

Autorizzazione unica per la realizzazione e l'esercizio di un impianto fotovoltaico a terra

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 25 settembre 2025, n. 836 - Gabbricci, pres.; Siccardi, est. - Comune di Castel Mella (avv. Gorlani) c. Provincia di Brescia (avv.ti Poli e Rizzardi) ed a.

Ambiente - Autorizzazione unica per la realizzazione e l'esercizio di un impianto fotovoltaico a terra, del relativo elettrodotto di connessione alla rete elettrica nazionale e per l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio/asservimento, per la dichiarazione di inamovibilità, pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'opera.

(Omissis)

FATTO

1.- Con atto di costituzione in giudizio depositato telematicamente il 18.12.2024, notificato alle altre parti in causa il giorno successivo, il Comune di Castel Mella ha trasposto in sede giurisdizionale, a fronte di opposizione della controinteressata Castelsolar S.r.l. del 29.11.2024, l'originario ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, con cui aveva impugnato l'atto dirigenziale n. 2355 del 5.7.2024 *"Autorizzazione unica ai sensi dell'articolo 12 del d.lgs. n. 387/03 e s.m.i., per la realizzazione e l'esercizio di un impianto fotovoltaico a terra della potenza pari a 9.035 mw, ubicato nel Comune di Castel Mella al foglio n. 15 mappali n. 8, 10, 14, 28, 42, 215, 216, 218, 236, del relativo elettrodotto di connessione alla rete elettrica nazionale ubicato nei Comuni di Castel Mella (BS) e Torbole Casaglia (BS) e per l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio/asservimento, la dichiarazione di inamovibilità urgenza dell'opera in oggetto, ai sensi della legge 241/1990 e s.m.i. e dell'art. 3 della l.r. n. 52/82 e s.m.i., d.P.R. n. 327/2001. Ditta intestataria Castelsolar s.r.l. – FERA 311608 – Fascicolo Urbi 12/2023"*, nonché i verbali della conferenza di servizi decisoria ed i pareri resi in seno alla stessa dalla Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le province di Bergamo e Brescia e dall'Ufficio Vincoli Ambientali, Pianificazione, Ecologia della Provincia di Brescia, chiedendone l'annullamento.

2.1.- Il 18.10.2023 Castelsolar S.r.l. ha presentato alla Provincia di Brescia istanza per ottenere l'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio di un impianto fotovoltaico per la produzione di energia elettrica ex art. 12 del D.Lgs. 387/2003, da realizzare nel Comune di Castel Mella, con potenza nominale complessiva di 9,035 mw, del relativo elettrodotto di connessione alla rete elettrica nazionale tra i Comuni di Castel Mella stesso e quello di Torbole Casaglia (BS), nonché per l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio/asservimento, per la dichiarazione di inamovibilità, pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'opera in oggetto, ai sensi della l. n. 241 del 1990 e s.m.i., dell'art. 3 della l.r. n. 52 del 1982 e s.m.i. e del d.P.R. n. 327 del 2001.

2.2.- Con nota del 24.1.2024, la Provincia di Brescia ha comunicato ai soggetti interessati l'avvio del procedimento amministrativo, indicando al contempo la conferenza di servizi decisoria ex art. 14, comma 2, Legge 241/1990, in forma semplificata ed in modalità asincrona, fissando termine perentorio sino all'11.4.2024 per le determinazioni della Amministrazioni coinvolte e nel 6.5.2024 alle ore 10.00 l'eventuale riunione in modalità sincrona in caso di stretta necessità, precisando altresì che *"L'eventuale mancata comunicazione della determinazione di cui sopra entro il termine del giorno giovedì 11 aprile 2024, ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti indicati, equivalgono ad assenso senza condizioni, fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi"*.

2.3.- Dopo aver richiesto la trasmissione di documentazione integrativa, in data 11.4.2024 il Comune di Castel Mella ha emesso parere negativo alla realizzazione dell'impianto fondato sulle particolari caratteristiche dell'area su cui lo stesso avrebbe dovuto sorgere, ovverosia: inserimento in zona AGR1 con presenza di parco agricolo e in parte in ambito di trasformazione produttiva PA12, nonché all'interno dei "corridoi fluviali principali" da parte del PGT; collocazione entro la fascia di rispetto di 150 m dal Fiume Mella (art. 142, comma 1, lettera c) D.Lgs. 42/2004); presenza nel perimetro di tutela dalla contaminazione PCB; inserimento nei "corridoi ecologici principali a bassa/media antropizzazione in ambito pianiziale", di cui alla Rete Ecologica Provinciale; presenza per alcuni mappali del vincolo legato al PGRA (Piano di Gestione Rischio Alluvioni).

2.4.- Preso atto di tale parere, con nota del 21.4.2024 la Provincia ha convocato la conferenza di servizi in modalità sincrona per la data, già preannunciata, del 6.5.2024, chiedendo, in particolare *"che l'Agenzia Interregionale per il fiume Po - AIPO Ufficio di Mantova si esprima in merito all'ubicazione dell'impianto in area collocata all'interno della fascia fluviale C del PAF"* e con successiva nota del 22.4.2024 anche il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica è stato invitato a prendervi parte, in relazione alle criticità segnalata dal Comune di Castel Mella in merito alla potenziale contaminazione da PCB.

2.5.- La conferenza di servizi tenutasi il 6.5.2024 ha assunto la determinazione motivata di conclusione favorevole con

prescrizioni, ai sensi dell'art. 14 *quater* della L. 241/1990, il cui verbale è stato trasmesso agli Enti ed ai soggetti coinvolti.

2.6.- In data 7.5.2024 è stato protocollato presso la Provincia il parere reso, il giorno precedente, dalla Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le province di Bergamo e Brescia, che si è espressa favorevolmente alla realizzazione dell'impianto con talune prescrizioni, escludendo, tuttavia, *“dal parere favorevole tutto l'areale nord, prossimo al nucleo di Colorne”*.

2.7.- Non essendo detto parere stato acquisto al fascicolo per la conferenza di servizi del 6.5.2024, al fine di consentire il contraddittorio con il proponente, con nota in data 16.5.2024, è stata disposta la riapertura della conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona per la seduta del 30.5.2024.

2.8.- Con successiva nota del 30.5.2024 la Soprintendenza ha confermato quanto già espresso nel precedente parere del 6.5.2024.

2.9.- Nel corso della seduta della conferenza di servizi decisoria del 30.5.2024 Castelsolar S.r.l. ha accettato di modificare il progetto secondo le indicazioni della Soprintendenza, proponendo di compensare quanto stralciato nell'areale nord con l'installazione di pannelli nella porzione di area di proprietà confinante con gli insediamenti produttivi ad est, non facente parte dell'area di impianto di progetto originario.

Detta soluzione è stata assentita dai presenti, in particolare dalla Soprintendenza e dall'Ufficio Vincoli Ambientali, Pianificazione, Ecologia della Provincia di Brescia ed è stato assegnato alla società termine di 15 giorni per l'aggiornamento della documentazione ed il verbale della conferenza è stato trasmesso agli Enti ed ai soggetti interessati il 4.6.2024.

2.10.- Con successiva nota del 25.6.2024, preso atto delle modifiche trasmesse da Castelsolar S.r.l., la Provincia di Brescia ha fissato nel 2.7.2024 il termine per la conclusione della conferenza di servizi decisoria, in forma semplificata ed in modalità asincrona, entro il quale le Amministrazioni avrebbero dovuto *“rendere le proprie determinazioni a conferma del parere già espresso nel corso della seduta del 6.5.2024”*.

2.11.- In data 27.6.2024 il Comune di Castel Mella ha confermato il precedente proprio parere negativo in ordine alla realizzazione dell'impianto, rimarcando come *“l'area individuata per la costruzione una zona soggetta a tutela ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 42 del 2004 e s.m.i., anche se una piccola porzione individuata come ambito di trasformazione produttiva 'PA12' non ricade nella suddetta zona di tutela”*.

2.12.- Con atto dirigenziale n. 2355 del 5.7.2024 la Provincia di Brescia ha adottato la determina di conclusione favorevole della conferenza di servizi, così approvando il progetto presentato da Castelsolar S.r.l..

3.- Si sono costituite in giudizio la Provincia di Brescia, la Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le province di Bergamo e Brescia e Castelsolar S.r.l..

4.- Le parti si sono avvalse della facoltà loro concesse dall'art. 73 c.p.a..

Castelsolar S.r.l., in particolare, ha eccepito l'irricevibilità/inammissibilità del ricorso per omessa, immediata, impugnazione della determinazione conclusiva favorevole della Conferenza di servizi del 6.5.2024, essendo le successive sedute del 30.5.2024 e del 2.7.2024 finalizzate esclusivamente a valutare i profili di aggiornamento del progetto alle prescrizioni della Soprintendenza e per difetto di specificità dei motivi a sostegno dell'impugnazione, in violazione dell'art. 40 c.p.a.. Tanto Castelsolar S.r.l., quanto la Provincia hanno, poi, eccepito l'inammissibilità del II motivo di ricorso per difetto in capo al Comune di Castel Mella tanto dell'interesse, quanto della legittimazione al ricorso.

5.- All'udienza pubblica del 25.6.2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1.1.- Con il primo motivo di ricorso il Comune di Castel Mella lamenta *“Violazione e falsa applicazione dell'art. 142, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 42 del 2004. Violazione e falsa applicazione della d.g.r. Lombardia n. XI/4803 del 31 maggio 2021, recante “Linee guida regionali per l'autorizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili (FER) a seguito degli aggiornamenti della normativa nazionale in materia”; della d.gr. n. XI/7553 del 15/12/2022, recante “Approvazione del programma regionale energia ambiente e clima (PREAC) e dei relativi documenti previsti dalla valutazione ambientale strategica (VAS)”*, dell'art. 20 delle Norme di Attuazione del Piano Paesaggistico Regionale della Lombardia, nonché della l.r. n. 31 del 2014 e s.m.i. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti”. Parte ricorrente deduce l'illegittimità dell'autorizzazione unica rilasciata dalla Provincia di Brescia per la realizzazione di un impianto fotovoltaico a terra, essendo state omesse le necessarie considerazioni in merito alle specificità dell'area interessata dall'intervento, che: - risulta sottoposta al vincolo paesaggistico di cui all'art. 142, comma 1, lett. c) del D.Lgs. 42/2004, in quanto sita entro una fascia di 150 metri dal Fiume Mella, richiamato anche dall'art. 41.3 delle NTA al PGT comunale; - ricade in zona AGR 1 – Agricola produttiva con presenza di parco agricolo, ai sensi degli artt. 38 e 40 del Piano delle Regole del PGT vigente e, in parte, nell'ambito di trasformazione produttiva denominato “PA 12”, di cui all'art. 39 del Documento di Piano.

1.2.- Il Comune ricorrente lamenta che in detta zona, quasi per intero situata al limite delle fasce A e B del Fiume Mella, la possibilità edificatoria risulterebbe estremamente limitata dagli artt. 29 e 30 del Piano per l'Assetto Idrogeologico – cd. PAI, prevedendo, in particolare, l'art. 38 che in dette fasce siano realizzabili opere di interesse pubblico (tra cui rientrano gli impianti fotovoltaici) soltanto se *“riferite a servizi essenziali non altrimenti localizzabili”* ed *“a condizione che non*

modifichino i fenomeni idraulici naturali e le caratteristiche di particolare rilevanza naturale dell'ecosistema fluviale che possono aver luogo nelle fasce, che non costituiscano significativo ostacolo al deflusso e non limitino in modo significativo la capacità di invaso, e che non concorrano ad incrementare il carico insediativo": nel caso di specie sarebbe, però, difettato l'esame di possibili alternative, neppure offerte da Castelsolar S.r.l., con conseguente integrazione del vizio istruttorio e violazione delle prescrizioni dello stesso PAI, vincolante non solo per i soggetti pubblici, ma anche per quelli privati.

1.3.- Parimenti difetterebbe il parere da parte dell'Agenzia Interregionale per Fiume Po (AIPO), risultata *"assente per motivi tecnici relativi alla trasmissione della convocazione alla riunione da remoto"* nel corso della seduta della conferenza di servizi del 30.5.2024.

1.4.- Inoltre, non sarebbe stata considerato che il terreno su cui dovrebbe sorgere l'impianto fotovoltaico sarebbe attualmente adibito a coltivo e ricadrebbe in zona AGR1 con presenza di parco agricolo: pur nell'attuale assenza di una puntuale indicazione delle aree idonee in Lombardia, il Comune ricorrente sostiene che tanto dal comma 3 dell'art. 20 D.Lgs. 199/2021, quanto dal successivo comma 8 emergerebbe una chiara indicazione contraria all'installazione dell'impianto fotovoltaico nel sito prescelto da Castelsolar S.r.l., in quanto area vincolata paesaggisticamente. In ogni caso, la decisione di autorizzare il progetto avrebbe comunque richiesto un onere motivazionale rafforzato, nel caso di specie non assolto.

1.5.- Tale assunto, a dire della ricorrente, troverebbe conferma nell'inserimento, da parte dell'art. 5 del D.L. 63/2024, all'art. 20 D.Lgs. 199/2021 del comma 1 *bis*, da cui emergerebbe che le aree agricole non possono essere liberamente sfruttate per la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra: tale norma, pur non concretamente applicabile *ratione temporis* alla fattispecie, sarebbe comunque sintomatica della *voluntas legis* di non consentire il libero sfruttamento delle aree agricole per la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra.

1.6.- Inoltre non sarebbero state idoneamente prese in considerazione le *"esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici"* di cui all'art. 7 del D.M. 21.6.2024, né quanto previsto all'allegato 13 al Programma Regionale Energia Ambiente e Clima – cd. PREAC in merito alla *"Riconoscizione delle caratteristiche progettuali e localizzative relative all'installazione di specifiche tipologie di impianti a fonte rinnovabile in aree tutelate del territorio lombardo"*, secondo cui gli impianti di tipologia F 1.4 (quale quello autorizzato) nella fascia fluviale A (porzione di alveo che è sede prevalente del deflusso della corrente per la piena di riferimento) *"sono da considerarsi tecnicamente difficilmente realizzabili in considerazione della loro incompatibilità con la loro presenza e permanenza all'interno dell'alveo, essendo impianti elettrici, e del fatto che la loro realizzazione ridurrebbe la capacità di portata dell'alveo. Sono da considerarsi realizzabili impianti di piccola taglia, da ubicarsi esclusivamente su fabbricati o strutture edificate presenti entro la fascia A, finalizzati ad alimentare utenze poste nelle vicinanze"* e nella fascia fluviale B (porzione di territorio - esterna alla Fascia A - interessata da inondazione al verificarsi della piena di riferimento) *"sono da considerarsi realizzabili qualora la loro estensione non pregiudichi le condizioni di laminazione della piena di riferimento ed, essendo impianti elettrici, valutata la loro compatibilità con ambienti allagabili e con il fatto che la loro realizzazione ridurrebbe la capacità di portata dell'alveo"*, con la precisazione, per quest'ultima, che *"il progetto dell'impianto...prevede uno studio di compatibilità dell'intervento con le previsioni di esondabilità entro l'area di intervento e con le condizioni di laminazione della piena di riferimento. La compatibilità va valutata sia in fase di costruzione che in fase di esercizio"*: alcuno studio di compatibilità sarebbe stato effettuato e l'Amministrazione avrebbe ommesso di considerare che dallo stesso PREAC emergerebbe, in termini generali, che sulle aree agricole sarebbe preferibile l'installazione di impianti agrivoltaici piuttosto che fotovoltaici.

1.7.- La determinazione provinciale, pertanto, sarebbe affetta da eccesso di potere: l'installazione dell'impianto, infatti, comporterebbe non soltanto la sottrazione di terreno agricolo, ma anche un ingente consumo di suolo, in contrasto con la L.R. 31/2014, con conseguenti squilibri ambientali.

1.8.- Sussisterebbe, inoltre, un difetto istruttorio, non avendo l'Amministrazione considerato le specificità proprie del sito, nonché travisamento dei fatti, emergendo bene quest'ultimo vizio dal parere dell'ufficio Vincoli Ambientali, Pianificazione, Ecologia della Provincia dell'8.4.2024 secondo cui l'intervento, *"ammissibile secondo gli strumenti a valenza paesaggistica vigenti"*, sarebbe *"in grado di garantire un modello di sviluppo umano che ricerca una trasformazione sostenibile del paesaggio ed il controllo della corretta evoluzione e sfruttamento delle risorse naturali"*, senza considerare quanto prescritto all'art. 41.3 delle NTA al PGT e all'art. 20 delle NTA del Piano Paesistico Regionale.

2.- Il secondo motivo di doglianza deduce *"Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti"*: la presenza di un vincolo paesaggistico sull'area deputata all'installazione dell'impianto fotovoltaico ha imposto alla Provincia di coinvolgere la Soprintendenza, che, tuttavia, è risultata assente alla seduta della conferenza di servizi decisoria del 6.5.2024 ed ha reso un parere favorevole con prescrizioni protocollato soltanto il giorno successivo, ovverosia oltre il termine perentorio dell'11.4.2024 fissato dalla stessa Provincia nella comunicazione di avvio del procedimento ed indizione della conferenza di servizi del 24.1.2024; tale tardività ha, infatti, determinato l'Autorità procedente a convocare una nuova conferenza di servizi per la data del 30.5.2024, appalesando una irregolare gestione della procedura.

Il parere della Soprintendenza, pertanto, sarebbe tardivo e, come tale, inefficace: la determina impugnata si fonderebbe quindi esclusivamente sulle valutazioni provinciali, che, come argomentato nel I motivo di ricorso, sarebbero illegittime.

3.- Ritiene il Collegio di poter prescindere dall'esame dell'eccezione di irricevibilità/inammissibilità del ricorso sollevata da Castelsolar S.r.l. in applicazione del principio della cd. ragione più liquida (cfr. C.d.S., A.P. n. 5 del 27.4.2015), in considerazione di quanto in appresso.

4.- Occorre, anzitutto, dare conto degli elementi di fatto riguardanti il progetto di Castelsolar S.r.l. e del quadro normativo di riferimento.

5.- La richiesta della società ha ad oggetto la costruzione e l'esercizio di un impianto fotovoltaico a terra della potenza di 9,035 MVW e relativo elettrodotto di connessione alla rete elettrica nazionale, che interessa una superficie di circa 12,68 ha, attualmente ad uso agricolo, sita tra l'asse del fiume Mella (sponda sinistra, lungo la quale si sviluppa la ciclovía del Mella tratto sud) ed un vasto comparto industriale/commerciale.

Il certificato di destinazione urbanistica in atti dà atto dei vincoli sui dodici mappali del foglio 15 del NCT del Comune di Castel Mella, che compongono l'area oggetto del progetto: trattasi di terreni ad uso agricolo (per lo più AGR2 e, in minima parte, AGR1), in parte con presenza di parco agricolo (Foglio 15 Mappali 8 - 9 - 10 - 12 - 13 - 42 - 215 -236) e, per quanto di rilievo ai fini *de quibus*, sottoposti a tutela ex art. 142, comma 1, lettera c) D.Lgs. 42/2004, inseriti all'interno dei "corridoi fluviali principali", nel perimetro di tutela dalla contaminazione PCB e sottoposti al vincolo legato al PGRA (Piano di Gestione Rischio Alluvioni) con diversi gradi di pericolosità a seconda del mappale di riferimento.

6.- In ordine alla normativa di riferimento, si rileva quanto segue.

La richiesta di Castelsolar S.r.l. è stata presentata ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs 387/2003, in allora vigente ed abrogato dal D.Lgs. 190/2024, nonché dell'art. 20, comma 8, lettera c-ter) del D.Lgs. 199/2021.

L'art. 12 D.Lgs. 387/2003 prevedeva, per quanto di interesse, che *"1. Le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, autorizzate ai sensi del comma 3, sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti...3. La costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione...nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi...sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o dalle province delegate dalla regione...nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico. A tal fine la Conferenza dei servizi è convocata dalla regione o dal Ministero dello sviluppo economico entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione...4. L'autorizzazione di cui al comma 3 è rilasciata a seguito di un procedimento unico... al quale partecipano tutte le amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 ..."*

Ai sensi dell'art. 20, comma 1, 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"* – cd. RED II), il Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro della cultura e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, in sede di Conferenza Unificata, deve stabilire, con uno o più decreti, *"principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili"*. Il successivo comma 8, nelle more dell'adozione dei decreti - avvenuta soltanto nel 2024, come si dirà *infra* - ha individuato le aree considerate idonee *ex lege*, tra le quali, per quanto di rilievo ai fini del giudizio *"c-ter) esclusivamente per gli impianti fotovoltaici, anche con moduli a terra, e per gli impianti di produzione di biometano in assenza di vincoli ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42: 1) le aree classificate agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale, nonché le cave e le miniere; 2) le aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti, questi ultimi come definiti dall'articolo 268, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento; 3) le aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri"*.

In attesa dell'adozione dei decreti ministeriali di cui al comma 1, Regione Lombardia ha adottato la D.G.R. n. XII/1949 del 26.2.2024, recante *"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, nelle more dell'individuazione delle aree idonee per gli impianti a fonti rinnovabili, ai sensi dell'art. 20, comma 1, del d. lgs. 199/2021"*.

Tale delibera, applicabile *ratione temporis* al caso di specie, sulla base della divisione in categorie delle aree agricole del territorio lombardo di cui al PREAC, ha stabilito che:

- nelle aree agricole di categoria A), caratterizzate dall'utilizzo del terreno per produzioni agroalimentari di particolare qualità e tipicità ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. 228/2001, fossero realizzabili esclusivamente gli impianti agrivoltaici avanzati;

- nelle aree agricole di categoria B1), cioè terreni destinati a usi agricoli diversi da quelli della categoria A) e destinati a specifiche produzioni (risaie, vigneti, frutteti e frutteti minori, oliveti, arboricoltura da legno, colture orticole, prati permanenti, marcite, castagneti da frutto), gli impianti fotovoltaici con moduli al suolo fossero tecnicamente difficilmente realizzabili in quanto le caratteristiche tecnologiche dell'impianto riducono o annullano la capacità di coltivazione del

fondo agricolo e quindi la resa (t/ha) e la produzione annua (t) del fondo agricolo, con la precisazione, comunque, che “*ampie porzioni di tali territori possono ricadere entro le aree idonee di cui all’art. 20, comma 8, lett. c-ter) e di cui all’art. 20, comma 8, lett. c-quater)*”;

- nelle aree agricole di categoria B2), ossia terreni destinati a usi specifici ma non ricadenti nella categoria B1) e caratterizzati prevalentemente da produzioni di seminativi, gli impianti fotovoltaici fossero realizzabili nelle aree agricole con moderato e basso valore agricolo, indicato nella “Carta del valore agricolo dei suoli” elaborata sulla base del DUSAF e della carta pedologica (banca dati regionale), con la precisazione, comunque, che “*ampie porzioni di tali territori possono ricadere entro le aree idonee di cui all’art. 20, comma 8, lett. c-ter) e di cui all’art. 20, comma 8, lett. c-quater)*”.

In data 15.5.2024 è stato emanato il D.L. 63/2024 (“*Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell’acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale*”), poi convertito in Legge 101/2024, il cui articolo 5, comma 1, ha inserito all’art. 20 D.Lgs. 199/2021 il comma 1 bis, secondo cui, per quanto di rilievo ai fini di causa, “*l’installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell’area occupata, c), incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, c-bis), c-bis.1) e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 del presente articolo*”, sostanzialmente circoscrivendo la possibilità di installazione di impianti fotovoltaici a terra alle “*aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti*” (c-ter 2) ed alle “*aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri*” (c-ter 3), eliminando la previsione relativa alle “*aree classificate agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale, nonché le cave e le miniere*” (c-ter 1).

Il comma II di detto art. 5 D.L. 63/2024, tuttavia, ha dettato una disciplina intertemporale – valevole anche nella vicenda concreta, stabilendo che il comma 1 bis dell’art. 20 D.Lgs. 199/2021 “*non si applica ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto, sia stata avviata almeno una delle procedure amministrative, comprese quelle di valutazione ambientale, necessarie all’ottenimento dei titoli per la costruzione e l’esercizio degli impianti e delle relative opere connesse ovvero sia stato rilasciato almeno uno dei titoli medesimi*”.

Successivamente, il MASE ha adottato il D.M. 21.6.2024, cd. decreto aree idonee, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 2.7.2024 e recante la “*Disciplina per l’individuazione di superfici e aree idonee per l’installazione di impianti a fonti rinnovabili*”, specificando all’art. 1, comma 2, che “*in esito al processo definitorio di cui al presente decreto, le regioni, garantendo l’opportuno coinvolgimento degli enti locali, individuano sul rispettivo territorio: a) superfici e aree idonee: le aree in cui è previsto un iter accelerato ed agevolato per la costruzione ed esercizio degli impianti a fonti rinnovabili e delle infrastrutture connesse secondo le disposizioni vigenti di cui all’art. 22 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199; b) superfici e aree non idonee: aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l’installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall’allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 18 settembre 2010, n. 219 e successive modifiche e integrazioni; c) superfici e aree ordinarie: sono le superfici e le aree diverse da quelle delle lettere a) e b) e nelle quali si applicano i regimi autorizzativi ordinari di cui al decreto legislativo n. 28 del 2011 e successive modifiche e integrazioni; d) aree in cui è vietata l’installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra: le aree agricole per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell’art. 20, comma 1 -bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199*”, non trovando, tuttavia, quest’ultima lettera applicazione al caso di specie, giusta la disposizione di diritto intertemporale già menzionata.

Il successivo art. 7 (“*Principi e criteri per l’individuazione delle aree idonee*”) prevede “*1. Fermo quanto previsto dall’art. 5 del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, relativamente all’installazione di impianti fotovoltaici in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, ai fini dell’individuazione delle superfici e delle aree di cui all’art. 1 e del raggiungimento degli obiettivi di cui alla Tabella A dell’art. 2, comma 1 (cioè l’obiettivo di potenza complessiva da raggiungere al 2030), le regioni tengono conto dei principi e criteri omogenei elencati al presente articolo...2. Per l’individuazione delle aree idonee le regioni tengono conto: a) della massimizzazione delle aree da individuare al fine di agevolare il raggiungimento degli obiettivi di cui alla Tabella A dell’art. 2; delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell’aria e dei corpi idrici, privilegiando l’utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica, e verificando l’idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa; b) della possibilità di classificare le superfici o le aree come idonee differenziandole sulla base della fonte, della taglia e della tipologia di impianto; c) della possibilità di fare salve le aree idonee di cui all’art. 20, comma 8 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto. 3. Sono considerate non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell’art. 10 e dell’art. 136, comma 1, lettere a) e b) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.*

Le regioni possono individuare come non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro degli altri beni sottoposti a tutela ai sensi del medesimo decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Le regioni possono stabilire una fascia di rispetto dal perimetro dei beni sottoposti a tutela di ampiezza differenziata a seconda della tipologia di impianto, proporzionata al bene oggetto di tutela, fino a un massimo di 7 chilometri...”.

7.1.- Fatta tale premessa, prima di procedere all'esame del I motivo di ricorso occorre precisare che l'istanza di Castelsolar S.r.l. è stata presentata il 18.10.2023 ed il provvedimento impugnato è stato emesso il 5.7.2024: non trova, quindi, applicazione il comma 1 bis dell'art. 20 D.Lgs. 199/2021 (giusta il disposto del comma II dell'art. 5 D.L. 63/2024), ma la disciplina di cui alla DGR XII/1949 (annullata d'ufficio soltanto il successivo 15.7.2024 dalla DGR. XII/2781).

Le censure del Comune ricorrente sono, complessivamente, infondate.

7.2.- Non sussiste il lamentato vizio istruttorio per mancata considerazione delle peculiarità dell'area cui si riferisce l'istanza della controinteressata.

Come ben si evince dalla lettura del verbale della seduta della conferenza di servizi del 6.5.2024 (espressamente richiamato anche nel provvedimento impugnato) le ragioni su cui si è fondato il parere negativo del Comune di Castel Mella dell'11.4.2024 ed oggetto di censura in sede giudiziale, sono state prese in considerazione dalla Provincia di Brescia, che, anche per esaminarle compiutamente, ha convocato la riunione in modalità sincrona, originariamente prevista nella comunicazione di avvio del procedimento del 24.1.2024 soltanto come eventuale.

Più nello specifico, infatti, l'area è stata correttamente trattata come sottoposta al vincolo di cui all'art. 142, comma 1, lettera c) D.Lgs. 42/2004 – stante la prossimità al Fiume Mella, essendo in merito stato reso apposito parere positivo con prescrizioni da parte dell'Ufficio Vincoli Ambientali, Pianificazione, Ecologia provinciale ed essendo stato richiesto altresì quello della competente Soprintendenza.

Quest'ultima, che pure non si è pronunciata nel termine perentorio originariamente fissato per la data dell'11.4.2024 – con la conseguente operatività del silenzio assenso ex art. 14 bis, comma 4, Legge 241/1990, come espressamente rammentato nella comunicazione di avvio del procedimento e convocazione della conferenza di servizi ha comunque reso un parere parzialmente positivo alla data del 6.5.2024, confermato con successiva nota del 30.5.2024.

Il parere della Soprintendenza, in particolare, *“Valutati gli strumenti di pianificazione paesaggistica vigenti e con riferimento alla componente paesistica del Piano di Governo del Territorio, verificato che la fascia di tutela dell'asta fluviale risulta in classe di sensibilità paesaggistica molto alta, la fascia residuale attigua all'area produttiva in classe molto bassa e quella a nord prossima al complesso di Colorne in classe media; Considerata la stretta connessione dell'area di installazione con il complesso produttivo posto ad est, ma valutata anche la presenza, lungo la sponda sinistra, del percorso ciclopedonale provinciale del Mella, tratto sud, che consente la fruizione paesaggistica di tale ambito; Considerato che l'installazione di tali elementi non comporta modifiche alla morfologia delle sponde, né alterazione delle vegetazione ripariale, e valutato dalla sezione ambientale integrativa, che il profilo altimetrico pone ad una quota inferiore l'impianto rispetto al rilevato della vegetazione esistente; Considerato che sono previste mitigazioni mediante introduzione di nuovi elementi verdi e potenziamento della vegetazione ripariale lungo la sponda del corso d'acqua tutelato; Valutato pertanto l'intero progetto in relazione al contesto di inserimento”* ha concluso nel senso che *“l'impianto possa ritenersi ammissibile solo in stretta relazione con il contesto produttivo posto ad est, mentre appare non accoglibile l'estensione verso nord, che oltrepassa il limite settentrionale dell'ambito di trasformazione produttivo previsto dal PGT (RIF. PGT: AMBITI DEL TESSUTO EDILIZIO CONSOLIDATO, ambito PA12)”*, esprimendo, pertanto, parere favorevole, eccezion fatta per *“tutto l'areale nord, prossimo al nucleo di Colorne”* e dettando analitiche prescrizioni a carico di Castelsolar S.r.l.

Il parere dell'Ufficio Vincoli Ambientali, Pianificazione, Ecologia provinciale ha, parimenti, tenuto conto della specifica collocazione dell'area e della sua adibizione a coltivo, e, valutati gli strumenti di pianificazione paesaggistica vigenti con particolare riferimento alla componente paesistica del Piano di Governo del Territorio ed al Piano Paesistico Regionale, si è espressa in senso favorevole all'intervento, sia pure con prescrizioni, in quanto, per quanto di rilievo in correlazione alle censure del Comune ricorrente, *“pur ricadendo nella fascia di rispetto dei 150 mt della sponda sinistra del fiume Mella, non appone modifiche alla morfologia delle sponde né interviene sulla vegetazione ripariale che costituiscono l'elemento di caratterizzazione del paesaggio in esame; ...per il mantenimento e recupero del ruolo paesistico originario sono previste mitigazioni mediante introduzione di elementi in grado di ridurre l'effetto dell'infrastruttura, con l'inserimento di nuove componenti verdi stabili e con potenziamento dei sistemi vegetazionali diffusi lungo la sponda; ...è ammissibile secondo gli indirizzi degli strumenti a valenza paesaggistica vigenti, ed è in grado di garantire un modello di sviluppo umano che ricerca una trasformazione sostenibile del paesaggio ed il controllo della corretta evoluzione e sfruttamento delle risorse naturali”*.

7.3.- Quanto alla sicurezza idraulica, lo stesso verbale della seduta del 6.5.2024 dà conto del parere favorevole espresso da AIPO, che ha ritenuto l'intervento compatibile, imponendo tuttavia la prescrizione che *“prima dell'inizio dei lavori, la ditta proponente trasmetta una relazione idraulica... che attesti che le struttura non costituiscono ostacolo al libero deflusso delle acque di esondazione secondo i livelli di piena con tempo di ritorno di duecento anni, con indicazione della quota massima della piena”*.

In ragione del proprio assenso è, pertanto, irrilevante l'assenza di AIPO alla successiva riunione del 30.5.2024 per *“motivi tecnici relativi alla trasmissione della convocazione alla riunione da remoto”*.

7.4.- Risultano inconferenti, poi, i richiami contenuti in ricorso al Piano per l'Assetto Idrogeologico – cd. PAI ed all'allegato 13 al Programma Regionale Energia Ambiente e Clima - cd. PREAC in relazione alle fasce fluviali A e B, posto che, come peraltro riconosciuto nel parere comunale dell'11.4.2024, l'impianto si pone "al limite" delle fasce A e B e non al suo interno, collocandosi, invero, nella fascia C: tuttavia il ricorso non lamenta alcunché in merito a detta fascia ed il PAI stesso, all'art. 31, non prevede alcuna limitazione in proposito.

Né può inficiare quanto testé rilevato l'affermazione, contenuta nella memoria di replica di parte ricorrente, secondo cui *"in alcuni punti, l'area di progetto interseca direttamente tali fasce"* (intesa come A e B), in quanto smentita dalla stessa tavola del progetto revisionato, versata in atti dalla Provincia.

Di conseguenza è priva di pregio la doglianza in merito alla mancata considerazione di soluzioni alternative ove insediare l'impianto, in quanto il richiamo contenuto nel PAI ai *"servizi essenziali non altrimenti localizzabili"* è riferito alle fasce A e B.

7.5.- Con riferimento al fatto che l'impianto di cui trattasi fosse inserito in zona AGR1 da parte del PGT, poi, è sufficiente richiamare che secondo l'art.12, comma 3, D.Lgs. 387/2003, allora vigente, l'autorizzazione unica *"costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico"*, come peraltro rilevato nel verbale della seduta della conferenza di servizi del 6.5.2024.

Inoltre, si rammenta come all'epoca della determina autorizzativa non operasse la restrittiva formulazione di cui al comma 1 bis dell'art. 20 D.Lgs. 199/2021, introdotto dall'art. 5, comma 1, D.L. 63/2024, in ragione della disciplina transitoria dettata dal suo comma II: è principio pacifico in giurisprudenza che *"Lo scrutinio di legittimità del provvedimento amministrativo non può che avvenire avendo riferimento alla statuizione di fatto e di diritto che all'amministrazione si prospetta al tempo della relativa adozione, e cioè secondo il principio del tempus regit actum"* (ex multis, C.d.S., Sez. IV, n. 5153 del 13.6.2025), non essendo consentito dedurre illegittimità sulla base di una normativa sopravvenuta alla sua emissione, nemmeno sotto il profilo delle valutazioni che l'Amministrazione avrebbe dovuto compiere prefigurandosi il sopraggiungere, di lì a poco, di una disciplina più restrittiva.

Ebbene, dall'art. 20 D.Lgs. 199/2021, *ratione temporis* vigente, non emerge affatto uno sfavore, a priori, per l'installazione di impianti fotovoltaici su aree agricole, anche perché, come riconosciuto dallo stesso Comune ricorrente, difettava una puntuale indicazione delle aree idonee in Lombardia.

Tuttavia, tanto la DGR 1949 del 26.2.2024 (annullata solo successivamente all'emanazione del provvedimento gravato), quanto il D.M. 21.6.2024 (pubblicato il successivo 2.7.2024) non precludono, a priori, che impianti fotovoltaici sorgano su aree agricole, demandando all'Amministrazione una valutazione in concreto: valutazione che nel caso di specie è stata compiuta e che è stata altresì condizionata dalla contaminazione PCB di tutti i mappali dell'area interessata dal progetto – circostanza invero rilevata dal Comune di Castel Mella nel proprio parere dell'11.4.2024, ma non coltivata nel presente giudizio.

7.6.- Neppure sussiste il vizio di eccesso di potere, giacché il principio del contenimento del consumo di suolo di cui alla L.R. 31/2014 deve, necessariamente, confrontarsi con la normativa settoriale sopravvenuta – peraltro di derivazione comunitaria – di favore in tema di impianti FER: la stessa Unione Europea impone la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e, come rilevato recentemente nella sentenza del Tar Lazio, Sez. III, n. 9157 del 13.5.2025 (che ha sollevato, sotto vari profili, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, D.L. 63/2024, che – seppur non applicabile *ratione temporis* al caso in esame - ha, come si è detto al §6, limitato la possibilità di installazione di impianto sulle aree agricole) *"la scelta di introdurre un generale e indiscriminato divieto a realizzare impianti FTV con moduli a terra su aree urbanisticamente campite come "agricole" risulterebbe sproporzionata e tale da rallentare la diffusione delle fonti rinnovabili in modo da incidere sugli obiettivi di tutela dell'ambiente perseguiti, dando luogo a una disciplina sproporzionata, in contrasto con il principio di integrazione delle tutele e con la stessa tutela dei valori ambientali... L'incremento della quota di rinnovabili costituisce, in particolare, uno degli elementi portanti del pacchetto di misure richieste per ridurre tali emissioni e conformarsi al protocollo di Kyoto, alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, nonché agli altri impegni assunti a livello comunitario e internazionale per la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra. Ciò, peraltro, è funzionale anche alla tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, nonché alla preservazione dei vegetali (cfr. le sentenze 1.7.2014, C-573/12, 78 ss., e 13 marzo 2001, C-379/98, 73 ss.)"*.

8.- Quanto al II motivo di ricorso, occorre, anzitutto, esaminare le eccezioni di difetto di interesse alla censura sollevata tanto dalla Provincia, quanto da Castelsolar S.r.l..

La stessa è fondata, difettando in capo al Comune di Castel Mella un interesse al suo accoglimento: infatti, come correttamente rilevato nelle difese delle parti intime, quand'anche il parere reso dalla Soprintendenza il 6-7.5.2024 venisse ritenuto tardivo, a livello strettamente giuridico ne conseguirebbe la formazione del silenzio assenso – ex art. 14 bis, comma 4, Legge 241/1990, situazione più pregiudizievole per il Comune ricorrente rispetto a quanto in concreto verificatosi, ovverosia il rilascio da parte dell'autorità preposta al vincolo di un parere solo in parte favorevole. Solo Castelsolar avrebbe avuto interesse a censurare tale aspetto ma non certo il Comune, contrario, *tout court*, all'intervento.

9.- Le spese di lite seguono la soccombenza nei rapporti tra parte ricorrente, da un lato, e la Provincia di Brescia e Castelsolar S.r.l., dall'altro, con liquidazione nella misura di cui al dispositivo; vengono, invece, compensate, nel rapporto con

la Soprintendenza, Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le province di Bergamo e Brescia, attesa l'esiguità dell'attività difensionale da quest'ultima svolta.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, previa declaratoria di inammissibilità del II motivo, lo respinge.

Condanna il Comune di Castel Mella a rimborsare alla Provincia di Brescia ed a Castelsolar S.r.l. le spese di lite, liquidate in euro 4.000,00, oltre oneri ed accessori come per legge, in favore di ciascuna parte.

Compensa le spese di lite quanto alla Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le province di Bergamo e Brescia.

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

(Omissis)

