'insegnamento operativo è lineare: la flessibilità contrattuale ammessa per il sito produttivo non compensa l'assenza di **titoli lungo il cavidotto** esterno.

REPERTORIO DELLE FONTI

Apparato delle Fonti e Autorità Citate

I. FONTI NORMATIVE

D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28, art. 6 – Procedura abilitativa semplificata (PAS) per impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Codice Civile, artt. 1401 e 2932 – Riserva di nomina del contraente ed esecuzione specifica dell'obbligo di contrarre.

D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (c.p.a.), artt. 44, 119 e 136 – Regolarizzazione del ricorso, rito abbreviato e dispensa dalle forme telematiche.

Legge 7 agosto 1990, n. 241, artt. 14, 14-bis, 19 e 21-octies – Conferenza di servizi, assenso implicito, SCIA e atti vincolati.

D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12 e D.Lgs. 8 novembre 2021, n. 199, artt. 20 e 22-bis – Autorizzazione unica, aree idonee ed edilizia libera per impianti fotovoltaici.

D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 11 – Legittimazione soggettiva al rilascio dei titoli abilitativi edilizi.

II. GIURISPRUDENZA CITATA

[1] **Consiglio di Stato, sentenza decisa il 17 settembre 2026, n. 7126/2026** Ammette il preliminare con riserva di nomina ex art. 1401 c.c., tutela ex art. 2932 c.c. e poteri istruttori immediati per la PAS, ma conferma il diniego per mancata prova del titolo sui 400 metri di connessione su terzi. ESITO: accoglie l'appello nei sensi di cui in motivazione e, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado, spese compensate. PUNTO: §§ 10–15.

[2] **TAR Lazio** Roma, sentenza decisa il 15 gennaio 2025, n. 1963/2025 – Esclude che il contratto preliminare comprovi la disponibilità dell'area in PAS perché fonte di un mero diritto di credito alla stipula del definitivo, valorizzando in senso negativo l'assenza di effetti anticipati e la condizione sospensiva. ESITO: rigetta il ricorso nel merito con condanna alle spese. PUNTO: §§ 4–5.1.

[3] **TAR Puglia** Bari, sentenza decisa il 27 novembre 2024, n. 349/2025 – Esige preventivamente la proprietà o un titolo idoneo all'esercizio dei diritti reali sul sito e sulle opere connesse quale condizione legale di efficacia della PAS, escludendo l'obbligo di provvedere in carenza di legittimazione. ESITO: dichiara inammissibile il ricorso, spese compensate. PUNTO: §§ 17–26.

[4] **Consiglio di Stato, sentenza 4 gennaio 2023, n. 130/2023** Qualifica la PAS nel modello della SCIA ex art. 19 l. n. 241/1990 ed esige la disponibilità preventiva di impianto e opere connesse, escludendo la sanabilità mediante esproprio successivo o preliminare decaduto. ESITO: respinge l'appello e conferma la sentenza impugnata con diversa motivazione, condannando l'appellante alle spese. PUNTO: §§ 6–12.

[5] **Consiglio di Stato, sentenza 2 maggio 2024, n. 3990/2024** Ribadisce che la PAS costituisce atto privato ascrivibile alla SCIA e impone al Comune di verificare le condizioni di legittimazione entro trenta giorni, residuando oltre tale termine il solo potere di autotutela atipica. ESITO: rigetta l'appello e condanna l'appellante alle spese di lite. PUNTO: Fatto e diritto, primo motivo di appello.

[6] **Consiglio di Stato, sentenza decisa il 6 marzo 2025, n. 2151/2025** Attenua il divieto di motivazione postuma sugli atti vincolati ai sensi dell'art. 21-octies l. n. 241/1990 quando l'ente precisi in giudizio circostanze conosciute o accessibili senza ledere la difesa del ricorrente. ESITO: respinge l'appello e conferma la sentenza appellata, spese compensate. PUNTO: Diritto, primo motivo.

[7] **Consiglio di Stato, sentenza decisa il 23 aprile 2026, n. 5785/2026** Dichiara inammissibile la contestazione giudiziale della disponibilità dell'area ove assente dal diniego iniziale e afferma l'operatività dell'assenso implicito ex art. 14-bis l. n. 241/1990 in sede di conferenza di servizi PAS. ESITO: respinge l'appello, spese compensate. PUNTO: §§ 14.1–16.1.

[8] **TAR Marche** Ancona, sentenza decisa il 26 febbraio 2025, n. 156/2025 – Legittima il doppio binario procedimentale per impianti fotovoltaici in aree idonee ex artt. 20, comma 8, e 22-bis d.lgs. n. 199/2021, consentendo di separare il titolo semplificato del sito dalla procedura autorizzativa regionale per le opere di connessione esterne. ESITO: dichiara improcedibile il ricorso introduttivo, accoglie i motivi aggiunti e annulla l'atto impugnato, ordinando la conclusione del procedimento e condannando l'amministrazione alle spese. PUNTO: Fatto e diritto, secondo, terzo e quarto motivo aggiunto.

III. DOTTRINA RICHIAMATA

[D1] Metodo Giuridico, Bruno Taverniti, Risoluzione del preliminare e caparra confirmatoria: recesso e danno . Analisi del vincolo obbligatorio nascente dal contratto preliminare e dei rimedi esperibili in caso di inadempimento o risoluzione.

[D2] Metodo Giuridico, Federico Palumbo, Contratto preliminare e condizione risolutiva negativa . Esame della scomposizione funzionale tra effetti preparatori immediati e condizioni apposte al contratto definitivo.

BT

Bruno Taverniti Avvocato del Foro di Roma — Direttore di Metodo Giuridico

Si occupa di diritto civile e diritto amministrativo. I suoi contributi privilegiano un taglio tecnico e diretto, centrato sul dato giurisprudenziale.