



Diritto Amministrativo

Centro di Eccellenza di Diritto Amministrativo
(CEDA)

La definizione di “cava” ai fini della qualificazione delle aree idonee all’installazione di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile

La definizione di “cava” ai fini della qualificazione delle aree idonee all’installazione di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile

Nota a T.a.r. Puglia, sez. II, 19 maggio 2025, n. 701

Claudio Di Stefano – Associate, Deloitte Legal

1. Introduzione

La seconda sezione del T.a.r. Puglia, con la sentenza in commento del 19 maggio 2025, n. 701, si è pronunciata sulla definizione di **cava** ai fini della qualificazione di **area idonea** all’installazione di impianti di produzione da fonti di energia rinnovabile (fer) di cui all’art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021, stabilendo che, ove non espressamente previsto, le cave dismesse o abbandonate non possono essere prese in considerazione per l’individuazione di dette aree.

La vicenda trae origine dalla richiesta presentata da un operatore privato di realizzare un **impianto fotovoltaico** presso un’area agricola racchiusa in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da una cava dismessa e non censita dai competenti uffici amministrativi.

All'esito dell'istruttoria, l'amministrazione comunale ha concluso negativamente la **procedura abilitativa semplificata (pas)**, di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 28/2011 (ora disciplinata dall'art. 8 del d.lgs. n. 190/2024), attivata per la realizzazione del predetto impianto fotovoltaico.

Avverso il provvedimento, è insorto l'operatore economico dinanzi al T.a.r., il quale, con la sentenza in commento, ha rigettato il ricorso, chiarendo – per quanto di interesse – la definizione di cava ai fini della qualificazione delle aree idonee all'installazione di impianti fotovoltaici.

2. Contesto normativo

L'art. 6 del d.lgs. n. 28/2011, prima, e l'art. 8 del d.lgs. n. 190/2024, poi, dispongono l'applicabilità della pas agli interventi di realizzazione di nuovi impianti fer nelle aree classificate idonee ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021.

Nello specifico, il citato art. 20 individua una disciplina ordinaria e una disciplina transitoria ai fini dell'individuazione delle aree idonee.

La disciplina ordinaria, ai sensi del comma 1, rinvia ad uno o più decreti del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica **(Mase)** per la definizione di principi e criteri omogenei per l'individuazione, da parte di ciascuna regione, delle superfici e delle aree idonee all'installazione di impianti fer all'interno del proprio territorio. Tale decreto è stato adottato dal Mase in data 21 giugno 2024, senonché alcune sue disposizioni (*i.e.* art. 7, commi 2 e 3) sono state annullate dal giudice amministrativo¹ il quale ha imposto peraltro all'amministrazione l'obbligo di rieditare i criteri per l'individuazione delle aree idonee.

Nelle more dell'adozione, da parte di ciascuna regione, della propria disciplina specifica per l'individuazione di dette aree idonee, trova quindi applicazione la disciplina transitoria, disposta dall'art. 20, comma 8. Detto comma fornisce, infatti, un catalogo di aree e superfici considerate idonee, nelle quali è possibile realizzare impianti fer.

Per quanto d'interesse, l'art. 20, comma 8, lett. c-ter) n. 1 del d.lgs. n. 199/2021 considera aree idonee all'installazione di impianti fotovoltaici, in assenza di vincoli a tutela di beni culturali, "le aree classificate agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale, nonché le cave e le miniere".

Si precisa che tale casistica di idoneità dell'area è stata ad oggi esclusa per gli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in virtù di quanto previsto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024 (il c.d. "**decreto agricoltura**"), mentre rimane in essere per gli impianti di produzione di biometano e, secondo interpretazione maggioritaria, per impianti fotovoltaici senza moduli collocati a terra.

3. La sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia

Nella vicenda in esame, l'operatore ha presentato istanza di pas per la realizzazione di un impianto fotovoltaico, dichiarando l'area oggetto di intervento idonea ai sensi dell'art. 20, comma 8, lett. *c-ter*) n. 1 di cui sopra, poiché racchiusa in un perimetro di 300 metri da una cava.

L'operatore ha depositato la pas prima dell'entrata in vigore del decreto agricoltura, ragion per cui l'art. 20, comma 8, lett. *c-ter*) n. 1 risultava ancora applicabile alla realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in area agricola.

Ciononostante, l'amministrazione comunale ha adottato un provvedimento di diniego, evidenziando come la cava indicata dall'operatore nell'istanza fosse in realtà una cava ormai dismessa da decenni e non censita nel catasto delle cave regionali.

Il giudice amministrativo, nella pronuncia in commento, ha posto alla base del proprio convincimento i seguenti elementi: (a) l'assoluta mancanza di qualsiasi certificazione pubblica e/o censimento idonei alla qualificazione attuale o pregressa di cava, (b) la descrizione del sito quale cava dismessa, (c) lo stato dei luoghi non assimilabile ad una cava in senso proprio.

Alla luce di quanto sopra, il T.a.r. si è pronunciato sulla definizione di cava, e in linea con la tesi sostenuta dall'amministrazione comunale, ha affermato che per l'individuazione dell'ambito applicativo dell'art. 20, comma 8, lett. c-ter) n. 1, il riferimento a "cave" non possa estendersi sino a ricomprendere anche il caso di una (presunta e pregressa) cava ad oggi dismessa e non censita dai competenti uffici amministrativi.

Per di più, a sostegno dell'interpretazione sopra fornita, nella medesima pronuncia il giudice amministrativo ha evidenziato come l'art. 20, comma 8, lettera c) faccia espresso riferimento alle "cave e miniere cessate, non recuperate o abbandonate", mentre la citata lettera c-ter) richiami le sole "cave", senza ulteriori specificazioni, a dimostrazione della volontà del legislatore di ampliare la fattispecie solo in via esplicita. In definitiva, secondo il T.a.r., la definizione giuridica di cava ai fini dell'individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti fotovoltaici deve riferirsi ad un'attività estrattiva in atto o comunque coeva, rilevando la cava dismessa o abbandonata solamente ove espressamente previsto.

In conclusione, ad avviso del T.a.r., è ammissibile l'avvalimento per il requisito del fatturato specifico in cui venga messo a disposizione il **complessivo apparato esperienziale** su attività già svolta, senza una indicazione puntuale delle effettive risorse che verranno messe a disposizione dell'ausiliata ai fini della futura esecuzione del contratto.

D'altronde, l'interesse della stazione appaltante sarebbe solo quello di verificare che l'esperienza sia stata effettivamente maturata e non anche la concreta disponibilità di mezzi e personale.

5. Conclusioni

Tale orientamento interpretativo potrà assumere rilevanza nelle normative regionali di individuazione delle aree idonee, ove potrebbe essere precisato che l'idoneità dell'area di cui all'art. 20, comma 8, lett. *c-ter* n. 1) presupponga che le cave siano operative o censite al competente catasto.

Si rappresenta al riguardo che alcune leggi regionali di identificazione delle aree idonee, quali l.r. Abruzzo n. 8/2025 e l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 2/2025, hanno già previsto l'idoneità delle aree di cui all'art. 20, comma 8, lett. *c-ter*) n. 1 per gli impianti di produzione di biometano, facendo rilevare l'elemento della distanza dalle cave, prevedendo l'idoneità di aree site a "non più di 500 metri da aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale, comprese i siti di interesse nazionale, nonché le cave e le miniere".

6. Note

¹. Cfr. T.a.r. Lazio, sez. III, del 13 maggio 2025, n. 9155

Autore

Claudio Di Stefano



Associate | Public and Administrative Law

Email: cdistefano@deloitte.it

Comitato Scientifico

Francesco Paolo Bello

Partner | Public and
Administrative Law

Email fbello@deloitte.it

Prof. Piergiuseppe Otranto

Senior Of Counsel | Public
and Administrative Law

Email potranto@deloitte.it

Andrea Bergamino

Managing associate | Port, Shipping
& transport

Email abergamino@deloitte.it

Andrea Carafa

Senior associate | Public and
Administrative Law

Email acarafa@deloitte.it

Mattia Mescieri

Senior associate | Public and
Administrative Law

Email mmescieri@deloitte.it

Sebastiano Santarelli

Senior associate | Public and
Administrative Law

Email sesantarelli@deloitte.it

Prof. Giacomo Gargano

Partner | Public and
Administrative Law

Email ggargano@deloitte.it

Luca Amicarelli

Of Counsel | Public and
Administrative Law

Email lamicarelli@deloitte.it

Emanuele Bottazzi

Managing associate | Public and
Administrative Law

Email ebottazzi@deloitte.it

Danilo De Benedittis

Senior associate | Public and
Administrative Law

Email ddebenedittis@deloitte.it

Elena Mitzman

Senior associate | Public and
Administrative Law

Email emitzman@deloitte.it

Andrea Antonio Talivo

Managing associate | Public
and Administrative Law

Email atalivo@deloitte.it

Deloitte.

Legal

Il nome Deloitte si riferisce a una o più delle seguenti entità: Deloitte Touche Tohmatsu Limited, società a responsabilità limitata di diritto inglese ("DTTL"), le member firm aderenti al suo network e le entità a esse correlate. DTTL (denominata anche "Deloitte Global") e ciascuna delle sue member firm sono entità giuridicamente separate e reciprocamente indipendenti. DTTL non fornisce servizi ai clienti. Si invita a leggere l'informativa completa relativa alla descrizione della struttura legale di Deloitte Touche Tohmatsu Limited e delle sue member firm all'indirizzo www.deloitte.com/about.

Deloitte Legal individua le entità del network Deloitte che forniscono consulenza legale professionale. In Italia, tale entità è denominata Deloitte Legal - Società tra Avvocati a Responsabilità Limitata.

La presente comunicazione contiene unicamente informazioni a carattere generale che possono non essere necessariamente esaurienti, complete, precise o aggiornate. Nulla di quanto contenuto nella presente comunicazione deve essere considerato esaustivo né alla stregua di una consulenza professionale o legale. A tale proposito Vi invitiamo a contattarci per gli approfondimenti del caso prima di intraprendere qualsiasi iniziativa suscettibile di incidere sui risultati aziendali. È espressamente esclusa qualsivoglia responsabilità in capo a Deloitte Touche Tohmatsu Limited, alle sue member firm o alle entità ad esse a qualsivoglia titolo correlate, compreso Deloitte Legal - Società tra Avvocati a Responsabilità Limitata, per i danni derivanti a terzi dall'aver, o meno, agito sulla base dei contenuti della presente comunicazione, ovvero dall'aver su essi fatto a qualsiasi titolo affidamento.