

Silenzio-assenso sull'istanza di procedura abilitativa semplificata per la realizzazione di un impianto fotovoltaico a terra

T.A.R. Lazio - Latina, Sez. I 29 marzo 2023, n. 203 - Savoia, pres.; Correale, est. - Società Agricola Apollo Solare 2 S.r.l. (avv.ti Costa, Biadico e Palladino) c. Comune di Latina (avv. Capozzi).

Ambiente - Divieto di dare inizio e/o continuità ai lavori per la realizzazione di un impianto fotovoltaico a terra - Silenzio-assenso sull'istanza di procedura abilitativa semplificata - Ripristino dello stato dei luoghi.

(Omissis)

FATTO

Con rituale ricorso a questo Tribunale, la Società Agricola Apollo Solare 2 s.r.l. ("Apollo Solare") chiedeva l'annullamento, previa sospensione, del provvedimento in epigrafe con il quale il Comune di Latina aveva disposto il divieto di dare inizio e/o continuità ai lavori per la realizzazione di un impianto fotovoltaico a terra - della potenza nominale di circa 982,80 kWp denominato "Gasparotto", nonché delle relative opere di connessione alla rete, da ubicarsi nel Comune di Latina, Strada Santa Maria n. 84 e distinto al Catasto al foglio 35, particelle 2, 32 e 47 - e il conseguente ripristino dello stato dei luoghi.

In sintesi, la vicenda trae origine dall'acquisto da parte della società ricorrente di terreni in agro del Comune di Latina, identificati al Catasto al foglio 35, particelle 2, 32 e 47 dello stesso Comune, reputandoli adeguati alla conduzione agricola abbinata alla costruzione ed esercizio di impianto fotovoltaico, in quanto non soggetti a vincoli paesaggistici o di altro tipo ovvero con colture pregiate. L'acquisto dei terreni si perfezionava in data 27 maggio 2021, mentre nelle more, escludendo la necessità di sottoponimento a V.I.A., Apollo Solare, in data 27 ottobre 2020, presentava al Comune di Latina istanza di procedura abilitativa semplificata ("PAS") per la realizzazione del progetto dell'impianto fotovoltaico in questione, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 28/2011 e dell'art. 3 della l.r. Lazio n. 16/2011, allegando una relazione a firma di un progettista abilitato, gli opportuni elaborati tecnici e progettuali, oltre ai i documenti e agli elaborati tecnici per la connessione alla rete.

Il 14 maggio 2021 la ricorrente trasmetteva al Comune di Latina una comunicazione di variante tecnologica non sostanziale al progetto determinata dalla scelta - posta in essere in fase di progettazione esecutiva - di utilizzare la migliore tecnologia disponibile sul mercato per l'installazione dell'impianto, riducendo il numero dei moduli fotovoltaici da 2016 a 1820, da cui derivava un miglior inserimento del progetto da un punto di vista ambientale ed urbanistico ed un aumento della potenza nominale da circa 907,2 kWp a circa 982,80 kWp.

Per utilizzare al meglio l'intero terreno, confidando che si fosse formato "silenzio-assenso" sulla PAS, la società ricorrente aveva anche commissionato uno studio di fattibilità relativo all'integrazione dell'agricoltura nel costruendo parco fotovoltaico, unitamente alla stesura di un piano di utilizzazione aziendale ("PUA"), relativamente all'area destinata all'attività agricola e non occupata dall'impianto in questione, ai sensi dell'art. 57 l.r. Lazio n. 38/1999.

Inoltre, presentava anche la domanda per un permesso di costruire per la realizzazione di tre cabine prefabbricate per la connessione dell'impianto fotovoltaico alla rete elettrica nazionale.

Interloquendo nell'ambito di quest'ultimo procedimento, il Comune di Latina, nel gennaio 2022, comunicava che in data 11 agosto 2021 era stato modificato l'art. 3.1 della L.R. 16/2011, il quale - nella sua nuova formulazione - prevedeva che *"...le autorizzazioni non ancora rilasciate alla data di entrata in vigore della presente disposizione relative all'installazione di impianti di produzione di energia eolica e di fotovoltaico posizionato a terra di grandi dimensioni, nelle zone per le quali il relativo impatto sul sistema di paesaggio è indicato come non compatibile (NC) dalla tabella «Classificazione degli impianti di produzione di energia in relazione all'impatto sul paesaggio» delle «Linee guida per la valutazione degli interventi relativi allo sfruttamento di fonti energia rinnovabile» approvate con deliberazione del Consiglio regionale 21 aprile 2021, n. 5 «Piano Territoriale Paesistico regionale (P.T.P.R.)», sono rilasciate condizionatamente al rispetto dei vincoli derivanti dall'individuazione delle aree e dei siti non idonei all'installazione degli impianti da fonti rinnovabili prevista dai precedenti commi..."*.

Seguiva il provvedimento impugnato, con il quale era comunicato il divieto a dare inizio e/o continuità ai lavori di cui alla PAS, ordinando il ripristino dello stato dei luoghi, ove necessario, sul presupposto che *"in esito alla riunione congiunta con la Commissione Agraria comunale tenutasi in data 17/05/2022, è stato stabilito che, essendo per il Comune di Latina in itinere l'approvazione del regolamento di individuazione delle aree "non idonee" alla installazione di impianti fotovoltaici a terra ai sensi dell'art. 3.1 della L.R. 16/2011, saranno meritevoli di accoglimento solo quei progetti che ricadranno nelle zone classificate come "aree idonee" così come individuate dalla relativa cartografia di riferimento"*.

Con la medesima nota il Comune di Latina comunicava alla società ricorrente anche il rigetto dell'istanza di permesso di



costruire.

Dopo aver riassunto l'evoluzione normativa che aveva interessato la l.r. n. 16/2011, Apollo Solare, nel gravame, proponeva nove motivi di ricorso, che possono essere sintetizzati come da lei stessa fatto a pagg. 7-9 dell'atto introduttivo: *"1. Violazione, falsa ed erronea applicazione dell'art. 6 del D.Lgs. 28/2011 e della normativa europea volta alla semplificazione dei procedimenti autorizzativi per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili. Violazione degli artt. 41 e 97 della Costituzione. Eccesso di potere per contraddittorietà manifesta. Mancata comparazione degli interessi pubblici e privati in gioco. Violazione, falsa ed erronea applicazione dell'art. 1, comma 2, della L.R. 241/1990. Eccesso di potere per aggravamento del procedimento amministrativo"*.

I provvedimenti impugnati si ponevano in contrasto con l'art. 6 del d.lgs. 28/2011, essendo intervenuti in epoca successiva al definitivo spirare del termine di 30 giorni per l'esercizio del potere inibitorio da parte del Comune. La nota del 31 maggio 2022 era stata notificata ben 389 giorni dalla presentazione della PAS, che era quindi divenuta un titolo perfetto ed abilitante la realizzazione dell'impianto denominato "Fornea", ai sensi della normativa e della consolidata giurisprudenza amministrativa e costituzionale in materia.

"2. Violazione, falsa ed erronea applicazione della normativa sul procedimento amministrativo di cui alla L. 241/1990 e, in particolare, degli artt. 20, comma 3, 21-quinquies e 21-nonies della L. 241/1990, nonché degli artt. 7 e 8 della L. 241/1990 per mancata comunicazione di avvio del procedimento".

Il provvedimento si poneva in violazione della normativa sul procedimento amministrativo con rispetto all'istituto del silenzio assenso e dell'autotutela amministrativa, nonché con riferimento alla comunicazione di avvio del procedimento. Dopo il decorso dei 30 giorni, in capo all'Amministrazione residuava solo il potere di agire in autotutela per annullare la PAS formata a seguito di silenzio-assenso. Il provvedimento impugnato non poteva essere qualificato come atto di autotutela ed era, pertanto, illegittimo. Anche nella denegata ipotesi in cui il provvedimento impugnato dovesse essere considerato alla stregua di un atto di autotutela, lo stesso sarebbe comunque viziato poiché emesso in assenza dei presupposti di cui agli artt. 21-quinquies e 21-nonies della L. 241/1990 e non preceduto da alcuna comunicazione di avvio del relativo procedimento.

"3. Inosservanza del principio di legittimo affidamento. Violazione dell'art. 97 della Costituzione. Violazione del principio di certezza del diritto e di stabilità dei rapporti giuridici. Eccesso di potere per contraddittorietà manifesta sotto altro profilo".

Il provvedimento era stato adottato in violazione del legittimo affidamento riposto dalla società ricorrente nell'avvenuto perfezionamento della PAS. Inoltre, il comportamento contraddittorio, arbitrario ed irragionevole del Comune era reso evidente dal fatto che il Comune aveva dapprima fatto in modo che la PAS si consolidasse (in maniera tacita), per poi adottare, a distanza di oltre un anno, un atto volto a bloccare i lavori di realizzazione dell'impianto.

"4. Violazione, falsa ed erronea applicazione dell'art. 3 della L. 241/1990. Eccesso di potere per difetto di motivazione e sviamento. Violazione del principio del giusto procedimento. Difetto assoluto di istruttoria. Illegittimità manifesta. Violazione dei principi di imparzialità e buona amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione".

L'atto era privo di adeguata motivazione. La nota del 31 maggio 2022 conteneva rimandi e mere formule di stile che non rendevano comprensibile l'iter logico - giuridico posto a fondamento della decisione di sospendere i lavori di realizzazione dell'impianto. Gli argomenti allegati dall'Amministrazione risultavano, pertanto, del tutto inidonei a soddisfare l'onere motivazionale sulla stessa incombente e palesavano, al contempo, la sussistenza di un grave difetto di istruttoria.

"5. Violazione degli artt. 97 e 120 della Costituzione. Difetto assoluto di istruttoria e di motivazione sotto altro profilo. Violazione dell'art. 3 della L. 241/1990. Inosservanza del principio del contraddittorio. Mancata valutazione della comunicazione trasmessa dalla ricorrente in data 10 marzo 2022".

Il Comune di Latina non aveva tenuto conto né delle risultanze documentali degli atti formanti la PAS né delle innumerevoli valutazioni effettuate in data 10 marzo 2022 dalla Società in riscontro alla nota prot. n. 12917 del 26 gennaio 2022, da cui risultava che la ricorrente era titolare di tutti i requisiti soggettivi ed oggettivi per realizzare il progetto, secondo quanto disposto dalla normativa sugli imprenditori agricoli e dalla normativa concernente la realizzazione di impianti fotovoltaici su aree aventi destinazione agricola.

"6. Violazione degli artt. 41 e 97 della Costituzione. Violazione del principio di certezza dei rapporti giuridici sotto altro profilo. Eccesso di potere per mancanza di proporzionalità, ingiustizia manifesta e illogicità. Difetto di istruttoria sotto ulteriore profilo. Violazione e falsa applicazione della L.R. 38/1999 e della L.R. 14/2006. Travisamento dei presupposti di fatto e di diritto".

Anche il contenuto della nota prot. n. 12917/2022 del 26 gennaio 2022, essendo non veritiero, era rappresentativo della manifesta carenza di istruttoria, del travisamento dei fatti, dell'illogicità e dell'incongruenza delle valutazioni finali espresse dal Comune di Latina.

"7. Violazione e falsa applicazione della L.R. 16/2011 così come modificata ad opera della L.R. 14/2021. Violazione e falsa applicazione della normativa paesaggistica della Regione Lazio. Travisamento dei presupposti di fatto e di diritto. Violazione dell'art. 97 della Costituzione. Eccesso di potere per illegittimità manifesta. Difetto assoluto di istruttoria sotto altro profilo. Inosservanza dei principi del tempus regit actum e di irretroattività della legge".

Non trovava applicazione per il progetto l'intervenuta modifica alla L.R. 16/2011, avvenuta in data 12 agosto 2021 (ad opera della L.R. 14/2021) e comportante una sostanziale "moratoria" regionale per l'installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili fino ad avvenuta individuazione delle aree e dei siti non idonei all'installazione degli stessi da parte dei Comuni interessati (che, peraltro, il Comune di Latina non aveva ancora effettuato).

"8. Violazione, falsa ed erronea applicazione della L.R. 16/2011 così come modificata ad opera della L.R. 14/2021, della L.R. 38/1999 e della L.R. 14/2006. Violazione, falsa ed erronea applicazione dell'art. 12 del D.Lgs. 387/2003, del D.M. 10 settembre 2010, della normativa paesaggistica della Regione Lazio e del Regolamento comunale per la realizzazione di impianti o sistemi solari fotovoltaici di produzione di energia elettrica in zona H Rurale di P.R.G. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, contraddittorietà manifesta e travisamento dei presupposti di fatto e di diritto".

La qualificazione dell'area di progetto come "non idonea" era del tutto errata, fuorviante e frutto della insufficiente istruttoria del Comune di Latina, posto che il P.T.P.R. non individuava le aree inidonee (essendo tale processo ancora in corso alla data di presentazione e perfezionamento della PAS) e considerato che, in ogni caso, il "layout" di impianto non ricadeva su beni paesaggisticamente tutelati, nei soli confronti dei quali il P.T.P.R. aveva valenza prescrittiva.

A differenza di quanto ritenuto dall'Amministrazione, gli impianti fotovoltaici sono compatibili con la destinazione agricola delle aree, così come stabilito dalla normativa nazionale e dallo stesso Comune di Latina, il quale aveva disciplinato con proprio regolamento la realizzazione di impianti fotovoltaici in zone rurali.

"9. Violazione e falsa applicazione della normativa europea volta alla promozione dello sviluppo delle energie rinnovabili. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. n. 28/2011, del D.M. 10 settembre 2010 e del D.Lgs. n. 387/2003 sotto altro profilo".

I provvedimenti impugnati si ponevano in contrasto con la normativa nazionale ed eurounitaria volta alla tutela dell'interesse pubblico alla massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili.

La ricorrente concludeva la sua esposizione formulando anche una domanda di condanna del Comune di Latina al risarcimento per equivalente di tutti i danni patiti e "patendi", da quantificarsi in corso di causa.

Si costituiva in giudizio per resistere al ricorso il Comune di Latina.

Con l'ordinanza in epigrafe, il Collegio, applicando l'istituto processuale di cui all'art. 55, comma 10, c.p.a., fissava la data di trattazione del merito.

Con rituale atto di motivi aggiunti, Apollo Solare, acquisito il verbale della Commissione agraria del 17 maggio 2022, che pure aveva chiesto in questa sede ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a., ne chiedeva l'annullamento, oltre a rinsaldare l'impugnativa di cui al ricorso introduttivo.

In sintesi, la ricorrente lamentava quanto segue.

"A. ULTERIORI PROFILI DI ILLEGITTIMITA' IN VIA DIRETTA DELLA NOTA PROT. N. 105860/2022.

A.1) Violazione del principio di buona amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione. Eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria. Violazione e falsa applicazione dell'art. 6 della L. 241/1990. Illegittimità manifesta. Violazione del principio di leale collaborazione tra privati e PA".

La Commissione Agraria comunale, ritenendo che le proprie valutazioni non fossero idonee a completare la necessaria attività istruttoria richiesta dalla complessità del progetto, aveva sottolineato la necessità di effettuare una ulteriore e più compiuta verifica da parte del Servizio Edilizia Privata che deteneva la pratica, a cui rimetteva il parere di cui alla riunione del 17 maggio 2022. Nessuna ulteriore attività istruttoria era però seguita, anche al fine di chiedere alla ricorrente eventuali modifiche e/o varianti progettuali di sorta al fine di "correggere", qualora effettivamente necessario, i rapporti di superficie massima da destinare all'attività connessa a quella agricola. Era dunque palese la violazione dell'art. 6, comma 1, lett. b) della l. n. 241/1990.

"B. PROFILI DI ILLEGITTIMITA' DEL VERBALE DELLA COMMISSIONE AGRARIA -ILLEGITTIMITA' DERIVATA DEGLI ATTI OGGETTO DEL RICORSO PRINCIPALE.

B.1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 57 della L.R. 38/1999. Travisamento dei presupposti di fatto e di diritto. Violazione e falsa applicazione dell'art. 6 del D.lgs. 28/2011".

Il verbale della Commissione Agraria comunale era palesemente illegittimo in quanto espressione di un parere negativo alla realizzazione dell'impianto che era del tutto irrituale, non richiesto ai sensi dell'art. 57 della L.R. 38/1999 ed emesso al di fuori del procedimento di PAS disciplinato dal richiamato art. 6 del D.lgs. 28/2011 il quale, alla data della riunione della Commissione Agraria del 17 maggio 2022, si era concluso da quasi un anno.

Nel caso di specie, Apollo Solare aveva presentato – in via meramente tuzioristica – il PUA, esclusivamente per disciplinare l'attività di coltivazione sulla parte di terreno non occupata dall'impianto e tale tipologia di piano non abbisognava di alcuna preventiva approvazione; né tantomeno il parere negativo della Commissione Agraria riguardante il PUA avrebbe potuto in alcun modo pregiudicare l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio dell'impianto, non essendo tale Piano condizione obbligatoria per l'assenso della PAS.

"B.2) Violazione degli artt. 41 e 97 della Costituzione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 57-bis della L.R. 38/1999 e della L.R. 14/2006. Violazione del principio del giusto procedimento. Difetto assoluto di istruttoria e di motivazione. Illegittimità manifesta. Travisamento dei presupposti di fatto e di diritto".

Il parere negativo della Commissione si fondava anche sul rilievo per il quale i rapporti di superficie massima da destinare

all'attività connessa pari al 10% dell'intera superficie aziendale ai sensi del terzo comma dell'art. 57-bis della L.R. 38/1999 non erano rispettati.

Tale motivazione, però, non era richiamata nel provvedimento impugnato nell'atto introduttivo e comunque la normativa suddetta non si applicava al caso di specie, dato che essa riguarda le "attività multimprenditoriali" (come, ad esempio, la ristorazione e la ricettività alberghiera) che sono attività "integrate e complementari all'attività agricola", ma non le attività "multifunzionali", ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. b) della L.R. 14/2006, riconducibili alla ricorrente, trattandosi, infatti, di attività strettamente connesse a quella agricola tradizionale (e non, come aveva erroneamente ritenuto il Comune di Latina, integrata e complementare alla stessa), facente capo ad un soggetto pacificamente qualificabile sia come società agricola che come imprenditore agricolo professionale ("IAP") e, pertanto, escluso dall'ambito di applicazione dell'art. 57-bis ai sensi del secondo comma dello stesso.

"B.3) Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto. Violazione, falsa ed erronea applicazione della L.R. 16/2011 così come modificata ad opera della L.R. 14/2021. Eccesso di potere sotto il profilo della violazione del principio di proporzionalità e del principio di integrazione delle tutele".

Il richiamo della Commissione Agraria al regolamento comunale in corso di approvazione era palesemente frutto della falsa ed erronea convinzione che fossero state applicabili al progetto le modifiche introdotte dalla Legge Regionale 11 agosto 2021, n. 14 e, successivamente, dalla Legge Regionale del 30 dicembre 2021, n. 20 alla Legge Regionale del 16 dicembre 2011, n.16, che avevano introdotto una "moratoria" ai procedimenti di autorizzazione per l'installazione di impianti fotovoltaici sino al momento in cui i Comuni interessati non avessero individuato le aree ed i siti non idonei all'installazione degli stessi.

La ricorrente osservava che - a prescindere dalla potenziale incostituzionalità di tale disciplina, allora al vaglio della Corte Costituzionale - era sufficiente sottolineare che la moratoria era stata introdotta in epoca successiva alla formazione del silenzio assenso sulla PAS e che poteva trovare applicazione con riferimento ai soli impianti non ancora autorizzati al momento della sua entrata in vigore, fermo restando che la normativa nazionale e la giurisprudenza escludono categoricamente che i Comuni possano autonomamente individuare le aree idonee e non idonee alla realizzazione di impianti fotovoltaici. Così pure, la sola destinazione agricola del suolo, come individuata dai vigenti piani urbanistici, non comporta automaticamente l'inidoneità dell'area alla costruzione di impianti per la produzione di energia rinnovabile. Doveva valutarsi, infine, che le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile e la necessità di preservare l'ambiente anche attraverso la transizione ecologica, ai sensi dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387/2003, che esclude un'incompatibilità di principio degli impianti tecnologici con la tutela del paesaggio.

In prossimità della trattazione di merito, le parti si scambiavano ampie memorie in cui insistevano nelle rispettive tesi, richiamando la ricorrente anche l'intervenuta sentenza della Corte Costituzionale n. 221 del 27 ottobre 2022 che aveva dichiarato, "inter alia", l'incostituzionalità dell'art. 75, comma 1, lett. b), n. 5) della l.r. n. 14/2021 "in parte qua" sull'introduzione della su ricordata "moratoria", nonché dell'art. 6 l.r. cit., nella parte in cui aveva introdotto i nuovi commi 5-quater e 5-quinquies dell'art. 3.1 della l.r. n. 16/2011.

Alla pubblica udienza del 22 febbraio 2023 la causa era trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il Collegio, preliminarmente, rileva la fondatezza dell'eccezione di tardività sollevata dalla ricorrente nella sua memoria di replica, in relazione alla documentazione depositata dal Comune solo in data 31 gennaio 2023, per violazione del termine di quaranta giorni previsto dall'art. 73, comma 1, c.p.a.

Premesso ciò, Collegio, in relazione ai primi tre motivi del ricorso introduttivo, che possono essere trattati congiuntamente, osserva quanto segue.

La domanda di PAS formulata dalla ricorrente ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 28/2011 e dell'art. 3 della l.r. n. 16/2011 era del 27 ottobre 2020.

L'art. 6, comma 2, cit. prevede che: *"Il proprietario dell'immobile o chi abbia la disponibilità sugli immobili interessati dall'impianto e dalle opere connesse presenta al Comune, mediante mezzo cartaceo o in via telematica, almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, una dichiarazione accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che attestino la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti e la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie. Alla dichiarazione sono allegati gli elaborati tecnici per la connessione redatti dal gestore della rete. Nel caso in cui siano richiesti atti di assenso nelle materie di cui al comma 4 dell'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e tali atti non siano allegati alla dichiarazione, devono essere allegati gli elaborati tecnici richiesti dalle norme di settore e si applica il comma 5".*

L'art. 3 della l. r. cit. a sua volta prevede che: *"La procedura abilitativa semplificata disciplinata all'articolo 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE) si applica, in attuazione*

del comma 9 del medesimo articolo, agli impianti per la produzione di energia elettrica con capacità di generazione fino a 1 MW elettrico di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c) del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità)".

La ricorrente aveva allegato la documentazione richiesta e sul punto non risultano contestazioni da parte del Comune di Latina.

Il comma 4 dell'art. 6 del d.lgs. cit. prevede, poi, che: *"Il Comune, ove entro il termine indicato al comma 2 sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite al medesimo comma, notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento e, in caso di falsa attestazione del professionista abilitato, informa l'autorità giudiziaria e il consiglio dell'ordine di appartenenza; è comunque salva la facoltà di ripresentare la dichiarazione, con le modifiche o le integrazioni necessarie per renderla conforme alla normativa urbanistica ed edilizia. Se il Comune non procede ai sensi del periodo precedente, decorso il termine di trenta giorni dalla data di ricezione della dichiarazione di cui comma 2, l'attività di costruzione deve ritenersi assentita"*.

Ebbene, non risulta che il Comune, nei trenta giorni successivi al 27 ottobre 2020 abbia dato luogo ad alcuna attività istruttoria relativa al riscontro dell'assenza di una o più condizioni di cui al comma 2 o di false dichiarazioni del progettista, con la evidente conseguenza che, alla scadenza, si era formato il "silenzio assenso" sulla richiesta di parte ricorrente.

La giurisprudenza ha chiarito l'applicabilità di tale successione procedimentale, rimarcando che nell'ipotesi di PAS (procedura abilitativa semplificata), il titolo abilitativo all'installazione di impianti eolici si intende conseguito decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della relativa documentazione all'ente comunale competente senza che siano intervenuti espliciti dinieghi e senza che si siano verificate cause di sospensione di detto termine. Tale interpretazione è conforme alla previsione legislativa di cui all'art. 6, comma 4, d.lg. n. 28/2011, secondo cui — se il Comune non procede all'inibizione dell'attività edilizia — l'attività di costruzione deve ritenersi assentita solo quando sia decorso il termine di trenta giorni dalla data di ricezione della dichiarazione di cui al comma 22; pertanto, per l'ammissione ai meccanismi incentivanti per la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, il conseguimento dell'abilitazione PAS coincide con il decorso di trenta giorni dalla data di presentazione (TAR Lazio, Sez. III, 2.10.19, n. 11502).

La pronuncia è relativa a impianto eolico, ma non si individuano ragioni per non estenderla anche all'impianto fotovoltaico in questione.

E' stato anche precisato che, secondo la normazione statale, la PAS costituisce nella generalità dei casi uno strumento di semplificazione amministrativa, in quanto il bene della vita cui il richiedente, titolare di un interesse legittimo pretensivo, aspira è oggetto di potere amministrativo e la norma di cui all'art. 6 cit. disciplina una tipica fattispecie di silenzio assenso, ove il silenzio dell'amministrazione assume un rilievo giuridicamente significativo, al punto che il decorso del tempo determina la formazione di un provvedimento amministrativo tacito. Infatti, il silenzio assenso è un tipico strumento di semplificazione amministrativa, atteso che l'attribuzione del bene della vita discende comunque dall'esercizio del potere amministrativo, con la caratteristica che quest'ultimo può manifestarsi anche con un provvedimento tacito, allo scadere di un tempo determinato e normalmente breve, anziché con un provvedimento espresso, che potrebbe scontare i ritardi dell'azione amministrativa (Cons. Stato, Sez. IV, 18.4.19, n. 2526).

In presenza della formazione di un provvedimento amministrativo "tacito", pertanto, residuava sì per il Comune un potere di valutazione ulteriore, ma da esplicarsi con i termini e le modalità dell'autotutela, nel caso di specie non esercitata (Cons. Stato, n. 2526/19 cit. si riferisce proprio a una fattispecie di autotutela).

Risulta, infatti, che il Comune di Latina sia rimasto inerte nei trenta giorni successivi al 27 ottobre 2020 e il primo atto comunale che si riscontrava era quello del 26 gennaio 2022, ove il Comune — in esplicito riferimento, però, alla domanda di permesso di costruire, peraltro ritenuta dalla stessa ricorrente non necessario, e non alla PAS — richiama in modo alquanto contraddittorio la *"...obbligatorietà della multimprenditorialità per l'installazione di impianti di energie rinnovabili in zona agricola, di cui all'articolo 2 della L.R. 14/2006 integrate e complementari all'attività agricola, in regime di connessione con le attività agricole aziendali, previa approvazione di un PUA ai sensi dell'articolo 57 bis. La Commissione Agraria di cui all'articolo 57, comma 6, L.R. 38/99, si esprime in merito alla compatibilità con la destinazione agricola della zona per gli interventi proposti, tenuto conto delle caratteristiche dell'intervento nonché delle infrastrutture correlate..."*.

Il Comune, poi, richiama l'intervenuta modifica alla normativa su citata, intervenuta in data 11 agosto 2021 (art. 3.1, comma 5 quater), secondo cui *"Al fine di garantire la tutela del paesaggio, mitigare il consumo del suolo agricolo e realizzare un maggior bilanciamento nella diffusione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili nel territorio regionale, le autorizzazioni non ancora rilasciate alla data di entrata in vigore della presente disposizione... sono rilasciate condizionatamente al rispetto dei vincoli derivanti dall'individuazione delle aree e dei siti non idonei all'installazione degli impianti da fonti rinnovabili prevista dai precedenti commi. Fino a tale individuazione da parte dei comuni interessati e, comunque, per un termine non superiore a otto mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale 11 agosto 2021, n. 14, sono sospese le installazioni degli impianti autorizzati ai sensi del precedente periodo"*.

Sostiene il Comune nelle sue difese che la procedura di PAS non risultava ancora perfezionata alla data del 26 gennaio 2022, necessitando della approvazione di un PUA, che infatti la ricorrente presentava poco dopo, in data 8 marzo 2022. Inoltre, sosteneva che l'area in questione risultava qualificata dal vigente PTPR come "paesaggio agrario di rilevante valore", fatto che, alla stregua delle Linee Guida Regionali sull'installazione degli impianti di energia rinnovabili allegata alle norme tecniche del detto PTPR, ne determinava la classificazione come zona non compatibile con la installazione di impianti "a terra".

Tali considerazioni, però, per quanto detto, non appaiono pertinenti al caso di specie, dato che tali osservazioni dovevano essere prodotte dal Comune nel termine di trenta giorni dal 7 maggio 2021 e ciò non è stato fatto.

Né può dirsi che la pratica relativa alla PAS non fosse completa nei trenta giorni successivi al 27 ottobre 2020, avendo la ricorrente inviato altra documentazione in riferimento solo ai diversi procedimenti relativi al PUA e al permesso di costruire.

In sostanza, il Comune avrebbe dovuto intervenire mediante un procedimento in autotutela e non disporre direttamente dapprima la sospensione e poi l'inibizione alla realizzazione dell'impianto.

Inoltre, l'intervenuta modifica alla normativa regionale in data 11 agosto 2021 (art. 3.1, comma 5 quater) faceva esplicito riferimento alle "autorizzazioni non ancora rilasciate alla data di entrata in vigore della presente disposizione", mentre – come detto – alla data dell'11 agosto 2021 l'autorizzazione via PAS doveva considerarsi rilasciata per silenzio assenso.

Sul punto, inoltre, non può tacersi dell'intervento della Corte Costituzionale, la quale, con la sentenza n. 221/2022, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, tra altre disposizioni, proprio dell'art. 75, comma 1, lett. b), numero 5), della l. r. Lazio n. 14/2021 che aveva introdotto i nuovi commi 5-quater e 5-quinquies dell'art. 3.1. della l.r. n. 16/2011, e dell'art. 6 della l.r. Lazio n. 20/2021, nella parte in cui aveva sostituito il richiamato comma 5-quater.

Come noto, le pronunce di incostituzionalità della Corte operano "ex tunc", per cui la normativa richiamata dal Comune non era comunque efficace.

Sotto i profili ora dedotti, pertanto, i primi tre motivi del ricorso introduttivo sono connotati di fondatezza e sono assorbenti rispetto ai motivi dal quarto al settimo, che lamentavano carenza di motivazione e prospettavano l'incostituzionalità della norma suddetta, poi in effetti dichiarata nelle more.

Anche l'ottavo e nono motivo non rilevano ai presenti fini collegati alla domanda di annullamento, ma dovranno essere eventualmente oggetto di meditazione da parte del Comune, nell'ipotesi ritenesse di intervenire in autotutela, fermo restando che tale intervento dovrà tenere conto anche dell'intervenuto d.lgs. n. 199/2021, il cui art. 20 ha rideterminato a livello nazionale e regionale la procedura per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili, tra cui quelli fotovoltaici.

In tal senso, quindi, la richiamata delibera del Commissario straordinario del Comune di Latina n. 206/2022 del 22 dicembre 2022, adottata con i poteri del Consiglio Comunale, dovrà essere valutata alla luce dell'intervenuta PAS per "silenzio assenso" e alla possibilità o meno di una sua efficacia retroattiva, non potendosi valutare la sostanza in questa sede, in assenza di esplicita impugnazione.

Quanto detto consente anche di rilevare la carenza di motivazione in ordine al rigetto della domanda di permesso di costruire, legata esclusivamente alla ritenuta individuazione di aree idonee nell'ambito del procedimento sulla PAS e non a motivi di compatibilità edilizia, fermo restando che la stessa ricorrente ritiene che lo stesso non fosse necessario una volta consolidata la PAS, per cui sarà suo onere provvedere alla realizzazione delle cabine in questione, salva valutazione specifica del Comune.

Passando all'esame dei motivi aggiunti, il Collegio rileva che per quanto riguarda l'impugnativa diretta del verbale della Commissione Agraria, essa riguarda un atto endoprocedimentale che, come tale, non appare lesivo.

Sulla necessità di effettuare una ulteriore e più compiuta verifica da parte del Servizio Edilizia Privata che deteneva la pratica, a cui la Commissione stessa rimetteva il parere, di cui al primo motivo aggiunto, il Collegio si limita a osservare che, a ben leggere la motivazione di cui al verbale, il riferimento alla necessità di istruttoria ulteriore da parte del Servizio Edilizia Privata si riferiva alla sola "pratica" ritenuta relativa a area idonea, per un impianto in via Migliara 45, dato che quel giorno all'attenzione della Commissione vi erano state più pratiche, tra cui quella della ricorrente.

Il Collegio, inoltre, non può fare a meno di osservare che la Commissione Agraria si era pronunciata nell'ambito del diverso procedimento relativo al PUA, come si evince dal verbale del 17 maggio 2022, e non è dato comprendere come il Comune abbia ritenuto che la pronuncia sul PUA potesse influire sulla PAS, in assenza di richiamo a normativa che imponga la previa approvazione del PUA per legittimare una PAS su impianto fotovoltaico.

Per quanto detto in precedenza, comunque, si legge nella motivazione del provvedimento impugnato con il ricorso introduttivo che *"In riferimento alla P.A.S. in oggetto, fa presente che in esito alla riunione congiunta con la Commissione Agraria comunale tenutasi in data 17/05/2022, è stato stabilito che, essendo per il Comune di Latina in itinere l'approvazione del regolamento di individuazione delle aree "non idonee" alla installazione di impianti fotovoltaici a terra ai sensi dell'art. 3.1 della L.R. 16/2011, saranno meritevoli di accoglimento solo quei progetti che ricadranno nelle zone classificate come "aree idonee" così come individuate dalla relativa cartografia di riferimento"*.

Si rileva, dunque, che la motivazione dell'inibitoria non è collegata alla qualificazione di imprenditorialità della ricorrente, ma solo sulla allocazione su area ritenuta non idonea, anche se in virtù di norma poi dichiarata incostituzionale.

Non avendo richiamato la motivazione sulla qualificazione imprenditoriale e sulla superficie minima da destinare ad attività agricola, i motivi aggiunti sotto tale profilo appaiono inammissibili per carenza di interesse.

Le argomentazioni della ricorrente, unite a quelle sulla non necessità di un PUA ai fini della PAS, potranno essere valutate dal Comune, in contraddittorio e con adeguato approfondimento, laddove quest'ultimo ritenesse di intervenire in autotutela, una volta che è stata accertata in questa sede – come detto - la formazione del silenzio assenso sulla PAS, ferme restando le novità giurisprudenziali, di cui alla Corte Costituzionale, e legislative sopra richiamate.

Alla luce di quanto dedotto, pertanto, il ricorso introduttivo deve trovare accoglimento per quanto riguarda la domanda di accertamento/annullamento, mentre i motivi aggiunti sono inammissibili nei sensi suddetti. La domanda di risarcimento della ricorrente non può essere accolta, in assenza di allegazione di alcun principio di prova.

La complessità e la peculiarità della fattispecie consentono di compensare eccezionalmente le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina, definitivamente pronunciando sul ricorso e i motivi aggiunti, come in epigrafe proposti:

1) accoglie il ricorso e, per l'effetto, previo accertamento dell'intervenuto silenzio assenso, annulla il provvedimento impugnato;

2) dichiara inammissibili i motivi aggiunti nei sensi di cui in motivazione;

3) respinge la domanda risarcitoria.

Spese compensate.

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

(Omissis)