

Procedura abilitativa semplificata (PAS) relativa al progetto di realizzazione di un impianto fotovoltaico a terra

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II 14 luglio 2025, n. 1218 - Dello Preite, pres. f.f.; Sbolgi, est. - Stern Pv 7 S.r.l. (avv. Mari) c. Regione Puglia (avv. Bellomo) ed a.

Ambiente - Conclusione negativa della conferenza dei servizi avente ad oggetto la procedura abilitativa semplificata (PAS) relativa al progetto di realizzazione di un impianto fotovoltaico a terra.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso r.g. n. 1563 del 2024 di cui all'epigrafe, notificato il 25.11.2024 e depositato il 28.11.2024, la parte ricorrente ha domandato *“l'annullamento, previa concessione di idonee misure cautelari, in particolare chiede la sospensione del diniego e il rilascio dell'autorizzazione, dei seguenti atti: a) del provvedimento del Comune di Nardò, adottato dal Dirigente dello Sportello Unico Attività Produttive, di cui alla Determinazione n. 1147 del 30/10/2024, notificata a mezzo pec il 31/10/2024, di conclusione negativa della conferenza dei servizi avente per oggetto la Procedura Abilitativa Semplificata (PAS) (Pratica SUAP 03017590344-26072023) presentata dalla STERN PV 7 S.r.l. relativa al progetto di realizzazione di un impianto fotovoltaico a terra di potenza nominale pari a 7.040 kVA e potenza installata 7.983,36 kW nel territorio del medesimo Comune; b) provvedimento della Regione Puglia: Determinazione n. 162 del 14/10/2024, di diniego di accertamento di compatibilità paesaggistica ai sensi del PPTR del suddetto progetto; c) dei pareri di ARPA Puglia prot. n. 0010202 del 22/02/2024 e prot. n. 0049500 del 18/09/2024; d) di tutti gli atti connessi precedenti e conseguenti, ivi inclusi espressamente, e per quanto possa occorrere: – il provvedimento del SUAP del Comune di Nardò, adottato dal Dirigente dello Sportello Unico Attività Produttive, di cui alla determinazione n. 162 del 7/03/2024; – tutti agli altri atti e pareri resi dalla Regione Puglia - Dipartimento Ambiente, Paesaggio e Qualità Urbana - Sezione Tutela e Valorizzazione del Paesaggio – Servizio Osservatorio e Pianificazione Paesaggistica nella procedura di PAS citati nella Determinazione di cui sopra e negli atti connessi (parere prot. n. 0129569/2024 del 12/03/2024, non conosciuto dalla Ricorrente parere prot. n. 0038840 del 16/07/2024); – tutti i pareri resi dal Comune di Nardò – Sviluppo e Pianificazione del Territorio, Ambiente, Servizi Ecologici, Demanio, nelle parti ritenute 3 negative nella Determinazione di cui sopra (parere del 2/10/2023, prot. n. 0052609 del 03/10/2023; parere prot. n. 57635 del 27/10/2023; parere prot. n. 0011085 del 27/02/2024, non conosciuto dalla Ricorrente; parere prot. n. 0001659 del 17/09/2024; parere prot. n. 56132 del 22/10/2024, non conosciuto dalla Ricorrente); – il parere della Regione Puglia – Servizio Autorità Idraulica, di estremi sconosciuti e non conosciuto dalla Ricorrente, citato nella Determinazione di cui sopra; nonché la condanna del Comune di Nardò, della Regione Puglia e di Arpa Puglia al risarcimento dei danni subiti e subendi dalla società Ricorrente a causa degli illegittimi provvedimenti impugnati”*.

1.1. Più precisamente, con la predetta impugnazione, la parte ricorrente propone otto doglianze con cui lamenta – in sintesi – il vizio di motivazione della determinazione conclusiva della conferenza di servizi impugnata sotto plurimi profili, nonché il difetto di istruttoria. In particolare, a parere della parte ricorrente l'Amministrazione procedente, non solo non avrebbe preso posizione nella determinazione finale con riguardo alle osservazioni formulate dalla stessa (cfr. docc. da 11 a 16 della parte ricorrente) in palese violazione dell'art. 14-bis, comma 5, della legge n. 241 del 1990, ma soprattutto non avrebbe correttamente ed adeguatamente illustrato le ragioni in fatto e diritto della propria decisione, che non si sarebbero potute ridurre (come poi, di fatto, è stato) al mero richiamo ai pareri (peraltro non vincolanti) delle altre Amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi. La motivazione della determinazione finale – in sostanza – avrebbe dovuto contenere un'attenta valutazione ponderata degli interessi contrapposti che, nella specie, non sarebbe nemmeno desumibile – *per relationem* – dai contributi delle Amministrazioni, a vario titolo compulsate, nell'ambito del procedimento complesso in esame. Peraltro, le motivazioni dei predetti pareri si fonderebbero esclusivamente su considerazioni astratte che non tengono minimamente in considerazione le peculiarità territoriali né l'idoneità *ex lege* dell'area sulla quale l'impianto deve essere localizzato. Inoltre, gli atti dell'Arpa e della Regione Puglia-Autorità idraulica (richiamati nella motivazione della determinazione negativa impugnata) sarebbero irrilevanti poiché espressione di autorità incompetenti. Per di più, quanto al profilo idraulico di competenza del Consorzio Speciale Bonifica Arneo – essendo lo stesso sempre stato convocato (cfr. docc. 3, 4 e 5 depositati il 13.12.2024 dalla parte ricorrente) – si sarebbe formato il silenzio-assenso, senza condizioni *ex art. 14-bis*, comma 4, della legge n. 241 del 1990.

2. In data 05.12.2025, con atto di mero stile, si sono costituite la Regione Puglia e l'amministrazione locale di Nardò.

3. In data 06.12.2025, sempre con atto di mero stile, si è costituita l'Arpa-Puglia.

4. In data 12.12.2024, l'Arpa Puglia ha depositato una memoria ove, in via pregiudiziale ha eccepito l'inammissibilità del ricorso nei suoi confronti per difetto di legittimazione passiva e, nel merito, ha insistito per il rigetto.



5. In data 16.12.2024, sia la Regione Puglia che il Comune di Nardò hanno depositato una memoria con cui hanno insistito per il rigetto del ricorso avverso.

6. All'esito dell'udienza camerale del 19.12.2024, il Collegio, con l'ordinanza cautelare n. 823 del 23.12.2024, ha fissato ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a. – per la trattazione di merito del ricorso –, l'udienza pubblica del 28 aprile 2025, poi differita d'ufficio al 23 giugno 2025.

7. In vista della suddetta udienza pubblica, le parti hanno depositato le memorie ex art. 73 del codice del processo amministrativo.

8. All'udienza pubblica del 23.06.2025, dopo la discussione, previo avviso alle parti ex art. 73, comma 3, c.p.a., di questione in rito rilevata d'ufficio dal Collegio in ordine al difetto di legittimazione passiva della Regione Puglia, la causa è stata trattenuta in decisione.

9. Così ricostruito il quadro fattuale di riferimento, il Collegio, in conformità a quanto statuito dal Consiglio di Stato nella sua più autorevole composizione (cfr. *ex multis* Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria sentenza n. 4/11 e ribadito dalle sentenze sempre dell'Adunanza plenaria n. 9/14 e 5/2015), ritiene prioritariamente ex artt. 76, co. 4, c.p.a. e 276, co. 2, c.p.c., di dover scrutinare le questioni di rito in ordine al difetto di legittimazione passiva dell'Arpa Puglia (questione eccepita dallo stesso ente) e della Regione Puglia (questione rilevata d'ufficio dal Collegio).

9.1 Ebbene, com'è noto, secondo la consolidata giurisprudenza, la conferenza di servizi integra il modulo procedimentale – incentrato sull'esame contestuale e in contraddittorio di tutte le valutazioni delle amministrazioni portatrici di interessi pubblici coinvolti sull'intervento che il privato intende attuare – che l'amministrazione procedente deve prendere in considerazione per addivenire alle sue determinazioni sull'istanza (cfr. Cons. Stato, V, 9.7.2018, sentenza n. 4191; Cons. Stato, V, 2.5.2012, sentenza n. 2488; T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 05/12/2019, (ud. 23/10/2019, dep. 05/12/2019), sentenza n.13974).

9.2. Pertanto, le amministrazioni citate per la partecipazione alla conferenza sono individuate quali amministrazioni preposte alla tutela di specifici interessi pubblici coinvolti dall'istanza ed esprimono il parere circa la compatibilità del progetto del privato con gli interessi pubblici della cui cura sono rispettivamente titolari. Ne discende che i pareri resi da ciascuna delle autorità partecipanti convergono nella determinazione finale che è imputabile solo all'amministrazione procedente che è la sola legittimata passiva nel giudizio istaurato dall'istante (cfr. T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 05/12/2019, (ud. 23/10/2019, dep. 05/12/2019), sentenza n.13974).

9.3. Da ciò discende, nella specie, il difetto di legittimazione passiva dell'Arpa Puglia e della Regione Puglia.

10. Ciò chiarito, passando all'esame del merito, preliminarmente, prima di esaminare le doglianze proposte, il Collegio ritiene opportuno inquadrare – sul piano fattuale e normativo – l'impianto in questione.

10.1. Trattasi di un progetto di realizzazione di un impianto fotovoltaico a terra di potenza nominale pari a 7.040 kVA e potenza installata 7.983,36 kW nel territorio del Comune di Nardò (cfr. doc. 1a e doc. 2 della parte ricorrente), assoggettato alla procedura abilitativa semplificata (d'ora in avanti solo PAS) di cui all'articolo 6, comma 9-bis, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, *ratione temporis* vigente, da realizzare su "area idonea", ai sensi dell'articolo 20, commi 1 e 8, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199.

10.2. Più precisamente, tale impianto – anzitutto – rientra nella fattispecie di cui all'art. 20, comma 8, lett c-ter) del d.lgs. n. 199 citato.

10.3. Tale ultima circostanza emerge chiaramente dalla relazione paesaggistica asseverata (doc. 2 depositato in data 13.12.2024 dalla parte ricorrente cfr. punto 2.2. a pagina 5 ove si precisa che: "l'area di progetto ricade in zone classificate agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale (aree solar belt)") e dalla constatazione che non sussistono nell'area vincoli ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *rectius*, vincoli culturali (cfr. determinazione della regione n. 162 del 14.10.2024 a pagina 11 ove si precisa che "gli interventi non interessano Beni paesaggistici della Struttura antropica e storico – culturale" e parere dell'Arpa del 22.02.2024, ove emerge che l'unica interferenza presente è il cono visuale di Porto Selvaggio sulla cui rilevanza si dirà del prosieguo); e comunque i presupposti fattuali alla base di tale qualificazione giuridica (cfr. art. 20, comma 8, lettera c-ter; del d.lgs. n. 199/2021) non sono specificamente contestati dalle altre parti costituite e, pertanto, vanno ritenuti provati (cfr. art. 64, comma 2, c.p.a.).

10.4. Ebbene, la sussistenza dei presupposti fattuali per far rientrare l'area in questione nella lettera c-ter dell'art. 20, comma 8, cit., è per ciò solo sufficiente per consentire di qualificare l'area come idonea ex lege (cfr. *ex multis*, T.A.R. Toscana Firenze, Sez. II, Sent., (data ud. 23/10/2024) 25/11/2024, sentenza n. 1359; TAR Piemonte, sez II, 19/10/2023, sentenza n. 808; TAR Toscana, Firenze, II, 8 luglio 2024, sentenza n. 844).

10.5. Invero, come ritenuto dalla recente giurisprudenza amministrativa, che il Collegio condivide, le lettere c-ter e c-quater dell'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021, vanno interpretate, nel senso che esse prevedono due distinte ipotesi, tra loro cumulative, di idoneità ex lege di aree territoriali alla realizzazione di impianti fotovoltaici. In altre parole, l'accertata sussistenza dei presupposti applicativi di una delle due disposizioni recate dalle lettere c-ter e c-quater impone di ritenere idonea l'area. Più in particolare, e con specifico riferimento al presente giudizio, l'eventuale non operatività della lettera c-quater non esclude l'autorizzabilità dell'opera ai sensi della lettera c-ter, in quanto la seconda delle due disposizioni (la c-quater) aggiunge una nuova ipotesi di idoneità legale, facendo testualmente salva l'operatività della

prima norma (c-ter) (cfr. *ex multis*, T.A.R. Toscana Firenze, Sez. II, Sent., (data ud. 23/10/2024) 25/11/2024, sentenza n. 1359; TAR Piemonte, sez II, 19/10/2023, sentenza n. 808; TAR Toscana, Firenze, II, 8 luglio 2024, sentenza n. 844).

10.6. La suddetta ricostruzione, basata sull'inequivocabile dato letterale, viene ad essere confermata anche dall'analisi sistematica delle disposizioni. Il d.lgs. n. 50 del 2022, introducendo nel comma 8 la lettera c-quater, ha infatti esteso le aree legislativamente qualificate idonee, aggiungendo a terreni già caratterizzati dalla presenza di insediamenti produttivi di vario genere (contemplate alle lettere "a", "b", "c", "c-bis", e "c-ter"), anche (c-quater) superfici non ancora modificate da attività antropiche. Tale intervento normativo è dunque sorretto da una *ratio* caratterizzata da notevole *favor* verso l'installazione degli impianti da fonti rinnovabili, ed è diretto all'estensione delle aree che possono contenerli. Del tutto ragionevolmente, inoltre, riferendosi la nuova disposizione a zone non antropizzate, e ancora paesaggisticamente integre, i requisiti per l'idoneità sono delineati dalla lettera c-quater in termini maggiormente restrittivi rispetto alle ipotesi già intaccate dall'intervento umano, contemplate dalle lettere che la precedono (cfr. *ex multis*, T.A.R. Toscana Firenze, Sez. II, Sent., (data ud. 23/10/2024) 25/11/2024, sentenza n. 1359; TAR Piemonte, sez II, 19/10/2023, sentenza n. 808; TAR Toscana, Firenze, II, 8 luglio 2024, sentenza n. 844).

10.7. Ad ogni modo, l'impianto fotovoltaico in esame rientra, nella specie, anche nella fattispecie di cui all'art. 20, comma 8, lett c-quater) del d.lgs. n. 199/2021, non essendo l'area in questione ricompresa nel perimetro dei beni sottoposti a tutela paesaggistica né a tutela afferente a "beni culturali".

10.8. Ciò emerge, non solo dalla disamina della documentazione in atti e, precisamente, dalla determinazione della Regione Puglia n. 162 del 14.10.2024 (cfr. pagina 11, ove si precisa che "gli interventi non interessano Beni paesaggistici della Struttura antropica e storico – culturale" e che l'unica effettiva interferenza è il cono visuale di Porto selvaggio, posto che la realizzazione del cavo interrato – che interferirebbe con una strada a valenza paesaggistica – non è stata ritenuta in contrasto con la disciplina di cui all'art. 88 delle NTA del PPTR: cfr. pagina 22 della determinazione citata) e dal parere dell'Arpa del 22.02.2024, ove emerge che l'unica interferenza presente è il cono visuale di Porto Selvaggio (cono che rientrando in fascia di intervisibilità C – come emerge dal diniego impugnato, a pagina 9 – non è qualificabile, dalla lettura del d.G.R. 1514/2015 rif. art.88, come "ulteriore contesto" nell'accezione del d.lgs. n. 42/2004 e pertanto non è dovuto l'accertamento di compatibilità cfr. Cons. di Stato, sez. IV, 25.09.2024, sentenza n. 7780).

10.9. Ad ogni modo, occorre in questa sede precisare che ex art. 22, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 199 del 2021, il parere dell'autorità competente in materia paesaggistica è obbligatorio ma non vincolante, ricadendo l'impianto in questione – come sopra evidenziato – in area idonea ex lege ai sensi dell'art. 20, comma 8, lett. c-ter e c-quater, del d.lgs. n. 199 citato.

10.10. Infine, come correttamente evidenziato dalla parte ricorrente, in ragione del fatto che l'impianto deve essere realizzato su di un'area idonea ex lege nonché tenuto conto della potenza espressa dallo stesso, il progetto è esente dalle procedure di verifica di assoggettabilità a VIA e di VIA ex art. 47, comma 11-bis, del decreto legge n. 13/2023, convertito dalla L. 41/2023 e letto in combinato disposto con l'art. 19, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006.

11. Così ricostruito il quadro fattuale e normativo di riferimento, occorre ora passare all'esame delle censure proposte dalla parte ricorrente.

11.1. Nel dettaglio, il Collegio ritiene di dover esaminare congiuntamente le otto censure proposte dalla parte ricorrente, stante la loro stretta connessione.

11.2. Con tali doglianze, come già precisato, la parte ricorrente lamenta – in sintesi – il vizio di motivazione della determinazione conclusiva della conferenza di servizi impugnata sotto plurimi profili.

11.3. Più precisamente, a parere della parte ricorrente l'Amministrazione procedente non solo non avrebbe preso posizione nella determinazione finale con riguardo alle osservazioni formulate dalla stessa (cfr. docc. da 11 a 16 della parte ricorrente) in palese violazione dell'art. 14-bis, comma 5, della legge n. 241 del 1990, ma soprattutto non avrebbe correttamente ed adeguatamente illustrato le ragioni in fatto e diritto della propria decisione, che non si sarebbero potute ridurre (come poi, di fatto, è stato) al mero richiamo ai pareri (peraltro non vincolanti) delle altre Amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi. La motivazione della determinazione finale – in sostanza – avrebbe dovuto contenere un'attenta valutazione ponderata degli interessi contrapposti che, nella specie, non sarebbe nemmeno desumibile – *per relationem* – dai contributi delle Amministrazioni, a vario titolo compulsate, nell'ambito del procedimento complesso in esame. Peraltro, le motivazioni dei predetti pareri si fonderebbero esclusivamente su considerazioni astratte che non tengono minimamente in considerazione le peculiarità territoriali né l'idoneità ex lege dell'area sulla quale l'impianto deve essere localizzato. Inoltre, gli atti dell'Arpa e della Regione Puglia-Autorità idraulica (richiamati nella motivazione della determinazione negativa impugnata) sarebbero irrilevanti poiché espressione di autorità incompetenti. Per di più, quanto al profilo idraulico di competenza del Consorzio Speciale Bonifica Arneo – essendo lo stesso sempre stato convocato (cfr. docc. 3, 4 e 5 depositati il 13.12.2024 dalla parte ricorrente) – si sarebbe formato il silenzio-assenso, senza condizioni ex art. 14-bis, comma 4, della legge n. 241 del 1990.

11.4. Le censure sono fondate nei limiti di cui in motivazione.

11.5. Il Collegio, richiamato il quadro normativo e fattuale di riferimento come delineato al punto 10 della presente sentenza, ritiene opportuno evidenziare come, nella specie, la valenza paesaggistica dell'area, sia già tutelata dal coordinamento col 3° comma dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 cit. che afferma, con riferimento ai decreti attuativi ma con

indicazione riferibile anche al regime transitorio, la necessità di “*tener conto*” delle esigenze di tutela del paesaggio, senza dunque che si possa addivenire ad una preclusione del regime semplificatorio individuato per gli impianti in questione, in assenza di una concreta evidenza paesaggistica da tutelare.

11.6. In altre parole, nell’attuale fase emergenziale, il bilanciamento complessivo degli interessi sottesi alla realizzazione degli impianti come quello in esame è stato operato direttamente dal legislatore, per dare assoluta preminenza alle ragioni di sviluppo di impianti di produzione di energia rinnovabili, piuttosto che alle esigenze di tutelare l’aspetto paesaggistico in aree – puntualmente identificate – già pregiudicate o comunque non di particolare pregio sotto tale punto di vista.

11.7. Deve dunque ritenersi che in questa fase interinale ed emergenziale il legislatore abbia optato, in virtù della straordinaria contingenza energetica, per dare assoluta preminenza, alle ragioni di sviluppo di impianti di produzione di energia rinnovabili piuttosto che alle esigenze di tutelare l’aspetto paesaggistico, salvo evidenti ragioni ostative che devono integrare una motivazione rafforzata (cfr. *ex multis*, T.a.r. Sardegna, Sez. I, sentenza n. 844 del 2023).

11.8. Ebbene nella specie, dalla disamina della determinazione finale impugnata, non emerge in alcun modo tale motivazione rafforzata quanto alle concrete evidenze paesaggistiche da tutelare; la stessa infatti risulta del tutto generica e astratta, priva di ogni concreto e specifico riferimento ai lotti interessati dall’impianto in questione.

11.9. Più precisamente, anzitutto va evidenziato come la motivazione del provvedimento impugnato in esame riprenda integralmente le conclusioni di cui al parere dell’ARPA Puglia e della Regione Puglia-Autorità idraulica le quali si sono ritenute formalmente incompetenti (cfr. memorie dell’Arpa Puglia del 12.12.2024 e del 19.05.2025 ove evidenzia di aver espresso un parere solo in virtù del principio di leale collaborazione tra enti e il doc. 19 del deposito della parte ricorrente del 13.12.2024, nonché pagina 6 del diniego impugnato ove la Regione Puglia-Autorità idraulica si è dichiarata incompetente quanto ai profili idraulici essendo competente il Consorzio Speciale Bonifica Arneo).

11.10. Peraltro, quanto alle verifiche in ordine al profilo idraulico dell’opera, emerge *ex actis* come si sia formato il silenzio-assenso *ex art. 14-bis*, commi 3 e 4, della legge n. 241 del 1990, posto che il Consorzio Speciale Bonifica Arneo, ossia l’autorità ritenuta competente dalla Regione Puglia-Autorità idraulica, è sempre stata convocata in sede di conferenza di servizi – senza mai esprimersi – (cfr. docc. 3, 4 e 5 depositati il 13.12.2024 dalla parte ricorrente) e tale circostanza non è stata specificamente contestata dalle parti resistenti e, pertanto, deve ritenersi provata *ex art. 64*, comma 2, del codice del processo amministrativo.

11.11. Già tali circostanze fanno emergere un profilo di illegittimità delle motivazioni (dei predetti pareri) richiamate dal diniego impugnato che, pertanto, non possono sorreggere la determinazione negativa finale.

11.12. Inoltre, occorre sottolineare come il diniego impugnato riprenda altresì integralmente le ragioni espresse sia dal parere dell’Area funzionale 4.a del Comune di Nardò, sia dalla determinazione del 14.10.2024 della Regione Puglia - Servizio Osservatorio e Pianificazione Paesaggistica, che dalla nota prot. n. 0049520 del 18.09.2024 dell’Acquedotto Pugliese.

11.13. Ebbene, anzitutto, in relazione a tale ultima nota prot. n. 9949520 del 18.09.2024, va evidenziato come risulti agli atti di causa l’integrazione documentale inoltrata dalla parte ricorrente il 15.10.2024, senza che – in seguito – l’Acquedotto Pugliese si sia più pronunciato, con conseguente formazione del relativo silenzio-assenso (cfr. doc. 18 del deposito di parte ricorrente del 13.12.2024). Tale circostanza fattuale – dedotta in apposita censura dalla parte ricorrente – non è stata specificamente contestata dalle parti resistenti e, pertanto, deve ritenersi provata *ex art. 64*, comma 2, del codice del processo amministrativo.

11.14. Ciò chiarito, nella specie, è del tutto evidente come gli atti impugnati non abbiano in alcun modo tenuto conto – in concreto – delle effettive caratteristiche di tale impianto e delle condizioni e della natura dell’area.

11.15. Lo stesso Comune di Nardò-Area funzionale 4.a negli ultimi pareri espressi del 17.09.2024 e del 22.10.2024 (i quali supera i precedenti due del 03.10.2023 e del 27.10.2023 in quanto formulati dopo le osservazioni e le integrazioni documentali ad opera della parte ricorrente) precisa come “*non vi siano impedimenti amministrativi circa la proposta progettuale in parola*” e come “*non vi siano motivi tecnici ostativi alla realizzazione dell’intervento*” e che, tuttavia, “*in assenza di un piano di zonizzazione regionale per la corretta localizzazione di impianti FER, l’impianto in questione non può ritenersi compatibile con i programmi di gestione delle risorse naturalistiche e paesaggistiche a livello di comunità locali*”.

11.16. Già dalla disamina dei predetti pareri comunali emerge l’assoluta genericità e astrattezza della motivazione posta a fondamento del diniego, in evidente violazione del dovere di motivazione rafforzata richiesto *in primis* dal legislatore e, in secondo luogo dalla giurisprudenza amministrativa, in relazione ad impianti FER da localizzare in aree idonee *ex lege*.

11.17. Inoltre, il Collegio ritiene che la documentazione fotografica versata in atti dalla parte ricorrente (contenuta nella relazione paesaggistica allegata alla p.a.s. cfr. doc. 2 della parte ricorrente depositato il 13.12.2024) evidenzia una situazione paesaggistica del tutto priva di caratteristiche meritevoli di tutela, non rinvenendosi elementi di pregio nell’area in questione.

11.18. Non ricorrono, dunque, nella specie, le particolari evidenze di natura paesaggistica che, a prescindere dall’esistenza di vincoli formali, giustifichino la disapplicazione di un regime semplificatorio che, a chiare lettere, il legislatore ha voluto introdurre in materia di impianti di produzione di energia rinnovabili con la novella del 2022.

11.19. Inoltre, nella determinazione finale impugnata, l'ente locale si limita a ribadire – riprendendo acriticamente i pareri negativi alla base (in particolare, il parere della Regione Puglia Pianificazione Paesaggistica e dell'Arpa Puglia – il contrasto del progetto con le prescrizioni delle NTA indicate e con le linee guida 4.4.1., obliterando del tutto il fatto che il progetto ricade in area idonea *ex lege*.

11.20. Proprio per tale ragione, infatti, come già precisato, occorre una motivazione rafforzata a supporto del diniego visto che il legislatore – per quella tipologia di area – ha già operato, a monte, la valutazione di compatibilità paesaggistica.

11.21. Non basta, dunque, richiamare genericamente le NTA presuntivamente violate o le linee-guida per fondare la motivazione rafforzata, puntuale e specifica del provvedimento di diniego in questione.

11.22. Nella determinazione finale, l'Amministrazione procedente si limita ad evidenziare – del tutto astrattamente e genericamente – che: l'opera “*interferisce con il cono visuale di Porto Selvaggio, fascia di intervisibilità C e si pone in contrasto con le “Linee guida sulla progettazione e localizzazione di impianti di energia rinnovabile” del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (P.P.T.R.), approvato con Delibera G.R. n. 176 del 16.02.2015 (BURP n. 40 del 23.03.2015) e ss.mm.ii., dove si limita l'utilizzo di ulteriore suolo per l'installazione di impianti fotovoltaici, favorendo l'integrazione del fotovoltaico in contesti differenti (aree produttive, siti contaminati o nelle aree urbane), ovvero in contrasto con gli Obiettivi Generali n° 2, 4 e 10 del P.P.T.R. (ARPA); 4. non rientra tra quelli ammissibili all'interno della Fascia C del Cono Visuale di Porto Selvaggio e pertanto in contrasto con le misure di salvaguardia e utilizzazione di cui all'art. 88 delle NTA del PPTR per le componenti percettive. (Regione Puglia -Pianificazione Paesaggistica) ”.*

11.23. Anche i pareri posti alla base della predetta determinazione (ossia tanto il parere dell'Arpa quanto il parere della Regione Puglia-Pianificazione Paesaggistica), dopo aver rilevato come non sussistano vincoli né culturali, né paesaggistici né architettonici, guardano all'interferenza con il cono visuale di Porto Selvaggio e agli ulteriori contesti paesaggistici nelle aree limitrofe e motivano in maniera del tutto astratta l'asserita incompatibilità paesaggistica.

11.24. Dunque, anche sotto tale profilo, emerge *ictu oculi* il difetto di motivazione rafforzata necessaria nella specie, alla luce della normativa e della giurisprudenza succitata.

11.25. Ciò chiarito, la ricorrenza del vizio di motivazione in questione emerge anche laddove la determinazione finale fa riferimento alla violazione – in astratto – del d.m. 10/09/2010, recante le “*Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*”, senza operare alcuna valutazione in concreto.

11.26. Ebbene anzitutto, il Collegio ritiene – in proposito – di dover precisare che, per costante giurisprudenza amministrativa anche di questa sezione (cfr. T.a.r. Puglia, Lecce, Sez. II., sentenza n. 408 del 2025, pubblicata il 12.03.2025; Consiglio di Stato sez. IV - 11/09/2023, sentenza n. 8258; Cons. di Stato, sez. IV, 25.09.2024, sentenza n. 7780), le predette linee guida non sono vincolanti.

11.27. Dunque, è illegittimo l'atto che deneghi la possibilità di realizzare un impianto di generazione di energia da fonte rinnovabile con una motivazione apodittica, consistente nel semplice richiamo alle linee guida stesse.

11.28. Di contro l'amministrazione avrebbe dovuto considerare le concrete caratteristiche del progetto, in particolare il dato obiettivo per cui la cartografia relativa al sistema delle tutele, con specifico riguardo alle suddette componenti (Sezione 6.3.2 UCP: “*Componenti Valori Percettivi*”), evidenzia che le aree di impianto, raffigurate dal cerchio giallo, sono esterne al cono visuale, individuato dal cerchio arancione, la cui tutela è estesa fino a 4 km di estensione dalla localizzazione di Porto Selvaggio (cfr. doc. 1 del deposito di parte ricorrente del 13/12/2024); nonché il fatto che le aree di impianto sono localizzate tra i 7 e 10 km da Porto Selvaggio, nello specifico nella fascia di intervisibilità C (cfr. doc. 4 del deposito di parte ricorrente del 13/12/2024), con conseguente visibilità estremamente limitata dello stesso, come risulta dagli atti. Inoltre, l'Amministrazione avrebbe dovuto altresì tener conto dell'indubbio favore che emerge, dalla legislazione sopra richiamata, per questo tipo di impianti (favore all'evidenza giustificato da note esigenze ambientali).

11.29. Per il valore dei coni visuali più volte citati, si evidenzia peraltro che, come recentemente precisato dal Consiglio di Stato, dall'analisi del testo della d.G.R. 1514/2015, si comprende infatti che la fascia C dei coni visuali, qui rilevante, non è qualificabile come “*ulteriori contesti*” nell'accezione del d.lgs. n. 42/2004, e di conseguenza non è dovuto l'accertamento di compatibilità.

11.30. In sostanza, dall'estraneità della fascia C dei coni visuali alle zone tutelate ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 42/2004 discende, a rigore, che l'area prescelta per l'impianto è “*area idonea*”, anche *ex art. 20, comma 8, lett. c-quater* del d.lgs. n. 199 del 2021, in quanto non vincolata e, pertanto, non essendoci altri vincoli individuati nel diniego impugnato, non è dovuto, nella specie, alcun accertamento di compatibilità paesaggistica.

11.31. Ciò posto, dunque, è evidente come il diniego impugnato – per le considerazioni suesposte – si fondi su assunti motivazionali che non recano alcun riferimento concreto alla realizzabilità o meno dell'istanza, alla luce delle peculiarità progettuali dell'impianto e degli adattamenti proposti dalla società ricorrente.

11.32. Anche il parere della Regione Puglia-Pianificazione Paesaggistica (richiamato in dispositivo limitatamente all'interferenza con il Cono Visuale di Porto Selvaggio) presenta una motivazione del tutto generica che valorizza – in astratto – “*ulteriori contesti*” (asseritamente esistenti in aree prossime) senza valutare minimamente l'impatto in concreto dell'opera con gli stessi, anche sul piano visivo, posta anche l'intensa antropizzazione agricola del territorio come messo in evidenza dallo stesso ente regionale (cfr. pagina 8 del parere della Regione).

11.33. Inoltre, la Regione si è limitata – del tutto illegittimamente – ad evidenziare la sussistenza di colture di pregio in

astratto, senza specificare se nell'area oggetto dell'intervento effettivamente sussistono in concreto tali colture (peraltro nel caso in esame inesistenti, come emerge dall'esame del materiale fotografico prodotto da parte ricorrente con la relazione paesaggistica cfr. doc. 2 del deposito di parte ricorrente del 13.12.2024); inoltre, non evidenzia nemmeno che l'intervento implica l'espianto delle predette produzioni agro-alimentari.

11.34. Quanto alle Masserie, oltre a non tenere conto delle distanze dall'impianto in questione, l'Amministrazione non valorizza le condizioni concrete delle stesse, limitandosi meramente ad elencarle.

11.35. Da ultimo, fondata è altresì la doglianza con cui la parte ricorrente fa valere la violazione dell'art. 14-bis, comma 5, della legge n. 241 del 1990.

11.36. Da quanto documentato in atti, la società ricorrente ha presentato plurime e specifiche osservazioni (cfr. docc. 11, 12, 13, 14, 16 del deposito del 13.12.2024 della parte ricorrente), in parte riprodotte anche nella determinazione negativa impugnata.

11.37. Nondimeno, come emerge dalla mera lettura dell'atto impugnato, tali osservazioni non sono state concretamente riscontrate da parte dell'Amministrazione comunale che si è limitata ad opporsi alla realizzazione del progetto con una motivazione generale, avulsa da qualsiasi riferimento concreto alla proposta progettuale in questione.

11.38. Di qui la fondatezza della censura suddetta e l'evidente violazione dell'ultimo inciso del comma 5 dell'art. 14-bis della legge n. 241 del 1990.

11.39. In conclusione, il Collegio, sulla base delle ragioni esposte, ritiene di dover accogliere il ricorso quanto alla domanda di annullamento, salvo il riesercizio del potere amministrativo.

12. Quanto alla domanda risarcitoria, la stessa per come formulata deve essere respinta.

12.1. Più precisamente, la parte ricorrente nel formulare la relativa pretesa risarcitoria (consistente, alternativamente, in *“un importo non inferiore a Euro 7.000.000,00 per l'ipotesi in cui, anche in caso di esito favorevole del giudizio, non fosse possibile realizzare il Progetto; – nella differenza nel prezzo dell'energia producibile dall'impianto oltre a tutti i maggiori costi sostenuti nel frattempo per l'ipotesi in cui fosse possibile realizzare il Progetto”*) fondata su di una ipotesi di responsabilità da provvedimento illegittimo, presuppone l'accertamento della spettanza del bene della vita; accertamento che, nella specie, non è possibile operare, posto l'accoglimento del ricorso per vizi formali-procedimentali (difetto di istruttoria e di motivazione), senza l'esaurimento della discrezionalità spettante all'Amministrazione resistente.

12.2. Com'è noto, la responsabilità della pubblica amministrazione da provvedimento illegittimo ha natura d'illecito aquiliano (cfr. Cons. Stato Ad. Plen. 23.04.2021, sentenza n. 7).

12.3. Dalla sussunzione nella regola del *neminem laedere ex art. 2043 cod. civ.* consegue la centralità del giudizio sulla spettanza del bene della vita quale requisito indefettibile – già a partire dalla sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione 22.07.1999 n. 500 – per configurare una responsabilità dell'amministrazione.

12.4. In particolare, come ancora chiarito in giurisprudenza, elemento centrale nella fattispecie di responsabilità è l'ingiustizia del danno, da dimostrare in giudizio, a differenza di quanto avviene per la responsabilità da inadempimento dell'obbligazione, ove la relativa valutazione è assorbita in quella sulla violazione della regola contrattuale. Il requisito dell'ingiustizia del danno implica che il risarcimento potrà essere riconosciuto se l'esercizio illegittimo del potere amministrativo abbia leso un bene della vita del privato, che quest'ultimo avrebbe avuto titolo per mantenere od ottenere, secondo la dicotomia tra interessi legittimi oppositivi e pretensivi. Di contro, il risarcimento è escluso quando l'interesse legittimo riceva tutela idonea con l'accoglimento dell'azione di annullamento, ma quest'ultimo sia determinato da un'illegittimità, solitamente di carattere formale, da cui non derivi un accertamento di fondatezza della pretesa del privato ma un vincolo per l'amministrazione a rideterminarsi, senza esaurimento della discrezionalità ad essa spettante (Cons. Stato, Ad. Plen. sentenza n. 7/2021 cit.).

12.5. In conclusione, *“il risarcimento del danno non è una conseguenza automatica e costante dell'annullamento giurisdizionale di un provvedimento amministrativo, ma richiede la verifica di tutti i requisiti dell'illecito (condotta, colpa, nesso di causalità, evento dannoso) e, nel caso di richiesta di risarcimento del danno conseguente alla lesione di un interesse legittimo pretensivo, è subordinato alla dimostrazione, secondo un giudizio prognostico, con accertamento in termini di certezza o, quanto meno, di probabilità vicina alla certezza, che il provvedimento sarebbe stato rilasciato in assenza dell'agire illegittimo della pubblica amministrazione; ed infatti per danno ingiusto risarcibile ai sensi dell'art. 2043 cod. civ. si intende non qualsiasi perdita economica, ma solo la perdita economica ingiusta, ovvero verificatasi con modalità contrarie al diritto; ne consegue quindi la necessità, per chiunque pretenda un risarcimento, di dimostrare la c.d. spettanza del bene della vita, ovvero la necessità di allegare e provare di essere titolare, in base ad una norma giuridica, del bene della vita che ha perduto od al quale anela, e di cui attraverso la domanda giudiziale vorrebbe ottenere l'equivalente economico”* (Cons. Stato, IV, 31.5.2024, sentenza n. 4908).

12.6. Dunque, l'annullamento del provvedimento per un vizio inerente la motivazione o il difetto di istruttoria, non può determinare il riconoscimento della spettanza del bene della vita, se in capo alla pubblica Amministrazione residuino margini di discrezionalità, come è nel caso di specie.

12.7. Sulle basi sopra esposte, la domanda risarcitoria deve pertanto essere rigettata per difetto di prova dell'elemento oggettivo.

12.8. Le questioni esaminate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati presi in considerazione tutti gli

aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante: fra le tante, per le affermazioni più risalenti, cfr. Cass. civ., sez. II, 22 marzo 1995, sentenza n. 3260, e, per quelle più recenti, cfr. Cass. civ., sez. V, 16 maggio 2012, sentenza n. 7663).

13. La disciplina delle spese giudiziali segue la regola della soccombenza, nei termini di cui al dispositivo, mentre appare equo disporne la compensazione quanto alle parti riconosciute estranee al giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia – Lecce – (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- 1) dichiara il difetto di legittimazione passiva dell'Arpa Puglia e della Regione Puglia;
 - 2) accoglie la domanda di annullamento degli atti impugnati, nei sensi di cui in motivazione;
 - 3) respinge la domanda risarcitoria;
 - 4) condanna il Comune di Nardò alla refusione delle spese di lite in favore della parte ricorrente, che liquida in complessivi € 4.500,00, oltre accessori come per legge e rimborso del contributo unificato.
- Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
- 5) spese compensate quanto alle altre parti costituite.

(Omissis)