

ENERGIA: T.A.R. per la Puglia - Lecce, Sezione Seconda, Sentenza 26 maggio, n. 1113.

1. Energia rinnovabile - Realizzazione impianto fotovoltaico – Aree idonee – Individuazione – Criterio - Aree agricole nelle vicinanze (a meno di 500 metri) impianto o stabilimento industriale – *Ratio*: concentrare le nuove installazioni fotovoltaiche in aree già antropizzate o adiacenti a infrastrutture esistenti

2. Energia rinnovabile - Realizzazione impianto fotovoltaico – Aree idonee: aree agricole nelle vicinanze (a meno di 500 metri) impianto o stabilimento industriale - Definizione di "impianto industriale" –Individuazione.

3. Energie rinnovabili – Realizzazione impianto fotovoltaico – Aree idonee: aree agricole nelle vicinanze (a meno di 500 metri) impianto o stabilimento industriale - Definizione di "impianto industriale": impianti fotovoltaici con potenza superiore a 20 kW -Vi rientrano.

1. L'art. 20, comma 8, lettera c-ter), numero 2), stabilisce che sono considerate aree idonee per gli impianti fotovoltaici (anche con moduli a terra e in assenza di vincoli paesaggistici ai sensi del D.Lgs. n. 42 del 2004) "le aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti, questi ultimi come definiti dall'art. 268, comma 1, lettera h), del D.Lgs. del 3 aprile 2006, n. 152, nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento".

Come è evidente dal chiaro tenore letterale della disposizione in commento, il legislatore non ha inteso fornire una definizione autonoma di "impianti industriali", ma ha rinviato esplicitamente alla definizione di "stabilimento" contenuta nel D.Lgs. n. 152 del 2006, nell'ottica di concentrare le nuove installazioni fotovoltaiche in aree già antropizzate o adiacenti a infrastrutture esistenti, evitando un'ulteriore frammentazione del territorio agricolo o di paesaggi incontaminati;

2. La definizione di "impianto industriale" non riguarda solo la natura dell'attività, ma anche il suo impatto spaziale e il potenziale per uno sviluppo sinergico del territorio; il quadro normativo per le energie rinnovabili è, quindi, sempre più guidato da principi di efficienza spaziale e di mitigazione dell'impatto, sfruttando le infrastrutture esistenti e le aree già alterate.

Orbene, l'art. 268, comma 1, lett. h), del D.Lgs. n. 152 del 2006 definisce lo "stabilimento" come "il complesso unitario e stabile, che si configura come un complesso ciclo produttivo, sottoposto al potere decisionale di un unico gestore, in cui sono presenti uno o più impianti o sono effettuate una o più attività che producono emissioni Si considera stabilimento anche il luogo adibito in modo stabile all'esercizio di una o più attività".

Osserva il Collegio che la norma sopra trascritta prevede la possibilità, ai fini della produzione dei conseguenti effetti di legge, di qualificare come "stabilimento" il complesso unitario e stabile, che si configura come un complesso ciclo produttivo, in cui sono - alternativamente - (i) "presenti uno o più impianti" o (ii) "sono effettuate una o più attività", che producono emissioni; la norma prevede poi, in via estensiva, che la qualifica di stabilimento sia riconosciuta anche al "luogo adibito in modo stabile all'esercizio di una o più attività";

3. Reputa il Collegio che gli impianti fotovoltaici con potenza superiore a 20 kW possano essere ricondotti nella definizione di "impianti industriali" o "stabilimenti" ai sensi dell'art. 20, comma 8, lettera c-ter), n. 2, del D.Lgs. n. 199 del 2021; la soglia dei 20 kW, implicitamente definita come spartiacque dal D.M. 19 febbraio 2007 (ed espressamente recepita dal M. in analoga vicenda, con la richiamata nota di chiarimenti prot. n. (...) dell'8.8.2023), funge da criterio dimensionale per distinguere gli impianti a carattere domestico o residenziale da quelli a carattere produttivo, commerciale o industriale.

L'attività di produzione e vendita di energia elettrica, anche in assenza di emissioni in atmosfera, deve dunque essere riconosciuta come attività industriale, caratterizzando la nozione di

"stabilimento" in modo funzionale alla sua capacità produttiva e organizzativa, piuttosto che ricondurla entro l'angusto criterio della presenza di inquinanti, dovendosi viceversa spostare il focus da una definizione ristretta ad una che enfatizza la "funzione produttiva" dell'impianto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Taranto;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 maggio 2025 il dott. Nino Dello Preite e uditi per le parti i difensori come da verbale;

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. Con il ricorso all'esame, la T.P. S.r.l. espone, in sintesi, quanto segue:

- ha presentato una richiesta di Procedura Abilitativa Semplificata (d'ora in poi PAS) al SUAP del Comune di Taranto, per la costruzione, l'esercizio e la manutenzione di un impianto fotovoltaico da 5,99352 MWp su un terreno agricolo a Taranto, da realizzarsi in un'area che si trova a meno di 500 metri da un altro impianto fotovoltaico preesistente;
- il SUAP ha inoltrato la richiesta di PAS alle Direzioni e agli Enti coinvolti per le determinazioni di loro competenza;
- in data 6.6.2024, la Direzione Urbanistica del Comune ha comunicato che l'area non era considerata idonea ai sensi dell'art. 20 comma 8 lett. c-ter), punto 1, del D.Lgs. n. 199 del 2021, escludendo l'applicazione della PAS per impianti fotovoltaici fino a 12 MW;
- a seguito della notifica da parte del SUAP dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, ha presentato le proprie osservazioni, specificando che nell'istanza di PAS era stato erroneamente indicato il punto 1, anziché il punto 2 dell'art. 20, comma 8, lettera c-ter, del D.Lgs. n. 199 del 2021, come peraltro evincibile dalla formulazione della dichiarazione contenuta nel paragrafo dedicato all'iter autorizzativo applicabile, ove, ai fini della individuazione dell'area idonea, si faceva espresso riferimento all'"impianto fotovoltaico a nord";
- in particolare, l'istante ha chiarito che l'impianto da realizzare rientra nella previsione normativa di cui al predetto punto 2, in quanto situato in area agricola senza vincoli e a meno di 500 metri da un impianto fotovoltaico esistente, sostenendo che l'area è qualificabile come "impianto industriale o stabilimento" ai sensi dell'art. 268, comma 1, lettera h), del D.Lgs. n. 152 del 2006, e adducendo a sostegno della propria tesi il parere del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (M.) prot. n. (...) dell'8.8.2023, reso in esito ad interpello riguardante analoga vicenda;
- nonostante le osservazioni presentate, con nota prot. n. (...) del 19.07.2024 la Direzione Urbanistica ha nuovamente espresso parere negativo, ritenendo che un impianto fotovoltaico non possa essere qualificato come impianto industriale/stabilimento secondo l'art. 268, comma 1, lettera h), del D.Lgs. n. 152 del 2006, poiché tale norma si applicherebbe solo agli impianti che producono emissioni in

atmosfera; l'ufficio ha inoltre obiettato che il riscontro del M. non poteva essere esteso al procedimento in oggetto, per via della clausola di esclusione, ivi contenuta, relativamente a "specifiche procedure o procedimenti";

- di conseguenza, con il Provv. del 22 luglio 2024, in questa sede gravato, il Comune di Taranto ha espresso il diniego definitivo, sostenendo, in particolare, che l'area su cui è previsto l'intervento non può essere qualificata come idonea ai sensi dell'art. 20, comma 8, lett. c-ter, punto 2, del D.Lgs. n. 199 del 2021, e che non vale a qualificarla come tale l'impianto fotovoltaico limitrofo, perché esso non può essere considerato un impianto industriale o stabilimento ai sensi dell'art. 268, comma 1, lett. h), del D.Lgs. n. 152 del 2006.

1.1. Avverso la suddetta determinazione è insorta la società ricorrente, la quale ha dedotto i seguenti motivi di censura:

i) violazione dell'art. 10 bis della L. n. 241 del 1990, sostenendo che il Comune non ha garantito adeguatamente il diritto di partecipazione al procedimento, poiché le ragioni ostative comunicate inizialmente differivano da quelle del diniego definitivo, impedendo così alla società di interloquire efficacemente;

ii) violazione dell'art. 6, co. 4, ult. cpv., e co. 7, D.Lgs. n. 28 del 2011, argomentando che il titolo autorizzativo si è formato per decorso del termine di 30 giorni dalla presentazione della richiesta di PAS, e che il diniego del Comune è intervenuto quando il titolo era già implicitamente assentito;

iii) errata applicazione dell'art. 47, co. 11 bis, D.L. n. 13 del 2023, in combinato disposto con l'art. 20 D.Lgs. n. 199 del 2021, comma 8, lett. c-ter, n. 2, in quanto l'area di intervento sarebbe idonea ai sensi della normativa vigente, stante la presenza nel raggio di 500 metri di un altro impianto fotovoltaico con potenza superiore a 20 kW (precedentemente realizzato da altro operatore), da considerare quale impianto industriale/stabilimento, con conseguente applicabilità della procedura abilitativa semplificata.

1.2. La T.P. S.r.l. ha quindi chiesto al Tribunale adito di annullare i provvedimenti impugnati, di dichiarare l'intervenuta formazione del titolo abilitativo e di riconoscere che l'attività di costruzione deve ritenersi assentita ex lege; inoltre, ha chiesto la sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati ed il riconoscimento delle spese di giudizio.

1.3. Si è costituito in giudizio il Comune di Taranto, instando per il rigetto del ricorso.

1.4. Con ordinanza n. 679/2024 del 28.10.2024 la Sezione ha accolto l'istanza cautelare proposta dalla parte ricorrente, ai fini della sollecita trattazione di merito, ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a.

1.5. Previo deposito di memorie difensive ex art. 73 c.p.a., all'udienza pubblica del 26 maggio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione

2. Per ragioni di ordine logico e giuridico va esaminato in primis il terzo motivo di ricorso, con cui la società ricorrente sostiene che l'Amministrazione ha illegittimamente escluso l'applicabilità della PAS, sul presupposto che l'area de qua non fosse idonea ai sensi dell'articolo 20, comma 8, lettera c-ter), punto 2, del D.Lgs. n. 199 del 1921, in quanto l'impianto fotovoltaico esistente nelle vicinanze non sarebbe qualificabile come impianto o stabilimento ai sensi dell'art. 268, comma 1, lett. h), del D.Lgs. n. 152 del 2006 (Codice dell'Ambiente).

2.1. Premette il Collegio che la questione se gli impianti fotovoltaici possano rientrare nella definizione di cui all'articolo 268 cit. deve essere affrontata partendo dalla ricognizione della normativa rilevante in subiecta materia.

2.2. Il D.Lgs. n. 199 del 2021, emesso in attuazione della Direttiva UE 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, ha quale obiettivo primario quello di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, definendo gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro giuridico necessari per il raggiungimento degli obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030 (cfr. art. 1).

2.3. L'art. 20 del prefato testo normativo - nel demandare a successivi provvedimenti la disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili - ha elencato al comma 8 una serie di aree considerate transitoriamente idonee a tal fine.

2.4. In particolare, l'art. 20, comma 8, lettera c-ter), numero 2), stabilisce - per quel che qui interessa - che sono considerate aree idonee per gli impianti fotovoltaici (anche con moduli a terra e in assenza di vincoli paesaggistici ai sensi del D.Lgs. n. 42 del 2004) "le aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti, questi ultimi come definiti dall'art. 268, comma 1, lettera h), del D.Lgs. del 3 aprile 2006, n. 152, nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento".

2.5. Come è evidente dal chiaro tenore letterale della disposizione in commento, il legislatore non ha inteso fornire una definizione autonoma di "impianti industriali", ma ha rinviato esplicitamente alla definizione di "stabilimento" contenuta nel D.Lgs. n. 152 del 2006, nell'ottica di concentrare le nuove installazioni fotovoltaiche in aree già antropizzate o adiacenti a infrastrutture esistenti, evitando un'ulteriore frammentazione del territorio agricolo o di paesaggi incontaminati.

2.6. È importante evidenziare, anche ai fini esegetici, che si tratta di un approccio alla pianificazione territoriale, dove la definizione di "impianto industriale" non riguarda solo la natura dell'attività, ma anche il suo impatto spaziale e il potenziale per uno sviluppo sinergico del territorio; il quadro normativo per le energie rinnovabili è, quindi, sempre più guidato da principi di efficienza spaziale e di mitigazione dell'impatto, sfruttando le infrastrutture esistenti e le aree già alterate.

3. Orbene, l'art. 268, comma 1, lett. h), del D.Lgs. n. 152 del 2006 definisce lo "stabilimento" come "il complesso unitario e stabile, che si configura come un complesso ciclo produttivo, sottoposto al potere decisionale di un unico gestore, in cui sono presenti uno o più impianti o sono effettuate una o più attività che producono emissioni Si considera stabilimento anche il luogo adibito in modo stabile all'esercizio di una o più attività".

3.1. Osserva il Collegio che la norma sopra trascritta prevede la possibilità, ai fini della produzione dei conseguenti effetti di legge, di qualificare come "stabilimento" il complesso unitario e stabile, che si configura come un complesso ciclo produttivo, in cui sono - alternativamente - (i) "presenti uno o più impianti" o (ii) "sono effettuate una o più attività", che producono emissioni; la norma prevede poi, in via estensiva, che la qualifica di stabilimento sia riconosciuta anche al "luogo adibito in modo stabile all'esercizio di una o più attività".

3.2. Si deve inoltre rimarcare come la definizione di "stabilimento" contenuta nel D.Lgs. n. 152 del 2006, sebbene originariamente concepita in un contesto di controllo delle emissioni a difesa dell'interesse ambientale, includa anche i concetti di "complesso unitario e stabile" e di "luogo adibito in modo stabile all'esercizio di una o più attività", che - già sul piano letterale - sembrano attagliarsi alla fattispecie dell'impianto fotovoltaico.

3.3. Peraltro, sebbene sia evidente, come rimarcato dal Comune nel provvedimento qui gravato, che la definizione originale di "stabilimento" nel Codice dell'ambiente si concentri principalmente sulle emissioni in atmosfera (essendo il D.Lgs. n. 152 del 2006 la norma quadro in materia ambientale), il rinvio dinamico operato dal legislatore a tale norma deve necessariamente essere contestualizzato rispetto allo specifico settore degli impianti a fonti di energia rinnovabile, attraverso un'interpretazione logica e sistematica delle altre norme rilevanti in subiecta materia.

3.4. Del resto, la ratio sottesa all'art. 20, comma 8, lett. c ter), del D.Lgs. n. 199 del 2021 - che fissa, seppure transitoriamente, i criteri relativi alle aree idonee a recepire l'installazione dei pannelli fotovoltaici - si precisa nell'esigenza di favorire il decoro urbano e quindi di concentrare, ove possibile, gli impianti di energia rinnovabile in aree già a forte impatto urbanistico: è allora in tale logica che la nozione di "impianto industriale" di cui al codice dell'ambiente deve essere correttamente intesa.

3.5. A tal riguardo, viene in rilievo il Decreto del Ministero dello sviluppo economico 19.2.2007 (pubblicato in G.U. 23.2.2007, n. 45) che, pur non essendo richiamato nell'art. 20, comma 8, lett. c-ter) n. 2, del D.Lgs. n. 199 del 2021, costituisce un altro tassello di fondamentale rilievo nell'operazione esegetica di carattere sistematico, utile a risolvere la questione nodale, oggetto del presente giudizio.

3.6. Infatti, l'art. 5, comma 8, del prefato decreto ministeriale, nell'ambito delle "Procedure per l'accesso alle tariffe incentivanti", stabilisce che "...gli impianti fotovoltaici di potenza non superiore a 20 kW sono considerati impianti non industriali e conseguentemente non sono soggetti alla verifica ambientale".

3.7. In tal modo, è agevole inferire da questa disposizione una chiara distinzione: se gli impianti fino a 20 kW non sono industriali, allora quelli con potenza superiore a 20 kW sono da considerarsi industriali.

3.8. La soglia dei 20 kW, inizialmente legata alla verifica ambientale, è un punto di riferimento -anche nella interpretazione giurisprudenziale e nella prassi amministrativa - per classificare gli impianti fotovoltaici come "industriali" o "non industriali" per scopi regolatori più ampi, inclusi quelli del D.Lgs. n. 199 del 2021.

3.9. Infatti, sebbene la definizione letterale contenuta nel D.Lgs. n. 152 del 2006 ponga l'enfasi sulle "attività che producono emissioni", il condivisibile formante giurisprudenziale ha chiarito a livello ermeneutico che la mancata produzione di emissioni da parte di un impianto fotovoltaico non ne impedisce la qualifica come stabilimento.

4. Paradigmatica, in tal senso, è la sentenza TAR Lazio 10.3.2025, n. 4994, la quale ha esaminato un caso in cui un Comune aveva contestato la validità di una PAS per un impianto fotovoltaico, sostenendo che l'area prescelta non soddisfaceva i requisiti dell'art. 20 del D.Lgs. n. 199 del 2021; nel dettaglio, il Comune aveva ritenuto che una stazione di trasformazione elettrica (da cui doveva calcolarsi la distanza di 500 m. ai fini dell'applicabilità della c.d. "S.B.") non fosse un "impianto industriale".

4.1. In detto precedente giurisprudenziale il TAR Lazio - richiamando a supporto del proprio argomentare alcune pronunce della Cassazione (SS.UU. n. 14007/2024 e Cass. Trib., n. 14042/2020) - ha condivisibilmente affermato che "devono... considerarsi "impianti industriali", ai sensi del codice dell'ambiente, i parchi eolici e le centrali idroelettriche, in quanto la nozione "impianto industriale" deve essere interpretata non in senso restrittivo - ossia come attività industriale funzionale alla trasformazione di materiali in nuovi prodotti - ma anche quale attività tesa alla trasformazione dell'energia potenziale idrostatica in energia cinetica e, quindi, in energia elettrica".

4.2. Trattasi di un orientamento, che include nel concetto di "impianto industriale" le attività di produzione di energia su larga scala, superando una lettura restrittiva legata alla sola trasformazione di materiali o alla produzione di emissioni facendo assurgere la "funzione produttiva" a criterio dominante, e superando una definizione legata a processi specifici, come la trasformazione di materiali o la produzione di emissioni.

4.3. Ad analoghe conclusioni è giunta la prassi amministrativa, giacché il M. - nella sua risposta all'interpello del Comune di Villalba dell'8.8.2023 (doc. n. 8 allegato al ricorso) - ha esplicitamente chiarito che gli impianti fotovoltaici con potenza superiore a 20 kW rientrano nella categoria degli "impianti industriali" e possono essere qualificati come "stabilimenti" ai sensi del D.Lgs. n. 152 del 2006, evidenziando che tale principio è valido anche in assenza di emissioni, data la loro natura di "complesso ciclo produttivo" e l'attività di produzione e di vendita di energia, che li caratterizza (si veda, in particolare, il passaggio motivazionale del parere, in cui si afferma: "Il fatto che l'impianto fotovoltaico, di potenza superiore ai 20kW, nella sua produzione del bene energia elettrica non produca direttamente emissioni non osta all'attribuzione della qualifica di stabilimento in quanto l'art. 268 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 prevede anche che la qualifica di stabilimento venga riconosciuta anche al "luogo adibito in modo stabile all'esercizio di una o più attività", dove l'attività di produzione e vendita di energia elettrica già consente di riconoscerne la natura di stabilimento adibito alla produzione professionale di un bene").

5. In definitiva, alla stregua delle considerazioni che precedono, reputa il Collegio che gli impianti fotovoltaici con potenza superiore a 20 kW possano essere ricondotti nella definizione di "impianti industriali" o "stabilimenti" ai sensi dell'art. 20, comma 8, lettera c-ter), n. 2, del D.Lgs. n. 199 del 2021; la soglia dei 20 kW, implicitamente definita come spartiacque dal D.M. 19 febbraio 2007 (ed espressamente recepita dal M. in analoga vicenda, con la richiamata nota di chiarimenti prot. n. (...) dell'8.8.2023), funge da criterio dimensionale per distinguere gli impianti a carattere domestico o residenziale da quelli a carattere produttivo, commerciale o industriale.

5.1. L'attività di produzione e vendita di energia elettrica, anche in assenza di emissioni in atmosfera, deve dunque essere riconosciuta come attività industriale, caratterizzando la nozione di "stabilimento" in modo funzionale alla sua capacità produttiva e organizzativa, piuttosto che ricondurla entro l'angusto criterio della presenza di inquinanti, dovendosi viceversa spostare il focus da una definizione ristretta ad una che enfatizza la "funzione produttiva" dell'impianto.

5.2. Trattasi di un'interpretazione del disposto normativo che, ad avviso del Collegio, è pienamente coerente con la ratio del D.Lgs. n. 199 del 2021, il quale mira a semplificare e accelerare l'installazione di impianti rinnovabili, favorendo la loro localizzazione in aree già compromesse o adiacenti a preesistenti insediamenti produttivi, al fine di minimizzare l'ulteriore consumo di suolo e l'impatto paesaggistico.

5.3. Né, in senso contrario, può valere l'argomento - pure accampato dall'Amministrazione comunale nel diniego che ne occupa - secondo cui ciò potrebbe comportare un effetto "a catena", determinando l'assentibilità tramite PAS di altri impianti analoghi "nel buffer di 500 metri dallo stesso impianto" -, essendo un simile effetto espansivo di idoneità dell'area non solo condizionato dalla potenza

dell'impianto fotovoltaico già esistente (che, come detto, per essere riconosciuto come "impianto industriale", deve avere una potenza superiore a 20 kW), ma anche alla natura transitoria della norma di cui all'art. 20, comma 8, del D.Lgs. n. 199 del 2021, destinata ad essere superata da più specifica e compiuta disciplina per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili

6. Per quanto sopra esposto, il diniego del Comune di Taranto, qui impugnato, si appalesa illegittimo.

6.1. Conseguentemente merita accoglimento anche il secondo motivo di ricorso, con cui la difesa attorea adduce un ulteriore profilo di illegittimità del provvedimento di diniego, dovendosi l'attività di costruzione intendersi assentita, in ragione del decorso del termine di trenta giorni dalla ricezione della dichiarazione de qua.

6.2. Com'è noto, la procedura abilitativa semplificata è disciplinata dall'art. 6 del D.Lgs. n. 28 del 2011 (norma abrogata, a decorrere dal 30.12.2024, dall'art. 15 del D.Lgs. n. 190 del 2024, applicabile tuttavia *ratione temporis* al predetto procedimento - cfr. art. 15, comma 2, del D.Lgs. n. 190 del 2024 cit.).

6.3. Tale disposizione normativa, per quanto qui rileva, al comma 2, precisa 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 L. 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".

6.4. Al successivo comma 4, poi, la predetta norma prevede 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".

7. Quanto alla natura giuridica del titolo abilitativo che si forma a seguito del decorso del predetto termine perentorio di trenta giorni (cfr. il combinato disposto del comma 2 e del comma 4 dell'art. 6 del D.Lgs. n. 28 del 2011 cit.), occorre richiamare, in proposito, l'oramai consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa e costituzionale (cfr. ex multis, Cons. Stato, Sez. IV, 2.5.2024, sentenza n. 3990; Corte Costituzionale 3.4.2023, sentenza n. 58).

7.1 In particolare, il Consiglio di Stato ha ribadito - a più riprese - (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 4 gennaio 2023, sentenza n. 130; Cons. Stato, IV, 5 ottobre 2018, sentenza n. 5715) che la procedura abilitativa semplificata di cui all'articolo 6 del D.Lgs. n. 28 del 2011 è ascrivibile al genus della d.i.a., ora s.c.i.a., e conseguentemente da essa non può che derivare un atto soggettivamente ed oggettivamente privato (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen. 29 luglio 2011, sentenza n. 15). Al decorso del termine di legge di trenta giorni dalla presentazione della dichiarazione, non si determina infatti il perfezionamento di una fattispecie legale tipica che, sul piano della produzione degli effetti, rende l'inerzia equivalente ad un vero e proprio provvedimento di accoglimento, come avviene per la fattispecie del silenzio assenso, bensì, più semplicemente, si determina l'effetto di rendere una determinata attività privata lecita, secondo il meccanismo proprio della s.c.i.a.; ciò in linea con la diversa natura dei due istituti, laddove il primo risponde ad una ratio di semplificazione amministrativa, mentre il secondo di vera e propria liberalizzazione, con conseguente fuoriuscita dell'attività privata dal regime amministrato a controllo preventivo. La ricostruzione che precede è stata confermata dalla Corte costituzionale che, con sentenza n. 45 del 2019, ha ritenuto, in generale con riguardo alla s.c.i.a., che: "il dato di fondo è che si deve dare per acquisita la scelta del legislatore nel senso della liberalizzazione dell'attività oggetto di segnalazione, cosicché la fase amministrativa che ad essa accede costituisce una - sia pur importante - parentesi puntualmente delimitata nei modi e nei tempi. Una dilatazione temporale dei poteri di verifica, per di più con modalità indeterminate, comporterebbe, invece, quel recupero dell'istituto all'area amministrativa tradizionale, che il legislatore ha inteso inequivocabilmente escludere". Inoltre, il comma 2 del menzionato articolo 6 del D.Lgs. n. 28 del 2011 indica, in modo puntuale, tutti gli altri requisiti da accertare, per il perfezionamento della fattispecie, sicché allorquando, al successivo comma 4, la disposizione in esame prevede che il Comune notifichi all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento "ove entro il termine indicato al comma 2 sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite al medesimo comma" onera il Comune di accertare specificamente tutte le predette condizioni normativamente previste nel suddetto termine decadenziale, pena il perfezionamento della fattispecie legittimante l'intervento (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 4 gennaio 2023, sentenza n. 130).

7.2. Invero, l'unico caso in cui la giurisprudenza esclude che si possa formare legittimamente il titolo abilitativo in questione è l'ipotesi dell'assenza della documentazione (stabilita dalle norme in materia)

per il rilascio del titolo autorizzatorio, posto che l'eventuale inerzia dell'amministrazione nel provvedere non è ex se idonea a far conseguire agli interessati un risultato che gli stessi non avrebbero potuto comunque conseguire con un provvedimento espresso (cfr. ex multis, Tar Campania, Napoli, sez. I, sentenza n. 1724/2018).

7.3. Allorché il legislatore introduca fattispecie di liberalizzazione di attività, vale il principio della c.d. "autoresponsabilità del dichiarante", in base al quale, la dichiarazione può ritenersi valida ed efficace soltanto se essa rispetti - oltre alle formalità estrinseche prescritte dall'ordinamento (essenzialmente dirette a rendere incontrovertibile la paternità di una determinata dichiarazione) - anche il canone dell'autosufficienza contenutistica, nel senso che occorre porre in condizione l'amministrazione di poter effettivamente esercitare in concreto il potere inibitorio e di controllo previsto dalla legge. E ciò, va sottolineato, non solo nell'interesse pubblico alla repressione delle attività abusive, ma nello stesso interesse del dichiarante a non esporsi inutilmente all'eventuale potere inibitorio e/o sanzionatorio una volta già realizzate le opere ed effettuati i correlati investimenti.

7.4. Nella specie, tuttavia, l'Amministrazione resistente non ha mai rilevato, nemmeno in sede processuale, una incompletezza della documentazione necessaria per la formazione del titolo abilitativo, ma ha adottato il provvedimento di diniego in questione, motivandolo esclusivamente sulla base della ritenuta inidoneità dell'area individuata per la realizzazione dell'intervento da parte della società ricorrente.

7.5. Tale provvedimento, come visto, è illegittimo, sicché esso non può impedire la formazione del titolo abilitativo in questione.

7.6. Il Collegio, infatti, ritiene di condividere l'orientamento del Consiglio di Stato, che con riguardo tanto ad una fattispecie di s.c.i.a. quanto di d.i.a., ha precisato che "ove sussistono i requisiti di formazione del silenzio-assenso (e ciò vale anche con riguardo alla s.c.i.a. e alla d.i.a.), il titolo abilitativo può perfezionarsi anche con riguardo ad una domanda non conforme a legge. Reputare, invece, che la fattispecie sia produttiva di effetti soltanto ove corrispondente alla disciplina sostanziale, significherebbe sottrarre i titoli così formati alla disciplina della annullabilità: tale trattamento differenziato, peraltro, neppure discenderebbe da una scelta legislativa oggettiva, aprioristicamente legata al tipo di materia o di procedimento, bensì opererebbe (in modo del tutto eventuale) in dipendenza del comportamento attivo o inerte della p.a. Inoltre, l'impostazione di "convertire" i requisiti di validità della fattispecie "silenziosa" in altrettanti elementi costitutivi necessari al suo perfezionamento, vanificherebbe in radice le finalità di semplificazione dell'istituto: nessun vantaggio, infatti, avrebbe l'operatore se l'amministrazione potesse, senza oneri e vincoli procedurali, in qualunque tempo disconoscere gli effetti della domanda. L'obiettivo di semplificazione perseguito dal legislatore - rendere più spediti i rapporti tra amministrazione e

cittadini, senza sottrarre l'attività al controllo dell'amministrazione - viene realizzato stabilendo che il potere (primario) di provvedere viene meno con il decorso del termine procedimentale, residuando successivamente la sola possibilità di intervenire in autotutela sull'assetto di interessi formatosi silenziosamente" (Cons. Stato, Sez. VI, 14.3.2023, sentenza n. 2661; Cons. Stato, Sez. I, parere n. 1511/2023 del 27.12.2023).

7.7. Dunque, nella specie, come emerge ex actis, risulta evidente la formazione del titolo abilitativo di natura privatistica, essendo la P.A.S. perfezionatasi in data 10.5.2024, mentre sia la comunicazione ex art. 10-bis della L. n. 241 del 1990 (inoltrata il 12.6.2024) che il provvedimento di diniego (inoltrato il 22.7.2024) sono stati adottati una volta decorso inesorabilmente il termine perentorio dei trenta giorni di cui all'art. 6, comma 4, del D.Lgs. n. 28 del 2011.

7.8. La violazione del predetto termine perentorio, in presenza di area idonea ex art. 20, comma 8, lett. c-ter), n. 2, del D.Lgs. n. 199 del 2021, secondo quanto argomentato in relazione al terzo motivo di ricorso, determina l'accoglimento anche dell'ulteriore domanda di parte ricorrente, volta all'accertamento e alla declaratoria dell'intervenuta formazione del titolo abilitativo, giacché l'attività di costruzione dell'impianto de quo deve ritenersi assentita ex lege, per effetto del decorso del termine di 30 giorni dalla presentazione dell'istanza di PAS.

8. Conclusivamente, per le ragioni suesposte, il ricorso va accolto, restando assorbito ogni ulteriore profilo di censura, con conseguente annullamento del provvedimento di diniego impugnato e accertamento della intervenuta formazione del titolo abilitativo, ai sensi dell'art. 6, comma 4, ultimo capoverso, del D.Lgs. n. 28 del 3 marzo 2021.

9. Nondimeno, considerata la novità e la peculiarità delle questioni trattate, appare equo disporre l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia - Lecce, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei termini di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Conclusione

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 26 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Nino Dello Preite, Presidente FF, Estensore

Paolo Fusaro, Referendario

Tommaso Sbolgi, Referendario