

# Improcedibilità dell'autorizzazione unica per impianti fotovoltaici in area

T.A.R. Emilia-Romagna - Parma, Sez. I 22 maggio 2026, n. 269 - Caso, pres.; Luperto, est. - Aei Solar Project XXV S.r.l. (avv. Sticchi) c. Agenzia Regionale per la Prevenzione, l'Ambiente e l'Energia dell'Emilia-Romagna (ARPAE) (avv.ti Fantini, Onorato e Boschi) ed a.

**Ambiente - Energia - Impianto fotovoltaico - Area agricola - Autorizzazione unica - Improcedibilità - Area idonea - Impianti industriali - Fonti rinnovabili - Provvedimenti vincolati - Idoneità dell'area - Consumo di suolo agricolo - Screening regionale - Verifica di assoggettabilità - Interesse pubblico - Energia elettrica.**

(Omissis)

FATTO

Aei Solar Project XXV S.r.l., odierna ricorrente, società che opera nel settore della produzione di energia da fonte rinnovabile, in data 20 marzo 2025 ha presentato alla Regione Emilia-Romagna – Area Valutazione Impatto Ambientale e Autorizzazioni un'istanza di verifica di assoggettabilità a VIA, ai sensi dell'art. 10 della Legge Regionale dell'Emilia-Romagna 20 aprile 2018 n. 4 e dell'art. 19 del Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n. 152, del progetto di impianto fotovoltaico a terra denominato "CSPV Cortemaggiore II" e opere connesse, da collocarsi nel Comune di Cortemaggiore (PC), in area classificata agricola e in prossimità di altro impianto fotovoltaico.

Con provvedimento del 1° aprile 2025, il Responsabile dell'Area Valutazione Impatto Ambientale e Autorizzazioni della Regione Emilia-Romagna ha comunicato alla società richiedente l'improcedibilità dell'istanza, in ragione del fatto che «il progetto non rientra quindi nella richiamata soglia di verifica di assoggettabilità a VIA di competenza regionale di cui al punto d-quater) dell'Allegato IV del D.lgs. 152/06». Nel medesimo provvedimento, poi, quanto alla prosecuzione dell'iter autorizzativo, è stato comunicato alla società richiedente quanto segue: «Si ritiene utile inoltre segnalare al proponente e all'Amministrazione competente per la fase autorizzativa che: da una preliminare verifica documentale, a differenza di quanto dichiarato dal proponente, l'impianto non risulta ricadere in area idonea ai sensi dell'art.20 comma 8 c. ter) punto 2 D.lgs. n.199/2021, " 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". Si richiama al riguardo il "Parere in merito alla non configurabilità degli impianti fotovoltaici come impianti industriali o stabilimenti, questi ultimi come definiti dall'art. 268, comma 1, lettera h), D.lgs. n. 152/2006" di cui al PG 536325 del 24/5/2024 , rilasciato dal Settore Governo e Qualità del Territorio della Regione Emilia-Romagna e avente per oggetto "Chiarimenti in merito alla possibilità di installare impianti fotovoltaici in aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da un impianto industriale o stabilimento, quest'ultimo come definito dall'articolo 268, comma 1, lettera h), del Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152" pubblicato al link <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/disciplina-regionale/fonti-rinnovabili/norme-e-atti-regionali-1/pareri-1>. Come illustrato in tale parere, gli impianti fotovoltaici non possono essere intesi quali impianti e/o stabilimenti industriali come definiti dall'art. 268, comma 1, lettera h), d.lgs. n. 152/2006, essendo privi delle caratteristiche emissive ivi stabilite. Pertanto, l'impianto in progetto, trattandosi di un fotovoltaico a terra in un'area non identificabile ai sensi dell'art. 20, comma 8, lettera c-ter, punto 2, d.lgs. n. 199/2021, non risulta essere collocato in area idonea. In specifico, trattandosi di area agricola, non risulta essere autorizzabile ai sensi delle disposizioni di cui all'art. 5 del DL 63/2024 convertito con Legge 101/2024».

In data 1° ottobre 2025, Aei Solar Project XXV S.r.l. ha comunque presentato all'Agenzia Regionale per la Prevenzione, l'Ambiente e l'Energia dell'Emilia-Romagna (ARPAE), Servizio Autorizzazioni e Concessioni di Piacenza, ai sensi dell'art. 9 del Decreto Legislativo 25 novembre 2024 n. 190, un'istanza di rilascio di Autorizzazione Unica per la realizzazione e l'esercizio del citato impianto fotovoltaico a terra "CSPV Cortemaggiore II" e delle opere connesse. Nella relazione tecnica allegata al progetto, la richiedente ha precisato, quanto all'idoneità dell'area, che «(...) il Parco fotovoltaico CSPV Cortemaggiore II ricade infatti interamente nelle aree idonee "aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da impianti industriali o stabilimenti" di cui all'articolo 20 comma 8 lettera c ter-2) del D. Lgs. 199/2021. Gli impianti fotovoltaici con potenza superiore a 20 kW possono essere assimilati ad impianti industriali (riferimento normativo – D.lgs 199/2021: articolo 268, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152); per tale ragione è possibile affermare che il progetto in questione rientra tra le AREE IDONEE secondo il D.Lgs 199/2021 art. 20, comma 8, comma C-ter poiché ci troviamo all'interno del buffer di 500m da impianto FV esistente».

Con provvedimento prot. 179719 del 10 ottobre 2025, la Dirigente del "Servizio Autorizzazioni e Concessioni di Piacenza" di ARPAE, dopo aver premesso che «In merito all'idoneità dell'area ai sensi del D.Lgs. n. 199/2021, il proponente,



nella Relazione Tecnica Generale (elaborato D.I.I, pag. 3), dichiara che essa sia idonea ai sensi dell'art. 20, comma 8, lettera c-ter), punto 2), in quanto classificata agricola e ricadente entro 500 m da un "impianto industriale", individuato in un impianto fotovoltaico esistente adiacente», ha precisato che «Si evidenzia che gli impianti fotovoltaici esistenti non possono essere qualificati come impianti o stabilimenti industriali ai sensi dell'art. 268, comma 1, lettera h), del D.Lgs. n. 152/2006, poiché privi di emissioni inquinanti derivanti dalle attività ivi svolte. Sul punto, la Sentenza del Consiglio di Stato n. 6071 del 03/09/2019 ha chiarito che uno stabilimento industriale si qualifica, ai fini ambientali, per la presenza di emissioni in atmosfera. Un analogo orientamento è stato espresso dalla Regione Emilia-Romagna – Settore Governo e Qualità del Territorio con parere prot. n. 536325 del 24/05/2024 al link <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/disciplina-regionale/fonti-rinnovabili/norme-e-atti-regionali/pareri-1>, nel quale si precisa che la previsione delle aree entro 500 m da impianti industriali o stabilimenti è volta a consentire l'installazione di impianti fotovoltaici in aree agricole già compromesse dalle attività industriali, non potendo gli impianti fotovoltaici stessi essere equiparati a tali stabilimenti. In coerenza con tale interpretazione, la Regione Emilia-Romagna – Direzione Generale Cura del Territorio e dell'Ambiente, Area Valutazione Impatto Ambientale e Autorizzazioni, con nota prot. n. 0330022.U del 01/04/2025 (assunta al prot. ArpaE n. 0061729 del 01/04/2025), ha dichiarato l'improcedibilità della domanda di screening regionale volontaria presentata dalla Società AEI SOLAR PROJECT XXV S.r.l., contestualmente evidenziando che: 1. l'impianto, della potenza di 8,58 MWp, non è localizzato in area idonea ai sensi dell'art. 20, comma 8, lettera c-ter), punto 2), del D.Lgs. n. 199/2021, poiché l'impianto fotovoltaico esistente non può essere qualificato come "impianto industriale" ai sensi dell'art. 268, comma 1, lettera h), del D.Lgs. n. 152/2006; 2. l'impianto in progetto (fotovoltaico a terra) collocato in area classificata agricola, non risulta autorizzabile ai sensi dell'art. 5 del D.L. n. 63/2024, convertito con modificazioni dalla L. n. 101/2024, che consente tali installazioni esclusivamente nelle aree di cui all'art. 20, comma 8, lettere c-ter), nn. 2) e 3), del D.Lgs. n. 199/2021»; ha, quindi, concluso che «poiché l'area individuata non rientra tra quelle idonee ai sensi dell'art. 20, comma 8, lettera c-ter), punto 2), del medesimo decreto, si comunica l'improcedibilità dell'istanza».

Con ricorso proposto come in rito, Aei Solar Project XXV S.r.l. ha impugnato il provvedimento di ARPAE prot. 179719 del 10 ottobre 2025, la nota della Regione Emilia-Romagna prot. n. 0330022.U del 1° aprile 2025 e – laddove possa occorrere – il parere prot. n. 536325 del 24 maggio 2024, con cui il Responsabile dell'Area Disciplina del Governo del Territorio, Edilizia privata, Sicurezza e Legalità della Regione Emilia-Romagna ha affermato che gli "impianti fotovoltaici non possono essere intesi quali impianti e/o stabilimenti industriali come definiti dall'art. 268, comma 1, lettera h), d.lgs. n. 152/2006".

Si è costituita in giudizio la Regione Emilia-Romagna, eccependo in via pregiudiziale l'inammissibilità del ricorso per tardiva impugnazione del provvedimento con cui il Responsabile dell'Area Valutazione Impatto Ambientale e Autorizzazioni della Regione Emilia-Romagna ha comunicato l'improcedibilità dell'istanza di verifica di assoggettabilità a VIA; ha, altresì, eccepito l'inammissibilità dell'impugnazione di tale provvedimento per genericità ed incomprendibilità dei motivi di censura. Nel merito ha richiesto il rigetto del ricorso per infondatezza.

Si sono costituiti in giudizio anche ARPAE e il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, instando per la reiezione del ricorso.

Con ordinanza n. 17 del 16 gennaio 2026, questo Tribunale ha ritenuto le esigenze della parte ricorrente adeguatamente tutelabili con la sollecita definizione del giudizio nel merito, ai sensi dell'art. 55, comma 10, cod. proc. amm., fissandone la discussione alla pubblica udienza del giorno 29 aprile 2026.

Alla pubblica udienza del giorno 29 aprile 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

*In limine litis*, il Collegio ritiene di poter prescindere dalle eccezioni pregiudiziali sollevate dalla difesa regionale, tenuto conto dell'infondatezza nel merito del gravame.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi di diritto.

I. "Sulla violazione delle garanzie procedurali del giusto procedimento. Sul difetto di motivazione. Sulla mancata comunicazione di avvio del procedimento. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 190/2024. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3, 7, 10-bis e seguenti della legge n. 241/90. Violazione dei principi di buona fede e leale collaborazione. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 152/2006. Violazione e falsa applicazione dell'art. 21-quinquies e dell'art. 21-nonies della legge n. 241/90. 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. Violazione del divieto di aggravio procedimentale. Violazione del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili. Violazione della direttiva n. 2009/28/CE e della direttiva UE n. 2018/2001. Violazione del Regolamento UE 2577/2022. Violazione della direttiva UE 2018/2001. Violazione del principio di leale collaborazione. Eccesso di potere per contraddittorietà dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione".

Con un primo ordine di censure, la ricorrente sostiene l'illegittimità del diniego impugnato in quanto ARPAE si sarebbe limitata a prendere acriticamente atto di quanto affermato nel parere del Responsabile dell'Area Disciplina del Governo



del Territorio, Edilizia privata, Sicurezza e Legalità della Regione Emilia-Romagna prot. n. 536325 del 24 maggio 2024 e nella sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 3 settembre 2019 n. 6071, senza operare la doverosa autonoma valutazione in ordine alla autorizzabilità del progetto.

Con un ulteriore profilo di censura, lamenta la mancanza della comunicazione di avvio del procedimento e l'omesso preavviso di rigetto e, quindi, la lesione delle garanzie partecipative che la legge riconosce al privato in sede procedimentale; sostiene, inoltre, che sarebbero state eluse le prescrizioni procedurali previste dall'art. 9 del Decreto Legislativo 25 novembre 2024 n. 190, che impongono all'Amministrazione la convocazione della conferenza di servizi al fine di valutare le posizioni di rilievo e bilanciare i contrapposti interessi.

II. *“Sulla omessa considerazione del favor dettato dall'ordinamento euro-unitario e nazionale alla realizzazione di impianti FER. Sulla idoneità dell'area ove sorgerebbe l'impianto. Sulla definizione di “impianto industriale” ai sensi dell'art. 268 D.Lgs. 152/2006. Sulla non applicabilità al caso di specie del divieto previsto dall'art. 5 D.L. 63/2024. Sulla assenza di profili ostativi al rilascio dell'autorizzazione unica. Violazione e falsa applicazione dell'art. 9 del D.Lgs. 190/2024. Violazione e falsa applicazione del D.M. 10 settembre 2010. Violazione e falsa applicazione dell'art. 20 D.Lgs. 199/2021 vigente razione temporis. Violazione e falsa applicazione dell'art. 268 D.Lgs. 152/2006. Violazione e falsa applicazione dell'art. 5 D.L. 63/2024. 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 e falsa applicazione della direttiva 2018/2001/UE. Violazione del Regolamento UE 2577/2022. Violazione dell'art. 11 TFUE. Eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa. Carezza di potere. Eccesso di potere per disparità di trattamento. Travisamento dei fatti rilevanti”*.

La ricorrente, dopo aver approfondito la disciplina normativa che regola le fonti di energia rinnovabili, ritiene che nel caso di specie l'Amministrazione non avrebbe tenuto conto dell'interesse pubblico sotteso alla realizzazione del progetto e del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, di cui alla normativa sia nazionale che eurounitaria. Entrando, poi, nel vivo della questione, evidenzia come il nucleo della controversia verta essenzialmente sulla riconducibilità degli impianti fotovoltaici nel concetto di *“stabilimento industriale”* per come definito dall'art. 268, comma 1, lett. h), del Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n. 152.

Eccepisce l'erroneità della conclusione di ARPAE, che nega il rilascio dell'Autorizzazione Unica sulla scorta della asserita non idoneità dell'area ai sensi dell'art. 20, comma 8, lett. c-ter), n. 2, del Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 199, ritenendo che l'impianto fotovoltaico già esistente ed adiacente al progetto di interesse non possa essere considerato come *“stabilimento industriale”*, sicché si imporrebbe il divieto di realizzare impianti su superfici agricole.

Sostiene, invece, che gli impianti FER sono annoverabili, per granitica giurisprudenza e come chiarito dallo stesso Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, tra gli *“stabilimenti industriali”* e che, essendo l'area di interesse «idonea», non si applica il divieto previsto dall'art. 5 del Decreto Legge 15 maggio 2024, n. 63, convertito con modificazioni dalla Legge 12 luglio 2024, n. 101 (peraltro sottoposto al vaglio di legittimità della Corte Costituzionale).

Prospetta che, ai sensi dell'art. 20, comma 8, lett. c-ter), n. 2, del Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 199, sono considerate aree idonee, a patto che non vi siano vincoli *“ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio”*, quelle interne agli *“impianti industriali e agli stabilimenti”* come definiti dall'art. 268, comma 1, lett. h), del Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n. 152 e che l'area ove dovrebbe sorgere l'impianto non è interessata da vincoli ed è adiacente ad un impianto FER, graniticamente inteso quale stabilimento industriale.

Richiama, a tal proposito, il parere del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica prot. 130318 datato 8 agosto 2023, in cui è stato rilevato che *l'«impianto fotovoltaico, infatti, è composto da un insieme ad esempio di moduli, inverter, sistema di accumulo, sistema di monitoraggio che sono tra loro interconnessi come un complessivo ciclo produttivo. Il fatto che l'impianto fotovoltaico, di potenza superiore ai 20kW, nella sua produzione del bene energia elettrica non produca direttamente emissioni non osta all'attribuzione della qualifica di stabilimento in quanto l'art. 268 del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 prevede anche che la qualifica di stabilimento venga riconosciuta anche al “luogo adibito in modo stabile all'esercizio di una o più attività”»*.

La ricorrente richiama anche la sentenza del T.A.R. Lombardia, Brescia, 1° dicembre 2025 n. 1098, in cui, sulla scorta dell'interpretazione letterale dell'art. 268 citato, si afferma che *“(…) la definizione di stabilimento data dall'art. 268, lett. h, d.lgs. 152/2006 individua un genus, all'interno del quale sono compresi sia luoghi in cui si svolgono attività che producono emissioni, sia luoghi in cui si svolgono attività che non ne producono affatto (...)”*, oltre ad ulteriori sentenze che, secondo la prospettazione attorea, avallerebbero la tesi che gli impianti FER sono annoverabili tra gli *“stabilimenti industriali”*.

In tale ottica, contesta la posizione assunta da ARPAE, che avrebbe acriticamente recepito i contenuti della sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 3 settembre 2019 n. 6071 e il parere della Regione Emilia-Romagna prot. 536325 del 24 maggio 2024.

Con un ulteriore profilo di censura, la ricorrente contesta il diniego di ARPAE, nella parte in cui richiama la nota in data 1° aprile 2025 della Regione Emilia-Romagna di improcedibilità della domanda di *screening*, ove è riportato che *«l'impianto in progetto (fotovoltaico a terra) collocato in area classificata agricola, non risulta autorizzabile ai sensi dell'art. 5 del D.L. n. 63/2024, convertito con modificazioni dalla L. n. 101/2024, che consente tali installazioni esclusivamente*

nelle aree di cui all'art. 20, comma 8, lettere c-ter), nn. 2) e 3), del D.Lgs. n. 199/2021».

Sostiene, infatti, che l'area di interesse è idonea e, dunque, non soggetta al divieto previsto dall'art. 5 del Decreto Legge 15 maggio 2024, n. 63 (come convertito), dal momento che il comma 1 bis dell'art. 20 del Decreto Legislativo 8 novembre 2021 n. 199, introdotto dal citato articolo 5, prevedendo che *“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”* e, quindi, citando solo i numeri 2) e 3) della lettera c-ter) del comma 8, esclude il posizionamento dei fotovoltaici solo per i casi di cui alla lettera c-ter) numero 1). Pertanto, risultando l'area di interesse idonea ai sensi dell'art. 20, comma 8, lett. c-ter), n. 2), il divieto di installazione in questione non trova applicazione.

III. *“In via subordinata. Sulla illegittimità del diniego derivante dall'illegittimità eurounitaria e costituzionale dell'art. 5 del d.-l. n. 63/2024, conv. in l. n. 101/2024. Violazione e falsa applicazione dell'art. 5 D.L. 63/2024. Violazione e falsa applicazione della direttiva 2018/2001/UE. Violazione del Regolamento UE 2577/2022. Violazione della Direttiva (UE) 2023/2413. Violazione e falsa applicazione della Raccomandazione UE 2024/1343. Violazione del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili. Violazione dell'art. 11 TFUE. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 9, 11, 117 Cost.”*

Con il terzo motivo di diritto, formulato in subordine, la ricorrente denuncia l'illegittimità eurounitaria e costituzionale dell'art. 5 del Decreto Legge 15 maggio 2024 n. 63, convertito dalla Legge 12 luglio 2024 n. 101.

Premette che già il T.A.R. Lazio, Roma, ha rimesso innanzi alla Corte Costituzionale le *“questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, co. 1 e 2, d.l. n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, nonché dell'art. 2, co. 2, primo periodo, d.lgs. n. 190/2024, per violazione degli artt. 3, 9, 11 e 117, co. 1, Cost., anche in relazione ai principi espressi dalla Direttiva (UE) 2018/2001 e dal Regolamento (UE) 2018/1999, come modificati dalla Direttiva (UE) 2023/2413, nonché dal Regolamento (UE) 2021/1119”*, evidenziando – nella sentenza non definitiva n. 9157/2025 – che *“il divieto introdotto dall'art. 5 del d.l. n. 63/2024, nel contesto di una disciplina di attuazione della Direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili quale obiettivo della politica energetica dell'Unione, solleva sul punto notevoli perplessità: – da un lato, infatti, si inserisce nel complesso delle previsioni dell'art. 20 del D.Lgs. n. 199/2021 quale corpo tendenzialmente estraneo, tant'è che le relative previsioni non risultano neppure adeguatamente coordinate con il resto dell'articolato (v., ad esempio, il comma 3 del medesimo articolo 20, laddove prevede che i decreti di cui al comma 1 verifichino, tra l'altro, “l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili”); – dall'altro lato, la norma non istituisce alcuna forma di possibile bilanciamento tra i valori in gioco, sancendo un'inevitabile prevalenza dell'interesse alla conservazione dello stato dei luoghi dei terreni classificati agricoli senza alcuna considerazione finanche della loro possibile, concreta utilizzabilità a fini agricoli, in contrasto con l'obiettivo del decreto stesso di promuovere l'uso dell'energia da fonti rinnovabili”* (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 13 maggio 2025 n. 9157).

In particolare, secondo la prospettazione attorea, l'art. 5 del Decreto Legge 15 maggio 2024 n. 63 (come convertito), nell'introdurre la previsione di cui al comma 1 bis dell'art. 20 del Decreto Legislativo 8 novembre 2021 n. 199, avrebbe introdotto un generale e indiscriminato divieto di localizzare gli impianti fotovoltaici in area agricola, violando la c.d. *“strategia”* di adattamento ai cambiamenti climatici legiferata dall'Unione Europea con Direttive e Regolamenti e ponendosi in contrasto con il principio di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, sancito dal diritto eurounitario oltre che dall'ordinamento nazionale.

Chiede, quindi, in subordine alla disapplicazione della norma statale e all'annullamento del diniego, che sia rimessa questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea al fine di vagliare la compatibilità della normativa interna con il diritto europeo.

Deduce, poi, svariati profili di illegittimità costituzionale dell'art. 5 del Decreto Legge 15 maggio 2024 n. 63 (come convertito), e, segnatamente: *i)* violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., risultando la norma in questione in contrasto con i principi fondamentali in materia *“energia”*, che esprimono l'assoluto *favor* per le fonti energetiche rinnovabili, diretta attuazione delle direttive unionali; *ii)* violazione dell'art. 3 Cost., risultando leso il principio di proporzionalità nella misura in cui si introduce un divieto generalizzato ed indiscriminato di installazione del fotovoltaico in aree agricole, per venire sacrificate in modo irragionevole la libertà di iniziativa economica delle imprese operanti nel settore e la tutela dell'ambiente (perseguita dall'installazione di impianti fotovoltaici) per una non meglio precisata tutela dei suoli agricoli; *iii)* violazione dell'art. 77 Cost., per insussistenza dei presupposti per la decretazione d'urgenza.

IV. *“Sulla impugnazione della “improcedibilità dell'istanza” di verifica di assoggettabilità a VIA. Violazione e falsa applicazione dell'art. 19 e dell'Allegato IV D.Lgs. 152/2006. Violazione e falsa applicazione dell'art. 21 octies L. 241/1990. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 190/2024. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. n. 199/2021. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Eccesso di potere per incompetenza. Illogicità e irragionevolezza dell'azione amministrativa. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost.”*



Con l'ultimo motivo di diritto, la ricorrente contesta il provvedimento del 1° aprile 2025, con cui il Responsabile dell'Area Valutazione Impatto Ambientale e Autorizzazioni della Regione Emilia-Romagna ha comunicato alla società richiedente l'improcedibilità dell'istanza di verifica di assoggettabilità a VIA, in ragione del fatto che «il progetto non rientra quindi nella richiamata soglia di verifica di assoggettabilità a VIA di competenza regionale di cui al punto d-quater) dell'Allegato IV del D.lgs. 152/06».

Segnala, *in primis*, il vizio di incompetenza, dal momento che la Regione si sarebbe pronunciata su una questione non di sua spettanza, e ciò perché in quella sede si sarebbe dovuta occupare esclusivamente della assoggettabilità a VIA della istanza presentata dalla società, e invece avrebbe travalicato le proprie competenze rendendo un giudizio, seppur in via preventiva ed endoprocedimentale, anche in merito ad aspetti autorizzativi di pertinenza di altro ente.

Avendo poi la Regione ritenuto esclusa l'autorizzabilità dell'impianto dall'applicazione del Decreto Legge 15 maggio 2024 n. 63 (come convertito), la ricorrente ritiene che il provvedimento di improcedibilità dell'istanza di *screening* sia affetto dagli stessi vizi già denunciati a proposito del provvedimento di improcedibilità dell'istanza di Autorizzazione Unica.

A giudizio del Collegio il ricorso è infondato.

In via preliminare, è infondata la censura di incompetenza della Regione, dedotta nell'ultimo motivo di diritto sulla scorta della errata considerazione che nel provvedimento in cui ha dichiarato l'improcedibilità della verifica di assoggettabilità a VIA essa si sarebbe espressa anche sulla non autorizzabilità del progetto per l'inidoneità del sito prescelto.

Come già anticipato in punto di fatto, Aei Solar Project XXV S.r.l., in data 20 marzo 2025, ha presentato alla Regione Emilia-Romagna – Area Valutazione Impatto Ambientale e Autorizzazioni un'istanza di verifica di assoggettabilità a VIA del progetto di impianto fotovoltaico, ai sensi dell'art. 10 della Legge Regionale dell'Emilia-Romagna 20 aprile 2018 n. 4 e dell'art. 19 del Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n. 152.

Con provvedimento del 1° aprile 2025, il Responsabile dell'Area Valutazione Impatto Ambientale e Autorizzazioni della Regione Emilia-Romagna ha comunicato alla società richiedente l'improcedibilità dell'istanza, in ragione del fatto che «il progetto non rientra quindi nella richiamata soglia di verifica di assoggettabilità a VIA di competenza regionale di cui al punto d-quater) dell'Allegato IV del D.lgs. 152/06». Solo *ad abundantiam* e come mera segnalazione anche "all'Amministrazione competente", nel medesimo provvedimento si aggiunge che: «si ritiene utile inoltre segnalare al proponente e all'Amministrazione competente per la fase autorizzativa che: da una preliminare verifica documentale, a differenza di quanto dichiarato dal proponente, l'impianto non risulta ricadere in area idonea ai sensi dell'art.20 comma 8 c. ter) punto 2 D.lgs. n.199/2021, "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". Si richiama al riguardo il "Parere in merito alla non configurabilità degli impianti fotovoltaici come impianti industriali o stabilimenti, questi ultimi come definiti dall'art. 268, comma 1, lettera h), D.lgs. n. 152/2006" di cui al PG 536325 del 24/5/2024, rilasciato dal Settore Governo e Qualità del Territorio della Regione Emilia-Romagna e avente per oggetto "Chiarimenti in merito alla possibilità di installare impianti fotovoltaici in aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da un impianto industriale o stabilimento, quest'ultimo come definito dall'articolo 268, comma 1, lettera h), del Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152" pubblicato al link <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/disciplina-regionale/fonti-rinnovabili/norme-e-atti-regionali-1/pareri-1>. Come illustrato in tale parere, gli impianti fotovoltaici non possono essere intesi quali impianti e/o stabilimenti industriali come definiti dall'art. 268, comma 1, lettera h), d.lgs. n. 152/2006, essendo privi delle caratteristiche emissive ivi stabilite. Pertanto, l'impianto in progetto, trattandosi di un fotovoltaico a terra in un'area non identificabile ai sensi dell'art. 20, comma 8, lettera c-ter, punto 2, d.lgs. n. 199/2021, non risulta essere collocato in area idonea. In specifico, trattandosi di area agricola, non risulta essere autorizzabile ai sensi delle disposizioni di cui all'art. 5 del DL 63/2024 convertito con Legge 101/2024».

Contrariamente a quanto ipotizzato dalla ricorrente, il provvedimento di improcedibilità dell'istanza di *screening* è fondato solo ed esclusivamente sulla circostanza che il progetto non rientra nella soglia di verifica di assoggettabilità a VIA di competenza regionale di cui al punto d-quater) dell'Allegato IV del Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n. 152 e l'Amministrazione regionale non si esprime con valore provvedimento in ordine all'Autorizzazione Unica dell'impianto, limitandosi a fornire una mera indicazione conoscitiva sia alla società richiedente che "all'Amministrazione competente". In relazione, poi, alla censurata mancanza della comunicazione di avvio del procedimento e del preavviso di rigetto ex artt. 7 e 10 bis della Legge 7 agosto 1990 n. 241, va evidenziato che tale aspetto non è invocabile laddove, come nel caso in esame, si è in presenza di provvedimenti di carattere vincolato in ragione della oggettiva inidoneità dell'area prescelta per l'installazione dell'impianto. In sostanza, alla luce dei motivi della declaratoria di improcedibilità dell'istanza di Autorizzazione Unica, la comunicazione di avvio del procedimento e il preavviso di rigetto non avrebbero potuto portare l'Amministrazione a conclusioni diverse, con conseguente operatività dell'art. 21-octies, comma 2, della Legge 7 agosto 1990 n. 241.

Quanto, ancora, alla dedotta elusione delle garanzie procedurali previste dall'art. 9 del Decreto Legislativo 25 novembre 2024 n. 190, che al comma 8 impone all'Amministrazione la convocazione della conferenza di servizi al fine di



valutare le posizioni di rilievo e bilanciare i contrapposti interessi, occorre rilevare che, nel caso di specie, il procedimento, attivato ad istanza di parte, si è arrestato in una fase anteriore a quella istruttoria, in ragione della riscontrata inidoneità dell'area prescelta, ragion cui non poteva (e non doveva) essere convocata la conferenza di servizi. In definitiva, il provvedimento di improcedibilità stigmatizza la mancanza di un presupposto ineludibile del progetto, ovvero l'idoneità *ex lege* dell'area, essenziale per la prosecuzione del procedimento, che quindi si arresta nella fase iniziale, non sussistendo ragione alcuna per attivare l'istruttoria mediante l'indizione della conferenza di servizi.

Deve ora approfondirsi la questione centrale della presente controversia, e cioè quella della idoneità dell'area prescelta dalla ricorrente per l'installazione dell'impianto fotovoltaico.

Secondo parte ricorrente l'area individuata, benché agricola, sarebbe idonea *ex lege*, secondo quanto previsto dall'articolo 20, comma 8, lettera c-ter), n. 2), del Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 199 (nella versione applicabile *ratione temporis*), dovendosi ritenere l'impianto fotovoltaico già esistente quale "impianto industriale".

Di contro, secondo ARPAE l'area in questione non sarebbe idonea perché comunque essa non rientrerebbe nel campo di applicazione della norma invocata da controparte.

Sul punto, il Collegio ritiene di aderire all'impostazione seguita dal T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 23 aprile 2026 n. 762, che in un caso analogo ha così statuito: "*Va, infatti, considerato che l'articolo 20, comma 8, lettera c ter), numero 2), D.Lgs. n. 199/2021 rinvia all'articolo 268, comma 1, lettera h), D.Lgs. n. 152/2006 per individuare gli impianti industriali e gli stabilimenti attorno ai quali per una fascia di 500 m. è consentito installare impianti fotovoltaici in zona agricola. La surrichiamata disposizione definisce come stabilimento «il complesso unitario e stabile, che si configura come un complessivo ciclo produttivo, sottoposto al potere decisionale di un unico gestore, in cui sono presenti uno o più impianti o sono effettuate una o più attività che producono emissioni attraverso, per esempio, dispositivi mobili, operazioni manuali, deposizioni e movimentazioni», con la precisazione che si considera tale «anche il luogo adibito in modo stabile all'esercizio di una o più attività». Benché la definizione richiamata sia relativa al solo stabilimento, nell'articolo 20, comma 8, lettera c ter), numero 2), D.Lgs. n. 199/2021 "impianto industriale" e "stabilimento" costituiscono un'endiadi, per intendere un complesso stabile di beni mobili e immobili approntati per lo svolgimento di un'attività economica produttiva di emissioni. È, infatti, la vicinanza a un'attività potenzialmente inquinante che giustifica il consumo di suolo agricolo per la realizzazione di un impianto fotovoltaico. (...) La suvvista conclusione trova ulteriore conferma negli altri commi dell'articolo 20 D.Lgs. n. 199/2021, laddove vengono indicati i criteri che devono essere seguiti per individuare le aree idonee a ospitare gli impianti fotovoltaici, e precisamente: "aree industriali dismesse e altre aree compromesse, aree abbandonate e marginali" (comma 1); "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" (comma 3); minimizzando gli impatti "sull'ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio" (comma 5). Le aree agricole in prossimità di impianti industriali e stabilimenti che producono emissioni possono essere sottratte all'attività agricola e destinate alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, in quanto ascrivibili alle "aree compromesse" o alle "aree non utilizzabili" per la coltivazione o per le altre attività agricole. (...) In questo quadro, un impianto fotovoltaico, il quale per sua natura non produce emissioni in atmosfera, non è un impianto industriale e uno stabilimento ai sensi dell'articolo 20, comma 8, lettera c ter), numero 2), D.Lgs. n. 199/2021, e dunque attorno ad esso non si genera la cintura di 500 m. che può essere utilizzata per l'installazione di nuovi impianti fotovoltaici. D'altro canto, diversamente, (...) si finirebbe per rimuovere qualunque ostacolo alla realizzazione di impianti fotovoltaici in area agricola, giacché ogni impianto consentirebbe di realizzarne uno nuovo entro i 500 m. di distanza, il nuovo impianto uno ulteriore e così via in una sorta di effetto domino senza fine, a discapito dell'interesse pubblico alla limitazione del consumo di suolo agricolo. Né può sostenersi, a contrario, che è proprio per evitare questo effetto che è stato approvato il c.d. "Decreto agricoltura". Così, infatti, non è, giacché il predetto D.L. n. 63/2024, non fissa dei limiti a una attività sostanzialmente libera, ma piuttosto incrementa, rispetto a quelli già esistenti, i paletti all'installazione in area agricola di impianti fotovoltaici".*

In definitiva, quindi, l'impianto fotovoltaico non può essere considerato un "impianto industriale" ai fini dell'applicazione della disposizione dell'art. 20, comma 8, lettera c-ter), n. 2), del Decreto Legislativo 8 novembre 2021 n. 199 (nella versione applicabile *ratione temporis*), ragion per cui l'area di interesse della ricorrente non è idonea ai sensi della succitata disposizione normativa. Ed è di conseguenza corretta l'impostazione seguita da ARPAE nel provvedimento di improcedibilità dell'istanza di Autorizzazione Unica e dal presupposto parere del Responsabile dell'Area Disciplina del Governo del Territorio, Edilizia Privata, Sicurezza e Legalità della Regione Emilia-Romagna che, dopo ampia articolata premessa, conclude ritenendo che "*ai sensi del richiamato dell'art. 20, comma 8, lettera c-ter; punto 2, d.lgs. n. 199/2021, gli impianti fotovoltaici non possono essere intesi quali impianti e/o stabilimenti industriali come definiti dall'art. 268, comma 1, lettera h), d.lgs. n. 152/2006, essendo privi delle caratteristiche emissive ivi stabilite*".

Quanto, poi, alla dedotta questione di legittimità costituzionale e alla richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea dell'art. 5 del Decreto Legge 15 maggio 2024 n. 63, come convertito (c.d. "D.L. Agricoltura"), il Collegio osserva quanto segue.

Il comma 1 bis dell'art. 20 del Decreto Legislativo 8 novembre 2021 n. 199, introdotto dall'art. 5 del Decreto Legge 15

maggio 2024 n. 63 (come convertito), prevede che “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 (...)”; il successivo comma 8 prevede, poi, che “Nelle more dell’individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1, sono considerate aree idonee, ai fini di cui al comma 1 del presente articolo: a) i siti ove sono già installati impianti della stessa fonte e in cui vengono realizzati interventi di modifica, anche sostanziale, per rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione, eventualmente abbinati a sistemi di accumulo, che non comportino una variazione dell’area occupata superiore al 20 per cento. Il limite percentuale di cui al primo periodo non si applica per gli impianti fotovoltaici, in relazione ai quali la variazione dell’area occupata è soggetta al limite di cui alla lettera c-ter), numero 1); b) le aree dei siti oggetto di bonifica individuate ai sensi del Titolo V, Parte quarta, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; c) le cave e miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale, o le porzioni di cave e miniere non suscettibili di ulteriore sfruttamento; c-bis) i siti e gli impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie nonché delle società concessionarie autostradali; c-bis.1) i siti e gli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all’interno dei sedimi aeroportuali, ivi inclusi quelli all’interno del perimetro di pertinenza degli aeroporti delle isole minori di cui all’allegato 1 al decreto del Ministro dello sviluppo economico 14 febbraio 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 114 del 18 maggio 2017, ferme restando le necessarie verifiche tecniche da parte dell’Ente nazionale per l’aviazione civile (ENAC); 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 48; c-quater) fatto salvo quanto previsto alle lettere a), b), c), c-bis) e c-ter), le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all’articolo 142, comma 1, lettera h), del medesimo decreto, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell’articolo 136 del medesimo decreto legislativo. Ai soli fini della presente lettera, la fascia di rispetto è determinata considerando una distanza dal perimetro di beni sottoposti a tutela di tre chilometri per gli impianti eolici e di cinquecento metri per gli impianti fotovoltaici. Resta ferma, nei procedimenti autorizzatori, la competenza del Ministero della cultura a esprimersi in relazione ai soli progetti localizzati in aree sottoposte a tutela secondo quanto previsto all’articolo 12, comma 3-bis, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387”.

I commi 1 bis e 8 citati si integrano reciprocamente, prevedendo il comma 1 bis un generale divieto di installazione degli impianti fotovoltaici (con moduli collocati a terra) in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti e avendo il successivo comma 8, per le parti richiamate dal comma 1 bis, il compito di specificare le deroghe a quel divieto generale. Orbene, nel caso di specie il diniego è fondato sulla non operatività della deroga di cui al comma 8, lettera c-ter), punto 2), risultando pertanto operativo il divieto di installazione dell’impianto della ricorrente contenuto nella regola generale di cui al comma 1 bis.

A ben vedere, tuttavia, la pretesa di parte ricorrente di considerare l’area idonea è fondata proprio sulla previsione di cui al comma 8, lettera c-ter), punto 2), che già prima dell’entrata in vigore del comma 1 bis prevedeva che “Nelle more dell’individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1, sono considerate aree idonee, ai fini di cui al comma 1 del presente articolo: (...) 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: (...) 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”.

In sostanza, anche prescindendo dalle previsioni di cui all’art. 5 del Decreto Legge 15 maggio 2024 n. 63, come convertito (c.d. “D.L. Agricoltura”), l’opera di interesse della ricorrente è comunque preclusa dalla non applicabilità al presente caso della fattispecie di cui al comma 8, lettera c-ter), punto 2), citato, non risultando riconducibile il preesistente impianto fotovoltaico nella nozione di “impianto industriale”. Come, in effetti, è stato condivisibilmente osservato, il “D.L. n. 63/2024 non fissa dei limiti a una attività sostanzialmente libera, ma piuttosto incrementa, rispetto a quelli già esistenti, i paletti all’installazione in area agricola di impianti fotovoltaici” (così T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 23 aprile 2026 n. 762).



Potendosi ignorare, quindi, perché non decisivo, l'art. 5 del Decreto Legge 15 maggio 2024 n. 63 (come convertito) diventa, oltre che non necessario il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, non rilevante la questione di legittimità costituzionale dedotta dalla ricorrente.

In conclusione, il ricorso è infondato e deve essere rigettato.

Le spese di lite possono essere compensate, in ragione della parziale novità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, Sezione staccata di Parma (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

*(Omissis)*

