

Pubblicato il 28/05/2021

N. 06350/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 06783/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6783 del 2020, proposto da Dcs S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Clarizia, Mario Pagliarulo e Giovanni Sicari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via Principessa Clotilde n. 2;

*contro*

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Consiglio dei Ministri non costituito in giudizio;

*nei confronti*

**Regione Lazio**, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Rosa Maria Privitera, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

della deliberazione dell'11.6.2020 con la quale il Consiglio dei Ministri ha disposto «[...] di accogliere l'opposizione del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo avverso la determinazione n. G03751 del 29 marzo 2019, concernente l'autorizzazione unica regionale, ai sensi dell'art. 27-bis del decreto legislativo n. 152/2006, dell'impianto fotovoltaico a terra della potenza di circa 150MWp connesso alla RTN, da collocarsi in località Pian di Vico, nel comune di Tuscania (VT) [...]», determinazione già rilasciata dalla **Regione Lazio** in favore di DCS s.r.l.; nonché si opus sit

- della nota di comunicazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, DICA 001364 P-4.8.2.8 del 12.6.2020;

- della nota prot. 10427 dell'11.4.2019 con la quale il Ministro per i beni e le attività culturali proponeva opposizione ai sensi dell'art. 14 quinquies, L. 241/90 avverso la suddetta determinazione regionale G03751 del 29.3.2019;

- delle note prot. n. 21319 del 5.11.2018 e prot. n. 2465 del 4.2.2019 con le quali il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per l'Area Metropolitana di Roma, la Provincia di Viterbo e l'Etruria Meridionale ha espresso il proprio dissenso alla realizzazione del progetto;

- della nota prot. n. 10576 del 9.4.2019 con la quale il Ministero per i Beni e le Attività Culturali – Direzione generale, archeologia, belle arti e paesaggio ha fatto proprie le valutazioni espresse dalla Soprintendenza con le note prot. 21319/19 e 2465/19;

- del resoconto della riunione di coordinamento tenutasi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il coordinamento amministrativo del 14.5.2019;

- del resoconto della riunione del Consiglio dei Ministri dell'11.6.2020.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo e della **Regione Lazio**;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 12 maggio 2021 la dott.ssa Lucia Maria Brancatelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe, la società Dcs ha impugnato, chiedendone l'annullamento, la deliberazione del Consiglio dei ministri 11 giugno 2020 con la quale è stato disposto: “di accogliere l’opposizione del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo avverso la determinazione n. G03751 del 29 marzo 2019, concernente l’autorizzazione unica regionale, ai sensi dell’art. 27-bis del decreto legislativo n. 152/2006, dell’impianto fotovoltaico a terra della potenza di circa 150MWp connesso alla RTN, da collocarsi in località Pian di Vico, nel comune di Tuscania (VT)”.

2. Il gravame è affidato ai seguenti motivi:

1) Violazione dei principi generali di imparzialità e buona andamento (art. 97 cost.). Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 27 bis, D.Lgs. 152/06. Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 14 ter, 14 quater e 14 quinquies, L. 241/90.

La ricorrente fa presente che nel corso del procedimento veniva adottata, all’esito della riunione del 5.2.2019 - ai sensi e per gli effetti dell’art. 14 ter, comma 7, L. 241/90 - la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi con la quale si formulava parere favorevole unanime, con prescrizioni, sul progetto in argomento presentato. Poiché la determinazione era stata comunicata via pec ai partecipanti la conferenza, compreso il Ministero per i Beni e le Attività Culturali (in avanti, “Mibact”) il 6 febbraio 2019, l’opposizione formulata dal Ministero il successivo 11 aprile 2019 sarebbe tardiva in quanto formulata oltre il termine di dieci giorni di cui all’art. 14 quinquies L. 241/90.

2) Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost.). Violazione del principio di tipicità dei provvedimenti amministrativi.

Violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità dell'azione amministrativa. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 27 bis , D.lgs. 152/06. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 14 ter, 14 quater e 14 quinquies, L. 241/90. Violazione e/o falsa applicazione degli art. 7, 10 e 3, L. 241/90. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 12, D.lgs. 387/03. Violazione dell'art. 131, D.lgs. 42/04. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 14.9, D.m. 10.9.2010. Violazione e/o falsa applicazione del P.T.P.R. (§ 6.3, pag. 97). Eccesso di potere sub specie di errore nei presupposti, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e difetto di motivazione, arbitrarietà (in ordine alla presunta incompatibilità del progetto “con la tutela del territorio dal punto di vista paesaggistico e agricolo” - illegittimità delle note prot. n. 2139 del 5.11.2018, prot. n. 2465 del 4.2.2019 e prot. 10576 del 9.4.2019 del Mibact e della delibera del Consiglio dei Ministri dell'11.6.2020).

Premesso che l'impugnata delibera del Consiglio dei Ministri dell'11 giugno 2020 ha accolto l'opposizione del Mibact in quanto quest'ultimo, nel corso del procedimento, aveva affermato con più note che il progetto risulterebbe non compatibile dal punto di vista paesaggistico e agricolo e, al contempo, con le evidenze archeologiche che caratterizzerebbero la zona, deduce parte ricorrente l'illegittimità di tali pareri, in quanto non sussisterebbe alcun contrasto con il Piano Territoriale Paesistico Regionale (“PTPR”) e/o con il Piano Territoriale Paesistico (“PTP”) e la Soprintendenza e il Consiglio dei Ministri non avrebbero tenuto conto degli interventi di mitigazione idonei previsti nel progetto e da ritenersi idonei a elidere le problematiche sotto il profilo dell'impatto visivo. Anche in relazione alle dimensioni degli impianti, non sarebbero state considerate le misure proposte, che sarebbero adeguate a evitare nocimento al paesaggio. Sarebbe, poi, infondato il rilievo secondo cui l'intervento sarebbe incompatibile con la destinazione agricola dei terreni, alla luce della previsione di cui all'art. 12, c. 7, D.lgs. 387/03 secondo cui gli impianti fotovoltaici possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici.

3) Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost.).  
Violazione del principio di tipicità dei provvedimenti amministrativi.  
Violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità dell'azione amministrativa. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 27 bis , D.lgs. 152/06. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 14 ter, 14 quater e 14 quinquies, L. 241/90. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 12, D.lgs. 387/03. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 14.9, D.M. 10.9.2010. Violazione e/o falsa applicazione del p.t.p.r. (§ 6.3, pag. 97). Eccesso di potere sub specie di errore nei presupposti, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e difetto di motivazione, arbitrarietà (in ordine alla presunta incompatibilità del progetto “sotto il profilo archeologico” – illegittimità delle note prot. n. 2139 del 5.11.2018, prot. n. 2465 del 4.2.2019 e prot. 10576 del 9.4.2019 del Mibact e della delibera del Consiglio dei Ministri dell'11.6.2020).  
Avuto riguardo alla asserita incompatibilità del progetto sotto il profilo archeologico, parte ricorrente osserva come l'area di progetto non sia gravata da vincolo archeologico. Quanto alla circostanza che l'area è qualificabile come “contermine” ai sensi e per gli effetti dell'art. 14.9 D.M. 10.9.2010, la ricorrente fa presente che l'ordinamento prevede che, ai fini cautelativi degli interessi di relativa pertinenza, il Ministero può esercitare “unicamente” i poteri previsti dall'art. 152, D.lgs. 42/04, ossia prescrivere distanze, misure, modifiche, ecc. e non anche denegare in radice la realizzabilità dell'intervento, come se anche l'area di progetto fosse vincolata.

4) Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost.).  
Violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità dell'azione amministrativa. Violazione e/o falsa applicazione degli art. 7, 10 e 3, L. 241/90. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 12, D.lgs. 387/03. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 14.9, D.M. 10.9.2010. Violazione e/o falsa applicazione del P.TPR (§ 6.3, pag. 97). Eccesso di potere sub specie di errore nei presupposti, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e difetto di motivazione, irragionevolezza e contraddittorietà dell'azione amministrativa

(illegittimità della delibera del Consiglio dei Ministri dell'11.6.2020, oltre che delle note prot. n. 2139 del 5.11.2018, prot. n. 2465 del 4.2.2019 e prot. 10576 del 9.4.2019 del Mibact).

La delibera sarebbe inficiata, oltre che in via derivata dalla illegittimità dei pareri del Mibact, anche in via autonoma da vizi di eccesso di potere soprattutto, sub specie di errore nei presupposti, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e difetto di motivazione per avere ritenuto che l'opera non potrebbe essere realizzata perché il progetto contemplerebbe una installazione insistente su insediamenti etruschi con annesse necropoli; secondo parte ricorrente sarebbe invece pacifico che l'impianto non insisterebbe su simili insediamenti. Inoltre, nel ritenere che l'opera non potrebbe essere realizzata in ragione del relativo presunto impatto paesaggistico non avrebbe tenuto conto che secondo il PTPR nella zona specifica sarebbero invece consentiti impianti areali con grande impatto territoriale e specificamente quelli "fotovoltaici".

3. La Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Mibact si sono costituite in giudizio, in primo luogo eccependo l'inammissibilità ovvero l'improcedibilità del ricorso, in ragione della assenza di immediata lesività della deliberazione del Consiglio dei ministri fino a quando la medesima non sia recepita con atto dell'amministrazione precedente, vale a dire dalla **Regione Lazio**, la quale dovrebbe provvedere a recepire la deliberazione del Consiglio dei ministri in un nuovo provvedimento. Nel merito, insistono nella infondatezza del ricorso.

4. La **Regione Lazio** si è costituita in giudizio al fine di far valere la legittimità del procedimento avviato dall'amministrazione regionale e conclusosi con l'adozione della Determinazione G03751 del 29/3/19, oggetto di opposizione da parte del Mibact.

5. All'udienza del 12 maggio 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente, quanto all'eccezione in rito sollevata dall'amministrazione, deve osservarsi che l'atto impugnato costituisce il momento conclusivo del procedimento avviato a seguito dell'opposizione presentata dal Mibact ai sensi dell'art. 14 quinquies, comma 6, della legge n. 241/1990. Con la delibera gravata, infatti, il Consiglio dei Ministri ha deciso di accogliere integralmente l'opposizione presentata dal Ministero, in tal modo sostituendo la propria determinazione a quella di conclusione della conferenza di servizi: pertanto, la deliberazione in parola assume carattere lesivo nei confronti del soggetto proponente il progetto, risultando in quanto tale impugnabile (in termini, Tar **Lazio**, sez. I quater, 6 aprile 2021, n. 4025).

2. Nel merito, il ricorso merita accoglimento in ragione della fondatezza del primo motivo di impugnazione.

3. Dalla lettura del verbale del 5 febbraio 2019 si evince che, tenuto conto che i pareri espressamente positivi e quelli da considerare positivi ai sensi di legge consentivano complessivamente di esprimere un giudizio positivo unanime, con prescrizioni, alla realizzazione dell'intervento in esame, la Conferenza di servizi, ai sensi dell'art. 14 ter della legge n. 241/1990 nonché dell'art. 27 bis del d.lgs. n. 152/2006 ha espresso "parere favorevole", a condizione che venissero attuate tutte le prescrizioni indicate nei relativi pareri. Nel verbale si dà conto del parere negativo del Mibact e, in merito, la conferenza precisava che "*l'impianto non interferisce con il regime vincolistico*" di competenza del Ministero. Inoltre, rilevava che il citato parere "*non risultava formulato secondo i criteri di legge, in quanto contraddittorio, erroneo, privo di motivazione e delle specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso*". Aggiungeva che tali vizi affliggevano anche il documento MIBACT prot. 2465 del 4 febbraio 2019 e che lo stesso risultava inammissibile, mancando i requisiti affinché il Ministero potesse esprimere un nuovo parere o integrare il precedente.

Il verbale conclusivo è stato messo a disposizione di tutti i partecipanti alla Conferenza di Servizi, ivi compreso il Mibact, con pec della **Regione Lazio** del 6 febbraio 2019.

Il successivo 29 marzo 2019, con determinazione n. G03751, la **Regione Lazio** – preso atto, tra l'altro, del parere di VIA favorevole con prescrizioni espresso con determinazione della **Regione** n. G01048 del 06/02/2019, del parere favorevole della Conferenza di Servizi, nonché della Autorizzazione Unica alla costruzione ed esercizio emessa ai sensi del comma 3 articolo 12 del Decreto legislativo n. 387 del 29/12/2003 con Determina Dirigenziale R.U. 468 del 14/03/2019 - adottava il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale ai sensi dell'art. 27 bis del D.Lgs. n. 152/06. Nel preambolo dell'atto si rappresentava anche la circostanza che nell'ambito della *“terza e conclusiva seduta di Conferenza di Servizi”*, vista l'assenza del rappresentate del Mibact, era stata analizzata la posizione dell'Ente, ed era stato unanimemente ritenuto il parere di non compatibilità del Ministero non formulato nel rispetto dei criteri di legge in quanto contraddittorio, erroneo, privo delle motivazioni e di indicazioni specifiche relative a modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso; era stato altresì ritenuto che tali vizi erano rilevabili anche nel documento prot. n. 2465 del 04/02/2019.

Con nota dell'11 aprile 2019, il Mibact presentava opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 14 quinquies comma 1 della Legge n. 241/1990 *“avverso la determina in data 29 marzo 2019, con la quale la regione Lazio, disattendendo i pareri negativi espressi dalla Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio dell'Area metropolitana di Roma, provincia di Viterbo ed Etruria meridionale, ha emesso Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale ai sensi dell'art. 27- bis del d.lgs. n. 152 del 2006 sul progetto indicato in oggetto”*.

4. Occorre rammentare che, ai sensi dell'art. 14 quinquies della legge n. 241/1990, avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza, entro 10 giorni dalla sua comunicazione, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri. Il termine in questione, venendo in considerazione una conferenza di servizi indetta nell'ambito del procedimento per il rilascio del PAUR, è considerato

perentorio “ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 2, commi da 9 a 9-quater, e 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241. dell’art. 27 bis, comma 8, del D.lgs. 152/06” (così l’art. 27 bis, comma 8, d.lgs. n. 152/2006).

Inoltre, ai sensi dell’art. 14 quinquies, comma 3, della legge 241/1990, “la proposizione dell’opposizione sospende l’efficacia della determinazione motivata di conclusione della conferenza”.

5. Tanto premesso, questo Collegio condivide le considerazioni recentemente svolte nella già richiamata sentenza di questo Tar n. 4025/2021, che ha osservato in primo luogo come l’effetto sospensivo dell’efficacia della determinazione assunta in sede di conferenza di servizi, descritto nella legge 241/1990, si produce solo nel caso di presentazione di una opposizione tempestiva, vale a dire entro il termine di 10 giorni di cui all’art. 14 quinquies, comma 1, della legge sul procedimento. E ciò in quanto qualora si interpretasse la disposizione diversamente “*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*”.

Dunque, decorso il termine di dieci giorni dalla comunicazione della determinazione della Conferenza di Servizi, l’amministrazione dissenziente decade dal potere di proporre opposizione al Consiglio dei Ministri.

La richiamata pronuncia ha anche rilevato come <<*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>>.*

6. Applicando alla presente controversia le considerazioni sopra esposte, il momento in cui il Mibact ha avuto conoscenza della positiva determinazione della Conferenza di Servizi non può che coincidere con il 6 febbraio 2019, data in cui il verbale conclusivo della Conferenza del 5 febbraio 2019 è stato trasmesso via pec a tutti i partecipanti. Nel menzionato verbale, infatti, è contenuta la determina positiva della conferenza di servizi mentre il successivo provvedimento recante l'autorizzazione unica ex art. 27 bis del d.lgs. n. 152 del 2006 del 31 maggio 2019 ne ha solamente recepito l'esito.

Ne consegue la tardività dell'opposizione e, conseguentemente, l'illegittimità per invalidità derivata della deliberazione del Consiglio dei Ministri, che ha adottato la sua determinazione in carenza del relativo presupposto.

7. In conclusione, in ragione della fondatezza delle censure, di rilievo assorbente, sulla tardività della opposizione presentata dal Mibact, il ricorso merita accoglimento e, per l'effetto, la deliberazione del Consiglio dei Ministri dell'11 giugno 2020 nonché gli atti a questa presupposti devono essere annullati.

8. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono poste, in solido, a carico del Mibact e della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il **Lazio** (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo al pagamento, in solido, delle spese di lite in favore della parte ricorrente, in misura pari a € 2.000,00, oltre oneri accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio mediante collegamento da remoto del giorno 12 maggio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Laura Marzano, Consigliere

Lucia Maria Brancatelli, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Lucia Maria Brancatelli**

**IL PRESIDENTE**

**Antonino Savo Amodio**

**IL SEGRETARIO**