

ENERGIA: TAR Puglia Bari, Sezione Seconda, Sentenza 3 novembre 2025 n. 1253.

1. -Energia -Procedimento di A.U. -Conferenza di servizi -Principio di prevalenza delle posizioni acquisite in conferenza -Inderogabilità -Pareri vincolanti -Insussistenza -Dissenso delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale -Opposizione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri -Necessità.

2. -Energia -Procedimento di A.U. -Conferenza di servizi -Dinego motivato esclusivamente sul provvedimento sfavorevole della Sezione Paesaggio -Violazione del principio di prevalenza delle posizioni acquisite in conferenza -Illegittimità -Ragioni.

3. -Energia -Procedimento di A.U. -Conferenza di servizi – Mancata autonoma valutazione rispetto ai presupposti di rilasciabilità dell'A.U. -Dinego motivato esclusivamente sul provvedimento sfavorevole della Sezione Paesaggio -Illegittimità per difetto di motivazione e di istruttoria -Ragioni.

4. -Energia -Procedimento di A.U. -Conferenza di servizi -Dinego motivato esclusivamente sul provvedimento sfavorevole della Sezione Paesaggio -Mancato previa comunicazione del parere negativo all'interessato ed acquisizione di eventuali controdeduzioni -Violazione dell'articolo 10-bis della legge 241 del 1990 -Sussiste.

5. -Energia -Procedimento di A.U. -Conferenza di servizi -Parere sfavorevole della Sezione Paesaggio -Aprioristica contrarietà all'intervento priva di un adeguato supporto motivazionale e istruttorio -Violazione del principio del dissenso costruttivo -Illegittimità.

6. -Energia -Procedimento di A.U. -Conferenza di servizi -Parere sfavorevole del Ministero della Cultura -Rilevanza solo in caso di progetti localizzati in aree vincolate e non sottoposti a valutazione ambientale -Ragioni.

7. -Energia -Procedimento di A.U. -Area idonea ex art. 20 del d.lgs. n. 199/2021 -Nozione -Progetto ricadente in area non dichiarata idonea -Dinego -Illegittimità

1. Va infatti messo in luce che la normativa di riferimento in materia di Conferenza dei servizi prevede oggi che: - all'esito dell'ultima riunione, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14-quater, sulla base delle *posizioni prevalenti* espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti (v. art. 14-ter, comma 7, della legge n. 241/90); - la determinazione motivata di conclusione della Conferenza, adottata dall'Amministrazione procedente, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso di competenza delle amministrazioni (v. art. 14-quater, comma 1); - in caso di approvazione unanime la determinazione di conclusione della Conferenza è immediatamente efficace, mentre in caso di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti l'efficacia della determinazione è sospesa per il tempo utile a presentare opposizione ai sensi dell'art. 14-quinquies della legge n. 241/90 (v. art. 14-quater, comma 3); - avverso la determinazione motivata di conclusione della Conferenza *“le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri a condizione che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza”* (v. art. 14-quinquies della legge n. 241/90). Il modulo procedimentale della Conferenza dei servizi ha quindi registrato il superamento, per effetto della cd. Riforma Madia, dell'originaria regola della decisione da adottare necessariamente con l'unanimità delle posizioni. Ne consegue che nessun parere espresso in Conferenza da autorità attributarie di interessi pubblici può assumere efficacia vincolante ai fini della decisione dell'autorità procedente. Mentre quindi è previsto che la decisione possa intervenire sulla base delle posizioni prevalenti, sono anche consentiti rimedi per le Amministrazioni dissenzienti, ai sensi dell'articolo 14-quinquies della legge bn. 241 del 1990 in base al quale *“...le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni*

culturali o della tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri a condizione che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza”.

2. Il diniego impugnato presenta, pertanto, profili di contrasto con la sopra richiamata normativa perché la Regione ha motivato il provvedimento sfavorevole unicamente sulla base del parere negativo della Sezione Paesaggio attribuendo a quest’ultima articolazione dell’Ente un insussistente potere di veto, così come può desumersi dalla conclusione, contenuta nel preavviso di rigetto, anch’esso impugnato dalla ricorrente, che *“il parere reso dalla Sezione Tutela e Valorizzazione del Paesaggio di compatibilità paesaggistica determina la mancanza degli elementi essenziali alla prosecuzione di tale procedimento”.*

16.3 - Sennonchè, siffatto modo di procedere, contrariamente a quanto asserito dalla difesa della Regione, - la quale evidenzia che la regola della decisione secondo le posizioni prevalenti non esclude la presenza di un unico dissenso qualitativamente insormontabile da parte dell’Autorità procedente, è in contrasto con le regole di funzionamento della conferenza dei servizi. Va infatti ribadito che l’Autorità procedente deve concludere i lavori con una determinazione motivata che sia frutto della discrezionale opera di ponderazione di interessi anche quando siano in gioco posizioni di dissenso particolarmente qualificato e “sensibile”; non è pertanto legittimo che il dissenso di un’Amministrazione, ancorché preposta alla tutela di interessi sensibili, si risolva in una paralisi procedimentale; in ogni caso, il superamento del dissenso è affidato, come si è visto, al meccanismo della devoluzione alla Presidenza del Consiglio dei ministri della questione.

3. il provvedimento di diniego risulta altresì illegittimo per eccesso di potere *sub specie* di difetto di motivazione e di istruttoria in quanto l’Autorità procedente non ha svolto alcuna autonoma valutazione rispetto ai presupposti di rilasciabilità dell’Autorizzazione unica limitandosi a ritenere vincolante il parere della Sezione Paesaggio. Un’azione amministrativa coerente con la normativa e la giurisprudenza di riferimento (cfr., ex plurimis, Cons. St., V, sent. n. 6273/2018, secondo cui “resta ferma l’autonomia del potere provvedimentale dell’Autorità, purché dotato di adeguata motivazione”) avrebbe imposto all’Autorità procedente di valorizzare autonomamente: - la quasi unanimità di pareri favorevoli pervenuti anche da parte di amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili; - la circostanza che il progetto non ricada in area non idonea in base al d.m. 10.9.2010, criterio preferenziale per la localizzazione degli impianti FER nel contesto territoriale di riferimento e in un sito privo di vincoli paesaggistici e culturali; - la natura recessiva e non vincolante del parere della Sezione Paesaggio in base alla rinnovata formulazione dell’art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 (come modificato dal d.l. 13/2023) nonché ai sensi del combinato disposto dell’art. 12, comma 1-quater, del d.l. n. 17/2022 con l’art. 22 del d.lgs. n. 199/2021; - la natura di interesse pubblico del progetto, strategico ai fini della implementazione del PNRR, come affermato dalla giurisprudenza di riferimento secondo cui *“la produzione di energia elettrica da fonte solare è essa stessa attività che contribuisce, sia pur indirettamente, alla salvaguardia dei valori paesaggistici”* (cfr. in specie C. di S. -Sez. VI- 23.3.2016, n. 1201)” (cfr., Cons. St., VI, sent. n. 2983/2021) e, da ultimo, dal Regolamento UE n. 2577/2022 secondo cui la realizzazione di impianti FER prevale su altri interessi in potenziale conflitto (sul punto, cfr., TAR Bari, II, sent. n. 529/2023, secondo cui *“Assume rilievo anche il Regolamento U.E. n. 2577/2022 che ha qualificato gli impianti alimentati da fonti rinnovabili di interesse pubblico prevalente, di guisa che gli atti gravati non appaiono congruamente motivati, non sussistendo alcuna ragione per ritenere sussistenti profili di incompatibilità ambientale o paesaggistica, in assenza di espressi vincoli”*).

4. Risulta dagli atti che in sede di adozione del diniego la Regione si è limitata a rinviare acriticamente al riscontro della Sezione paesaggio di cui alla nota prot. n. 9326 del 7/11/2022 senza tuttavia mettere il documento a disposizione della ricorrente, impedendo a quest’ultima di formulare le previste osservazioni ai sensi dell’articolo 10-bis della legge 241 del 1990 atte ad avviare il contraddittorio predecisorio.

5. Il combinato disposto di tali previsioni codifica l'obbligo delle pp.aa. interessate di: (i) partecipare alle sedute della conferenza; (ii) esprimere in modo univoco la propria posizione; (iii) indicare le modifiche progettuali necessarie ai fini del rilascio dell'assenso al progetto. Secondo la più recente giurisprudenza amministrativa *“detto obbligo è stato previsto a corollario dei principi di imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa, nella misura in cui consente al privato di conoscere puntualmente la posizione dell'amministrazione e le ragioni sottostanti l'eventuale diniego, in modo da apportare ogni modifica necessaria ai fini dell'assenso. Ciò anche al fine di ridurre gli spazi di discrezionalità (rectius di arbitrio) dell'amministrazione che finiscono per produrre una grave e ineliminabile violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa”* (cfr., TAR Toscana, I, sent. n. 264/2023).

18.2 - Applicando le suesposte coordinate ermeneutiche al caso di specie, appare evidente l'illegittimità del parere della Sezione Paesaggio, la quale si è limitata: (i) a effettuare una generica descrizione dell'ambito di inserimento del Progetto (pagg. 1-3); (ii) a indicare la distanza del parco eolico da beni tutelati (con conseguente conferma che essi non sono interessati dal Progetto, cfr. pagg. 9-10); (iii) a ravvisare l'interferenza dei cavidotti interrati con alcuni ulteriori contesti paesaggistici (pagg. 6-7). In definitiva, con modalità alquanto stereotipata, nel parere si legge che *“l'impianto per dimensione e localizzazione si configura come un elemento estraneo ai caratteri identitari tipici del paesaggio nel quale si inserisce e contribuisce a frammentare ed alterare significativamente la percezione del contesto rurale esistente”* (p. 9). Dalla stessa lettura del parere emerge l'assenza di profili di incompatibilità assoluta rispetto alla realizzazione del Progetto, con la conseguenza che il diniego si risolve in una aprioristica contrarietà all'intervento priva di un adeguato supporto motivazionale e istruttorio, nonché in violazione del principio del dissenso costruttivo. Ciò anche tenuto conto del carattere strategico dell'opera (rientrante nell'ambito del PNIEC e del PNRR) e della consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo cui *“la produzione di energia elettrica da fonte solare è essa stessa attività che contribuisce, sia pur indirettamente, alla salvaguardia dei valori paesaggistici”* (cfr. in specie C. di S. -Sez. VI- 23.3.2016, n. 1201)” (cfr., Cons. St., VI, sent. n. 2983/2021).

6. il Ministero della cultura può partecipare all'iter unico di cui al d.lgs. n. 387/2003 solo in caso di progetti localizzati in aree vincolate e non sottoposti a valutazione ambientale. La ratio della previsione è quindi quella di limitare il potere interdittivo delle autorità preposte alla tutela paesaggistica, prevenendo posizioni aprioristiche e fondate sulla presenza di beni tutelati esterni alle aree di Progetto. Se, dunque, il Legislatore, nell'ottica del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili, ha ritenuto di porre una tale limitazione ai poteri del Ministero della Cultura, si deve ritenere che a fortiori non possa in alcun modo ammettersi un potere di veto in capo alle autorità paesaggistiche territoriali in tutti i casi in cui non vi siano vincoli da tutelare. Nel caso di specie, dunque, l'Autorità procedente avrebbe dovuto considerare recessivo il parere della Sezione Paesaggio, dal momento che il Progetto ricade in aree prive di vincoli, non qualificate come non idonee dalla normativa regionale e rispetto al quale l'autorità competente ha espresso parere favorevole di compatibilità ambientale.

7. il d.lgs. n. 199/2021 – adottato in attuazione della direttiva UE2018/2001 al dichiarato intento di *“accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese”* – ha introdotto l'istituto dell'area idonea. Il procedimento di individuazione delle aree idonee è disciplinato dall'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021 e, nelle more della sua implementazione, sono state introdotte le c.d. aree idonee ex lege (cfr., sul punto il comma 8 dell'articolo in questione). Proprio al fine di prevenire una impropria commistione tra aree idonee e il diverso istituto delle aree non idonee (errore in cui è incorsa l'Amministrazione regionale), l'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021 ha chiarito che *“le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee”* (comma 7). A fronte di tale quadro normativo di riferimento, appare evidente l'illegittimità del provvedimento di

rigetto (nonché dei presupposti pareri) atteso che si afferma in modo errato la non idoneità dell'area, quando in realtà il progetto, pur non ricadendo in area idonea, non ricade in aree non idonee. Da qui l'illegittimità del Provvedimento di rigetto per aver confuso i due istituti in palese violazione di legge.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Puglia, del Ministero della cultura, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 aprile 2025 il dott. Carlo Dibello e uditi l'avv. Daniele Chiatante, per la ricorrente, l'avv. Tiziana Colelli, per la Regione, e l'avv. dello Stato Lydia Fiandaca, per la difesa erariale.;

1.- Con il ricorso incardinato nelle modalità di rito e con successivi motivi aggiunti depositati il 9 ottobre 2023 e il 14 maggio 2024, la società RWE Renewables Italia s.r.l. impugna gli atti meglio indicati in epigrafe, e ne chiede l'annullamento al Tar.

2.- In fatto, la società espone:

-che, in data 30.11.2009, la società Guastamacchia S.p.A. ha presentato alla Regione Puglia istanza di rilascio dell'Autorizzazione Unica (di seguito "AU") ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 per la realizzazione di un parco eolico composto da 15 turbine di potenza complessiva pari a 49,5 MW; in pari data, la proponente ha altresì presentato alla Provincia di Bari istanza di non assoggettabilità a VIA mentre in data 14.12.2009 istanza di ViNCA;

-che tali procedimenti ambientali si sono conclusi con le determinazioni della Provincia di Bari: (i) n. 296 del 16.4.2012, recante parere favorevole di compatibilità ambientale in relazione a n. 11 aerogeneratori; (ii) n. 866 del 24.9.2012, recante parere favorevole ai fini dell'incidenza ambientale in relazione a n. 8 aerogeneratori (doc. 4);

-che nelle more, con nota prot. 4875 del 23.5.2012 l'Ufficio regionale competente in materia di paesaggio ha espresso parere favorevole in relazione a n. 9 aerogeneratori (doc. 5) e con nota prot. 11554 dell'11.12.2012 la Soprintendenza ha espresso il proprio parere favorevole (doc. 6);

-che la proponente ha, quindi, adeguato la proposta progettuale a n. 8 aerogeneratori e in data 16.4.2015 si è tenuta la seduta di conferenza dei servizi ai fini del rilascio dell'AU (doc. 7);

-che successivamente, con nota prot. 1609 del 12.5.2017 la Regione ha preso atto della rinuncia a un ulteriore aerogeneratore da parte della proponente (doc. 8) e con ulteriore nota del 3.9.2020 ha preso atto della voltura dell'iter autorizzativo in favore della società Innogy S.p.A. (doc. 9);

-che l'iter autorizzativo è stato poi da ultimo volturato in favore della Società (RWE Renewables Italia S.r.l.), come risulta dalla presa d'atto della Regione del 25.3.2021 (doc. 10).

3.- Riferisce ancora la deducente

-che, in data 29.4.2021 la Società ha trasmesso alla Regione la documentazione relativa al progetto di parco eolico costituito da n. 5 aerogeneratori, aventi potenza elettrica uninominale pari a 4,8 MW, e potenza complessiva pari a 24 MW (di seguito “Progetto”), chiedendo contestualmente l’indizione della Conferenza dei Servizi (doc. 11);

-che si è quindi tenuta la seduta del 29.6.2021 all’esito della quale la Conferenza *“al fine di consentire alla Tutela e Valorizzazione del Paesaggio l’espressione del proprio parere di competenza nell’ambito del corretto ambito procedimentale”* ha invitato la Città Metropolitana di Bari a valutare la conferma dei provvedimenti di compatibilità e incidenza ambientale *“alla luce della modifica della soluzione di connessione nonché l’adozione di un modello di aerogeneratore avente caratteristiche geometriche differenti”* (doc. 12);

-che nelle settimane successive, gli enti partecipanti al procedimento hanno espresso il proprio parere favorevole; in particolare: (i) con determinazione dirigenziale n. 5912 del 15.11.2021, la Città Metropolitana ha confermato il provvedimento di compatibilità e incidenza ambientale valorizzando la circostanza per cui *“l’aggiornamento del progetto presentato è riduttivo rispetto a quello del 2012”* (doc. 13); (ii) con nota del 20.1.2022, ARPA Puglia ha espresso il proprio parere favorevole (doc. 14);

-che si è quindi tenuta la seduta del 20.1.2022 (doc. 15) all’esito della quale il Presidente ha disposto una nuova convocazione al 25.1.2022 al fine di consentire alla Sezione Tutela e Valorizzazione del Paesaggio (di seguito anche “Sezione Paesaggio”) di esprimere la propria posizione a valle del provvedimento favorevole di compatibilità e incidenza ambientale reso dalla Città Metropolitana di Bari, mentre la Società si è riservata di riscontrare il parere negativo espresso dalla Sezione Coordinamento Servizi Territoriali in relazione all’asserito pregio agricolo delle aree (doc. 16);

-che con nota del 24.1.2022, la Società ha *inter alia* evidenziato come l’area di progetto non ricade in aree non idonee ai sensi del regolamento regionale n. 24/2010 e che il Progetto non comporta alcun abbattimento di albero di olivo né intercetta o interferisce con colture di pregio (doc. 17 a., 17 b.);

-che si è quindi tenuta la seduta di conferenza dei servizi del 25.1.2022 (si veda il relativo verbale trasmesso in data 31.1.2022, sub doc. 2) nel corso della quale la Sezione Tutela e Valorizzazione del Paesaggio ha espresso parere negativo alla realizzazione del Progetto (doc. 3), pur confermando l’assenza di vincoli nelle aree di intervento;

-che l’Amministrazione procedente ha quindi trasmesso in data 31.1.2022 il verbale della seduta invitando la Società a formulare osservazioni ai sensi dell’art.10-bis della legge n. 241/90 in quanto *“il parere reso dalla sezione Tutela e Valorizzazione del Paesaggio [...] determina la mancanza degli elementi essenziali alla prosecuzione di tale procedimento [...]”*;

-che dopo aver ottenuto la proroga per l'invio delle osservazioni procedurali, con nota del 14.2.2022 la Società ha richiesto la convocazione di un tavolo tecnico al fine di superare le criticità rappresentate dalla Sezione Paesaggio anche attraverso l'individuazione di misure di mitigazione e compensazione ambientale (doc. 18);

-che in considerazione della disponibilità manifestata e delle proposte di mitigazione formulate, con delibera di giunta comunale n. 52 dell'1.4.2022, il Comune di Terlizzi ha espresso parere favorevole al Progetto (doc. 19);

-che quindi, in data 4.4.2022 la Società ha trasmesso le proprie osservazioni procedurali evidenziando l'insussistenza di profili ostativi alla realizzazione del Progetto (doc. 20); parallelamente, la Società si è attivata al fine di individuare una localizzazione alternativa alla Stazione Utente di trasformazione (criticità rilevata dalla Sezione paesaggio), benché già non interessasse alcun vincolo;

-che in particolare, con nota del 25.7.2022 la Società ha trasmesso, a integrazione delle osservazioni procedurali, la proposta di delocalizzazione della stazione invitando l'Amministrazione a un nuovo tavolo tecnico (doc. 21);

-che a fronte dell'inerzia della Sezione Paesaggio, con nota del 21.9.2022 l'Autorità procedente ha invitato la predetta Sezione a pronunciarsi in merito alle osservazioni e alla proposta della Società (doc. 22);

-che la Sezione Paesaggio ha riscontrato tale sollecito chiedendo il pagamento di oneri istruttori (doc. 23);

-che quindi, in data 11.1.2023 la Società ha trasmesso un sollecito alle amministrazioni invitandole a tenere *“in debito conto le mitigazioni proposte dalla Società e tutte atte a superare le potenziali criticità di cui al preavviso di diniego del 31/01/2022”* (doc. 24);

4.- Sta di fatto che, con nota prot. r_puglia/AOO_159/PROT/13/04/2023/0006609 del 13.4.2023 (doc. 1, di seguito “Provvedimento”) la Regione ha notificato il provvedimento di diniego al rilascio dell'AU in considerazione dell'*“infruttuoso confronto con l'amministrazione dissenziente”* confermato dalla nota prot. n. 9326 del 7.11.2022 (mai trasmessa all'odierna ricorrente) con cui la Sezione Paesaggio avrebbe confermato il proprio parere negativo.

5.- Ritenendo di essere pregiudicata dal diniego opposto alla realizzazione della iniziativa imprenditoriale e dagli atti del procedimento più significativi, la società ha proposto l'azione impugnatoria in esame.

6.- A sostegno della domanda di annullamento sono state formulate censure *1. Sulla violazione del modulo procedimentale della Conferenza dei servizi*. Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3, 10-bis 14 e seguenti della legge

n. 241/90. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 199/2021. Violazione e falsa applicazione del Regolamento UE n. 2577/2022. Violazione della direttiva UE 2018/2001. Violazione della direttiva 2009/28/CE. Violazione e falsa applicazione del PNRR. Violazione degli art. 3 e 97 Cost. Violazione del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili. Violazione dell'art. 41 CDFUE e dell'art. 6 CEDU. Eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria. Violazione del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili. Violazione del principio del legittimo affidamento. Violazione del principio di proporzionalità. Eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà dell'azione amministrativa. Sviamento di potere. Ingiustizia manifesta. 2. *Sulla violazione dei principi di partecipazione procedimentale*. Violazione e falsa applicazione dell'art. 10-bis della legge n. 241/90. Violazione dei principi del giusto procedimento. Violazione dei principi di partecipazione procedimentale. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Illogicità e irragionevolezza dell'azione amministrativa. Violazione degli art. 3 e 97 Cost. Violazione del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili. Violazione dell'art. 6 CEDU. Violazione dell'art. 41 CDFUE. Violazione della direttiva UE 2018/2001 e della direttiva 2009/28/CE. Eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa. Travisamento dei fatti rilevanti. 3. *Sul carattere recessivo del parere della Sezione Paesaggio*. Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003. Violazione e falsa applicazione dell'art. 12, comma 1-quater del d.l. 17/2022. Violazione e falsa applicazione del d.l. 13/2023, convertito in legge n. 41/2023. Violazione e falsa applicazione dell'art. 22 del d.lgs. n. 199/2021. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3 e 14-bis e seguenti della legge n. 241/90. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Illogicità e irragionevolezza dell'azione amministrativa. Violazione degli art. 3 e 97 Cost. Violazione del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili. 4. *Sulla compatibilità del Progetto con la normativa di riferimento e sulla assenza di profili ostativi al rilascio dei titoli autorizzativi* Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003. Violazione e falsa applicazione del d.m. 10.9.2010. Violazione della direttiva 2001/77/CE, della direttiva 2009/28/CE, della direttiva 2018/2001/UE e del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 199/2021. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 42/2004. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 152/2006. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà dell'azione amministrativa. Travisamento dei presupposti di fatto e di diritto. 5. *Sulla illegittimità dei pareri e delle note della Sezione Paesaggio*. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3, 14-bis e 14-ter della legge n. 241/90. Violazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003. Violazione e falsa applicazione della legge regionale n. 28/2022. Violazione e falsa applicazione della direttiva UE 2018/2001. Violazione e falsa applicazione delle NTA del PPTR. Violazione del d.m. 10.9.2010. Eccesso di

potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Violazione del principio di leale collaborazione. Violazione del divieto di aggravio procedimentale. Eccesso di potere per contraddittorietà dell'azione amministrativa. Violazione del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili. Violazione del principio del legittimo affidamento. 5.1. Violazione del principio del dissenso costruttivo. 5.2. Sulla contraddittorietà dell'azione amministrativa e sulla violazione del principio del legittimo affidamento. 5.3. Sulla mancata valutazione delle misure di compensazione ai fini del rilascio dell'accertamento in deroga. 5.4. Sui deficit istruttori e motivazionali alla base della posizione espressa dalla Sezione Paesaggio. 5.5. Sulla mancata valutazione delle osservazioni e delle proposte della Società. 6. *In via subordinata. Sulla illegittimità degli atti impugnati in via derivata dalla illegittimità del PPTR.* Sulla illegittimità degli articoli 89 e 91 delle NTA del PPTR. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 42/2004. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 152/2006. Violazione e falsa applicazione del d.l. n. 77/2021. Violazione e falsa applicazione del dl 13/2023. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 387/2003. Violazione e falsa applicazione del principio di tipicità degli atti amministrativi. Violazione del principio di legalità. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Violazione del principio di proporzionalità. Eccesso di potere per illogicità e irrazionalità dell'azione amministrativa. Violazione degli artt. 41, 42 e 97 Cost., dell'art. 1 I protocollo addizionale CEDU, degli artt. 16, 17 e 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Violazione e falsa applicazione della direttiva 2009/28/CE e della direttiva UE 2018/2001 e del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili. 7. *Sulla illegittimità del parere espresso dal Dipartimento Agricoltura* Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3, 14-bis e 14-ter della legge n. 241/90. Violazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003. Violazione e falsa applicazione della legge regionale n. 28/2022. Violazione e falsa applicazione della direttiva UE 2018/2001. Violazione e falsa applicazione delle NTA del PPTR. Violazione e falsa applicazione del regolamento regionale n. 24/2010. Violazione del d.m. 10.9.2010. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Violazione del principio di leale collaborazione. Violazione del divieto di aggravio procedimentale. Eccesso di potere per contraddittorietà dell'azione amministrativa. Violazione del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili. Violazione del principio del legittimo affidamento.

7.- La deducente ha anche formulato istanza istruttoria ai sensi dell'articolo 65 del codice del processo amministrativo di acquisizione della nota prot. n. 9326 del 7.11.2022, mai trasmessa alla ricorrente e

menzionata nel provvedimento conclusivo, con cui la Sezione Paesaggio ha confermato il proprio parere negativo.

8.- Si sono costituiti in giudizio il Ministero della cultura, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica. Anche la Regione Puglia si è costituita in giudizio e ha depositato memoria difensiva in data 8 luglio 2023 producendo, per la prima volta, la citata nota prot. n. 9326 del 7.11.2022, resa dalla Sezione regionale Tutela e Valorizzazione del Paesaggio. In data 11.7.2023 si è tenuta la camera di consiglio di discussione dell'istanza cautelare presentata dalla Società, all'esito della quale, con ordinanza n. 279/2023, il TAR ha stabilito che *“l'amministrazione regionale debba procedere al riesame del provvedimento, al fine di meglio tener in considerazione sia il mutato quadro normativo sia l'interesse pubblico alla realizzazione di c.d. impianti FER, laddove, come appare prima facie nel caso di specie, non vi siano in concreto preclusioni assolute alla realizzazione dello stesso”*. A sostegno di tale decisione, il TAR ha rilevato che *“nel corso dell'iter procedurale, l'installazione dell'impianto in questione riceveva taluni pareri positivi e che non emergono, anche sulla base del PPTR, fattori in toto preclusivi alla realizzazione dello stesso; Considerato, in particolare, che in virtù di disposizioni normative nazionali (ex multis: art. 30 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 conv., con mod., dalla legge 29 luglio 2021, n. 108; art. 22 d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199) ed europee (Regolamento UE/2022/2057), simili impianti di produzione di energia rinnovabile, non possono considerarsi ex se incompatibili con l'ubicazione in aree agricole e che la loro realizzazione assume carattere prioritario”*.

9.- Con motivi aggiunti depositati in data 9 ottobre 2023, la RWE Renawables s.p.a. ha domandato l'annullamento

-del parere della Regione Puglia, Sezione Tutela e Valorizzazione del Paesaggio, prot. n. 9326 del 7.11.2022, quest'ultimo non notificato alla Società, ma depositato in giudizio dalla Regione Puglia in data 8.7.2023.

10.- Detta ultima domanda di annullamento si fonda sulle censure di 8. *Sulla illegittimità del parere prot. n. 9326 del 7.11.2022 espresso dalla Sezione regionale Tutela del Paesaggio* Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3, 14-bis e 14-ter della legge n. 241/90. Violazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003. Violazione e falsa applicazione della legge regionale n. 28/2022. Violazione e falsa applicazione della direttiva UE 2018/2001. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 199/2021. Violazione e falsa applicazione delle NTA del PPTR. Violazione del d.m. 10.9.2010. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Violazione del principio di leale collaborazione. Violazione del divieto di aggravio procedimentale. Eccesso di potere per contraddittorietà dell'azione amministrativa. Violazione del

principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili. Violazione del principio del legittimo affidamento.

11.- In data 5 gennaio 2024, la società RWE e la Regione Puglia hanno depositato memoria in vista della udienza pubblica fissata per il 6 febbraio 2024.

12.- Il 14 maggio 2024, la società ricorrente ha proposto ulteriori motivi aggiunti da valere quale ricorso autonomo in sede di ottemperanza ai sensi dell'art. 112 c.p.a., convertibile in ricorso ordinario di legittimità PER LA CORRETTA OTTEMPERANZA

-dell'ordinanza cautelare resa da codesto Ecc.mo TAR Bari, sez. II, n. 279/2023;

NONCHÉ

PER LA DECLARATORIA DI INEFFICACIA IN CONSEGUENZA DELLA VIOLAZIONE ED ELUSIONE DELL'ORDINANZA E/O OVE OCCORRA, PREVIA CONVERSIONE DEL RITO, PER L'ANNULLAMENTO

-del provvedimento della Regione Puglia prot. 129204/2024 del 12.3.2024, con il quale l'Amministrazione, in pretesa ottemperanza dell'ordinanza cautelare n. 279/2023, ha concluso in termini negativi il procedimento di riesame avviato con nota prot. 6836 del 15 gennaio 2024 (doc. 32);

-di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, ivi compresi i pareri allegati al provvedimento della Regione e, in particolare, (i) il parere espresso dal Ministero della Cultura con nota prot. 907 del 23.1.2024; (ii) il parere espresso dal Servizio regionale Tutela e Valorizzazione del Paesaggio, con nota prot. 48555 del 29.1.2024; (iii) ove occorra, del parere espresso dal Servizio Autorità Idraulica con nota prot. 47489 del 29.1.2024; (iv) ove occorra, del parere espresso dal Servizio Gestione Opere Pubbliche con nota prot. 80656 del 14.2.2024; (iv) della comunicazione di avvio del procedimento di riesame di cui alla nota prot. 6836 del 15 gennaio 2024 (doc. 33);

IN OGNI CASO PER LA CONDANNA

-dell'Amministrazione a rilasciare l'autorizzazione unica ex art. 12 del d.lgs. n. 387/2003;

NONCHÉ OVE OCCORRA PER LA NOMINA

-di un Commissario ad acta che provveda in luogo dell'Amministrazione.

13.- Le parti hanno depositato ulteriori memorie e scambiato memorie di replica.

14.- Alla udienza pubblica del 29 aprile 2025, la controversia è passata in decisione.

15.- Il ricorso principale è fondato. Il diniego di autorizzazione unica si basa, essenzialmente, sulla permanenza del dissenso manifestato in sede di Conferenza dei servizi dalla Sezione Tutela e valorizzazione del paesaggio regionale, in particolare, con nota prot. n. 9326 del 7/11/2022 (poi impugnata dalla ricorrente con motivi aggiunti proposti dopo il deposito della nota in giudizio). Il diniego è icasticamente compendiato nei seguenti termini: *“Alla luce di quanto sin qui esposto, preso*

atto dell'infruttuoso confronto con l'amministrazione dissenziente, in ultimo nei contenuti della nota prot. n. 9326 del 7/11/2022 con cui la Sezione Tutela e Valorizzazione del Paesaggio regionale conferma il parere non favorevole per gli aspetti paesaggistici alla realizzazione dell'impianto in oggetto; alla luce ancora dell'ulteriore nota pec dell'11/01/2023...del proponente non accolta dalla Sezione regionale riferita, nel confermare la sussistenza i motivi ostativi come riportati nella nota prot. n. 844 del 31/01/2022 che qui si richiama in toto, questa Sezione comunica il diniego di autorizzazione unica...".

16.- A giusta ragione, la difesa della ricorrente ha dedotto, con il primo motivo - considerato assorbente - la violazione dei principi che regolano il modulo procedimentale della Conferenza dei servizi dal momento che l'Autorità procedente avrebbe attribuito al parere della Sezione Paesaggio rilievo vincolante, in contrasto con il principio delle posizioni prevalenti. Va infatti messo in luce che la normativa di riferimento in materia di Conferenza dei servizi prevede oggi che: - all'esito dell'ultima riunione, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14-quater, sulla base delle *posizioni prevalenti* espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti (v. art. 14-ter, comma 7, della legge n. 241/90); - la determinazione motivata di conclusione della Conferenza, adottata dall'Amministrazione procedente, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso di competenza delle amministrazioni (v. art. 14-quater, comma 1); - in caso di approvazione unanime la determinazione di conclusione della Conferenza è immediatamente efficace, mentre in caso di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti l'efficacia della determinazione è sospesa per il tempo utile a presentare opposizione ai sensi dell'art. 14-quinquies della legge n. 241/90 (v. art. 14-quater, comma 3); - avverso la determinazione motivata di conclusione della Conferenza *"le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri a condizione che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza"* (v. art. 14-quinquies della legge n. 241/90). Il modulo procedimentale della Conferenza dei servizi ha quindi registrato il superamento, per effetto della cd. Riforma Madia, dell'originaria regola della decisione da adottare necessariamente con l'unanimità delle posizioni. Ne consegue che nessun parere espresso in Conferenza da autorità attributarie di interessi pubblici può assumere efficacia vincolante ai fini della decisione dell'autorità procedente. Mentre quindi è previsto che la decisione possa intervenire sulla base delle posizioni prevalenti, sono anche consentiti rimedi per le Amministrazioni dissenzienti, ai sensi dell'articolo 14-quinquies della legge bn. 241 del 1990 in base al quale *"...le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni*

culturali o della tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri a condizione che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza”.

16.1- Anche la giurisprudenza del Tar Puglia ha riconosciuto l’esistenza dei sopra citati principi fondamentali nei termini che seguono *“I principi fondamentali, desumibili dagli articoli 14 e seguenti della legge n. 241/1990, su cui poggia l’istituto della Conferenza dei servizi sono infatti i seguenti: a) la semplificazione dell’azione amministrativa, mediante la concentrazione in unica sede delle valutazioni e della ponderazione di tutti gli interessi rilevanti in relazione a un determinato progetto; b) l’assenza di ogni forma di potere di veto da parte delle amministrazioni partecipanti, mediante la tecnica decisionale delle posizioni prevalenti, in forza della quale l’autorità procedente effettua una ponderazione di tutte le posizioni espresse dai soggetti competenti all’esito della conclusione della fase conferenziale, senza poter assegnare a nessuna di esse carattere vincolante rispetto all’adozione del provvedimento finale”* (cfr., TAR Bari, sez. II, sent. n. 528/2023; cfr., altresì, Cass. Civ., sent. n. 6155/2021).

16.2- Il diniego impugnato presenta, pertanto, profili di contrasto con la sopra richiamata normativa perché la Regione ha motivato il provvedimento sfavorevole unicamente sulla base del parere negativo della Sezione Paesaggio attribuendo a quest’ultima articolazione dell’Ente un insussistente potere di veto, così come può desumersi dalla conclusione, contenuta nel preavviso di rigetto, anch’esso impugnato dalla ricorrente, che *“il parere reso dalla Sezione Tutela e Valorizzazione del Paesaggio di compatibilità paesaggistica determina la mancanza degli elementi essenziali alla prosecuzione di tale procedimento”.*

16.3 - Sennonchè, siffatto modo di procedere, contrariamente a quanto asserito dalla difesa della Regione, - la quale evidenzia che la regola della decisione secondo le posizioni prevalenti non esclude la presenza di un unico dissenso qualitativamente insormontabile da parte dell’Autorità procedente, è in contrasto con le regole di funzionamento della conferenza dei servizi. Va infatti ribadito che l’Autorità procedente deve concludere i lavori con una determinazione motivata che sia frutto della discrezionale opera di ponderazione di interessi anche quando siano in gioco posizioni di dissenso particolarmente qualificato e “sensibile”; non è pertanto legittimo che il dissenso di un’Amministrazione, ancorché preposta alla tutela di interessi sensibili, si risolva in una paralisi procedimentale; in ogni caso, il superamento del dissenso è affidato, come si è visto, al meccanismo della devoluzione alla Presidenza del Consiglio dei ministri della questione.

16.4- Il raggiungimento della quasi unanimità delle posizioni favorevoli degli enti partecipanti ai lavori conferenziali e, in particolare, la formulazione del parere di compatibilità ambientale espresso

dalla Città metropolitana di Bari costituisce ulteriore aspetto di criticità del provvedimento impugnato.

16.5- In questa chiave di lettura della vicenda contenziosa, il provvedimento di diniego risulta altresì illegittimo per eccesso di potere *sub specie* di difetto di motivazione e di istruttoria in quanto l'Autorità procedente non ha svolto alcuna autonoma valutazione rispetto ai presupposti di rilasciabilità dell'Autorizzazione unica limitandosi a ritenere vincolante il parere della Sezione Paesaggio. Un'azione amministrativa coerente con la normativa e la giurisprudenza di riferimento (cfr., ex plurimis, Cons. St., V, sent. n. 6273/2018, secondo cui “resta ferma l'autonomia del potere provvedimentale dell'Autorità, purché dotato di adeguata motivazione”) avrebbe imposto all'Autorità procedente di valorizzare autonomamente: - la quasi unanimità di pareri favorevoli pervenuti anche da parte di amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili; - la circostanza che il progetto non ricada in area non idonea in base al d.m. 10.9.2010, criterio preferenziale per la localizzazione degli impianti FER nel contesto territoriale di riferimento e in un sito privo di vincoli paesaggistici e culturali; - la natura recessiva e non vincolante del parere della Sezione Paesaggio in base alla rinnovata formulazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 (come modificato dal d.l. 13/2023) nonché ai sensi del combinato disposto dell'art. 12, comma 1-quater, del d.l. n. 17/2022 con l'art. 22 del d.lgs. n. 199/2021; - la natura di interesse pubblico del progetto, strategico ai fini della implementazione del PNRR, come affermato dalla giurisprudenza di riferimento secondo cui “*la produzione di energia elettrica da fonte solare è essa stessa attività che contribuisce, sia pur indirettamente, alla salvaguardia dei valori paesaggistici*” (cfr. in specie C. di S. -Sez. VI- 23.3.2016, n. 1201)” (cfr., Cons. St., VI, sent. n. 2983/2021) e, da ultimo, dal Regolamento UE n. 2577/2022 secondo cui la realizzazione di impianti FER prevale su altri interessi in potenziale conflitto (sul punto, cfr., TAR Bari, II, sent. n. 529/2023, secondo cui “*Assume rilievo anche il Regolamento U.E. n. 2577/2022 che ha qualificato gli impianti alimentati da fonti rinnovabili di interesse pubblico prevalente, di guisa che gli atti gravati non appaiono congruamente motivati, non sussistendo alcuna ragione per ritenere sussistenti profili di incompatibilità ambientale o paesaggistica, in assenza di espressi vincoli*”).

17.- I profili di illegittimità del diniego impugnato, da ultimo messi in luce dal Collegio, permettono di ritenere fondato anche l'ulteriore motivo di ricorso con il quale la ricorrente ha lamentato la violazione del contraddittorio predecisorio contemplato dall'articolo 10-bis della legge n. 241 del 1990. Risulta dagli atti che in sede di adozione del diniego la Regione si è limitata a rinviare acriticamente al riscontro della Sezione paesaggio di cui alla nota prot. n. 9326 del 7/11/2022 senza tuttavia mettere il documento a disposizione della ricorrente, impedendo a quest'ultima di formulare le previste osservazioni ai sensi dell'articolo 10-bis della legge 241 del 1990 atte ad avviare il contraddittorio predecisorio.

18.- Ciò è tanto più vero se si considera il tenore del parere espresso dalla Sezione Paesaggio prot. n. 9326 del 7.11.2022, con il quale l'Amministrazione ha affermato, in estrema sintesi *“di non poter esprimere parere favorevole per gli aspetti paesaggistici di compatibilità con il PTPR in quanto lo stesso, come rappresentato con nota prot. n. 650/2022, risulta nel complesso in contrasto con gli obiettivi di qualità predisposti dalle specifiche normative d'uso di cui agli elaborati Puglia Centrale e con le linee guida 4.4.1 del PTPR”*.

18.1 - Anche detto parere- fatto oggetto dei primi motivi aggiunti - risulta illegittimo per violazione del principio del dissenso costruttivo, come correttamente messo in luce dalla difesa della società ricorrente. Al riguardo, l'art. 14-bis, comma 3, della legge n. 241/90 stabilisce che *“tali determinazioni, congruamente motivate, sono formulate in termini di assenso o dissenso e indicano, ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso. Le prescrizioni o condizioni eventualmente indicate ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso sono espresse in modo chiaro e analitico e specificano se sono relative a un vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto amministrativo generale ovvero discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico”*. Inoltre, l'art. 14-ter, comma 3, della legge n. 241/90 prescrive che *“ciascun ente o amministrazione convocato alla riunione è rappresentato da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell'amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza, anche indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso”*. Il combinato disposto di tali previsioni codifica l'obbligo delle pp.aa. interessate di: (i) partecipare alle sedute della conferenza; (ii) esprimere in modo univoco la propria posizione; (iii) indicare le modifiche progettuali necessarie ai fini del rilascio dell'assenso al progetto. Secondo la più recente giurisprudenza amministrativa *“detto obbligo è stato previsto a corollario dei principi di imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa, nella misura in cui consente al privato di conoscere puntualmente la posizione dell'amministrazione e le ragioni sottostanti l'eventuale diniego, in modo da apportare ogni modifica necessaria ai fini dell'assenso. Ciò anche al fine di ridurre gli spazi di discrezionalità (rectius di arbitrio) dell'amministrazione che finiscono per produrre una grave e ineliminabile violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa”* (cfr., TAR Toscana, I, sent. n. 264/2023).

18.2 - Applicando le suesposte coordinate ermeneutiche al caso di specie, appare evidente l'illegittimità del parere della Sezione Paesaggio, la quale si è limitata: (i) a effettuare una generica descrizione dell'ambito di inserimento del Progetto (pagg. 1-3); (ii) a indicare la distanza del parco eolico da beni tutelati (con conseguente conferma che essi non sono interessati dal Progetto, cfr. pagg. 9-10); (iii) a ravvisare l'interferenza dei cavidotti interrati con alcuni ulteriori contesti paesaggistici (pagg. 6-7). In definitiva, con modalità alquanto stereotipata, nel parere si legge che *“l'impianto per*

dimensione e localizzazione si configura come un elemento estraneo ai caratteri identitari tipici del paesaggio nel quale si inserisce e contribuisce a frammentare ed alterare significativamente la percezione del contesto rurale esistente” (p. 9). Dalla stessa lettura del parere emerge l’assenza di profili di incompatibilità assoluta rispetto alla realizzazione del Progetto, con la conseguenza che il diniego si risolve in una aprioristica contrarietà all’intervento priva di un adeguato supporto motivazionale e istruttorio, nonché in violazione del principio del dissenso costruttivo. Ciò anche tenuto conto del carattere strategico dell’opera (rientrante nell’ambito del PNIEC e del PNRR) e della consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo cui *“la produzione di energia elettrica da fonte solare è essa stessa attività che contribuisce, sia pur indirettamente, alla salvaguardia dei valori paesaggistici”* (cfr. in specie C. di S. -Sez. VI- 23.3.2016, n. 1201)” (cfr., Cons. St., VI, sent. n. 2983/2021).

18.3 – Il Collegio ha del resto sospeso in sede cautelare l’efficacia del diniego e del presupposto parere nei seguenti termini *“Rilevato che la società ricorrente ha impugnato gli atti di diniego per la realizzazione di un parco eolico costituito da (soli) n. 5 aerogeneratori, aventi potenza elettrica uninominale pari a 4,8 MW, e potenza complessiva pari a 24 MW; Considerato che, nel corso dell’iter procedurale, l’installazione dell’impianto in questione riceveva taluni pareri positivi e che non emergono, anche sulla base del PPTR, fattori in toto preclusivi alla realizzazione dello stesso; Considerato, in particolare, che in virtù di disposizioni normative nazionali (ex multis: art. 30 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 conv., con mod., dalla legge 29 luglio 2021, n. 108; art. 22 d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199) ed europee (Regolamento UE/2022/2057), simili impianti di produzione di energia rinnovabile, non possono considerarsi ex se incompatibili con l’ubicazione in aree agricole e che la loro realizzazione assume carattere prioritario; Ritenuto, pertanto, che l’amministrazione regionale debba procedere al riesame del provvedimento, al fine di meglio tener in considerazione sia il mutato quadro normativo sia l’interesse pubblico alla realizzazione di c.d. impianti FER, laddove, come appare prima facie nel caso di specie, non vi siano in concreto preclusioni assolute alla realizzazione dello stesso;*

19.- Vanno infine esaminati i motivi aggiunti, da valere quale ricorso autonomo in sede di ottemperanza ai sensi dell’articolo 112 del codice del processo amministrativo, con i quali la Regione ha agito per la corretta ottemperanza dell’ordinanza cautelare n. 279 del 2023, resa dal Tar Bari e, previa conversione del rito, alternativamente per l’annullamento del provvedimento della Regione Puglia prot. 129204 del 12.3.2024, con il quale l’Amministrazione, in pretesa ottemperanza della sopra citata ordinanza cautelare, ha concluso in termini negativi il procedimento di riesame avviato con nota prot. 6836 del 15 gennaio 2024 allegando i pareri negativi espressi dalla Sezione regionale per il paesaggio e dal Ministero della cultura, anch’essi impugnati. La ricorrente ha chiesto la

condanna dell'Amministrazione a rilasciare l'autorizzazione unica ex art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003 nonché, ove occorra, la nomina di un Commissario ad acta.

19.- Preliminarmente il Collegio ritiene di poter trattare i presenti motivi aggiunti alla stregua di ricorso autonomo per l'ottemperanza alla ordinanza resa dal Tar in sede cautelare, così come prospettato dalla ricorrente in via principale.

19.1 – L'azione di ottemperanza proposta dalla difesa della ricorrente si fonda sulla violazione ed elusione del giudicato cautelare e sulla conseguente inefficacia degli atti impugnati. Essa include la domanda di condanna al rilascio del provvedimento richiesto. Si premette che l'ordinanza di cui si chiede in questa sede l'ottemperanza recita: *“rilevato che la società ricorrente ha impugnato gli atti di diniego per la realizzazione di un parco eolico costituito da (soli) n. 5 aerogeneratori, aventi potenza elettrica uninominale pari a 4,8 MW, e potenza complessiva pari a 24 MW; Considerato che, nel corso dell'iter procedurale, l'installazione dell'impianto in questione riceveva taluni pareri positivi e che non emergono, anche sulla base del PPTR, fattori in toto preclusivi alla realizzazione dello stesso; Considerato, in particolare, che in virtù di disposizioni normative nazionali (ex multis: art. 30 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 conv., con mod., dalla legge 29 luglio 2021, n. 108; art. 22 d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199) ed europee (Regolamento UE/2022/2057), simili impianti di produzione di energia rinnovabile, non possono considerarsi ex se incompatibili con l'ubicazione in aree agricole e che la loro realizzazione assume carattere prioritario; Ritenuto, pertanto, che l'amministrazione regionale debba procedere al riesame del provvedimento, al fine di meglio tener in considerazione sia il mutato quadro normativo sia l'interesse pubblico alla realizzazione di c.d. impianti FER, laddove, come appare prima facie nel caso di specie, non vi siano in concreto preclusioni assolute alla realizzazione dello stesso”*.

19.2 - Per effetto del giudicato cautelare, dunque, l'Amministrazione regionale (e, in particolare, la Sezione competente al rilascio dell'AU) avrebbe dovuto valutare il rilascio dell'Autorizzazione Unica tenendo conto: -dell'interesse pubblico prevalente alla realizzazione di impianti FER, come previsto a livello europeo dal Regolamento n. 2577/2022 (la cui efficacia è stata prorogata dal Regolamento n. 223/2024), secondo cui *“[g]li Stati membri provvedono a che nella procedura di pianificazione e autorizzazione, in sede di ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi, sia accordata priorità alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili”* (art. 3, comma 2); -delle puntuali previsioni statali, puntualmente richiamate nel ricorso introduttivo, in base alle quali, per un verso, vi è piena compatibilità tra impianti FER e aree agricole e, per altro verso, gli interessi paesaggistici risultano recessivi o comunque non impeditivi alla realizzazione degli impianti.

19.3 – Nella direzione di una migliore individuazione del perimetro conformativo del giudicato cautelare, la difesa della ricorrente non manca di ricordare le censure che la società ha proposto nel ricorso introduttivo e che hanno portato all’ordinanza di cui si chiede in questa sede l’ottemperanza. In particolare, nel ricorso introduttivo la Società ha correttamente evidenziato che: -l’art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 e il d.m. 10.9.2010 prevedono espressamente la compatibilità degli impianti FER con le aree agricole;

- la normativa statale prevede che le Regioni, ai fini della localizzazione degli impianti FER, individuino le c.d. aree non idonee ai sensi del d.m. 10.9.2010 e nel caso di specie il Progetto non ricade in area non idonea “e ciò determina, in base al D.M. 10.9.2010, una presunzione di compatibilità con il paesaggio” (cfr., TAR Puglia, Bari, II, sent. n. 529/2023); - la natura recessiva e non vincolante del parere della Sezione Paesaggio discende dalla rinnovata formulazione dell’art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 (come modificato dal d.l. 13/2023) nonché ai sensi del combinato disposto dell’art. 12, comma 1-quater, del d.l. n. 17/2022 con l’art. 22 del d.lgs. n. 199/2021.

19.4 – A proposito della natura recessiva e non vincolante del parere della Sezione paesaggio va anche rilevato che il d.l. n. 13/2023 (in continuità con il precedente d.l. n. 77/2021) ha ulteriormente inciso nella materia *de qua*, limitando in modo significativo il potere interdittivo delle autorità paesaggistiche. In particolare, l’art. 47 di tale decreto ha modificato l’art. 12, comma 3-bis, del d.lgs. n. 387/2003 prevedendo che “*il Ministero della cultura partecipa al procedimento unico ai sensi del presente articolo in relazione ai progetti aventi ad oggetto impianti alimentati da fonti rinnovabili, comprese le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all’esercizio degli stessi impianti, localizzati in aree sottoposte a tutela, anche in itinere, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, qualora non sottoposti alle valutazioni ambientali*”. Inoltre, l’art. 47, comma 2, del d.l. 13/2023 ha stabilito che “*è abrogata ogni disposizione in materia di aree contermini di cui alle linee guida approvate con decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 219 del 18 settembre 2010 e ai relativi provvedimenti applicativi a contenuto generale, incompatibile con il primo periodo e con l’articolo 12, comma 3-bis, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387*”. In forza di tali disposizioni, il Ministero della cultura può partecipare all’iter unico di cui al d.lgs. n. 387/2003 solo in caso di progetti localizzati in aree vincolate e non sottoposti a valutazione ambientale. La ratio della previsione è quindi quella di limitare il potere interdittivo delle autorità preposte alla tutela paesaggistica, prevenendo posizioni aprioristiche e fondate sulla presenza di beni tutelati esterni alle aree di Progetto. Se, dunque, il Legislatore, nell’ottica del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili, ha ritenuto di porre una tale limitazione ai poteri del Ministero della Cultura, si deve ritenere che a fortiori non possa in alcun modo ammettersi un potere di veto in capo alle autorità

paesaggistiche territoriali in tutti i casi in cui non vi siano vincoli da tutelare. Nel caso di specie, dunque, l'Autorità procedente avrebbe dovuto considerare recessivo il parere della Sezione Paesaggio, dal momento che il Progetto ricade in aree prive di vincoli, non qualificate come non idonee dalla normativa regionale e rispetto al quale l'autorità competente ha espresso parere favorevole di compatibilità ambientale.

19.5 - La Regione avrebbe dovuto considerare recessivo e comunque non vincolante il parere della Sezione Paesaggio anche alla luce di quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 22 del d.lgs. n. 199/2021 e dell'art. 12, comma 1-quater, del d.l. n. 17/2022. Secondo tale ultima previsione *“agli impianti che si trovino in aree non soggette a vincolo e non rientranti in aree dichiarate non idonee ai sensi della normativa regionale, per i quali, alla data di pubblicazione del presente decreto, sia in corso un procedimento di autorizzazione, si applica la procedura autorizzativa di cui all'articolo 22 del medesimo decreto legislativo n. 199 del 2021”*. La disposizione in commento trova pacifica applicazione al caso di specie in quanto: (i) alla data della sua adozione il procedimento autorizzativo era ancora in corso; (ii) il Progetto non ricade in aree vincolate e non ricade in aree dichiarate come non idonee dalla normativa regionale. Nella fattispecie concreta si applica dunque l'art. 22 del d.lgs. n. 199/2021 secondo cui *“nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili su aree idonee, ivi inclusi quelli per l'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante”*.

20.- Premessa questa ricostruzione degli aspetti normativi decisivi, la violazione del giudicato cautelare da parte dell'Amministrazione regionale va senz'altro riconosciuta. In particolare, l'Autorità procedente ha adottato il provvedimento di rigetto *“alla luce della ricadenza dell'impianto in aree non idonee ai sensi dell'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021 [...] non potendo la scrivente esercitare la facoltà contemplata dall'art. 22 di discostarsi dal parere reso dalle citate amministrazioni”*. A supporto di tale motivazione, l'Autorità procedente ha richiamato i pareri istruttori resi dalla Soprintendenza e dalla Sezione regionale del paesaggio che avrebbero affermato che il progetto ricadrebbe in aree non idonee. Il provvedimento di rigetto si mostra sotto più profili errato e in violazione del giudicato cautelare.

20.1 - Il provvedimento di rigetto si pone in violazione del giudicato cautelare dal momento che l'Amministrazione avrebbe dovuto rivalutare gli esiti della Conferenza, senza chiedere ulteriori contributi agli altri enti. L'ordine del TAR era, infatti, chiaramente rivolto all'autorità competente al rilascio dell'Autorizzazione Unica che, in considerazione del contesto normativo statale ed europeo (puntualmente richiamato nell'ordinanza), avrebbe dovuto effettuare una nuova ponderazione degli interessi in gioco. Da qui un primo profilo di inefficacia (e comunque illegittimità) dell'atto

impugnato, dal momento che la Regione non ha rinnovato la propria valutazione operando una ponderazione degli interessi in gioco, bensì ha nuovamente negato l'istanza recependo in maniera acritica, e secondo un ormai noto automatismo, i pareri negativi espressi dalla Sezione paesaggio e dalla Soprintendenza.

20.2- Il provvedimento di rigetto è altresì illegittimo in quanto la Regione, pur consapevole della necessità di effettuare, in esecuzione del giudicato cautelare, una *“ponderazione dei pareri acquisiti”*, ha invece ritenuto di non poter far altro che recepire acriticamente i pareri negativi espressi dalle autorità competenti in materia di paesaggio. Si tratta di un'impostazione in contrasto con il giudicato cautelare che aveva al contrario imposto *“di meglio tener in considerazione sia il mutato quadro normativo sia l'interesse pubblico alla realizzazione di c.d. impianti FER, laddove, come appare prima facie nel caso di specie, non vi siano in concreto preclusioni assolute alla realizzazione dello stesso”*. In questa prospettiva, l'Amministrazione ha disatteso le previsioni contenute nel Regolamento n. 2577/2022 (la cui efficacia è stata prorogata dal Regolamento n. 223/2024), secondo cui *“[g]li Stati membri provvedono a che nella procedura di pianificazione e autorizzazione, in sede di ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi, sia accordata priorità alla costruzione e all'esercizio de gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili”* (art. 3, comma 2). ...

20.3 - Nel merito delle valutazioni, poi, la Regione ha recepito acriticamente i pareri di Soprintendenza e Sezione Paesaggio, senza valutare adeguatamente le previsioni statali richiamate dall'ordinanza cautelare. Il primo riferimento è, in particolare, al d.l. n. 77/2021 poi modificato dal d.l. 13/2023. Tali previsioni hanno fortemente limitato il potere interdittivo delle autorità paesaggistiche nell'ambito dei procedimenti di rilascio dell'autorizzazione unica ex d.lgs. n. 387/2003. Si ribadisce, al riguardo, che il d.l. n. 13/2023 (in continuità con il precedente d.-l. n. 77/2021) ha modificato l'art. 12, comma 3-bis, del d.lgs. n. 387/2003 prevedendo che *“il Ministero della cultura partecipa al procedimento unico ai sensi del presente articolo in relazione ai progetti aventi ad oggetto impianti alimentati da fonti rinnovabili, comprese le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, localizzati in aree sottoposte a tutela, anche in itinere, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, qualora non sottoposti alle valutazioni ambientali”*. Inoltre, l'art. 47, comma 2, del d.-l. 13/2023 ha stabilito che *“è abrogata ogni disposizione in materia di aree contermini di cui alle linee guida approvate con decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 219 del 18 settembre 2010 e ai relativi provvedimenti applicativi a contenuto generale, incompatibile con il primo periodo e con l'articolo 12, comma 3-bis, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387”*. In forza di tali disposizioni, il Ministero della Cultura può partecipare all'iter unico di cui al d.lgs. n. 387/2003 solo in caso di progetti localizzati in aree

vincolate e non sottoposti a valutazione ambientale. La ratio della previsione è quindi quella di limitare il potere interdittivo delle autorità preposte alla tutela paesaggistica, prevenendo posizioni aprioristiche e fondate sulla presenza di beni tutelati esterni alle aree di Progetto. Se, dunque, il Legislatore, nell'ottica del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili, ha ritenuto di porre una tale limitazione ai poteri del Ministero della Cultura, si deve ritenere che a fortiori non possa in alcun modo ammettersi un potere di veto in capo alle autorità paesaggistiche territoriali in tutti i casi in cui non vi siano vincoli da tutelare. Nel caso di specie, le autorità paesaggistiche coinvolte nel procedimento hanno confermato l'assenza di vincoli nelle aree di impianto (richiamando solo vincoli esterni che precluderebbe la qualificazione in termini di area idonea). Ne consegue che, anziché arroccarsi dietro un aprioristico diniego, la Regione avrebbe dovuto, anche sotto tale profilo, ritenere recessivi i pareri paesaggistici.

20.4- In ultima analisi, il provvedimento di rigetto si pone in manifesto contrasto con il giudicato cautelare, dal momento che l'Amministrazione si è limitata a richiamare le affermazioni delle autorità paesaggistiche in ordine alla idoneità dell'area, senza considerare che l'art. 22 del d.lgs. n. 199/2021 risulta applicabile al caso di specie in forza di un diverso disposto normativo (ossia non in ragione della idoneità dell'area ai sensi dell'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021). In particolare, nel provvedimento di rigetto si legge che, alla luce dei pareri allegati, “non sussistono i presupposti per l'applicazione della disposizione recata dall'art. 22 del d.lgs. n. 199/2021 [...] in quanto l'impianto in oggetto non rientra nel campo di applicazione dell'art. 20, comma 8, lett. c-quater del d.lgs. n. 199/2021”. Rileva, il Collegio, l'erroneità dell'assunto. Sotto un primo profilo, la base normativa ai fini dell'applicazione dell'art. 22 del d.lgs. n. 199/2021 nel caso di specie è (come diffusamente dedotto nel terzo motivo del ricorso introduttivo) l'art. 12, comma 1-quater, del d.l. n. 17/2022 (e non, come erroneamente affermato dalla Regione, l'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021). L'art. 12, comma 1-quater, del d.l. n. 17/2022 prevede nello specifico che “*agli impianti che si trovino in aree non soggette a vincolo e non rientranti in aree dichiarate non idonee ai sensi della normativa regionale, per i quali, alla data di pubblicazione del presente decreto, sia in corso un procedimento di autorizzazione, si applica la procedura autorizzativa di cui all'articolo 22 del medesimo decreto legislativo n. 199 del 2021*”. La disposizione in commento trova pacifica applicazione al caso di specie in quanto: (i) alla data della sua entrata in vigore il procedimento autorizzativo era ancora in corso; (ii) il Progetto non ricade in aree vincolate (circostanza pacifica agli atti) e non dichiarate come non idonee dalla normativa regionale (anche questa circostanza pacifica agli atti). In considerazione di ciò, e contrariamente a quanto affermato dalle amministrazioni resistenti, nel caso di specie si applica pacificamente l'art. 22 del d.lgs. n. 199/2021 secondo cui “*nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili su aree idonee, ivi inclusi*

quelli per l'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale, l'autorità competente...". Alla luce di quanto sopra, appare evidente l'illegittimità del provvedimento di rigetto dal momento che l'art. 22 del d.lgs. n. 199/2021 (ossia la sola disposizione che, secondo l'avviso della Regione, avrebbe consentito il rilascio dell'Autorizzazione Unica) risulta pacificamente applicabile al caso di specie. Sotto un secondo profilo, si sottolinea e ribadisce che il progetto non ricade in aree non idonee. L'autorità procedente afferma, al riguardo, la "ricadenza dell'impianto in aree non idonee ai sensi dell'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021" (p. 8 del Provvedimento di rigetto). Tale statuizione (oltre a essere fuorviante) si pone in aperto contrasto con il dato normativo. Al riguardo, occorre ricordare che il d.lgs. n. 199/2021 – adottato in attuazione della direttiva UE2018/2001 al dichiarato intento di *"accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese"* – ha introdotto l'istituto dell'area idonea. Il procedimento di individuazione delle aree idonee è disciplinato dall'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021 e, nelle more della sua implementazione, sono state introdotte le c.d. aree idonee ex lege (cfr., sul punto il comma 8 dell'articolo in questione). Proprio al fine di prevenire una impropria commistione tra aree idonee e il diverso istituto delle aree non idonee (errore in cui è incorsa l'Amministrazione regionale), l'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021 ha chiarito che *"le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee"* (comma 7). A fronte di tale quadro normativo di riferimento, appare evidente l'illegittimità del provvedimento di rigetto (nonché dei presupposti pareri) atteso che si afferma in modo errato la non idoneità dell'area, quando in realtà il progetto, pur non ricadendo in area idonea, non ricade in aree non idonee. Da qui l'illegittimità del Provvedimento di rigetto per aver confuso i due istituti in palese violazione di legge.

21.- Alla stregua delle suesposte argomentazioni, il ricorso e i motivi aggiunti sono accolti. Le spese processuali seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna la Regione al pagamento delle spese processuali che liquida nella complessiva misura di € 2.500,00, in favore della parte ricorrente, oltre alla rifusione del contributo unificato e agli accessori come per legge.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 29 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Gianmario Palliggiano, Presidente
Carlo Dibello, Consigliere, Estensore
Danilo Cortellessa, Referendario