

Progetto per la costruzione, la gestione e l'esercizio di un impianto fotovoltaico di circa 40MWp

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I *quater* 6 aprile 2021, n. 4025 - Tomassetti, pres. f.f.; Gizzi, est. - Stn 1 S.r.l. (avv.ti Grandinetti, Di Todaro, Majori) c. Presidenza del Consiglio dei ministri ed a. (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Progetto per la costruzione, la gestione e l'esercizio di un impianto fotovoltaico di circa 40MWp - Autorizzazione - Silenzio-assenso.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso ritualmente notificato, STN 1 Srl impugnava, chiedendone l'annullamento, l'atto di opposizione di ottobre 2019 avverso la determinazione conclusiva della conferenza di servizi ex art. 27 bis, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 del 31.7.2019, con cui la Regione Lazio aveva autorizzato il progetto n. 55 del 2018 da ella presentato per la costruzione di un impianto fotovoltaico nel Comune di Aprilia, e l'apertura del procedimento ex art. 14 quinquies della legge n. 241 del 1990 da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri. La ricorrente chiedeva, altresì, l'accertamento della formazione del silenzio assenso sulla determinazione conclusiva di cui si è detto.

1.1. La società ricorrente deduceva che:

- nel marzo 2018, avviava presso la Regione Lazio il procedimento ex art. 27 bis del d.lgs. n. 152 del 2016 per la costruzione e l'esercizio di un impianto fotovoltaico di circa 40 MWp, da costruire ed esercire in località denominata "Scalette", nel Comune di Aprilia, che veniva iscritto nel registro regionale con il n. 55/2018;
- nel corso del procedimento amministrativo, la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le province di Frosinone, Latina e Rieti presso il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo – Direzione Generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio depositava la nota n. 2515-P del 25.2.2019 – a cui la ricorrente controdeduceva con nota del 2. 4.2019 – con cui esprimeva il proprio parere negativo alla realizzazione dell'opera, in quanto essa non sarebbe stata conforme al Piano Territoriale Paesistico Regionale della Regione Lazio e, comunque, non compatibile con il «contesto di riferimento»;
- la Regione Lazio, con nota n. 318666 del 24.4.2019, adottata ai sensi dell'art. 27 bis, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, indicava la conferenza di servizi in modalità sincrona per l'esame del progetto della ricorrente;
- la Soprintendenza, con nota n. 5824-P del 30.4.2019, annunciava la propria «indisponibilità ad essere presente alla conferenza di cui in oggetto» e ribadiva il parere negativo già precedentemente espresso nel corso della precedente fase procedimentale;
- all'esito dell'ultima riunione della conferenza di servizi, tenutasi il 31.7.2019, la Regione Lazio riteneva superabile il dissenso della Soprintendenza ed esprimeva «un giudizio positivo, con prescrizioni, alla realizzazione e all'esercizio dell'intervento in esame» e contestualmente autorizzava detto intervento;
- la determinazione motivata di conclusione della conferenza veniva comunicata a tutti gli Enti e le Amministrazioni interessate, inclusa la Soprintendenza, in data 5.8.2019;
- tuttavia, il 6.3.2020, durante un incontro presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la ricorrente apprendeva che: nell'ottobre 2019, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo aveva presentato opposizione ex art. 14-quinquies della legge n. 241 del 1990 avverso la determinazione motivata di conclusione della Conferenza di Servizi del 31.7.2019; la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva convocato presso di sé le Amministrazioni che avevano precedentemente partecipato alla conferenza di servizi; il P.A.U.R. del 31.7.2019 dovrebbe intendersi sospeso ex lege, in base al disposto dell'art. 14 quinquies, comma 3, della legge n. 241 del 1990.

1.2. Avverso questi atti insorgeva la ricorrente, deducendo violazione degli artt. 14 ter, 14quater e 14 quinquies della legge n. 241 del 1990, nonché dell'art. 97 Cost.; incompetenza e carenza di potere in concreto a provvedere; eccesso di potere per difetto di presupposto, manifesta illogicità e difetto assoluto di motivazione. In particolare, l'atto di opposizione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo sarebbe affetto da radicale illegittimità in quanto tardivo, essendo stato presentato oltre i termini consentiti dall'art. 14 quinquies della legge n. 241 del 1990 e, quindi, in palese carenza di potere in concreto in capo alla Sovrintendenza o perlomeno in sua incompetenza. Ed infatti, l'ultima riunione della predetta conferenza di servizi si è tenuta il 31.7.2019 e, in questa data, è stata adottata la determinazione motivata di conclusione, mentre l'opposizione ex art. 14 quinquies citato è stata proposta solo nell'ottobre 2019 e, pertanto, ben oltre il termine di 10 giorni dalla sua comunicazione, che ha natura perentoria.

L'opposizione, inoltre, non sarebbe tempestiva neppure volendo prendere a riferimento, come dies a quo, la data in cui la determinazione motivata di conclusione della conferenza è stata comunicata all'amministrazione dissenziente, in quanto



il rappresentante del MIBACT ha sottoscritto il verbale dell'ultima riunione del 31.07.2019, ma comunque la determinazione conclusiva è stata comunicata dalla Regione Lazio il 5.8.2019.

In via subordinata, la ricorrente deduceva altresì l'illegittimità, sia propria sia derivata, del procedimento di opposizione ex art. 14 quinquies della legge n. 241 del 1990 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. In particolare, lamentava la violazione dell'art. 14 quinquies della legge n. 241 del 1990, nonché dell'art. 97 Cost.; eccesso di potere per difetto di presupposto, manifesta illogicità e difetto assoluto di motivazione; incompetenza e carenza di potere in concreto a provvedere.

Nella fattispecie in esame, la Presidenza del Consiglio dei Ministri avrebbe ammesso di non essersi avveduta della presentazione dell'opposizione per circa quattro mesi e di avere, quindi, indetto la riunione con le Amministrazioni, che avevano partecipato alla conferenza di servizi, soltanto nel febbraio 2020, ancorché l'opposizione risalisse appunto ad ottobre 2019. Ne conseguirebbe la palese violazione dell'art. 14 quinquies citato, atteso che esso dispone che la Presidenza indica la riunione «per una data non posteriore al quindicesimo successivo alla ricezione dell'opposizione».

In via ulteriormente subordinata, la società ricorrente deduceva l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 quinquies della legge n. 241 del 1990 per violazione degli artt. 2, 3, 24, 41, 97, 103, 111, 113 Cost., nonché dell'art. 6 CEDU, quale norma interposta, per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., violazione del principio del legittimo affidamento, nonché dei canoni di ragionevolezza, proporzionalità, non discriminazione, imparzialità, efficacia e buon andamento della p.a.

2. Con ricorso per motivi aggiunti, la STN 1 Srl impugnava, chiedendone l'annullamento, i seguenti atti: la nota n. DICA 0008187 P-4.8.2.8 del 06.04.2020 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretariato Generale – Dipartimento per il coordinamento amministrativo – Ufficio per la Concertazione Amministrativa e il Monitoraggio; tutti gli atti e i documenti allegati alla predetta nota, ossia l'atto di opposizione ex art. 14 quinquies, comma 1, della legge n. 241 del 1990 del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo n. 0027219 del 10.10.2019, la nota n. 13649-P del 07.10.2019 della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le province di Frosinone, Latina e Rieti presso la Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, recante «Richiesta attivazione procedimento di opposizione» e gli atti ad essa allegati, la nota n. DICA 0002852 P-4.8.2.8 del 17.2.2020 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretariato Generale – Dipartimento per il coordinamento amministrativo – Ufficio per la Concertazione Amministrativa e il Monitoraggio, recante «Convocazione riunione di coordinamento 24 febbraio 2020, ore 11», la nota del Comune di Ardea del 24.2.2020 n. DICA 3932-A-28/02/2020-4.8.2.8, la nota del Comune di Aprilia del 2.3.2020, prot. DICA 0004014 A-4.8.2.8 e gli atti ad essa allegati, la nota n. DICA 0004305 P-4.8.2.8 del 3. 3.2020 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretariato Generale – Dipartimento per il coordinamento amministrativo – Ufficio per la Concertazione Amministrativa e il Monitoraggio, recante il resoconto della riunione tenutasi presso detto Dipartimento per il coordinamento amministrativo in data 24.2.2020, la nota del Comune di Aprilia n. 0027683/2020 del 16.3.2020, recante «Riscontro nota DICA prot. n. 4305 del 03/03/2020». La ricorrente chiedeva, altresì, l'accertamento della formazione del silenzio assenso sulla determinazione conclusiva della conferenza di servizi per cui è causa.

2.1. La ricorrente premetteva che, dalla documentazione acquisita a seguito di accesso, risultava confermato che l'opposizione avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi del 31.7.2019, sebbene sia datata 10.10.2019, risulta protocollata in arrivo alla Presidenza del Consiglio in data 14.2.2020 (prot. n. DICA-0002729-A-14/02/2020- 4.8.2.8). Ne consegue che questo atto di opposizione è affetto da radicale illegittimità in quanto tardivo, essendo stato presentato oltre i termini consentiti dal cit. art. 14 quinquies della legge n. 241 del 1990 e, quindi, in palese carenza di potere in concreto in capo ai soggetti proponenti l'opposizione o perlomeno con loro incompetenza.

Infatti, sia che si prenda in considerazione la data del protocollo in arrivo (14.2.2020) sia che si voglia prendere in considerazione la data della nota (10.10.2019), il termine di 10 giorni per l'opposizione è comunque spirato.

2.2. Da qui, i già dedotti vizi di violazione degli artt. 14 ter, 14 quater e 14 quinquies della legge n. 241 del 1990, nonché dell'art. 97 Cost.; incompetenza e carenza di potere in concreto a provvedere; eccesso di potere per difetto di presupposto, manifesta illogicità e difetto assoluto di motivazione. La ricorrente ribadiva, infatti, l'assoluta coincidenza, non solo temporale ma anche ontologica, tra il P.A.U.R. e la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi, che altro non è se non il verbale dell'ultima riunione del 31.7.2019, comunicato il 5.8.2019.

Gli artt. 14 ter, comma 7, e 14 quater, comma 1, della legge n. 241 del 1990, insomma, nel prevedere espressamente che, all'esito dell'ultima riunione in conferenza, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione e che tale determinazione sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati, non consente di operare alcuna distinzione tra fase procedimentale e provvedimentale della conferenza.

Inoltre, nella fattispecie in esame, l'amministrazione opponente non aveva, a monte, alcuna legittimazione a presentare tale opposizione, posto che il dissenso, oltre ad essere stato espresso in epoca anteriore all'apertura della conferenza di servizi, non era stato neppure circostanziato all'elaborato progettuale che veniva in discussione.

In via subordinata, la società ricorrente deduceva violazione degli artt. 14 ter, 14 quater e 14 quinquies della legge n. 241 del 1990, nonché degli artt. 2, 3, 41, 97, 117, comma 1, Cost., della dir. UE 2018/2001, del decreto 10 novembre 2017 del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare; eccesso

di potere per difetto di presupposto, manifesta illogicità, contraddittorietà e difetto assoluto di motivazione; incompetenza a provvedere.

Infatti, quanto al preteso contrasto dell'impianto fotovoltaico con il P.T.P.R. del 2007, secondo la tavola cartografica A29_387 del predetto P.T.P.R., l'area in questione ricadrebbe all'interno del «Sistema del Paesaggio Agrario – Paesaggio Agrario di Rilevante Valore», di cui all'art. 24 P.T.P.R.

La Tabella B, allegata al cit. art. 24 P.T.P.R. del 2007, dichiara espressamente compatibili con il paesaggio agrario di rilevante valore, tra gli altri, proprio gli interventi di trasformazione dovuti alla costruzione di impianti fotovoltaici.

Con riguardo al preteso contrasto dell'impianto fotovoltaico con il P.E.R., la ricorrente osservava che il P.E.R. è stato adottato solo con deliberazione della Giunta regionale del 10.03.2020 (su BURL n. 33 del 26.03.2020), quindi successiva sia al P.A.U.R. per cui è causa sia all'atto di opposizione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo. Inoltre, il P.E.R. è stato solo adottato, ma non ancora approvato e non prevede alcun divieto di costruzione di impianti di produzione di energia elettrica, tantomeno da fonti rinnovabili, ma semmai demanda la compatibilità della localizzazione alle scelte dell'Amministrazione procedente (cioè, alla Regione Lazio), che resta pertanto l'organo competente ad esprimere una valutazione finale di compatibilità.

Quanto al preteso contrasto dell'impianto fotovoltaico con l'art. 54 della l.r. n. 38 del 1999, la norma non avrebbe inteso escludere gli impianti di produzione di energie rinnovabili dalle attività consentite nelle zone agricole. Essa, infatti, fa salvo quanto previsto dalla l.r. n. 29 del 1997 e dalla l.r. n. 24 del 1998, le quali prevedono espressamente la possibilità di costruire impianti da energie rinnovabili addirittura in zone paesisticamente vincolate o in aree naturali protette.

In relazione al preteso consumo del suolo, la perizia del prof. ing. Sappa osserva che, nella fattispecie in esame, il suolo (i) è incolto, (ii) in uno stato di sostanziale abbandono e (iii) cronico oggetto di completo disinteresse sia dei Comuni limitrofi sia della Soprintendenza sia del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo. La costruzione dell'impianto fotovoltaico sarebbe addirittura protettiva del terreno, a fronte degli eventi meteorici particolarmente intensi, ed eviterebbe pericolosi allagamenti, pur continuando a garantire la necessaria infiltrazione della giusta quantità d'acqua piovana.

Comunque, osservava la ricorrente, sono assorbenti i vincoli che derivano dal rispetto della programmazione energetica e degli obiettivi individuati dall'Unione Europea e dallo Stato italiano, da ultimo mediante l'adozione della Strategia Energetica Nazionale (c.d. SEN 2017), avvenuta con d.m. 10 novembre 2017 del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Inoltre, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo e la Soprintendenza non hanno partecipato alle riunioni della conferenza, avendo espresso il proprio dissenso prima e fuori di essa, con la conseguenza che esso sarebbe tamquam non esset, ai fini della determinazione finale assunta dalla Regione.

Con altro gruppo di censure, la società ricorrente lamentava violazione dell'art. 14 quinquies della legge n. 241 del 1990, nonché degli artt. 2, 3, 41 e 97 Cost.; eccesso di potere per difetto di presupposto, manifesta illogicità e difetto assoluto di motivazione; incompetenza e carenza di potere.

Nella nota n. 13649-P del 7.10.2019, recante la richiesta al Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo di proporre opposizione, la Soprintendenza non si sarebbe limitata a motivare la propria richiesta sulla base delle medesime infondate argomentazioni da essa prospettate in sede procedimentale, prima della conferenza di servizi, ma avrebbe ampliato ed integrato le argomentazioni oppostive e ne ha addirittura svolte di nuove. Ciò renderebbe invalida sia la nota n. 13649-P del 7.10.2019 sia tutti gli atti che ne sono derivati, oltre che l'intero procedimento di opposizione, in quanto l'opposizione dovrebbe essere fondata sugli stessi motivi che erano stati adottati dall'opponente prima della conclusione dei lavori della conferenza.

Inoltre, la Soprintendenza aveva addirittura rifiutato di partecipare ai lavori della conferenza di servizi.

Comunque, ad avviso della ricorrente, vi sarebbe difetto di legittimazione attiva, in capo alla Soprintendenza e al Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo, a proporre gran parte delle predette argomentazioni, posto che avrebbero dovuto limitarsi a compiere rilievi sul contesto paesaggistico di riferimento in cui l'opera deve innestarsi, non anche sulla sua compatibilità o meno con il P.E.R. o la legislazione regionale ovvero con gli aspetti di carattere economico, agronomico, ecc. Tanto più che l'impianto in esame non solo interessa un'area non assoggettata a vincoli, ma non è neppure contigua ad aree vincolate.

Con un altro motivo di ricorso, la STN 1 Srl deduceva, nei confronti degli atti acquisiti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel corso dell'istruttoria del procedimento di opposizione, violazione dell'art. 14 quinquies della legge n. 241 del 1990, nonché degli artt. 2, 3, 41 e 97 Cost. e dei principi di buona fede, legittimo affidamento e non discriminazione; eccesso di potere per difetto di presupposto, manifesta illogicità e difetto assoluto di motivazione; incompetenza e carenza di potere.

In via subordinata, la società ricorrente deduceva infine l'illegittimità, sia propria sia derivata, del procedimento di opposizione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per gli stessi vizi già denunciati nel ricorso principale.

3. Con altro ricorso per motivi aggiunti, STN 1 Srl deduceva ulteriori motivi di gravame avverso gli atti impugnati con il ricorso principale e con il primo ricorso per motivi aggiunti.

La ricorrente deduceva che, il 18.11.2020, a seguito di accesso alla Provincia di Latina, veniva a conoscenza di una precedente autorizzazione unica che, nel 2010, era stata assentita alla società Solar Farm 1 s.r.l. per la costruzione di un impianto fotovoltaico sulle medesime particelle catastali, in loc. Scalette, su cui dovrebbe sorgere l'impianto fotovoltaico per cui è causa.

3.1. Pertanto, ella eccepeva violazione degli artt. 2, 3, 9, 41 e 97 Cost., degli artt. 1 e 3 della legge n. 241 del 1990, dei principi di imparzialità, parità di trattamento, non discriminazione e certezza giuridica; eccesso di potere per difetto di presupposto, manifesta illogicità, difetto assoluto di motivazione e contraddittorietà, anche con provvedimenti della stessa amministrazione.

Infatti, nel procedimento autorizzatorio del 2010, nessuna amministrazione, statale o locale, si era opposta al progetto di impianto fotovoltaico della Solar Farm 1 Srl, anzi il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo, tramite la nota della Soprintendenza del 20.7.2010, aveva espresso parere favorevole al progetto. Anche il Comune di Aprilia aveva espresso parere favorevole.

4. Si costituivano in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Comune di Aprilia, la Regione Lazio.

5. Con ordinanza n. 4440 del 2020, il Collegio accoglieva la domanda cautelare, "in quanto:

- l'atto di opposizione ex art. 14 quinquies, comma 1, della legge n. 241 del 1990, nonostante abbia natura endoprocedimentale, ha carattere autonomamente lesivo, producendo un effetto sospensivo della determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi e, pertanto, è immediatamente impugnabile;
- il termine ex art. 14 quinquies, comma 1, della legge n. 241 del 1990 ha natura perentoria e decorre dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi e non dall'eventuale provvedimento autorizzatorio che lo recepisce;
- in disparte ogni considerazione in ordine alla decadenza o meno dal potere di opposizione in caso di scadenza del termine, l'opposizione tardivamente proposta non sospende la determinazione conclusiva del procedimento;
- nel caso di specie, la Regione Lazio ha comunicato alle altre Amministrazioni, tra cui quella opponente, il verbale di conclusione della conferenza di servizi del 31.7.2019, recante la determinazione conclusiva, il 5.8.2019;
- è irrilevante, ai fini del decorso del termine di cui all'art. 14 quinquies, comma 1, della legge n. 241 del 1990, la successiva adozione del provvedimento n. G12654, recante l'autorizzazione unica ex art. 27 bis del d.lgs. n. 152 del 2006".

Pertanto, il Collegio sospendeva l'atto di opposizione ex art. 14 quinquies, comma 1, della legge n. 241 del 1990 gravato, "con la conseguenza che non si produce l'effetto sospensivo della determinazione conclusiva della conferenza di servizi per cui è causa di cui all'art. 14 quinquies, comma 3, della legge n. 241 del 1990".

Il Consiglio di Stato accoglieva l'appello cautelare, con ordinanza n. 5538 del 2020.

6. All'udienza del 23.3.2021, previsto deposito di memorie difensive, la causa veniva trattenuta in decisione.

7. Con il ricorso principale, la STN 1 Srl ha impugnato l'atto di ottobre 2019, con cui il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo (d'ora in avanti, MIBACT) ha proposto opposizione, ai sensi dell'art. 14 quinquies, comma 1, della legge n. 241 del 1990, avverso la determinazione di conclusione della conferenza di servizi del 31.7.2019, indetta ai sensi dell'art. 27 bis, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, con cui la Regione Lazio ha autorizzato il progetto n. 55 del 2018 da ella presentato per la costruzione di un impianto fotovoltaico nel comune di Aprilia.

Parte ricorrente ha altresì gravato l'apertura del procedimento di cui all'art. 14 quinquies, comma 4, della legge n. 241 del 1990 da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Con il ricorso per motivi aggiunti, la STN 1 Srl ha impugnato altri atti relativi al procedimento in questione e precisamente: la nota n. DICA 0008187 P-4.8.2.8 del 06.04.2020 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretariato Generale – Dipartimento per il coordinamento amministrativo – Ufficio per la Concertazione Amministrativa e il Monitoraggio; tutti gli atti e i documenti allegati alla predetta nota, ossia l'atto di opposizione ex art. 14 quinquies, comma 1, della legge n. 241 del 1990 del MIBACT n. 0027219 del 10.10.2019, la nota n. 13649-P del 07.10.2019 della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le province di Frosinone, Latina e Rieti presso la Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e gli atti ad essa allegati, la nota n. DICA 0002852 P-4.8.2.8 del 17.2.2020 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretariato Generale – Dipartimento per il coordinamento amministrativo – Ufficio per la Concertazione Amministrativa e il Monitoraggio, la nota del Comune di Ardea del 24.2.2020 n. DICA 3932-A-28/02/2020-4.8.2.8, la nota del Comune di Aprilia del 2.3.2020, prot. DICA 0004014 A-4.8.2.8 e gli atti ad essa allegati, la nota n. DICA 0004305 P-4.8.2.8 del 3.3.2020 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretariato Generale – Dipartimento per il coordinamento amministrativo – Ufficio per la Concertazione Amministrativa e il Monitoraggio, la nota del Comune di Aprilia n. 0027683/2020 del 16.3.2020.

7.1. Risulta dagli atti di causa che la Regione Lazio ha adottato, in data 31.7.2019, la determinazione conclusiva positiva della conferenza di servizi, indetta, con nota n. 318666 del 24.4.2019, ai sensi dell'art. 27 bis, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, sul progetto per la costruzione e l'esercizio di un impianto fotovoltaico di circa 40 MWp, da costruire ed esercire in località denominata "Scalette", nel Comune di Aprilia, presentato dalla società ricorrente.

Nell'adottare la determinazione motivata di conclusione del procedimento, la Regione ha superato il parere negativo espresso, con la nota n. 2515-P del 25.2.2019, dalla Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le province

di Frosinone, Latina e Rieti, che peraltro, con la successiva nota n. 5824-P del 30.4.2019, aveva comunicato la propria «indisponibilità ad essere presente alla conferenza di cui in oggetto» e aveva ribadito il proprio dissenso.

La determinazione motivata di conclusione della conferenza è stata comunicata a tutti gli enti e le amministrazioni interessate, inclusa la Soprintendenza, in data 5.8.2019.

Il MIBACT ha, pertanto, presentato opposizione ai sensi dell'art. 14 quinquies, comma 1, della legge n. 241 del 1990, in data 10.10.2019. L'atto di opposizione risulta, però, protocollato in arrivo alla Presidenza del Consiglio in data 14.2.2020 (prot. n. DICA-0002729-A-14/02/2020- 4.8.2.8). La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha, successivamente, provveduto a convocare, presso di sé, le amministrazioni che avevano precedentemente partecipato alla conferenza di servizi ai sensi del comma 4 del citato art. 14 quinquies.

Da qui la dedotta illegittimità sia dell'atto di opposizione del MIBACT, sia dell'atto di apertura del procedimento ex art. 14 quinquies, comma 4, della legge n. 241 del 1990 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per violazione degli artt. 14 ter, 14 quater e 14 quinquies della legge n. 241 del 1990, nonché dell'art. 97 Cost.; incompetenza e carenza di potere in concreto a provvedere; eccesso di potere per difetto di presupposto, manifesta illogicità e difetto assoluto di motivazione.

Ad avviso della società ricorrente, l'atto di opposizione sarebbe infatti tardivo, in quanto adottato oltre il termine perentorio di 10 giorni dalla determinazione conclusiva della conferenza di servizi, previsto dall'art. 14 quinquies, comma 1, della legge n. 241 del 1990. La sua illegittimità comporterebbe, in via derivata, l'illegittimità di tutti gli altri atti procedurali.

7.2. Il Comune di Aprilia ha eccepito l'inammissibilità del ricorso principale e del ricorso per motivi aggiunti, deducendo che, nel caso di specie, mancherebbe l'immediata lesività e la definitività dell'atto impugnato. L'atto lesivo sarebbe, infatti, il futuro atto del Consiglio dei Ministri adottato ai sensi dell'art. 14 quinquies, comma 6, della legge n. 241 del 1990.

L'eccezione è parzialmente infondata con riferimento all'atto di opposizione proposto dal MIBACT ex art. 14 quinquies, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

In proposito, osserva il Collegio che sia l'atto di opposizione proposto, avverso la determinazione conclusiva della conferenza di servizi, dall'amministrazione dissenziente preposta alla tutela di interessi sensibili, sia il successivo atto con cui la Presidenza del Consiglio dei Ministri indice una riunione tra le amministrazioni che hanno partecipato alla conferenza stessa hanno natura endoprocedimentale.

L'opposizione proposta ai sensi dell'art. 14 quinquies, comma 1, della legge n. 241 del 1990, infatti, introduce, dopo la conclusione della conferenza di servizi da parte dell'amministrazione procedente, un'ulteriore fase procedimentale, che si svolge dinanzi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale, a sua volta, può avere diversi esiti.

Le amministrazioni coinvolte possono trovare un'intesa, nel quale caso il procedimento torna dinanzi all'amministrazione procedente, che adotterà una nuova determinazione motivata di conclusione della conferenza.

Qualora, invece, all'esito della riunione indetta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, l'intesa non sia raggiunta, come accaduto nel caso di specie, la questione sarà rimessa al Consiglio dei Ministri, che a sua volta potrà non accogliere l'opposizione, nel qual caso "la determinazione motivata di conclusione della conferenza acquisisce definitivamente efficacia", ovvero potrà accoglierla parzialmente, "modificando di conseguenza il contenuto della determinazione di conclusione della conferenza".

L'atto conclusivo del procedimento sarà, dunque, a seconda dei casi, la "nuova determinazione motivata di conclusione della conferenza" adottata dall'amministrazione procedente, ovvero la modifica del "contenuto della determinazione di conclusione della conferenza" adottata dal Consiglio dei Ministri.

È questo atto che conclude la conferenza di servizi e che, se ha contenuto negativo, assume carattere lesivo nei confronti del soggetto proponente il progetto, risultando in quanto tale impugnabile.

7.3. Tuttavia, come già chiarito in sede cautelare, l'atto di opposizione ex art. 14 quinquies, comma 1, della legge n. 241 del 1990, nonostante abbia natura endoprocedimentale, ha carattere autonomamente lesivo, in quanto, ad esso, il comma 3 del citato art. 14 quinquies collega un effetto sospensivo automatico della determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi.

Entro questi limiti, ossia ai fini di far accertare la mancata sospensione, ex lege, della suddetta determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi, l'atto di opposizione è immediatamente impugnabile.

Ne consegue che il ricorso principale e quello per motivi aggiunti devono essere dichiarati inammissibili, per difetto di un interesse personale, concreto ed attuale del ricorrente con riferimento alla domanda di annullamento sia dell'atto di opposizione del MIBACT, sia dell'apertura del procedimento ex art. 14 quinquies della legge n. 241 del 1990 da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sia degli atti in esso confluiti e del resoconto finale di esso, comunicato con la nota del 3.3.2020 alle amministrazioni interessate, in cui si dà atto del mancato conseguimento dell'intesa e della conseguente necessità di coinvolgere il Consiglio dei Ministri.

Per contro, è ammissibile la domanda di accertamento, implicitamente formulata nel ricorso introduttivo e in quello per motivi aggiunti e desumibile ex art. 32, comma 2, c.p.a., della mancata produzione dell'effetto sospensivo automatico di cui all'art. 14 quinquies, comma 3, della legge n. 241 del 1990, in quanto, come si è detto, rispetto ad essa vi è un interesse

concreto ed attuale del ricorrente. Questi, infatti, ha interesse a che, nelle more del procedimento dinanzi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la determinazione conclusiva della conferenza dei servizi, a sé favorevole, continui a produrre i propri effetti.

7.4. Questa domanda, per quanto già osservato in sede cautelare, è fondata.

Come si è detto, l'atto di opposizione proposto dall'amministrazione dissenziente preposta alla tutela di interessi sensibili produce un effetto sospensivo automatico ex lege della determinazione conclusiva della conferenza di servizi.

Ciò è espressamente previsto sia dall'art. 14 quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990, secondo cui "in caso di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti, l'efficacia della determinazione [motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione procedente all'esito della stessa] è sospesa ove siano stati espressi dissensi qualificati ai sensi dell'articolo 14-quinquies e per il periodo utile all'esperimento dei rimedi ivi previsti", sia dall'art. 14 quinquies, comma 3, della medesima legge, secondo cui "la proposizione dell'opposizione sospende l'efficacia della determinazione motivata di conclusione della conferenza".

Ritiene in proposito il Collegio che l'effetto sospensivo automatico si produca, però, solamente se l'opposizione di cui si discute sia proposta tempestivamente, ossia entro il termine di 10 giorni previsto appunto dall'art. 14 quinquies, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

Qualora si interpretasse la disposizione diversamente, infatti, si ammetterebbe che, adottata la determinazione di conclusione motivata del procedimento sulla base delle posizioni prevalenti, nonostante il dissenso di una o più amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili, la sua efficacia rimarrebbe sospesa sine die, in attesa di una sempre possibile opposizione dell'amministrazione stessa.

Ciò sarebbe contrario al principio di buon andamento dell'amministrazione, pregiudicando quelle stesse esigenze di semplificazione, celerità ed efficienza sottese all'istituto della conferenza di servizi, e al principio di certezza dei rapporti giuridici facenti capo alla pubblica amministrazione e di legittimo affidamento.

Inoltre, la diversa conclusione risulterebbe contraria al tenore letterale delle disposizioni suindicate, che sospendono espressamente l'efficacia della determinazione motivata di conclusione della conferenza, qualora sia adottata dall'amministrazione procedente in presenza di dissensi qualificati, "per il periodo utile all'esperimento dei rimedi" previsti dall'art. 14 quinquies. In caso di mancato esercizio del relativo rimedio nei termini di legge, pertanto, la sospensione dell'efficacia della determinazione conclusiva viene meno ed essa produce i suoi effetti. Un'opposizione tardivamente proposta, ossia decorso il termine di 10 giorni previsto dal comma 1 dell'art. 14 quinquies citato, non può sospendere una determinazione di conclusione della conferenza di servizi, i cui effetti si siano ormai prodotti.

In conclusione, ad avviso del Collegio, l'effetto sospensivo della determinazione conclusiva della conferenza di servizi di cui al comma 3 del citato art. 14 quinquies si produce, automaticamente, per il fatto stesso che l'amministrazione dissenziente preposta a tutela di interessi sensibili abbia proposto opposizione entro il termine di legge previsto, ossia tempestivamente.

L'opposizione tardiva – in disparte ogni considerazione in ordine alla sua eventuale illegittimità, che potrà essere valutata prima dal Consiglio dei Ministri da essa investito, poi dall'autorità giudiziaria – non produce alcun effetto sospensivo della determinazione di conclusione della conferenza di servizi.

7.5. Si tratta ora di verificare se, nel caso di specie, l'opposizione proposta dal MIBACT avverso la determinazione conclusiva positiva della conferenza di servizi adottata, in data 31.7.2019, dalla Regione Lazio sul progetto per la costruzione e l'esercizio di un impianto fotovoltaico di circa 40 MWp, in località denominata "Scalette", nel Comune di Aprilia, presentato dalla società ricorrente, sia o meno tardiva.

In proposito, si osserva quanto segue.

Ad avviso del Collegio, il termine per la proposizione dell'opposizione di cui all'art. 14 quinquies, comma 1, della legge n. 241 del 1990 decorre, per espressa previsione normativa, dalla "comunicazione" della determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi e non dall'eventuale provvedimento autorizzatorio che lo recepisce, come dedotto dalle amministrazioni resistenti.

Ciò si desume, innanzitutto, dal chiaro tenore letterale dell'art. 14 quinquies, comma 1, citato, che ancora il dies a quo del termine di opposizione appunto alla comunicazione della determinazione conclusiva della conferenza.

Inoltre – in diparte ogni considerazione sulla natura bifasica o meno della conferenza di servizi – risponde ad un'esigenza di semplificazione, efficienza e buon andamento dell'azione amministrativa ancorare il termine per l'esercizio dei rimedi avverso la determinazione di conclusione della conferenza, da parte delle amministrazioni che hanno reso dissensi qualificati, all'adozione della determinazione stessa e non dell'eventuale successivo provvedimento autorizzatorio in cui essa confluisce. Ciò perché, come si è visto, l'opposizione apre una nuova ed ulteriore fase procedimentale, che può far venire meno la stessa determinazione o può comportarne una modificazione. Sarebbe, pertanto, contrario ad un'esigenza di celerità e non aggravamento procedurale attendere l'adozione dell'eventuale provvedimento autorizzatorio per esercitare i rimedi previsti dalla legge contro la determinazione di conclusione della conferenza.

Tanto premesso, si osservi che, nel caso di specie, la determinazione conclusiva della conferenza di servizi è stata adottata dalla Regione Lazio il 31.7.2019 ed è stata comunicata a tutte le amministrazioni interessate, tra cui il MIBACT, il 5.8.2019. Inoltre, contrariamente a quanto dedotto dalle parti resistenti, il verbale di conclusione della conferenza di

servizi del 31.7.2019 contiene, espressamente, la determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza stessa, adottata sulla base delle posizioni prevalenti; mentre il successivo provvedimento n. G12654, recante l'autorizzazione unica ex art. 27 bis del d.lgs. n. 152 del 2006, si limita a recepirne l'esito. La determinazione è stata poi comunicata alle amministrazioni interessate il 5.8.2019. È in questo momento che è, pertanto, cominciato a decorrere il dies a quo per la proposizione dell'opposizione ex art. 14 quinquies.

Ne consegue che l'opposizione proposta dal MIBACT il 10.10.2019 è tardiva e, pertanto, non ha prodotto l'effetto sospensivo automatico ex art. 14 quinquies, comma 3, citato.

7.6. Osserva, infine, il Collegio che la domanda, proposta dalla società ricorrente, di accertamento della formazione del silenzio-assenso sulla positiva conclusione della conferenza di servizi è infondata, in quanto non ricorre, nella fattispecie in esame, alcuna ipotesi di silenzio significativo, con valore di accoglimento dell'istanza del privato.

8. In conclusione, ritiene il Collegio di dover dichiarare inammissibile il ricorso principale e quelli per motivi aggiunti con riferimento alle domande caducatorie con essi proposte; di doverli rigettare con riferimento alla domanda di accertamento di formazione del silenzio-assenso e di dover accogliere i medesimi ricorsi con riferimento alla domanda di accertamento della mancata produzione dell'effetto sospensivo della determinazione di conclusione della conferenza di servizi adottata dalla Regione Lazio, sul progetto della ricorrente, il 31.7.2019 e del successivo provvedimento autorizzatorio n. G12654.

Le spese di lite, attesa la soccombenza reciproca, possono compensarsi.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, in parti li dichiara inammissibili, in parte li rigetta, in parte li accoglie nei termini di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

(Omissis)