

# Sulla compatibilità ambientale relativa alla realizzazione di un impianto di produzione fotovoltaico

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. II 10 luglio 2025, n. 953 - Palliggiano, pres.; Dibello, est. - Fila Sviluppi s.r.l. (avv. Sticchi Damiani) c. Comune di Manfredonia (n.c.) ed a.

## **Ambiente - Giudizio negativo di compatibilità ambientale relativamente alla realizzazione di un impianto di produzione fotovoltaico - Annullamento.**

*(Omissis)*

1.-In data 20.09.2022, la società FILA SVILUPPI s.r.l. ha presentato al Comune di Manfredonia una PAS per la realizzazione di un impianto di produzione fotovoltaica per una potenza di 9324 kW, connesso alla rete elettrica di media tensione e localizzato in area a destinazione industriale (ai sensi del c.9 bis, dell'art.6 del D.LGS 28/2011 modificato dal D.L. 77/2021).

2.- Il progetto è stato poi modificato e sostituito con un nuovo progetto in data 24.5.2023. L'impianto è ubicato su terreno sito in zona industriale ex D49, su area ricadente nell'ambito del SIC e ZPS IT 9110008 – Valloni e steppe pedegarganiche.

3.- Con nota del 3.06.2023 il Comune di Manfredonia ha comunicato alla società e alle Amministrazioni/Enti interessati l'indizione, ai sensi dell'art. 14, co. 2 della l. 241/90, della conferenza di servizi decisoria da svolgere in forma semplificata e in modalità asincrona, come indicato nell'art. 14 bis della l. 241/90. Gli enti coinvolti, a parte il Comune, erano: Provincia di Foggia, Anas s.p.a., Consorzio ASI Foggia, Snam rete gas, Ente Parco Nazionale del Gargano. L'Amministrazione comunale comunicava, quindi, il termine perentorio per richiedere integrazione documentale o chiarimenti, pari a 15 giorni (art. 14 bis, c. 2, lett. b), nonché il termine perentorio di 75 giorni entro il quale devono essere rese le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della conferenza.

4.- In data 20.06.2023, con nota prot. n. 66975 la Snam Rete Gas – centro di Foggia – ha rilasciato nota di assenza di interferenze del progetto con gli impianti di propria competenza.

5.- In data 25.09.2023 l'Ente Parco Nazionale del Gargano si pronunciava con nota prot. 7128/2023 con parere negativo.

6.- Con provvedimento del 24.10.2023 del Settore 5° - LLPP e Autorizzazioni Ambientali, il Comune di Manfredonia ha espresso giudizio di compatibilità ambientale negativo, sul presupposto che l'intervento contrasterebbe con il 2° comma dell'art. 17 del Regolamento Valloni e steppe allegato al piano di gestione dei SIC/ZPS nonché con l'art. 73, co. 2, lett a2 delle NTA al PPTR. Parimenti ha lamentato un difetto documentale in relazione al quale non era stato possibile effettuare alcuna istruttoria.

7.- L'Amministrazione procedente non ha ancora adottato il provvedimento di chiusura del procedimento.

8.- La società deducente è insorta avverso le determinazioni meglio riportate in epigrafe e ne ha chiesto l'annullamento al Tar deducendo: VIOLAZIONE, ERRONEA E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 14-BIS, CO. 4, DELLA L. N. 241/90, IN COMBINATO DISPOSTO CON IL COMMA 8-BIS DELL'ART. 2 DELLA L. 241/90. II ILLEGITTIMITÀ DELL'ART. 17, CO. 2 DEL REGOLAMENTO VALLONI E STEPPE ALLEGATO AL PIANO DI GESTIONE DEL SIC/ZPS APPROVATO CON D.C.C. N. 130/2009 E D.G.R. N. 346/2010. ERRONEA E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 73 PPTR. ILLOGICITÀ E IRRAGIONEVOLEZZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA. DIFETTO MOTIVAZIONALE. DIFETTO ISTRUTTORIO. ERRONEA E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 199/2021 E DEL D.LGS. N. 28/2011. III DIFETTO ISTRUTTORIO. ERRONEA PRESUPPOSIZIONE IN FATTO E IN DIRITTO. TRAVISAMENTO. IV DIFETTO ISTRUTTORIO E MOTIVAZIONALE. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI BUON ANDAMENTO, EFFICIENZA, EFFICACIA E LEALE COLLABORAZIONE. ERRONEA E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 14 BIS, CO. 2 LETT. B, DELLA L. 241/90.

9.- La Regione si è costituita in giudizio e ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, la sua tardività e la sua infondatezza nel merito.

10. Sono state depositate ulteriori memorie difensive. La controversia è quindi passata in decisione all'udienza pubblica del 11 marzo 2025.

11. Secondo la difesa della Regione Puglia, il ricorso sarebbe inammissibile nella parte rivolta all'impugnazione delle determinate regionali di approvazione del Piano di Gestione, con particolare riferimento alle delibere regionali di approvazione del Piano di Gestione in ragione della tardività dell'impugnazione e dell'assenza di specifiche censure sul punto.

12.- L'eccezione è infondata dal momento che il ricorso mira all'annullamento del provvedimento con il quale il Comune di Manfredonia ha negato la compatibilità ambientale del progetto presentato dalla deducente. Quest'ultima ha impugnato altresì gli atti presupposti e richiamati nel parere di compatibilità ambientale e tra questi l'art. 17, co. 2, del Regolamento SIC "Valloni e Steppe pedegarganiche" e ZPS "Promontorio del Gargano", allegato al Piano di Gestione dei SIC/ZPS, nella parte in cui vieta la realizzazione di impianti fotovoltaici, ammettendola soltanto in sporadiche ipotesi, impugnando,

conseguentemente, “ove occorra, la DCC n. 130/2009 e la DGR n. 346/2010, di approvazione del Piano di Gestione e dei suoi allegati, limitatamente alle previsioni di cui all’art.17, co. 2 del Regolamento SIC “Valloni e Steppe pedegarganiche” e ZPS “Promontorio del Gargano”. Da qui la notifica del ricorso anche alla Regione Puglia. Non sussiste tardività dell’impugnazione degli atti regionali, atteso che le determinazioni di approvazione del Piano di Gestione sono state impugnate, nei limiti indicati in ricorso, nella parte in cui si è contestata la legittimità della previsione regolamentare che impedisce la realizzazione di impianti di questo tipo in zone SIC e ZPS, previsione che integra un atto a carattere generale, la cui lesività nei confronti della ricorrente si è prodotta esclusivamente con il diniego di compatibilità ambientale impugnato.

13.- Va pure disattesa l’eccezione di inammissibilità del ricorso che la difesa della Regione ha sollevato in relazione alla natura non conclusiva dell’atto impugnato. Contrariamente alla tesi regionale, il provvedimento comunale impugnato è direttamente lesivo dell’interesse della società atteso che il Comune di Manfredonia ha formalizzato il diniego al progetto con il provvedimento impugnato il che consente di ravvisare un interesse diretto e concreto della ricorrente alla declaratoria di inefficacia dello stesso ovvero al suo annullamento.

14.- Nel merito, il ricorso è fondato avuto riguardo al primo motivo articolato in diritto.

La deducente ha lamentato la violazione dell’articolo 14-bis, comma 4 della legge 241 del 1990 in combinato disposto con l’articolo 2, comma 8-bis della stessa legge in quanto il provvedimento impugnato, recante data del 27.09.2023, e notificato alla ricorrente in data 24.10.2024, è stato reso dal Comune di Manfredonia a distanza di 113 giorni dalla data di trasmissione dell’atto di indizione della conferenza di servizi semplificata (pervenuto in data 6.6.2023), con conseguente e irreparabile inefficacia dello stesso. Si rammenta che l’art. 14-bis, comma 4, della l. 241/90 stabilisce che *“la mancata comunicazione della determinazione entro il termine di cui al comma 2, lett. c, ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti di cui al comma 3, equivalgono ad assenso senza condizioni. Restano ferme le responsabilità dell’amministrazione per l’assenso reso ancorché implicito”*. Nel caso di specie, la comunicazione di indizione dei lavori conferenziali ha previsto *“Termine perentorio di 15 giorni entro il quale è possibile richiedere integrazione documentale o chiarimenti (art.14-bis, c.2 lett.b); Termine perentorio di 75 giorni entro il quale devono essere rese le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto di questa conferenza (art.14-bis, c.2 lett.c)”*. Deriva da tanto che il giudizio negativo di compatibilità ambientale è stato formulato ben oltre il termine perentorio di 90 giorni per la determinazione conclusiva dei lavori. Va del resto precisato che, con la circolare 03/12/2018, n. 4/2018 la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel *“fornire indirizzi univoci e di coordinamento in materia di conferenza di servizi”*, ha chiarito, con riferimento alla conferenza di servizi semplificata, che *“il terzo aspetto riguarda le disposizioni atte a garantire la chiusura certa dei lavori della conferenza di servizi attraverso il rafforzamento del principio del silenzio-assenso. L’art. 14-bis, comma 4, L. n. 241 del 1990, infatti, stabilisce espressamente la responsabilità dell’amministrazione competente rimasta inerte. In tal modo si introduce un meccanismo di semplificazione che consente di decidere anche in caso di mancata manifestazione espressa di una delle Amministrazioni partecipanti”*. In particolare, la scheda n. 2 allegata alla circolare, rubricata *“la conferenza di servizi semplificata”* riporta che *“è stabilito, in via generale, il meccanismo del silenzio assenso che si applica a tutte le amministrazioni interpellate (comprese dunque quelle titolari di interessi sensibili) quando: - omettono di manifestare la loro posizione nei termini indicati dall’art. 14-bis, c. 2, lett. c)”*; - *esternano la loro posizione senza i requisiti stabiliti dall’art. 14-bis c. 3 (congrua motivazione, indicazione chiara e analitica delle modifiche richieste). Sul piano degli effetti, il silenzio dell’amministrazione interpellata è equiparato ope legis ad un atto di assenso senza condizioni (parere del Consiglio di Stato, Commissione Speciale, 13 luglio 2016, n. 1640). A rafforzare l’operatività del meccanismo, è prevista l’attribuzione della responsabilità (per l’assenso reso seppur implicitamente) direttamente in capo all’amministrazione interpellata”*. Ne deriva che l’adozione di un giudizio di compatibilità ambientale negativo adottato oltre il termine perentorio stabilito, come nella specie, ne determina l’illegittimità e/o la sua inefficacia, ai sensi e per gli effetti del disposto di cui all’art. 2, co. 8 bis della l. 241/90 che stabilisce che *“le determinazioni relative ai provvedimenti, autorizzazioni, pareri, nulla osta e atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza del termine di cui all’art. 14 bis, co. 2, lett. c) .... sono inefficaci, fermo restando quanto previsto dall’art.21 nonies, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni”*. Anche la giurisprudenza amministrativa ha avuto occasione di chiarire che (TAR Roma sez. III, n. 1841 del 4.12.2023) *“i) le Amministrazioni regolarmente evocate nella conferenza sono chiamate ad esprimere le proprie valutazioni in termini perentori; ii) ove esse non si esprimano del tutto, non si esprimano nel termine assegnato ovvero secondo le forme dell’art. 14-bis, comma 2 della l.n. 241/1990 sono considerate incondizionatamente assenzienti (c. d. assenso implicito o silenzio-assenso). Al proposito, in giurisprudenza si è condivisibilmente ritenuto che:- la previsione di termini perentori, in cui le Amministrazioni evocate nella conferenza di servizi sono chiamate ad esprimersi, e del correlato meccanismo dell’assenso implicito, ove le stesse rimangano silenti, rappresentano una deroga al principio generale dell’inesauribilità del potere amministrativo e assolvono ad una finalità di semplificazione e di accelerazione del procedimento, finalità questa ancor più evidente nella procedura in esame (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, I, n.12125/2019); - il perfezionamento del meccanismo dell’assenso implicito è subordinato al fatto che vi sia stata – come nella specie - la regolare e tempestiva convocazione delle Amministrazioni poi risultate assenti o silenti (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, III, n.16488/2022, T.A.R. Sardegna, I, n.883/2016); - la mancata partecipazione alla conferenza di servizi di un’Amministrazione o il suo silenzio nei termini*

perentori per l'interlocuzione comporta che le valutazioni espresse dopo la definizione del procedimento siano tardive e illegittime, atteso che la formazione dell'assenso implicito determina l'esaurimento o la consumazione del potere di provvedere: i successivi atti di dissenso o di assenso condizionato sono, pertanto, illegittimi (cfr. Cons. St., VI, n. 6336/2021; T.A.R. Campania, Salerno, II, n. 370/2019). In termini ancora più analitici la costante giurisprudenza del Consiglio di Stato ha chiarito che *“la mancata partecipazione alla conferenza di servizi di un'Amministrazione o il suo silenzio nei termini perentori per l'interlocuzione comporta che le valutazioni espresse dopo la definizione del procedimento siano tardive e illegittime, atteso che la formazione dell'assenso implicito determina l'esaurimento o la consumazione del potere di provvedere (ex pluribus, Cons. St., VI, n. 6966/2024; 6336/2021; nn. 2245/2022, 6342/2018, 6273/2018). Le conclusioni fin qui raggiunte sono ulteriormente rafforzate, sul piano sistematico, dalla recente modifica apportata all'articolo 2 della legge n. 241 del 1990 dall'articolo 12, comma 1, lett. a), n. 2), del decreto-legge n. 76 del 2020, che ha introdotto il nuovo comma 8-bis, in base al quale “Le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli articoli 14-bis, comma 2, lettera c), 17-bis, commi 1 e 3, 20, comma 1 ..., ovvero successivamente all'ultima riunione di cui all'art. 14 ter, comma 7... sono inefficaci, fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-nonies, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni”. La lettera di quest'ultima disposizione, riferendosi espressamente alle fattispecie del silenzio maturato nel corso di una conferenza di servizi ex art. 14-bis, è inequivocabile nell'affermare il principio (che non ammette eccezioni) secondo cui le determinazioni tardive sono (non soltanto prive di carattere vincolante, ma) irrilevanti in quanto prive di effetti nei confronti dell'autorità competente. Sul piano dell'intentio legis, la previsione di cui al citato art. 2, comma 8 bis, è, peraltro, espressione della volontà politico-legislativa di superare le discussioni, registratesi nel previgente quadro normativo, in ordine al vizio che affliggeva il provvedimento tardivo. Sotto il profilo teleologico, infine, la locuzione “sono inefficaci” utilizzata dal Legislatore mira a chiarire definitivamente che l'organo che si pronuncia tardivamente nel corso della conferenza di servizi ha perso il potere di decidere: dunque il suo atto, adottato in carenza di potere relativamente ad uno specifico progetto, è privo di effetti nell'ordinamento amministrativo” (ex multis, tra le più recenti, Cons. Stato, sez. IV, n. 1068 del 10.02.2025).*

15.- Consegue da tanto che il ricorso è fondato e che va annullato il giudizio di compatibilità paesaggistica espresso dal Comune di Manfredonia.

16.- Le spese processuali possono essere compensate in considerazione della natura della controversia.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

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

(Omissis)