

ENERGIA: T.A.R. Lombardia Brescia - Sezione Prima – Sentenza 13 settembre 2025, n. 789, in Rivista Giuridica dell'Edilizia n. 6 del 2025, pag. 907, con note giurisprudenziali.

Energia - Impianti FER - Impianti agrivoltaici - Autorizzazione alla costruzione - Delibera regionale - Requisiti soggettivi - Imposizione - Limitazioni - Contrasto con le disposizioni statali - Illegittimità.

È illegittima e va annullata la delibera regionale nella parte in cui subordina il rilascio del titolo abilitativo per la realizzazione di impianti agrivoltaici al possesso di specifici requisiti soggettivi, in quanto introduce limitazioni non previste dalla normativa nazionale, restringendone il campo di applicazione in assenza di qualsivoglia presupposto legittimante contemplato dalla disciplina di riferimento e dunque con essa in contrasto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Mantova e della Regione Lombardia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 giugno 2025 la dott.ssa Beatrice Rizzo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con istanza del 19.2.2024 la società Pacifico Topazio s.r.l. ha richiesto alla Provincia di Mantova il rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) ai sensi dell'art. 27 *bis* del D. Lgs. n. 152/2006 per la realizzazione di un impianto agrivoltaico della potenza complessiva di 13,56 MWp e delle relative opere di connessione da realizzarsi nel territorio comunale di San Giorgio Bigarello (MN).

2. In data 19.7.2024 la Provincia, previa riconduzione dell'area di progetto nelle zone di Categoria A (i.e. *“territori con produzioni di particolare tipicità ai sensi dell'art. 21 del D.lgs. 228/2001”*), ha disposto l'archiviazione dell'istanza per carenza del requisito soggettivo di cui al punto D), paragrafo 6 dell'Allegato A alla DGR della Regione Lombardia n. XII/1949 del 26/02/2024, sul rilievo che *“la società proponente sulla base della visura camerale acquisita in data odierna, non è impresa agricola singola o associata da certificato camerale (Soggetto B) né società a partecipazione congiunta con i produttori di energia elettrica alle quali è conferita l'azienda o il ramo d'azienda da parte degli stessi imprenditori agricoli ai quali è riservata l'attività di gestione imprenditoriali (Soggetto C)”*.

3. In data 15.07.2024 la predetta delibera regionale è stata annullata in autotutela ex art. 21 *nonies* L. n. 241/1990 con DGR n. 2781 del 15 luglio 2024, pubblicata sul BURL in data 22 luglio 2024, e sostituita dalla nuova deliberazione n. XII/2783 del 15 luglio 2024 di *“Approvazione di indirizzi in merito all'installazione di impianti agrivoltaici nelle aree agricole”*.

4. La società ha quindi presentato istanza di annullamento in autotutela del provvedimento di archiviazione, rappresentando che, a seguito dell'annullamento della DGR del 26.2.2024, era venuto meno il presupposto fondante la decisione assunta.
5. In data 10.10.2024 la Provincia di Mantova ha adottato nuovo provvedimento di archiviazione, di conferma del precedente provvedimento del 19.7.2024, fondato questa volta sulla DGR n. 2783 del 15 luglio 2024, la quale, in relazione agli impianti agrivoltaici, ha riprodotto gli stessi requisiti soggettivi già previsti dalla precedente delibera regionale annullata in via di autotutela.
6. Con ricorso tempestivamente notificato e depositato, Pacifico Topazio s.r.l. ha impugnato gli atti indicati in epigrafe chiedendone l'annullamento, previa tutela cautelare.
7. Si sono costituite in giudizio la Regione Lombardia e la Provincia di Mantova, insistendo per il rigetto del ricorso.
8. All'esito dell'udienza camerale del 20 novembre 2024, fissata per la trattazione della domanda cautelare, con ordinanza n. 936/2024 ai sensi dell'art. 55 comma 10 c.p.a. il Collegio ha fissato la trattazione del merito della controversia all'udienza pubblica del 25 giugno 2025.
9. In prossimità dell'udienza fissata per la discussione, le parti hanno presentato memorie *ex art. 73 c.p.a.*.
10. All'udienza pubblica del 25 giugno 2025 la causa è passata in decisione.
11. Il gravame è affidato ai seguenti motivi.
12. Con il primo motivo, articolato sul presupposto che l'impugnata determinazione del 19.7.24 non venga ritenuta implicitamente annullata e superata dal provvedimento di archiviazione del 10.10.2024, la ricorrente sostiene che l'annullamento in autotutela della D.g.r. XII/1949 avrebbe determinato il venir meno, con effetto retroattivo, dell'unico presupposto posto alla base della decisione assunta con la prima archiviazione.

Con il secondo motivo di gravame vengono sollevate censure rivolte avverso il provvedimento di archiviazione n. 1523 del 10/10/2024 e avverso la D.g.r. XII/2783 del 15/7/2024. La ricorrente lamenta il contrasto delle previsioni introdotte all'Allegato A paragrafo 6, requisito D della D.g.r. XII/2783 del 15/7/2024, con il principio di massima diffusione degli impianti FER e con le disposizioni nazionali in materia di fonti di energia rinnovabile, le quali non contemplerebbero limitazioni soggettive per la realizzazione degli impianti agrivoltaici. La deliberazione impugnata sarebbe inoltre illegittima per difetto di attribuzione, in violazione dell'art. dell'art. 20, comma 4, D.lgs. 199/2021, atteso che la materia non potrebbe essere disciplinata da una delibera di giunta regionale ma richiederebbe l'adozione di un'apposita legge regionale all'interno della cornice e dei principi stabiliti dalla normativa statale. All'illegittimità della deliberazione impugnata conseguirebbe, in via derivata, l'illegittimità del provvedimento di archiviazione del 10/10/2024.

Con il terzo motivo, espressamente articolato in via subordinata, la società ricorrente ha sostenuto che il provvedimento di archiviazione andrebbe comunque annullato, in ragione della natura di atto di mero indirizzo dell'impugnata delibera, che non porrebbe alcun vincolo per l'amministrazione: la Provincia avrebbe dovuto operare una valutazione in concreto del progetto e fornire una specifica motivazione sulla non accoglibilità dell'istanza.

Con il quarto motivo, proposto in ulteriore subordine, Pacifico Topazio lamenta l'irragionevolezza del provvedimento di archiviazione in ragione del fatto che, in base all'art. 13 del PREAC, nelle aree di Categoria A della DGR 2783/24, ove non siano effettivamente coltivati prodotti DOP e IGP, come nel caso in esame, è ammessa l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra senza alcuna limitazione soggettiva per il proponente; sarebbe dunque illogico consentire senza limiti l'installazione di impianti fotovoltaici e, al contempo, imporre il rispetto di stringenti requisiti soggettivi, in relazione alle medesime aree, per la realizzazione di impianti agrivoltaici.

Con il quinto ed ultimo motivo, anch'esso proposto in via graduata, la società lamenta l'illegittimità dell'archiviazione del 10.10.2024 per omessa comunicazione del preavviso di rigetto.

13. Così sinteticamente compendiate i motivi articolati con il presente gravame, può a questo punto procedersi all'esame del primo motivo di ricorso, con il quale vengono sollevati vizi di legittimità del primo provvedimento di archiviazione del 19.7.2024.

14. Il motivo, in accoglimento dell'eccezione sollevata dalla difesa provinciale, va dichiarato inammissibile per carenza di interesse, in quanto diretto avverso un atto superato dal nuovo provvedimento di archiviazione del 10.10.2024. Tale provvedimento, infatti, è stato adottato a fronte di una rinnovata valutazione della fattispecie e di un mutato quadro normativo, all'esito dell'annullamento in autotutela della d.g.r. n. XII/1949 e dell'introduzione della nuova deliberazione n. XII/2873 del 15/7/2024.

15. Il secondo motivo di ricorso è fondato e assorbente rispetto alle ulteriori doglianze, espressamente proposte in via graduata.

16. Occorre riepilogare sinteticamente il quadro normativo nel quale si colloca la vicenda oggetto di causa.

17. Il D. Lgs. n. 199/2021, di attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili) all'art. 20 reca la disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili. Dopo avere demandato a decreti del Ministro della Transizione Ecologica l'individuazione dei principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti (comma 1) e alle Regioni la conseguente concreta localizzazione delle stesse (comma 3), la disposizione ha dettato una disciplina transitoria in attesa

della adozione degli atti attuativi, individuando le aree del territorio da considerarsi idonee (comma 8).

17.1. La Regione Lombardia, in attesa dell'adozione dei decreti ministeriali suindicati, ha adottato la d.g.r. n. XII/1949 del 26 febbraio 2024, recante le prime indicazioni per l'applicazione dell'Allegato 13 del PREAC in merito all'installazione di impianti fotovoltaici al suolo e impianti agrivoltaici nelle aree agricole.

17.2. Con tale delibera, Regione Lombardia, richiamate le Linee guida in materia di impianti agrivoltaici del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), pubblicate nel mese di giugno 2022 e sulla base della divisione in categorie delle aree agricole del territorio lombardo di cui al PREAC, aveva stabilito, al punto 6 dell'allegato A, i "Requisiti da valutare ai fini del rilascio del titolo abilitativo e della conduzione dell'impianto", precisando che gli stessi costituiscono requisiti *"aggiuntivi a quelli previsti dalla normativa vigente e mutuati dalle indicazioni previste nelle Linee Guida in materia di Impianti agrivoltaici"*, da considerare in relazione agli impianti che ricadano entro i territori di Categoria A e i territori di Categoria B1 del PREAC.

In particolare, il punto 6 dell'allegato A, aveva stabilito alla lettera D) "Requisito soggettivo", che, in relazione agli impianti agrivoltaici e agrivoltaici avanzati, *"possono presentare richiesta di titolo abilitativo i seguenti soggetti: ... Soggetto B: Impresa agricola singola o associata da certificato camerale, che realizza il progetto al fine di contenere i propri costi di produzione. Il requisito è verificato attraverso il fatturato dell'energia prodotta (che si configura come attività connessa, cioè complementare ed accessoria alla produzione agricola principale) che non deve superare il valore della produzione agricola, affinché venga mantenuto lo status di imprenditore agricolo, nel rispetto della normativa vigente in tema di definizione della figura dell'imprenditore agricolo e delle attività agricole (D. Lgs. 18 maggio 2001, n. 228 - Orientamento e modernizzazione del settore agricolo). Soggetto C: Società a partecipazione congiunta con i produttori di energia elettrica alle quali è conferita l'azienda o il ramo d'azienda da parte degli stessi imprenditori agricoli ai quali è riservata l'attività di gestione imprenditoriali, salvo che per gli aspetti tecnici di funzionamento dell'impianto e di cessione dell'energia."*

17.3. Nel maggio 2024, è stato emanato il decreto legge n. 63, poi convertito con legge n. 101/2024, che, per quanto di interesse, ha modificato l'art. 20, del d.lgs. n. 199/2021, prevedendo la possibilità di installazione di impianti fotovoltaici esclusivamente nelle aree idonee di cui alle lettere c), c-bis), c-bis1), c-ter2) e c-ter3, indicate al comma 8 del medesimo articolo.

17.4. Successivamente, il MASE ha adottato il c.d. decreto aree idonee, pubblicato in Gazzetta Ufficiale in data 2 luglio 2024 e recante la "Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili".

17.5. La Regione Lombardia ha dunque adottato la d.g.r. n. XII/2781 del 15 luglio 2024, con cui ha annullato d'ufficio la d.g.r. n. 1949/2024 *“in modo da allineare la disciplina regionale in materia di installazione di impianti fotovoltaici nelle aree classificate agricole pienamente coerente alle disposizioni contenute nelle norme nazionali”*.

17.6. Contestualmente la Regione Lombardia ha adottato l'impugnata d.g.r. n. XII/2783, di *“Approvazione di indirizzi in merito all'installazione di impianti agrivoltaici nelle aree agricole”*.

17.7. Per quanto di rilievo ai fini di causa, detta delibera, riproducendo in sostanza i medesimi requisiti soggettivi previsti dall'annullata DGR n. 1949/2024, ha circoscritto la possibilità di presentare richiesta di titolo abilitativo per l'installazione di impianti agrivoltaici ai seguenti soggetti: *“Soggetto A: Impresa agricola singola o associata da certificato camerale, che realizza il progetto al fine di contenere i propri costi di produzione. Il requisito è verificato attraverso il fatturato dell'energia prodotta (che si configura come attività connessa, cioè complementare ed accessoria alla produzione agricola principale) che non deve superare il valore della produzione agricola, affinché venga mantenuto lo status di imprenditore agricolo, nel rispetto della normativa vigente in tema di definizione della figura dell'imprenditore agricolo e delle attività agricole (D. Lgs. 18 maggio 2001, n. 228 - Orientamento e modernizzazione del settore agricolo). Soggetto B: Società a partecipazione congiunta con i produttori di energia elettrica alle quali è conferita l'azienda o il ramo d'azienda da parte degli stessi imprenditori agricoli ai quali è riservata l'attività di gestione imprenditoriali, salvo che per gli aspetti tecnici di funzionamento dell'impianto e di cessione dell'energia”* (requisito D, punto 6, allegato A).

È stato inoltre specificato che il terreno agricolo oggetto di installazione dell'impianto agrivoltaico *“deve essere in conduzione ad una impresa agricola con un valido titolo (proprietà, affitto, comodato) per tutto il periodo di esercizio dell'impianto agrivoltaico stesso”*.

18. Tanto premesso in relazione alla disciplina di riferimento, si rileva che su questione analoga a quella oggetto della presente controversia si è recentemente pronunciato il TAR Milano nella sentenza n. 1825 del 20.2.2025, con considerazioni condivise dal Collegio e che si richiamano anche ai sensi dell'art. 74 c.p.a.

19. La citata sentenza ha affermato che *“La legislazione nazionale, ed in particolare il d.lgs. 2003 n. 387, il d.lgs. n. 28/2011, il d.lgs. 2021 n. 199, nel disciplinare le procedure e le condizioni necessarie per l'autorizzazione degli impianti di produzione FER non introduce requisiti soggettivi in capo al proponente, con riferimento alla forma giuridica o all'oggetto dell'impresa, sia essa individuale o collettiva, né impone particolari modelli di aggregazione tra operatori economici. Il dato è significativo e dirimente, in quanto la materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia rientra nella potestà legislativa concorrente, ex art. 117, comma 3, cost., sicché spetta*

allo Stato fissare i principi fondamentali del settore. Ne consegue che le procedure di autorizzazione all'installazione di impianti di produzione FER, ivi compresi gli agrivoltaici, non possono essere subordinate dalla Regione a vincoli o condizioni non previsti dalla normativa statale (cfr. Corte Cost., 27/10/2022, n. 221; Corte Cost., 21/10/2022, n. 216). Nel caso di specie la Regione, con la delibera impugnata, ha introdotto requisiti soggettivi che si sostanziano in vincoli alla possibilità di installare un impianto agrivoltaico non previsti dalla normativa statale e, pertanto, illegittimi”.

20. Va altresì precisato che le limitazioni soggettive introdotte dalla delibera gravata non trovano copertura neppure nella normativa secondaria emanata in attuazione del menzionato d.lgs. n. 199/2021.

21. Il DM del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica n. 436 del 22.12.2023 (cd. DM “agrivoltaico”) emanato in attuazione dell’art. 14 c. 1 lett. c) del d.lgs. 199/2021, ha infatti introdotto requisiti soggettivi unicamente ai fini dell’accesso agli incentivi per la realizzazione dei sistemi agrivoltaici.

L’art. 1, nel perimetrare le finalità e l’ambito di applicazione del decreto, stabilisce al comma 1 che *“Il presente decreto, in attuazione dell'articolo 14, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 199 del 2021, reca criteri e modalità per incentivare la realizzazione, entro il 30 giugno 2026, di sistemi agrivoltaici di natura sperimentale, in coerenza con le misure di sostegno agli investimenti previsti dal PNRR per una potenza complessiva pari almeno a 1,04 GW ed una produzione indicativa di almeno 1.300 GWh/anno”,* precisando che, al fine di raggiungere l’obiettivo di cui al comma 1, il riconoscimento dell’incentivo spetta per *“i sistemi agrivoltaici che rispettano i requisiti stabiliti dal presente decreto”.*

In particolare, i requisiti soggettivi per l’accesso alle misure di incentivazione sono stabiliti all’art. 4 del medesimo DM, secondo cui *“I soggetti beneficiari della misura disciplinata dal presente decreto sono: a) imprenditori agricoli come definiti dall'articolo 2135 del codice civile, in forma individuale o societaria anche cooperativa, società agricole, come definite dal decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, nonché consorzi costituiti tra due o più imprenditori agricoli e/o società agricole imprenditori agricoli, ivi comprese le cooperative agricole che svolgono attività di cui all'art. 2135 del codice civile e le cooperative o loro consorzi di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, e associazioni temporanee di imprese agricole; b) associazioni temporanee di imprese, che includono almeno un soggetto di cui alla lettera a”.*

21.1. Peraltro, come evidenziato anche dalla citata sentenza del TAR Milano n. 1825/2025, il citato DM “agrivoltaico” prevede requisiti meno gravosi rispetto a quelli imposti dalla d.g.r. impugnata, poiché per accedere al beneficio economico è sufficiente un rapporto contrattuale che dia vita ad

un'ATI tra imprese operanti nel settore della produzione FER e imprese agricole, mentre non è necessariamente richiesta la creazione di una nuova persona giuridica di tipo societario.

22. Nessuna limitazione soggettiva è poi contemplata dalle Linee Guida pubblicate dal MASE il 27 Giugno 2022, le quali, nel dettare i criteri necessari per poter definire un impianto come agrivoltaico e per poter accedere agli incentivi, non introducono alcun requisito di carattere soggettivo incentrato sulla natura o sulla forma giuridica del soggetto richiedente (parte II). Solo nella parte III, rubricata "*Ulteriori requisiti e caratteristiche premiali dei sistemi agrivoltaici*", vengono previsti requisiti soggettivi (impresa agricola o assimilata) che, tuttavia, rilevano unicamente come fattori premiali o criteri di selezione prioritaria.

23. Non vi è dubbio, pertanto, che la sussistenza dei suddetti requisiti soggettivi (imprenditore agricolo o ATI) a cui rimandano le disposizioni ministeriali sopra richiamate sia richiesta esclusivamente ai fini dell'accesso agli incentivi e non anche ai fini della richiesta di rilascio dei titoli autorizzativi per la realizzazione dell'impianto.

24. Tali considerazioni valgono anche ad escludere la fondatezza delle argomentazioni sviluppate dalla difesa regionale laddove la legittimità dei requisiti soggettivi è stata argomentata invocando le previsioni del D.M. n. 436/2023 e delle Linee Guida MASE. Al riguardo, neppure è persuasivo il richiamo operato da Regione Lombardia all'art. 14 co. 1 lett. c) del d.lgs. 199/2021, secondo il quale *<in attuazione della misura Missione 2, Componente 2, Investimento 1.1 "Sviluppo del sistema agrivoltaico", sono definiti criteri e modalità per incentivare la realizzazione di impianti agrivoltaici attraverso la concessione di prestiti o contributi a fondo perduto, realizzati in conformità a quanto stabilito dall'articolo 65, comma 1-quater, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, che, attraverso l'implementazione di sistemi ibridi agricoltura-produzione energetica, non compromettano l'utilizzo dei terreni dedicati all'agricoltura....>*: l'ambito applicativo di tale disposizione, infatti, resta circoscritto alle misure di incentivazione degli impianti agrivoltaici.

25. Alla luce delle considerazioni esposte, la D.g.r. 15 luglio 2024 - n. XII/2783 adottata dalla Regione Lombardia, nella parte in cui subordina il rilascio del titolo abilitativo per la realizzazione di impianti agrivoltaici al possesso dei requisiti soggettivi indicati al paragrafo 6, lett. D) dell'allegato A, è illegittima e va annullata, in quanto introduce limitazioni non previste dalla normativa nazionale, restringendone il campo di applicazione in assenza di qualsivoglia presupposto legittimante contemplato dalla disciplina di riferimento e dunque con essa in contrasto.

26. Ne consegue l'illegittimità del provvedimento di archiviazione n. PD/1523 del 10.10.2024 emesso dalla Provincia di Mantova, in quanto fondato unicamente sul difetto, in capo alla ricorrente, della sussistenza dei requisiti soggettivi contemplati dalla impugnata delibera.

27. Gli ulteriori motivi di gravame sono assorbiti, in quanto prospettati dalla stessa ricorrente in via subordinata rispetto a quello esaminato.

28. Quanto alle spese di lite, la novità delle questioni trattate ne giustifica l'integrale compensazione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi indicati in motivazione e per l'effetto annulla la D.g.r. 15 luglio 2024 - n. XII/2783 della Regione Lombardia nella parte in cui prevede, ai fini del rilascio del titolo abilitativo e della conduzione dell'impianto agrivoltaico, i requisiti soggettivi di cui all'Allegato A paragrafo 6 requisito D, nonché la determinazione dirigenziale della Provincia di Mantova prot. n. PD/1523 del 10.10.2024, avente ad oggetto "Provvedimento di archiviazione di istanza di rilascio di provvedimento autorizzatorio unico regionale ex art. 27-bis del d. lgs. 152/2006 e s.m.i.".

Spese compensate.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 25 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente

Francesca Siccardi, Referendario

Beatrice Rizzo, Referendario, Estensore