

Verifica di assoggettabilità a VIA: necessaria una motivazione rafforzata in caso di assoggettamento di impianti fotovoltaici

Cons. Stato, Sez. IV 18 giugno 2026 n. 4907 - Neri, pres.; Marotta, est. - Regione Molise e Agenzia Regionale per lo Sviluppo Agricolo Rurale e della Pesca - A.R.S.A.R.P. (Avv. gen. Stato) c. Petacciato S.r.l. (avv.ti Sticchi Damiani, Giuliani).

Ambiente - VIA - Verifica di assoggettabilità (*screening*) - Impianti fotovoltaici - Obbligo di motivazione.

(*Omissis*)

1. La Regione Molise e l'Agenzia regionale per lo sviluppo agricolo, rurale e della Pesca – A.R.S.A.R.P. hanno impugnato la sentenza indicata in epigrafe, con la quale il T.a.r. per il Molise, Sez. I, ha accolto il ricorso di primo grado proposto dalla società Petacciato s.r.l. per l'annullamento dei seguenti atti:

- della determinazione dirigenziale della Regione Molise, Dipartimento Valorizzazione Ambiente e Risorse Naturali - Servizio tutela e valutazioni ambientali n. 5933 del 6 ottobre 2021, con la quale è stato disposto l'assoggettamento alla procedura di Valutazione di Impatto Ambientale del progetto presentato dalla società Petacciato s.r.l. per la realizzazione, nel Comune di Petacciato, di un impianto solare fotovoltaico connesso alla rete della potenza di picco pari a 26.009,10 kW e di immissione pari a 22.497,00 kW, collegato ad un piano agronomico per l'utilizzo a scopi agricoli dell'area;
- della nota dell'ARSARP prot. n. 159461 del 30 settembre 2021.

Il giudice di primo grado ha condannato la Regione Molise al pagamento delle spese di giudizio, liquidate in € 2.500,00, oltre accessori di legge.

2. Le amministrazioni appellanti hanno censurato la sentenza impugnata con un unico articolato motivo.

3. Si è costituita in giudizio la società Petacciato s.r.l., chiedendo il rigetto dell'appello e, in subordine, l'accoglimento del ricorso introduttivo del giudizio, in base ai motivi assorbiti dal giudice di primo grado e riproposti in grado di appello, ai sensi dell'art. 101 c.p.a.

3.1. In particolare, la società Petacciato s.r.l. aveva censurato il provvedimento impugnato, in quanto il Servizio VIA si sarebbe pronunciato, in violazione della normativa regionale e in contrasto con il parere espresso dall'Agenzia regionale per la protezione ambientale del Molise (A.R.P.A.M.), al di fuori della Conferenza di servizi da esperirsi sull'istanza di autorizzazione unica presentata dalla società.

A suo giudizio, essendo ormai decorsi i termini di legge, il Servizio VIA avrebbe dovuto esprimere il proprio parere, ai sensi del par. 14.6 delle Linee Guida, nell'ambito della Conferenza dei Servizi propedeutica al rilascio dell'autorizzazione unica.

Alla luce delle "Linee guida per lo svolgimento del procedimento unico di cui all'art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003 per l'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili sul territorio della Regione Molise", di cui alla delibera di G.R. n. 621 del 4.08.2011 (parr. 14.1 e 14.6), una volta decorsi i termini di legge, il Servizio VIA della Regione avrebbe dovuto rendere il proprio parere ambientale nell'ambito della Conferenza dei servizi, convocata ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003.

3.2. La società appellata ha riproposto anche le censure formulate nei confronti del parere A.R.S.A.R.P. del 30 settembre 2021 prot. n. 159461, evidenziando il carattere generico del predetto parere e che la normativa di settore consente pacificamente la realizzazione di impianti fotovoltaici in zona agricola.

4. Con memorie e repliche le parti costituite hanno ribadito le rispettive tesi difensive.

5. All'udienza pubblica del 22 gennaio 2026 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

6. Il presente giudizio ha ad oggetto la determinazione dirigenziale della Regione Molise, Dipartimento Valorizzazione Ambiente e Risorse Naturali - Servizio tutela e valutazioni ambientali n. 5933 del 6 ottobre 2021, con la quale è stato disposto l'assoggettamento alla procedura di Valutazione di Impatto Ambientale del progetto presentato dalla società Petacciato s.r.l. per la realizzazione, nel Comune di Petacciato di un impianto solare fotovoltaico connesso alla rete della potenza di picco pari a 26.009,10 kW e di immissione pari a 22.497,00 kW e il parere di A.R.S.A.R.P. prot. n. 159461 del 30 settembre 2021.

6.1. Nel ricorso di primo grado, la società ricorrente aveva formulato due articolati motivi, contestando la legittimità della determinazione dirigenziale con la quale è stato disposto l'assoggettamento dell'intervento a VIA:

- per vizi propri, in quanto la Regione Molise si sarebbe pronunciata in violazione della normativa regionale e in contrasto con il parere espresso da A.R.P.A. Molise e al di fuori della Conferenza di Servizi da esperirsi sull'istanza di autorizzazione unica presentata dalla società;
- per vizi derivati, in quanto, a fondamento della adottata determinazione di sottoporre a VIA il progetto proposto dalla società, la Regione Molise ha richiamato il contributo istruttorio espresso dall'A.R.S.A.R.P., che, con la nota prot. n.

159461 del 30 settembre 2021, aveva comunicato il proprio parere in merito al procedimento in oggetto, ritenendo necessaria la sottoposizione a VIA sul dichiarato presupposto del “pregio agricolo” dell’area e del paventato pericolo dell’irreversibile “consumo di suolo”.

6.2. Il giudice di primo grado ha ritenuto di prescindere dalla disamina della censura di natura procedurale, afferente la mancata convocazione della Conferenza dei servizi (in contrasto con la previsione di cui all’art. 14 – ter, comma 4, della l. n. 241/1990), in ragione della fondatezza delle censure di merito sostanziale poste alla base del ricorso.

In particolare, il giudice di primo grado, dopo aver evidenziato la centralità, l’importanza e il carattere definitivo del parere reso dall’A.R.P.A. Molise nell’ambito della complessiva istruttoria svolta, rispetto alla conclusiva valutazione di sottoponibilità del progetto della ricorrente alla V.I.A., ha sostenuto che la Regione Molise non avrebbe fornito alcuna motivazione per giustificare la prevalenza accordata al parere espresso da A.R.S.A.R.P. rispetto al parere “organico, e di segno opposto, reso dall’A.R.P.A.M., la quale aveva curato l’intera istruttoria dello screening ai fini della V.I.A., mostrando perciò la più ampia e accurata conoscenza delle peculiarità del progetto e del suo contesto di riferimento”.

Il giudice di primo grado si è anche soffermato sul carattere generico del parere espresso da ARSARP, evidenziandone l’inidoneità “a scalfire la tenuta dell’organico e specifico giudizio negativo di screening in precedenza espresso dall’A.R.P.A.M., giudizio che ha di contro avuto peculiare riguardo proprio allo stato dei terreni specificamente interessati dall’iniziativa in esame, caratterizzati unicamente dalla loro destinazione puramente agricola”.

Ha ritenuto fondata anche la censura relativa alla dedotta “violazione dell’art. 12 comma 7 del D.lgs. n. 387/2003 e il connesso profilo di eccesso di potere per illogicità, a fronte della mancata valutazione da parte della Regione della previsione di un piano agronomico proposto a corredo dell’iniziativa in esame, e finalizzato proprio ad esaltare le caratteristiche proprie dell’area di progetto”.

6.3. Tanto, premesso le amministrazioni appellanti censurano la sentenza impugnata sotto diversi profili.

In sintesi, sostengono che: “Contrariamente a quanto sostenuto dal TAR, pertanto (par. 6.7. della sentenza), ARPA Molise, nella propria istruttoria tecnica condotta, ai sensi dell’allegato V della parte II del d.lgs. 152/2006, in particolare su emissioni in atmosfera, sottosuolo ed acque sotterranee, flora e vegetazione, rumore, campi elettromagnetici, agricoltura ed uso del suolo, non ha concluso definitivamente nel senso che il progetto non fosse assoggettato a VIA, ma ha espressamente rimesso la validità ed efficacia di tale giudizio ad ulteriori pareri di competenti servizi regionali, in particolare il Servizio Pianificazione e Gestione Territoriale e Paesaggistica e Servizio Economia del Territorio, Attività Integrative, Infrastrutture Rurali e Servizi alle Imprese, Sostegno al Reddito e Condizionalità, nonché l’ARSARP (“rimettendo all’Autorità Competente l’adozione della decisione definitiva con particolare riferimento agli aspetti inerenti il consumo di suolo agricolo”).

E ciò perché la stessa ARPA Molise ha evidenziato che la realizzazione del progetto in questione potrebbe comportare impatti:

- a) per le strutture che sorreggono i pannelli fotovoltaici, le quali saranno direttamente infisse nel terreno;
- b) sul suolo che si manifesterà prevalentemente durante la fase di cantierizzazione, a causa dei movimenti terra e degli scavi necessari per l’interramento dei cavidotti”.

Evidenziano che A.R.S.A.R.P. ha ritenuto necessaria la sottoposizione a VIA (nota n. 159461 del 30 settembre 2021).

A giudizio delle amministrazioni appellanti, il provvedimento di assoggettamento a VIA sarebbe congruamente motivato, essendo stati richiamati i criteri dell’allegato V alla parte seconda del d.lgs. 152 del 2006 (Criteri per la verifica di assoggettabilità di cui all’articolo 19).

Sostengono inoltre che: “...anche se la determinazione si fosse meramente limitata a rinviare alle valutazioni negative contenute in tali pareri, ciò sarebbe stato sufficiente, essendo in tal modo rispettata l’esigenza di motivazione, anche rinforzata; motivazione che comunque non è richiesto se non nell’ipotesi contraria, ossia quando l’autorità competente esclude la VIA in presenza di pareri che, invece, la richiedono.

Inoltre, non spetta all’Autorità competente in materia ambientale il compito di effettuare il bilanciamento dell’interesse alla tutela dell’ambiente con gli altri interessi. È pertanto errato quanto sostiene il Tar (par. 8.1.) a proposito della necessità di comparare il favore degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili rispetto ai possibili effetti incidenti sull’ambiente.

Il Servizio Tutela e Valutazioni Ambientali, nell’ambito del procedimento di screening, è ex lege deputato alla valutazione esclusiva degli interessi di tutela ambientale e su di essi deve limitare la propria manifestazione di volontà o di giudizio, come in questo caso: spetterà, poi, al Servizio competente all’adozione del provvedimento autorizzatorio effettuare eventuali valutazioni comparative o di bilanciamento”.

7. Occorre preliminarmente ricostruire la fattispecie concreta dedotta in giudizio.

7.1. In data 3 marzo 2020, la società Petacciato s.r.l. ha presentato istanza di verifica di assoggettabilità a V.I.A., ai sensi dell’art. 19 del d.lgs. n. 152/2006 per la realizzazione nel Comune di Petacciato di un impianto solare fotovoltaico connesso alla rete della potenza di picco pari a 26.009,10 kW e di immissione pari a 22.497,00 kW, collegato ad un piano agronomico per l’utilizzo a scopi agricoli dell’area; in data 28 maggio 2020, la predetta società ha presentato anche un’istanza di rilascio dell’autorizzazione unica ai sensi del d.lgs. n. 387/2003 presso la Regione Molise – Servizio Programmazione Politiche Energetiche.

7.2. Nel corso del procedimento di screening di VIA è stata acquisita la relazione della istruttoria tecnica della Agenzia regionale per la protezione ambientale del Molise (A.R.P.A.M.), del 31 agosto 2021, condotta ai sensi dell'allegato V della parte II del d.lgs. 152/2006 (in particolare, con riguardo ai seguenti elementi: emissioni in atmosfera, sottosuolo e acque sotterranee; flora e vegetazione; rumore; campi elettromagnetici; agricoltura e uso del suolo).

L'istruttoria tecnica effettuata dall'A.R.P.A.M. si conclude con la formulazione del seguente parere:

“Sulla base degli elementi valutati e delle motivazioni esposte, in relazione all'entità degli interventi e al contesto ambientale, in esito a quanto stabilito con D.G.R. n. 30 del 08/02/2018, si ritiene che il progetto presentato dalla Ditta Petacciato Srl per la “Realizzazione di un impianto solare fotovoltaico connesso alla rete della potenza di picco pari a 26.009,10 e potenza di immissione pari a 22497,00, collegato ad un piano agronomico per l'utilizzo a scopo agricolo” non potrà determinare impatti negativi significativi sull'ambiente e che, pertanto, sussistono le condizioni perché lo stesso sia escluso dalla procedura di Valutazione di Impatto Ambientale rimettendo, tuttavia, all'Autorità Competente l'adozione della decisione definitiva con particolare riferimento agli aspetti inerenti il consumo di suolo agricolo esposti nella presente e di seguito richiamati.

Tale determinazione, si precisa, non riguarda la connessione in AT dell'impianto alla Rete Elettrica Nazionale, atteso quanto rappresentato nella Premessa della presente Istruttoria nonché la nota del Servizio Programmazione Politiche Energetiche (Prot. ARPA n. 13612 del 20-08-2021), riguardo il benessere da parte di TERNA.

In particolare, la scrivente Agenzia ritiene che le implicazioni e le eventuali problematiche legate al consumo di suolo meritino il coinvolgimento, e la successiva valutazione, da parte dei Servizi Regionali competenti in materia di agricoltura e soprattutto di pianificazione territoriale.

La realizzazione dell'impianto fotovoltaico in esame, infatti, essendo “a terra” determinerà una certa percentuale di consumo di suolo, visto che un terreno più o meno vasto e con precedente destinazione agricola viene convertito in area di produzione di energia elettrica, peraltro con sovrapposizione di elementi artificiali ed estranei al contesto naturale.

Questo nonostante la coesistenza di una residua attività agricola.

Pertanto, pur considerando la natura reversibile e temporanea degli impatti stessi, vista l'estensione dell'impianto e la conseguente trasformazione che l'intervento comporta sulle matrici considerate, si ribadisce la necessità di acquisire i pareri dei Servizi Regionali preposti.

Vanno fatte salve autorizzazioni, nulla osta, provvedimenti motivati e pareri, da parte degli Enti preposti e strutture Regionali competenti in materia non espressamente contemplate nella presente istruttoria (Norme Tecniche per le Costruzioni, aspetti paesaggistici ai sensi del D.Lgs. 42/2004, questioni di competenza della Soprintendenza, etc.)”.

7.3. In sede di istruttoria procedimentale è stato acquisito anche il parere dell'Agenzia regionale per lo sviluppo agricolo, rurale e della pesca (A.R.S.A.R.P.), che, con nota n. 159461 del 30 settembre 2021, ha invece ritenuto necessario l'assoggettamento del progetto a VIA, per le seguenti ragioni:

- il progetto insiste su terreni irrigui, pianeggianti e ad alta vocazione orticolo - frutticola;
- si propone un impianto di oliveto super intensivo, con varietà spagnole, che andrebbe a danneggiare l'olivicoltura preesistente fatta di impianti di oliveto con varietà autoctone;
- l'area è servita dal Consorzio di Bonifica ‘Destra Trigno e Basso Biferno’, non si tratterebbe, quindi, così come si afferma nel progetto, di terreni marginali.

8. Tanto premesso, il ricorso in appello è infondato e la sentenza deve essere confermata con diversa motivazione.

8.1. Il procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA (c.d. screening di VIA) è disciplinato dall'art. 19 del d.lgs. n. 152/2006; detto procedimento svolge una funzione preliminare, in quanto diretto a sondare l'incidenza del progetto sull'ambiente e sulla salute pubblica e l'amministrazione, solo ove ravvisi effettivamente una significatività della stessa in termini negativi, deve sottoporre il progetto alla relativa procedura di VIA (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 10 giugno 2024 n. 5154).

Il comma 8 dell'art. 19 d.lgs. n. 152/2006 dispone che l'amministrazione procedente, qualora stabilisca in sede di screening di VIA che il progetto debba essere assoggettato al procedimento di VIA, deve specificare i motivi principali alla base della richiesta di VIA, in relazione ai criteri elencati nell'allegato V alla parte seconda del d.lgs. n. 152/2006.

Tale dovere di adeguata ed effettiva motivazione discende, peraltro, anche dall'applicazione del principio generale di motivazione dei provvedimenti amministrativi, di cui all'art. 3 della l. n. 241/1990 (così, Consiglio di Stato, Sez. II, 8 novembre 2021, sentenza n. 7408, secondo cui “...ferma restando la discrezionalità dell'Amministrazione nelle valutazioni che svolge in sede di screening e la doverosità in tale sede di ogni cautela, la decisione di sottoposizione a VIA deve essere adeguatamente motivata in relazione a fattori di oggettiva pericolosità rivenienti dagli indici di cui all'allegato V al codice ambientale”).

8.2. La motivazione della sentenza impugnata non può essere condivisa nella parte in cui il giudice di primo grado ha sostenuto che il parere di A.R.P.A. Molise avesse carattere definitivo, precludendo nella sostanza ulteriori approfondimenti istruttori.

Nel parere sostanzialmente favorevole all'intervento, A.R.P.A. Molise ha evidenziato quanto segue:

“Considerazione a parte dovrà essere rivolta all'estensione dell'impianto che, a giudizio della scrivente Agenzia, merite-

rebbe un approfondimento col necessario coinvolgimento, nonché la successiva valutazione, da parte dei Servizi Regionali competenti in materia di agricoltura e soprattutto di pianificazione territoriale.

Inoltre si esprime qualche riserva sulle modalità di coltivazione delle fasce interfilari dell'impianto fotovoltaico, in quanto il metodo biologico di solito prevede maggiori interventi e lavorazioni soprattutto meccaniche che potrebbero essere intralciate dalla presenza dei pannelli e delle opere elettriche.

Pertanto, pur considerando la natura reversibile e temporanea degli impatti stessi, vista l'estensione dell'impianto e la conseguente trasformazione che l'intervento comporta sulle matrici considerate, si ribadisce la necessità di acquisire i pareri dei Servizi Regionali preposti" (parere ARPAM, pag. 12).

8.3. Il provvedimento impugnato è tuttavia illegittimo, in quanto la Regione Molise ha attribuito un rilievo preminente al parere espresso da A.R.S.A.R.P., senza riconoscere alcuna rilevanza all'articolo e approfondito parere di A.R.P.A.M.

In altri termini, dal provvedimento impugnato non emergono le ragioni per le quali l'amministrazione procedente ha ritenuto di attribuire una prevalenza assorbente al parere espresso da A.R.S.A.R.P., incentrato sul consumo del suolo e sulla valutazione della ipotetica e generica incidenza negativa della realizzazione dell'impianto fotovoltaico sulle colture praticate nella Regione, senza tener conto delle valutazioni di segno opposto formulate dall'A.R.P.A.M.

8.4. A tale riguardo, deve ritenersi che, diversamente da quanto sostenuto dalle amministrazioni appellanti, il mero richiamo ai criteri elencati nell'allegato V alla parte seconda del d.lgs. n. 152/2006, non integri l'adempimento dell'obbligo motivazionale di cui all'art. 19, comma 8, del codice dell'ambiente, tenendo conto, peraltro, del particolare favor espresso negli ultimi anni dal legislatore in materia di installazione di impianti da produzione di energia da fonte rinnovabile.

Questa Sezione ha avuto modo di precisare che nell'ambito del procedimento volto al rilascio del titolo abilitativo per la realizzazione degli impianti fotovoltaici l'amministrazione regionale deve valutare tutte le circostanze del caso concreto e bilanciare gli opposti interessi. In tale operazione, il chiaro favor che il legislatore ha espresso per il raggiungimento di obiettivi di crescita sostenibile non può legittimare interessi tiranni o superiori in grado di prevalere automaticamente sugli altri interessi meritevoli di tutela. Sotto altro versante, la sede procedimentale non può prestarsi a diventare strumento per l'introduzione di limiti astratti alla possibilità di realizzare impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili recependo delibere regionali che superano i limiti di potestà legislativa e regolamentare consentiti dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione (Consiglio di Stato, Sez. IV, 21 luglio 2025 n. 6434).

Ne consegue che nell'esercizio del potere di valutazione preliminare di assoggettabilità a VIA la amministrazione regionale deve motivare in maniera puntuale e circostanziata in merito alle ragioni per le quali ha ritenuto di sottoporre un determinato progetto a valutazione di impatto ambientale, sulla base dei criteri di cui all'allegato V della parte II del d.lgs. n. 152/2006.

8.5. Il provvedimento impugnato si rivela quindi viziato per difetto di motivazione, in quanto l'amministrazione regionale non evidenzia le ragioni per le quali ha ritenuto di aderire acriticamente alle conclusioni di A.R.S.A.R.P., senza tenere in considerazione quanto rappresentato da A.R.P.A.M.

8.6. In sede di riedizione del potere l'amministrazione regionale procedente è tenuta quindi a dare conto in motivazione delle ragioni per le quali ritiene necessario l'assoggettamento del progetto in questione a VIA, sulla base del puntuale riferimento ai criteri di cui all'allegato V della parte seconda del codice dell'ambiente, non potendo, così come ha fatto con il provvedimento impugnato, limitarsi a richiamare i diversi pareri e a dichiarare che "la premessa è parte integrante del presente provvedimento" e che "per le motivazioni contenute nella relazione istruttoria tecnico-amministrativa trasmessa dall'ARPAM e dei connessi pareri (tutti allegati), l'assoggettamento alla procedura di Valutazione di Impatto Ambientale dell'intervento inerente la realizzazione del progetto presentato dalla Ditta Petacciato s.r.l....", in quanto tale motivazione non chiarisce in maniera sufficiente le ragioni della scelta effettuata (cfr. sentenza Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 6728/2025 in fattispecie analoga).

8.7. Infine, non può essere condiviso quanto sostenuto dalle amministrazioni appellanti nell'atto di appello (secondo cui: "...non spetta all'Autorità competente in materia ambientale il compito di effettuare il bilanciamento dell'interesse alla tutela dell'ambiente con gli altri interessi", ricorso in appello, pag. 8).

Secondo principi giurisprudenziali consolidati, il potere esercitato con la Valutazione d'impatto ambientale si sostanzia non già in una mera verifica di natura tecnica circa la astratta compatibilità ambientale dell'opera programmata, bensì in un giudizio sintetico globale di comparazione tra il sacrificio ambientale imposto e l'utilità socio-economica procurata dall'opera medesima, tenendo conto anche delle alternative possibili e dei riflessi della c.d. opzione zero. Essa non è un mero atto (tecnico) di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, trattandosi di un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico-amministrativo, con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei (contrapposti) interessi, pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico-sociale) e privati (Consiglio di Stato, Sez. IV, 8 aprile 2024 n. 3204; Sez. VI, n. 4484 del 2018; Sez. IV, n. 1240 del 2018; Sez. V, n. 4928 del 2014; Sez. V, 361 del 2013; Sez. V, 3254 del 2012; Sez. IV, n. 4246 del 2010).

9. In conclusione, per le considerazioni sopra richiamate, la sentenza impugnata va confermata (con diversa motivazione), facendo tuttavia salvi i successivi provvedimenti dell'amministrazione.

10. Si ravvisano nondimeno le eccezionali ragioni di cui al combinato disposto degli artt. 26, comma 1, c.p.a. e 92, comma

2, c.p.c. per compensare integralmente le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e conferma (con diversa motivazione) la sentenza impugnata.

Compensa le spese del presente grado di giudizio.

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

(Omissis)

