

Pubblicato il 27/11/2025

N. 01078 /2025 REG.PROV.COLL.
N. 00695/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia
sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 695 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da Comune di Verolanuova, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Fiorenzo Bertuzzi, Gianpaolo Sina, Silvano Venturi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Provincia di Brescia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Magda Poli, Raffaella Rizzardi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;;

nei confronti

Fuentesanta S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Emilio Sani, Gianluca Zunino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

per l'annullamento

- dell'atto dirigenziale n. 2229 del 26.06.2024 con cui il direttore del settore sostenibilità ambientale e protezione civile della Provincia di Brescia ha rilasciato alla Fuentesanta s.r.l. l'autorizzazione unica ai sensi dell'art. 12 d. lgs. n. 387/03 s.m.i. per la realizzazione di un impianto (agri)fotovoltaico, da realizzare nel Comune di Verolanuova;
- di ogni atto connesso, preordinato o conseguente, tra cui, ove occorrer possa, il verbale della conferenza di servizi del 29.05.2024.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Fuentesanta S.r.l. e della Provincia di Brescia;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. In data 11.10.2023 la società Fuentesanta s.r.l. ha presentato al Comune di Verolanuova istanza di PAS (procedura abilitativa semplificata) ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 28/2011 per la realizzazione di un impianto agri-voltaico di potenza nominale di 6.148,56 kWp e potenza in immissione pari a 5.500,00 kW, in aree site nel territorio del medesimo Comune.

2. Con provvedimento del 8.11.2023, non impugnato, il Comune ha respinto l'istanza sul rilievo che (i) la società controinteressata non aveva la disponibilità delle aree, risultando un mero vincolo a carattere obbligatorio, conseguente alla stipula di contratto preliminare di acquisto da parte di una società denominata Greening Asset Italy s.r.l. (ii) non era assicurata la continuità dell'attività agricola necessaria per poter qualificare l'impianto quale agro fotovoltaico, come sarebbe stato comprovato dalla mancanza del requisito soggettivo in capo alla controinteressata, il cui oggetto sociale ricomprendeva la produzione e commercializzazione dell'energia elettrica, senza alcun riferimento ad attività connesse all'agricoltura.

3. In data 27.12.2023 Fuentesanta s.r.l. ha quindi presentato alla Provincia di Brescia istanza ai sensi degli artt. 5 d. lgs. n. 28/2011 e 12 d. lgs. n. 387 del 2003, finalizzata al rilascio in via ordinaria del provvedimento di autorizzazione unica per la realizzazione del medesimo impianto.

4. Con note prot. n. 31041 del 9.2.2024 e n. 31774 del 12.2.2024 la Provincia ha comunicato ai soggetti interessati l'avvio del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica, l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio/asservimento e la dichiarazione di inamovibilità, pubblica utilità, indifferibilità e urgenza dell'opera, ed ha indetto la conferenza di servizi decisoria, in forma semplificata ed in modalità asincrona.

5. Con nota del 7.5.2024 il Comune di Verolanuova ha espresso il proprio dissenso alla realizzazione dell'impianto, rilevando la sussistenza di motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, ed in particolare (i) la mancata impugnazione del diniego di PAS, dal che derivava l'impossibilità di presentare la domanda di autorizzazione unica, ormai preclusa dalla avvenuta definizione del rapporto amministrativo; (ii) il difetto dei requisiti necessari alla qualificazione dell'impianto come agrivoltaico; (iii) la mancata disponibilità delle aree.

6. Con nota prot. n. 96110 del 22.5.2024 è stata convocata la conferenza di servizi in modalità sincrona, all'esito della quale la Provincia di Brescia ha ritenuto superabile il dissenso comunale, rilevando l'assenza di preclusioni alla presentazione di un'istanza di autorizzazione unica anche in caso di esito negativo della procedura di PAS, la produzione da parte di Fuentesanta di documentazione idonea a comprovare la disponibilità delle aree, la sussistenza dei requisiti normativi per la qualificazione dell'impianto come agrivoltaico.

7. Con atto dirigenziale n. 2229 del 26.6.2024 la Provincia di Brescia ha rilasciato in favore di Fuentesanta l'autorizzazione unica per la realizzazione e la messa in esercizio dell'impianto.

8. Con ricorso notificato in data 1 agosto 2024, successivamente depositato, il Comune di Verolanuova ha impugnato il provvedimento di autorizzazione unica chiedendone l'annullamento, affidando le proprie doglianze a tre motivi di censura.

9. Si sono costituiti nel giudizio la Provincia di Brescia e Fuentesanta s.r.l., le quali hanno insistito per il rigetto del ricorso.

10. Con atto notificato in data 27 settembre 2024, successivamente depositato, il Comune di Verolanuova ha proposto ricorso per motivi aggiunti, adducendo nuove ragioni a sostegno dell'illegittimità del provvedimento impugnato con il ricorso introduttivo, instando in via cautelare per la sospensione del provvedimento impugnato.

11. All'udienza del 6.11.2024, fissata per la trattazione della domanda cautelare, rilevata la complessità dei temi oggetto di indagine, il Collegio ha emesso ordinanza ai sensi dell'art. 55 co. 10 c.p.a., disponendo la fissazione dell'udienza di merito al 25.6.2025.

12. In prossimità dell'udienza di discussione, le parti hanno depositato memorie ai sensi dell'art. 73 co. 1 c.p.a..

13. All'udienza pubblica del 25 giugno 2025 la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

- 1.- Il ricorso introduttivo è affidato ai seguenti motivi di gravame.
- 2.- Con il primo motivo il Comune di Verolanuova lamenta vizi di violazione e falsa applicazione di legge (artt. 5 e 6 d. lgs. n. 28/2011 e art. 12 d. lgs. n. 387/2003), nonché vizi di eccesso di potere e difetto di motivazione: il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo in quanto emesso a fronte della mancata impugnazione del provvedimento di diniego comunale, che avrebbe così definito il rapporto amministrativo tra l'Amministrazione e il privato in ordine all'impianto in esame. In sostanza, ad avviso del Comune, non sarebbe possibile presentare una prima istanza di PAS e poi, una volta respinta tale istanza, avanzare una diversa domanda di autorizzazione unica, in assenza di impugnazione del primo provvedimento negativo, in quanto il proponente sarebbe posto di fronte ad una scelta tra le due procedure, non essendogli concessa la facoltà di cumularle.
- 3.- Il motivo è infondato.
- 4.- I regimi di autorizzazione per gli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile sono elencati all'art. 4 del d.lgs. n. 28 del 2011, applicabile alla fattispecie *ratione temporis*, il quale prevede, al comma 2, che “*I regimi di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti a fonti rinnovabili sono regolati dai seguenti articoli, secondo un criterio di proporzionalità: a) comunicazione relativa alle attività in edilizia libera di cui all'articolo 6, comma 11; b) dichiarazione di inizio lavori asseverata di cui all'articolo 6-bis; c) procedura abilitativa semplificata di cui all'articolo 6; d) autorizzazione unica di cui all'articolo 5*”.
- 5.- Si tratta di procedimenti autorizzatori distinti, caratterizzati da presupposti e regole procedurali differenti, e demandati a distinte autorità amministrative.
- 5.1.- La procedura abilitativa semplificata (PAS) regolata dall'art. 6 del citato d.lgs., prevede la formazione *per silentium* del titolo autorizzatorio secondo il modulo

procedimentale proprio della SCIA e la competenza del Comune nel quale è ubicato l'impianto.

5.2.- La procedura di autorizzazione unica, prevista all'art. 5 e disciplinata dall'art. 12 del d. lgs. 387/2003, prevede invece il rilascio di un titolo autorizzatorio espresso da emettere entro il termine massimo di 90 giorni dalla presentazione dell'istanza, individuando nella Regione, salva delega alle Province, l'ente competente per l'emissione del titolo abilitativo.

6.- I due procedimenti divergono anche in relazione ad altri profili che concernono i requisiti di disponibilità delle aree.

6.1.- Nell'ambito della PAS, secondo quanto dispone l'art. 6 co. 2 del d.lgs. 28/2011, legittimato alla proposizione della domanda è *“il proprietario dell'immobile o chi abbia la disponibilità sugli immobili interessati dall'impianto e dalle opere connesse”*. Ai fini della presentazione della PAS, dunque, è indispensabile la disponibilità preventiva non solo degli immobili interessati dall'impianto ma anche delle opere di connessione alla rete (cfr. Cons. Stato, sez. IV, sent. 4 gennaio 2023, n. 130).

6.2.- In relazione al procedimento di autorizzazione unica, per contro, la mancata disponibilità delle opere di connessione può essere sopperita dall'attivazione di procedure espropriative, in base alla previsione di cui all'art. 12 co. 4 *bis*, secondo periodo, del d.lgs. n. 387/2003.

7.- Ferma dunque la distinzione tra i due procedimenti, nessuna disposizione contempla un meccanismo di alternatività tra le due procedure che abbia l'effetto di inibire, in generale ed in astratto, l'accesso al procedimento di autorizzazione unica per il caso di esito negativo di quella semplificata, determinando la consumazione del potere di impulso in capo al soggetto proponente la realizzazione dell'impianto.

8.- Né può essere condivisa la tesi dell'ente comunale secondo cui, ove sia mancata l'impugnazione del diniego in sede di PAS, il rapporto amministrativo tra

amministrazione e privato sarebbe oramai definito, precludendo in via definitiva il ricorso alla procedura ordinaria.

8.1.- In senso contrario a tale prospettazione depone innanzitutto la disposizione di cui all'art. 6 co. 4 del d.lgs. 28/2011, il quale, in relazione alla PAS, prevede che in caso di diniego, *“è comunque salva la facoltà di ripresentare la dichiarazione, con le modifiche o le integrazioni necessarie per renderla conforme alla normativa urbanistica ed edilizia”*, a conferma che, ove intervenga un esito sfavorevole della procedura semplificata, non si verifica un assetto definitivo e immutabile del rapporto. Se il diniego intervenuto all'esito di un procedimento di PAS non è tale da precludere la riproposizione dell'istanza secondo la medesima procedura e dinanzi allo stesso ente, a maggior ragione tale diniego non può impedire l'accesso ad un diverso procedimento, avente presupposti distinti dal primo, e demandato alla competenza di una diversa autorità amministrativa.

8.2.- In ogni caso, anche a voler accedere alla tesi comunale, a fronte di un diniego di PAS non impugnato, al più potrebbe dirsi definito il rapporto intercorrente tra il privato e il Comune, ma non certo il rapporto tra il privato stesso e la Provincia, trattandosi di un ente diverso, competente all'adozione del distinto provvedimento di autorizzazione unica all'esito di un distinto procedimento.

9.- La censura va dunque respinta.

10.- Con il secondo motivo del ricorso principale il Comune resistente denuncia vizi di violazione e falsa applicazione di legge (artt. 5 e 6 d. lgs. n. 28/2011 e art. 12 d. lgs. n. 387/2003) nonché vizi di eccesso di potere per falsa rappresentazione dei fatti e difetto di motivazione, sul rilievo del difetto, in capo alla società controinteressata, della disponibilità delle aree oggetto di intervento, circostanza che dimostrerebbe la mancanza di serietà del progetto assentito.

10.1.- In particolare, ad avviso del Comune:

- il requisito della “disponibilità” delle aree in capo al proponente postulerebbe la titolarità di un diritto reale sul bene, o comunque, a fronte di un diritto obbligatorio, il trasferimento anticipato del possesso “giuridicamente inteso”, ossia il potere sulla cosa che si concreta in un’attività corrispondente all’esercizio della proprietà o di altro diritto reale;
- il contratto preliminare in atti sarebbe stato sottoscritto tra il proprietario dell’area e la società Greening Assets s.r.l., controllante della Fuentesanta s.r.l., società di scopo, ed escluderebbe sino al definitivo il trasferimento del possesso del suolo;
- poichè l’Autorizzazione Unica ex art. 12 n. 4 del d.lgs. n. 387/2023 tiene espressamente luogo anche del relativo titolo edilizio, occorrerebbe far riferimento all’art. 11 del D.P.R. n. 380/2001, secondo cui tale titolo può essere rilasciato al “proprietario dell’immobile o chi abbia titolo per richiederlo”; tali requisiti non ricorrerebbero nel caso di specie, avendo la FuenteSanta la disponibilità dell’area solo in forza di un contratto preliminare di compravendita che espressamente ha escluso il trasferimento del possesso fino al contratto definitivo: la società sarebbe stata autorizzata solo ad effettuare sul terreno verifiche, accessi, e attività preliminari, dunque non vi sarebbe stato il trasferimento del possesso;
- nella disponibilità materiale dei beni sono attualmente due affittuari che per di più in qualità di coltivatori diretti potrebbero esercitare la prelazione agraria e porre nel nulla tutta l’operazione.

11.- Il motivo non merita accoglimento, reputando il Collegio che il contratto preliminare di compravendita dei terreni individuati per la realizzazione dell’opera costituisca titolo astrattamente idoneo a comprovare la disponibilità del suolo ai fini del rilascio dell’autorizzazione unica.

12.- A sostegno di tale conclusione depone innanzitutto il dato normativo.

12.1.- L’art. 12, comma 4 *bis*, del d.lgs. n. 387/2003, in tema di autorizzazione unica, prevede che, per la realizzazione di impianti alimentati a biomassa – inclusi gli

impianti a biogas, per la produzione di biometano- e per gli impianti fotovoltaici, il proponente debba dimostrare, nel corso del procedimento e comunque prima del rilascio dell'autorizzazione, la *“disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto.*

12.2.- Analogamente, l'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 28/2011, in tema di procedura abilitativa semplificata, riconosce la legittimazione alla presentazione del progetto tanto al proprietario quanto a *“chi abbia la disponibilità sugli immobili interessati dall'impianto e dalle opere connesse”.*

12.3.- Dal chiaro tenore letterale di entrambe le disposizioni emerge, dunque, che la richiesta di avvio del procedimento non deve necessariamente provenire dal proprietario dell'area, né – in assenza di specifici richiami a categorie civilistiche – dai soli titolari di diritti reali. In questo senso depone anche l'applicazione del criterio ermeneutico *ubi lex voluit, dixit; ubi noluit, tacuit*: se il legislatore avesse inteso limitare la legittimazione alla presentazione del progetto ai soli titolari di diritti reali, lo avrebbe previsto espressamente.

13.- In questa prospettiva, nulla impedisce di ricomprendere nella nozione di disponibilità anche la posizione del promissario acquirente, in ragione dell'attitudine di tale contratto a soddisfare il requisito della disponibilità del bene per la tutela in forma specifica assicurata dall'art. 2932 c.c. (cfr. *ex plurimis* TAR Cagliari, ord. n. 141/2023; T.A.R. Piemonte, sez. II, n. 808/2023; TAR Puglia, Lecce, n. 943/2015, Cons. Stato, Sez. IV, n. 84/2016).

13.1.- La stessa giurisprudenza citata ha infatti affermato che *“ponendosi il contratto preliminare quale fonte dell'obbligo, per il promittente alienante, di far acquistare alla controparte la proprietà del bene, con possibilità per quest'ultima, in caso di inadempimento del venditore, di ottenere l'attuazione coattiva dell'obbligo di concludere il contratto (art. 2932 c.c.), è evidente che esso deve senz'altro dirsi idoneo a provare la disponibilità giuridica delle aree, intesa detta disponibilità in termini non già di attuale proprietà del bene, ma della possibilità di conseguirla sulla base di*

strumenti giuridici idonei a superare anche l'eventuale rifiuto del venditore" (TAR Puglia, Lecce, n. 943/2015).

13.2.- Una conclusione di questo tipo, d'altra parte, considerata l'aleatorietà del procedimento amministrativo in questione, connotato da ampi margini di discrezionalità sia amministrativa che tecnica, risponde all'apprezzabile interesse dell'operatore economico, in un sistema del tutto condivisibile di efficienza nell'allocazione delle sue risorse, di verificare preventivamente la possibilità di essere autorizzato dalla pubblica amministrazione alle attività che intende svolgere sul terreno oggetto del preliminare, e ciò prima di effettuare ingenti investimenti per l'acquisizione della proprietà di aree che, in assenza di un provvedimento positivo da parte dell'amministrazione, non presenterebbero più alcun tipo di utilità.

14.- Questa interpretazione trova peraltro espressa conferma nel dato normativo di recente introduzione: l'art. 5, comma 2 *bis*, del D.L. n. 63/2024, convertito con modificazioni, dalla L. n. 101/2024, nel regolare la durata minima dei contratti di concessione del diritto di superficie su aree idonee *ex art.* 20 D.lgs. n. 199/2021, vi ha espressamente ricompreso anche i contratti preliminari, così rendendo chiara la volontà del legislatore di non limitare ai soli titolari di diritti reali la legittimazione a presentare progetti per la produzione di energia rinnovabile.

15.- Ulteriore conferma di quanto sopra deriva dall'applicazione di un criterio di interpretazione sistematica.

15.1.- Poiché l'autorizzazione unica *ex art.* 12 n. 4 del d.lgs. n. 387/2023 tiene espressamente luogo anche del relativo titolo edilizio, può farsi ricorso all'applicazione analogica dell'art. 11 del D.P.R. n. 380/2001, a norma del quale il permesso di costruire può essere rilasciato non solo al proprietario dell'immobile, ma a chiunque abbia "*titolo per richiederlo*", espressione, quest'ultima, che la giurisprudenza ha identificato con la legittima disponibilità dell'area, in base ad una relazione qualificata con il bene, di natura reale, o anche solo obbligatoria, purchè con

il consenso del proprietario (cfr.. *ex multis* Cons Stato, VI, n. 4776/2014; IV, 23 febbraio 2012, n. 983, 16 marzo 2012, n. 1488, 5 giugno 2012, n. 3300 e 8 giugno 2007, n. 3027).

15.2.- Ciò che rileva in quest'ottica, affinché il promissario acquirente del bene sia legittimato a richiedere il titolo abilitativo, è che vi sia il consenso del proprietario, o comunque l'attribuzione, da parte di quest'ultimo, di un diritto personale che lo abiliti a presentare la richiesta (cfr. in questo senso TAR Toscana, III, n. 01499/2020, Cons. Stato n. 8097/2024).

16.- Si osserva inoltre che né la norma recentemente introdotta né disposizioni normative diverse richiedono a tal fine la stipula di un preliminare ad effetti anticipati.

16.1.- Al riguardo, non sono condivisibili le argomentazioni del Comune ricorrente, laddove postulano la necessità che, in difetto della titolarità di un diritto reale, al preliminare si accompagni il trasferimento del possesso "giuridicamente inteso". Una simile pretesa risulta, da un lato, priva di base normativa e, dall'altro, giuridicamente irrealizzabile, in quanto il possesso non può derivare da un contratto ad effetti obbligatori, neppure se ad effetti anticipati, posto che la circolazione del possesso non può avvenire disgiuntamente dal trasferimento del corrispondente diritto reale (cfr. Cass. S.U. n. 7930/2008).

16.2.- Non si comprende, in definitiva, perché, al momento di presentazione della domanda, il proponente dovrebbe essere autorizzato ad esercitare tutte le facoltà dominicali connesse alla titolarità del diritto di proprietà o di un diritto reale minore: esigere poi che al promissario acquirente venga accordata anche la possibilità di modificare il terreno e di installarvi le opere sin dal momento di presentazione della domanda, si traduce in una pretesa irragionevole, in un momento in cui il titolo autorizzatorio non è ancora intervenuto, con il conseguente spreco delle risorse private e l'inutile danno alle colture presenti in loco, laddove all'esito del procedimento l'autorizzazione venisse negata.

17. Alla luce di quanto precede reputa il Collegio che nella fattispecie in esame ricorrano tutti i presupposti perché gli atti negoziali depositati in atti possano assurgere a titolo idoneo di disponibilità delle aree di progetto, posto che:

(i) il contratto preliminare stipulato da Greening Greening Assets Italy S.r.l. ed il proprietario dei terreni contiene una clausola con la quale il promissario acquirente è espressamente autorizzato dal promittente venditore *“a presentare, presso le competenti autorità, ogni e qualsiasi domanda o documentazione necessaria per l’ottenimento dei permessi e delle autorizzazioni necessarie per poter legittimamente costruire le opere del Parco fotovoltaico sul terreno...”* (cfr. l’art. 8.2. del contratto);

ii) l’art. 5 del contratto preliminare stabilisce che *“il promissario acquirente assume per sé o per altro soggetto da nominare, ai sensi dell’art. 1401 Cod. civ. di sottoscrivere con la promittente venditrice il contratto definitivo di compravendita (...) alla data comunicata per la stipula come previsto al precedente art. 4.3, presso un notaio di sua scelta”*, espressamente precisando che *“la definizione di promissario Acquirente deve essere riferita anche al soggetto che sarà eventualmente designato ai sensi del presente paragrafo”*;

(iii) come stabilito dal successivo art. 8, *“la Promittente Venditrice consente che il Promissario Acquirente possa svolgere sul terreno tutte le attività preliminari necessarie per la futura realizzazione del Parco Fotovoltaico e che lo stesso possa effettuare sopralluoghi, verifiche, atti preliminari, nonché atti autorizzativi che possano rendersi necessari, senza modificare lo stato dei luoghi e/o danneggiare le colture presenti”*;

(iv) con scrittura privata del 22.12.2023 Greening Assets Italy S.r.l. ha esplicitamente immesso Fuentesanta S.r.l. nella disponibilità dei terreni su cui è prevista la realizzazione dell’impianto, *“in modo tale che Fuentesanta S.r.l. possa legittimamente sviluppare il progetto di installazione di uno o più impianti per la produzione di*

energia elettrica da fonte rinnovabile ed ottenerne le relative autorizzazioni amministrative”.

18.- Di tali presupposti la Provincia ha dato atto nel provvedimento impugnato, rilevando che *“il proponente ha depositato un contratto preliminare registrato tra Greening Assets Italy s.r.l. (promittente acquirente) e il sig. Pirlo antonio (promittente venditrice) e scrittura privata con la quale Greening Assets Italy S.r.l. immette la sua SPV Fuentesanta S.r.l. nella piena disponibilità del terreno sul quale realizzare l'impianto”.*

19.- Quanto, infine, al rilievo inerente all'esistenza di affittuari dei terreni che potrebbero esercitare la prelazione agraria, si osserva che l'esercizio del diritto di prelazione, peraltro espressamente rinunciato da uno dei due coltivatori agricoli, è meramente futuro e del tutto ipotetico e non fa venir meno il requisito della disponibilità attuale del fondo; né può tale requisito di disponibilità intendersi come appartenenza permanente e immutabile, insuscettibile, sin dal momento di presentazione della domanda di autorizzazione unica, di subire modificazioni nel corso del tempo. Né, ancora, potrebbe esigersi dall'amministrazione procedente di svolgere complessi accertamenti imperniati sull'analisi e sulle conseguenze di ogni singola clausola negoziale, sì da trasfigurarne il ruolo in quello proprio di un giudice civile.

20.- Il motivo va pertanto respinto.

21.- Con il terzo motivo del ricorso principale, il Comune di Verolanuova lamenta vizi di violazione e falsa applicazione di legge (art. 12 n. 7 d. lgs. n. 387/2003, art. 20 d. lgs. n. 199/2021, d.m. 10.9.2010 recante le linee guida per gli impianti da fonti rinnovabili, linee guida 27.6.2022 MASE in materia di impianti agrivoltaici, D.G.R Regione Lombardia XII/1949 del 26.2.2024), articolando le proprie doglianze in tre sottocensure:

(i)- sotto un primo aspetto, lamenta che l'impianto in questione risulterebbe realizzato in un'ampia area a spiccata vocazione agricola, ricadente tra le aree agricole strategiche di cui al P.T.C.P., che verrebbe del tutto consumata con la realizzazione dell'impianto stesso, in contrasto con le disposizioni che prevedono, per la realizzazione di impianti fotovoltaici, la minor compromissione possibile di suolo e l'integrazione tra l'impianto e le produzioni e tradizioni agroalimentari (in particolare, l'art. 12 del D. lgs. 387/2003, il d.m. 10.9.2010, e l'art. 20 del Dlvo199/2021 in materia di criteri per l'individuazione di aree idonee);

(ii) sotto un secondo profilo, lamenta il difetto in capo alla controinteressata dei requisiti soggettivi prescritti dalle Linee guida in materia di impianti agrivoltaici del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) del 27.6.2022, come recepite dalla DGR 26.2.2024 n. XII/1949: la società Fuentesanta è un'impresa operante nel settore della commercializzazione di energia elettrica, senza alcun riferimento ad attività connesse con l'agricoltura, mentre gli impianti agrivoltaici sono assentibili solo in favore di un'impresa agricola (singola o associata) ovvero di un'associazione temporanea di imprese (ATI) formata da imprese del settore e da una o più imprese agricole.

(iii) sotto un ultimo aspetto, precisato con il ricorso per motivi aggiunti, il Comune sostiene che il progetto autorizzato e il relativo piano agronomico non consentirebbero di garantire la continuità dell'attività agricola, in contrasto con le linee guida adottate con D.M. 10.9.2010, punto 16.1 lett. c) ed e), che impongono *“l'integrazione dell'impianto nel contesto delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale”*. La coltivazione di mirtilli sarebbe estranea alle coltivazioni tipiche della pianura padana, pregiudicando la serietà dell'attività agricola.

22.- Con i motivi aggiunti il Comune di Verolanuova, nel precisare le doglianze dedotte con il terzo motivo del ricorso principale, sostiene inoltre, sulla base di relazione agronomica prodotta in atti, che: (a) la coltivazione in vaso di mirtilli al di

sotto di pannelli fotovoltaici non costituisce un impianto agrivoltaico, presupponendo questo l'utilizzo di suolo, posto che i vasi potrebbero essere collocati su qualsiasi superficie, anche non agricola; (b) il terreno sottostante i vasi risulterebbe compromesso in modo irreversibile, sotto l'aspetto fisico, chimico e microbiologico, con totale perdita della fertilità; (c) non sarebbe neppure possibile la coltivazione e la commercializzazione di erbe medica, in quanto compromessa dagli effetti negativi della coltivazione dei mirtilli; (d) risulterebbe inoltre non rispettato il requisito A di cui alle Linee Guida, in quanto la superficie agricola coltivata sarebbe inferiore al 70%.

23.- Può essere esaminato per primo il secondo profilo dedotto con il terzo motivo del ricorso introduttivo, inerente al difetto dei requisiti soggettivi.

24.- La censura è infondata.

25.- Si richiamano, al riguardo, anche ai sensi dell'art. 74 c.p.a., le osservazioni svolte nella sentenza n. 789/2025, con la quale questa Sezione ha affermato, in sintesi, per quanto qui rileva:

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

- ugualmente, il DM del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica n. 436 del 22.12.2023 (cd. DM “agrivoltaico”) emanato in attuazione dell'art. 14 c. 1 lett. c) del d.lgs. 199/2021, ha introdotto requisiti soggettivi unicamente ai fini dell'accesso agli incentivi per la realizzazione dei sistemi agrivoltaici. L'art. 1, nel perimetrare le finalità e l'ambito di applicazione del decreto, stabilisce infatti al comma 1 che *“Il presente decreto, in attuazione dell'articolo 14, comma 1, lettera c), del decreto*

legislativo n. 199 del 2021, reca criteri e modalità per incentivare la realizzazione, entro il 30 giugno 2026, di sistemi agrivoltaici di natura sperimentale, in coerenza con le misure di sostegno agli investimenti previsti dal PNRR per una potenza complessiva pari almeno a 1,04 GW ed una produzione indicativa di almeno 1.300 GWh/anno”, precisando che, al fine di raggiungere l’obiettivo di cui al comma 1, il riconoscimento dell’incentivo spetta per “i sistemi agrivoltaici che rispettano i requisiti stabiliti dal presente decreto”. In particolare, i requisiti soggettivi per l’accesso alle misure di incentivazione sono stabiliti all’art. 4 del medesimo DM, secondo cui “I soggetti beneficiari della misura disciplinata dal presente decreto sono: a) imprenditori agricoli come definiti dall’articolo 2135 del codice civile, in forma individuale o societaria anche cooperativa, società agricole, come definite dal decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, nonché consorzi costituiti tra due o più imprenditori agricoli e/o società agricole imprenditori agricoli, ivi comprese le cooperative agricole che svolgono attività di cui all’art. 2135 del codice civile e le cooperative o loro consorzi di cui all’art. 1, comma 2, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, e associazioni temporanee di imprese agricole; b) associazioni temporanee di imprese, che includono almeno un soggetto di cui alla lettera a”.

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

- oltretutto, il possesso in capo al proponente di peculiari requisiti soggettivi relativi alla forma giuridica o all’oggetto dell’impresa non è richiesto neppure dalla legislazione nazionale: infatti, il d.lgs. 2003 n. 387, il d.lgs. n. 28/2011, il d.lgs. 2021 n. 199), nel disciplinare le procedure e le condizioni necessarie per l’autorizzazione degli impianti di produzione FER non introducono requisiti soggettivi in capo al proponente, con riferimento alla forma giuridica o all’oggetto dell’impresa, sia essa

individuale o collettiva, né impone particolari modelli di aggregazione tra operatori economici.

26.- Quanto all'invocata d.g.r. n. 1949/2024, la stessa fa espressamente salvi i procedimenti già avviati alla data della sua pubblicazione, stabilendo che *“i procedimenti abilitativi formalmente avviati alla data di pubblicazione sul BURL del presente provvedimento che abbiano esplicitamente accettato il preventivo per la connessione redatto dal gestore di rete sono conclusi senza applicare le regole del presente provvedimento, fatta salva la possibilità per i soggetti di richiederne l'applicazione nel corso del procedimento amministrativo”*. Considerato che la società Fuentesanta ha accettato il preventivo di connessione il 5.6. 2023 (cfr. doc. n. 14, pp. 36 e ss.) e che il procedimento di autorizzazione unica è stato formalmente avviato il 9.2.2024 (cfr. doc. n. 4), la predetta deliberazione non è applicabile alla fattispecie in esame e, in ogni caso, le sue prescrizioni sono venute meno a seguito di annullamento d'ufficio da parte della Regione Lombardia con la d.g.r. n. XII/2781 del 15 luglio 2024.

27.- Parimenti infondate sono le ulteriori doglianze dedotte con il terzo motivo del ricorso principale e con i motivi aggiunti, le quali possono essere esaminate congiuntamente vertendo le stesse su questioni strettamente connesse.

28.- Occorre, anzitutto, evidenziare che, nel corso del procedimento di autorizzazione unica la società Fuentesanta ha presentato un piano di utilizzo agronomico attestante la fattibilità dell'intervento proposto, *“finalizzato al miglioramento fondiario con lo scopo di rendere l'area di progetto idonea alla coltivazione di specie arbustive quali il mirtillo”* che prevede *“la coltivazione mista di mirtillo in fuori suolo sotto i pannelli fotovoltaici e di erba medica nella parte scoperta, creando allo stesso tempo una superficie inerbita utile al mirtillo oltre ad essere una coltura da reddito per l'alimentazione del bestiame allevato nella zona”*, precisandosi che *“per le tipologie di coltivazione a progetto non sono necessarie operazioni agronomiche particolari in*

quanto il mirtillo verrà coltivato in fuori suolo ovvero in mastelli con terriccio specifico, mentre l'erba medica si adatta perfettamente ai due tipi di terreno, considerando il fatto che sono ormai coltivati da moltissimi anni e quindi più che adatti a questa coltura". Il piano prosegue poi affermando che "l'area ha una estensione di 11.07.15 Ha attualmente occupata da coltivazioni cerealicole e foraggere. Grazie alle soluzioni tecniche proposte dalla proponente, la coltivazione prevede la gestione sostenibile di colture e produzioni di qualità in sinergia con la produzione di energia elettrica da fonte solare.... Si evidenziano alcuni elementi caratterizzanti la gestione agricola e i più rilevanti risultati ottenuti nel corso dei primi 10 anni di attività: - attività fenologica delle piante costantemente monitorata tramite applicativi gestibili da remoto che permettono anche la raccolta dei dati al fine di produrre statistiche e studi volti all'ottimizzazione dei cicli produttivi; - fabbisogno idrico delle coltivazioni sotto serre agrivoltaiche notevolmente inferiore rispetto al pieno campo grazie alla riduzione dell'evapotraspirato (consumo di acqua 6 volte in meno) dovuto alle condizioni di parziale ombreggiamento, alla luce diffusa e ai sistemi di microirrigazione; - alta qualità dei prodotti; - impatti sociali, tutela e valorizzazione dei lavoratori esistenti (si impiegano più lavoratori rispetto al pieno campo per le attività di monitoraggio e gestione del sistema agrivoltaico, investendo sulla formazione continua e sull'accrescimento del know-how); - protezione delle colture da eventi meteorici estremi (grandine, vento, forti piogge, ...). Sulla base di questa esperienza, il progetto in proposta segue il concetto di "efficienza combinata nell'uso del suolo".

L'obiettivo principale perseguito dal progetto è "quello di produrre, in sinergia, energia elettrica da fonte solare e prodotti agricoli, al fine di generare un reddito agricolo dalla vendita del prodotto fresco, che andrà a sommarsi a quello proveniente dalla produzione di energia elettrica da fonti pulite su scala nazionale". Ed ancora, prosegue la relazione agronomica, "A fronte di questa analisi di mercato si è scelto

la coltivazione del mirtillo come coltura principale che, per le sue caratteristiche biologiche, si avvantaggia della presenza di una copertura che la protegge dal sole diretto, dalle temperature eccessive, dalla pioggia che provoca marciumi in fase di maturazione, e da tutti gli eventi meteorici estremi, ma non solo, migliora la qualità, la serbevolezza dei frutti, l'aroma e allunga il periodo di raccolta favorendo una migliore gestione della vendita.”

29.- Tanto precisato, va evidenziato che la Provincia di Brescia ha tenuto in debito conto le caratteristiche specifiche del progetto in questione per come analiticamente rappresentate nel piano di utilizzo agronomico: come risulta infatti dal verbale conclusivo della conferenza di servizi, richiamato dal provvedimento di autorizzazione unica, l'ente provinciale ha rilevato che *“Nella relazione generale doc. Al depositata in atti è documentato il rispetto dei requisiti A), B), C9; D2) previsti dalle linee guida in materia di impianti agro-voltaici- 2022 ministeriali per la qualificazione di un impianto fotovoltaico realizzato in area agricola come agrovoltaico”* e che *“È stata scelta la coltivazione mista di mirtilli in fuori suolo sotto i pannelli fotovoltaici e di erba medica nella parte scoperta, creando allo stesso tempo una superficie inerbita utile al mirtillo oltre ad essere una coltura da reddito per l'alimentazione del bestiame allevato nella zona. Nel progetto è indicato che tale attività sarà monitorata attraverso la redazione di una relazione tecnica asseverata da un agronomo con cadenza stabilita. Il monitoraggio sarà effettuato nel corso di tutta la vita dell'impianto”*.

30.- Sotto questo aspetto, la valutazione effettuata dalla Provincia con il provvedimento autorizzatorio costituisce esercizio di un potere amministrativo caratterizzato da ampia discrezionalità tecnica, a fronte della quale il sindacato del giudice è limitato ai casi di arbitrarietà, manifesta irragionevolezza, e travisamento dei fatti. Ove, come nella specie, venga in rilievo l'apprezzamento di fatti complessi tramite l'utilizzo di opinioni tecnico-scientifiche, la giurisprudenza ha affermato che

“è ben possibile per l’interessato contestare ab intrinseco il nucleo dell’apprezzamento complesso, ma in tal caso egli ha l’onere di metterne seriamente in discussione l’attendibilità tecnico-scientifica. Se questo onere non viene assolto e si fronteggiano soltanto opinioni divergenti, tutte parimenti plausibili, il giudice deve dare prevalenza alla posizione espressa dall’organo istituzionalmente investito (dalle fonti del diritto e, quindi, nelle forme democratiche) della competenza ad adottare decisione collettive, rispetto alla prospettazione individuale dell’interessato” (Consiglio di Stato, n.10624/2022); ne consegue che, a fronte di più soluzioni tecniche tutte plausibili, deve accordarsi prevalenza alla scelta tecnica opinabile, compiuta dall’Amministrazione.

31.- Ciò posto, reputa il Collegio che nella fattispecie controversa non siano ravvisabili vizi di travisamento né profili di manifesta irragionevolezza; né le specifiche contestazioni sollevate dal Comune di Verolanuova persuadono del contrario.

32.- Innanzitutto, non convince l’argomento secondo cui il solo fatto che la coltivazione dei mirtili avverrà in vaso farebbe venir meno la qualificazione del progetto come “agrivoltaico”.

È condivisibile, al riguardo, quanto osservato nella relazione agronomica prodotta in giudizio da Fuentesanta, secondo cui *“non vi è nessuna indicazione in merito al diniego per la coltivazione in fuori suolo, in quanto si tratta sempre di attività agricola di coltivazione e di produzione primaria”* (cfr. doc. 18, p. 8).

Tale conclusione, d’altra parte, è coerente con la definizione contenuta all’art. 2135 del codice civile, secondo cui *“per coltivazione del fondo... si intendono le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale che utilizzano o <possono> utilizzare il fondo”*. La disposizione, dunque, chiarisce che tra le attività di coltivazione sono comprese anche quelle che non implicano un impiego diretto di suolo agricolo.

Analogamente, la definizione offerta dalle linee guida ministeriali del giugno 2022 (cfr. il paragrafo 1.1. lett. a), secondo cui si intende per attività agricola “*la produzione, allevamento o coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli*”, non impone che la coltivazione avvenga mediante uso diretto del terreno e pertanto non preclude di ricomprendere nell'attività di coltivazione quella effettuata in vaso.

33.- Contrariamente a quanto affermato dalla difesa comunale, non risulta comprovato l'assunto circa la mancata “*integrazione dell'impianto nel contesto delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale*”, in ragione del fatto che la coltivazione dei frutti in disamina sarebbe estranea alle colture tipiche della zona.

Al contrario, la crescente diffusione di queste piante nella pianura padana, oltre a costituire un dato di esperienza appartenente al notorio, è ampiamente documentata in atti (cfr. doc. 17 prodotto da Fuentesanta). La circostanza è poi confermata nella integrazione del piano agronomico depositata in giudizio (cfr. doc. 18), nella quale si afferma che “*la coltivazione del mirtillo sia distribuita in tutto il globo dalle regioni fredde a quelle più calde, sia in terra che in fuori suolo. La tendenza è comunque quella di andare in fuori suolo per una migliore gestione delle produzioni, in termini di rese, sanità delle piante e difesa dai patogeni*” (cfr. pag. 5).

34.- Sotto altro aspetto, la tesi fatta propria dalla relazione agronomica depositata dal Comune, secondo cui la realizzazione delle coltivazioni in vaso comprometterebbe irreversibilmente la fertilità dei terreni, oltre che priva di evidenza scientifica, non è minimamente ipotizzata dal piano agronomico posto alla base del progetto approvato, e risulta smentita dalla relazione di integrazione al piano, depositata in giudizio, secondo la quale “*le aziende che da anni svolgono colture fuori suolo non hanno mai ravvisato tali problematiche catastrofiche, ma è sufficiente in futuro, al cambio di coltura, una letamazione per riportare il terreno alla fertilità*” (cfr. doc. 18, pag. 12).

35.- Analoghe considerazioni possono essere svolte in ordine ai rischi per la commercializzazione di erba medica, asseritamente compromessa dall'uso di fitofarmaci per la coltivazione dei mirtilli. Nessun pericolo di questo tipo è paventato nel piano agronomico, ed anzi la relazione tecnica integrativa depositata in giudizio specifica che *“la maggior parte dei prodotti che verranno utilizzati saranno come già accennato biologici. Tale rischio di contaminazione dell'erba medica è pertanto nullo, considerando poi che molti di tali prodotti sono registrati come ammendanti, e quindi utilizzabili anche su erba medica, o autorizzati anche su erba medica es. (deltametrina, piretro), e basterà mantenere il rispetto del tempo di carenza anche su erba medica”* (doc. 18, pag. 14).

36.- Parimenti infondato è l'assunto difensivo secondo cui il progetto presentato non rispecchierebbe i requisiti stabiliti dalle Linee guida in relazione alla “superficie agricola”.

Le predette linee guida stabiliscono, al punto 2.3. - “requisito A” rubricato “Superficie minima per l'attività agricola”, che *“si dovrebbe garantire sugli appezzamenti oggetto di intervento (superficie totale del sistema agrivoltaico, S.T.O.T.), che almeno il 70% della superficie sia destinata all'attività agricola”*, secondo la formula $S_{\text{agricola}} \geq 0,7 \text{ Stot}$.

Nel caso in esame il progetto autorizzato rispetta la citata indicazione, secondo quanto indicato sia nel progetto agronomico autorizzato sia nella relazione agronomica di parte depositata in giudizio, posto che la superficie agricola supera il 70% di quella complessivamente occupata dall'impianto (101.259 mq/110.715 mq).

Secondo la relazione agronomica depositata dal Comune, invece, la superficie agricola sarebbe inferiore al 70% di quella totale, nello specifico essendo pari al 63%, dovendosi sottrarre alla superficie agricola le aree di ingombro destinate alla “viabilità dei mezzi agricoli”.

La modalità di calcolo adottata, che esclude dalla SAU le superfici destinate alla viabilità dei mezzi agricoli, non può essere condivisa, perché non conforme alle linee guida richiamate, interpretate secondo ragionevolezza.

Invero, come detto, le linee guida stabiliscono che il 70% dell'area complessiva occupata dal sistema agrivoltaico deve essere destinato all'“attività agricola”, e in tal senso, il riferimento all'“attività” non può essere interpretato in modo restrittivo come mera superficie coltivata, ma va inteso come comprensivo dell'intera area necessaria allo svolgimento delle operazioni agricole, inclusi gli spazi destinati al transito dei mezzi agricoli, la cui pertinenzialità – e necessità - rispetto alle coltivazioni vere e proprie è indiscutibile.

Inoltre, anche ad ipotizzare che la superficie agricola sia pari, come sostiene il Comune, al 63% di quella complessiva, il dato non porterebbe ad escludere per ciò solo la natura agrivoltaica dell'impianto: le linee guida, nel disciplinare il requisito in disamina, contengono delle indicazioni di massima, come conferma il tenore della formula impiegata laddove questa dispone, come sopra ricordato, che “si dovrebbe” garantire un minimo di superficie agricola, pari al 70% di quella complessiva: trattasi di espressione che non impone una soluzione obbligata ma che conserva in capo all'Amministrazione un margine di discrezionalità nella valutazione del carattere agrivoltaico del progetto, non escluso da modesti e giustificati scostamenti dal limite percentuale individuato (nel caso, circa 7.000 mq).

37.- In definitiva, reputa il Collegio che, alla luce delle considerazioni sin qui svolte, risulti adeguatamente dimostrata quell'interazione sostenibile fra produzione agricola e produzione energetica necessaria ai fini dell'assentibilità dell'impianto agrivoltaico, rispetto alla quale le valutazioni espresse dall'Amministrazioni non presentano manifesti vizi di irrazionalità o travisamento.

38.- Ne deriva l'infondatezza dell'ulteriore doglianza con la quale si censura l'eccessiva consumazione di suolo agricolo, doglianza peraltro formulata in modo generico, e non adeguatamente comprovata dalle ortofoto depositate.

39.- Il ricorso deve essere conclusivamente respinto.

40.- Le spese del giudizio, stante la peculiarità della vicenda e la complessità delle questioni trattate, possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Spese compensate.

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

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

Angelo Gabbricci, Presidente

Francesca Siccardi, Referendario

Beatrice Rizzo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Beatrice Rizzo

IL PRESIDENTE

Angelo Gabbricci

IL SEGRETARIO