

N. 01775/2025 REG.PROV.COLL.

N. 01454/2024 REG.RIC.

N. 01456/2024 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1454 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto dalla Solar MM s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Germana Lucia Riccarda Cassar e Ludovica Gennaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Comune di Fossalta di Portogruaro, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Emanuele Mazzaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

della Città Metropolitana di Venezia; della Regione Veneto, in persona dei rispettivi Presidenti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 1456 del 2024, proposto dalla Solar MM s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Germana Lucia Riccarda Cassar e Ludovica Gennaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Comune di Fossalta di Portogruaro, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Emanuele Mazzaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

della Città Metropolitana di Venezia; della Regione Veneto, in persona dei rispettivi Presidenti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 1454 del 2024:

-del provvedimento del Comune di Fossalta di Portogruaro assunto al prot. n. 9189 del 18 settembre 2024, avente ad oggetto la *“p.a.s. – s.c.i.a. per la realizzazione di un impianto agrivoltaico denominato “Fossalta 1” di potenza 2492.88 kwp, in Fossalta di Portogruaro (VE)” – Pratica dello s.u.a.p. n. 03216110217-17072024-2027. Comunicazione*”;

-di tutti gli atti e provvedimenti ad esso presupposti, conseguenti e/o connessi;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 15.4.2025:

-del provvedimento del Comune di Fossalta di Portogruaro assunto al prot. n. 1808 del 14 febbraio 2025, relativo alla p.a.s.-s.c.i.a. di prot. n. 7118 del 18.07.2024 avente per oggetto: la *“Realizzazione di un impianto agrivoltaico denominato “Fossalta 1” di potenza 2492,88 kwp nel Comune di Fossalta di Portogruaro” Pratica SUAP 03216110217-17072024-2027. Improcedibilità della PAS/SCIA – comunicazione di diniego ai sensi dell’art. 10 bis della Legge 241/1990 e s.m.i.”*, notificato in pari data,

-nonché di tutti gli atti ad esso presupposti, connessi e consequenziali;

quanto al ricorso n. 1456 del 2024:

-del provvedimento del Comune di Fossalta di Portogruaro assunto al prot. n. 9190 del 18 settembre 2024, recante la p.a.s. – s.c.i.a. per la *“Realizzazione di un impianto agrovoltaico, denominato “Fossalta 2” di potenza 2492.88 kwp in Fossalta di Portogruaro (VE)” – Pratica SUAP 03216110217-18072024-1123 Comunicazione*”;

-di tutti gli atti e provvedimenti ad esso presupposti, conseguenti e/o connessi;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 15.4.2025:

-del provvedimento del Comune di Fossalta di Portogruaro assunto al prot. n. 1810 del 14 febbraio 2025, ad oggetto la p.a.s. – s.c.i.a. di prot. n. 7115 del 18.07.2024 relativa alla *“Realizzazione di un impianto agrovoltaico, denominato “Fossalta 2” di potenza 2492.88 kwp in Fossalta di Portogruaro (VE)” – Pratica SUAP 03216110217-18072024-1123 Improcedibilità della p.a.s.-s.c.i.a. – comunicazione di diniego ai sensi dell’art. 10 bis della Legge 241/1990 e s.m.i.”*, notificato in pari data;

-nonché di tutti gli atti ad esso presupposti, connessi e consequenziali.

Visti i ricorsi, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Fossalta di Portogruaro;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 ottobre 2025 il dott. Francesco Avino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Solar MM s.r.l. intende realizzare, nel Comune di Fossalta di Portogruaro (VE), due impianti alimentati da fonti rinnovabili denominati “Fossalta 1” e “Fossalta 2”. Le iniziative si collocano in ambiti contigui originariamente classificati come aree agricole, e prevedono di sfruttare la tecnologia agro-voltaica. In data 17 e 18 luglio 2024 la società ha dunque presentato allo sportello unico attività produttive del Comune di Fossalta di Portogruaro due dichiarazioni di avvio della procedura autorizzativa semplificata (c.d. p.a.s.) di cui all’art. 6, comma 9° *bis* del D.Lgs. n. 28/2011. Con note del

14.8.2024 il Comune ha chiesto e ottenuto un incontro al fine di valutare i progetti nel loro insieme e le eventuali opere mitigative e compensative legate alla realizzazione dell'impianto agro-voltaico. Tuttavia il 18 settembre 2024 l'Amministrazione comunale ha comunicato alla ricorrente i due provvedimenti in epigrafe, con i quali i procedimenti abilitativi sono stati sospesi nelle more della definizione, da parte della Città Metropolitana di Venezia, dei criteri ed indirizzi operativi per l'individuazione delle aree agricole di pregio che, secondo il Comune, interesserebbero le due aree di intervento.

2. Avverso tali provvedimenti è insorta la Solar MM s.r.l. promuovendo i due ricorsi qui in esame, affidati ai medesimi motivi così intitolati: *“Sull'inefficacia o comunque sull'illegittimità del Provvedimento di Sospensione. Motivo primo: violazione dell'art. 6 del D.Lgs. 28/2011 - violazione degli artt. 20, 2, comma 8 bis e 2 bis della L. 241/1990 - violazione dell'art. 21 nonies della L. 241/1990 – violazione dell'art. 4 del D.Lgs. 28/2011 e degli artt. 20 e ss. del D.Lgs. 199/2021 - violazione dell'art. 12 del D.Lgs. 387/2003 e del D.M. 10.09.2010 - violazione del principio del giusto procedimento - carenza di potere e abusività; Sull'illegittimità del provvedimento gravato. Motivo secondo: violazione degli artt. 5 e 8 della L.R. Veneto 17/2022 – violazione degli artt. 20 e ss. del D.Lgs. 199/2021 – violazione degli artt. 4 e 6 del D.Lgs. 28/2011 – violazione dell'art. 12 del D.Lgs. 387/2003 e del D.M. 10.09.2010 - violazione degli artt. 2 e 2 bis della L. 241/1990 - violazione della direttiva (UE) 2018/2001 dell'11 dicembre 2018, della direttiva n. 2023/2413 del 18 ottobre 2023, del regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022 e del regolamento (UE) 2024/223 del Consiglio del 22 dicembre 2023 - violazione degli artt. 3, 41 e 117 Cost. – carenza e sviamento di potere - eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione - abusività e arbitrarietà manifesta; Motivo terzo: violazione e falsa applicazione degli artt. 5 e 8 della L.R. Veneto 17/2022 – violazione degli artt. 20 e ss. del D.Lgs. 199/2021 – violazione degli artt. 4 e 6 del D.Lgs. 28/2011 – violazione dell'art. 12 del D.Lgs. 387/2003 e del D.M. 10.09.2010 – violazione della direttiva (UE) 2018/2001 dell'11 dicembre 2018, della direttiva n. 2023/2413 del 18 ottobre 2023, del regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022 e del regolamento (UE) 2024/223 del Consiglio del 22 dicembre 2023 – violazione degli artt. 3, 41 e 117 Cost. - eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione - carenza e sviamento di potere; Motivo quarto: violazione e falsa applicazione degli artt. 5 e 8 della L.R. Veneto 17/2022 – violazione degli artt. 4 e 6 del D.Lgs. 28/2011 – violazione dell'art. 21 quater della L. 241/1990 - violazione degli artt. 20 e ss. del D.Lgs. 199/2021 – violazione dell'art. 12 del D.Lgs. 387/2003 e del D.M. 10.09.2010 - violazione degli artt. 2 e 2 bis della L. 241/1990 - eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione - carenza e sviamento di potere; Motivo quinto: violazione e falsa applicazione degli artt. 4, 5 e 8 della L.R. Veneto 17/2022 – violazione degli artt. 4 e 6 del D.Lgs. 28/2011 – violazione dell'art. 65, commi 1-quater e 1-quinquies del D.L. 1/2012 e delle relative “linee guida in materia di impianti agrivoltaici” – violazione degli artt. 20 e ss. del D.Lgs. 199/2021 - violazione dell'art. 12 del D.Lgs. 387/2003 e del D.M. 10.09.2010 - violazione degli artt. 3, 41 e 117 Cost. - eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione - carenza e sviamento di potere”.*

Secondo la tesi della ricorrente le sospensioni procedurali, prima ancora che illegittime, sarebbero affette da radicale inefficacia in quanto intervenute dopo il perfezionamento del titolo privatistico di tacito assenso alla realizzazione dei due impianti e senza che fossero esercitati poteri di autotutela. I due provvedimenti sarebbero altresì illegittimi sotto plurimi profili di violazione di legge ed eccesso di potere, e segnatamente in quanto emessi in contrasto con la normativa regionale posta a “salvaguardia” delle aree agricole di pregio. Ed anche perché comportanti un'arbitraria sospensione *ad libitum* della realizzazione delle iniziative della ricorrente, ricadenti in aree considerate idonee *ex lege*, per le quali sono precluse moratorie da parte dell'Amministrazione e viceversa è introdotto uno specifico regime transitorio finalizzato ad accelerare l'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. La sospensione delle due p.a.s. sarebbe illegittima anche perché irrituale, atteso che in quest'ambito autorizzativo, ispirato al principio di massima semplificazione, il potere del

Comune sarebbe limitato alla tempestiva verifica della completezza della documentazione del proponente e all'eventuale inibitoria dell'intervento in caso di riscontrata contrarietà del progetto rispetto agli strumenti urbanistici ovvero alle norme di sicurezza ed igienico-sanitarie. Evenienze che non ricorrerebbero nei casi in esame. Nemmeno sarebbero state individuate "gravi ragioni" a sostegno delle sospensioni. E comunque l'unica ipotesi di sospensione dei termini di conclusione del procedimento riguarderebbe il caso in cui sia necessario acquisire atti di assenso di competenza comunale o di altre Amministrazioni, ma anche quest'eventualità non ricorrerebbe nella fattispecie in esame. Infine le sospensive non avrebbero preso in considerazione la configurazione tecnologica dell'impianto della ricorrente, che in quanto "impianto agro-voltaico" sarebbe pienamente compatibile con le esigenze di tutela delle "aree agricole di pregio".

3. Il Comune di Fossalta di Portogruaro si è costituito in resistenza alle impugnative eccependone l'infondatezza ai fini del rigetto dell'istanza cautelare, non accoglibile anche per il carattere meramente economico, oltreché futuro ed eventuale, del pregiudizio lamentato dalla ricorrente.

4. Con ordinanze cautelari nn. 520 e 521 del 13.12.2024 il Tribunale ha accolto le istanze di sospensiva ai fini del riesame delle determinazioni assunte dall'Amministrazione comunale.

5. Il Comune ha indi adottato due provvedimenti in data 14.2.2025, che all'esito della definizione dei criteri di individuazione delle aree agricole di pregio da parte della Città Metropolitana di Venezia, oltreché della perimetrazione delle dette a.a.p. da parte del Sindaco Metropolitano, hanno definitivamente vietato la realizzazione di entrambi gli interventi in quanto ricadenti in aree individuate come agricole di pregio.

6. Tali divieti sono stati contestati con due ricorsi per motivi aggiunti, affidati alle medesime ragioni così epigrafate "I. Violazione dell'art. 6 del D.Lgs. 28/2011 - violazione degli artt. 20, 2, comma 8 bis e 2 bis della L. 241/1990 - violazione delle ordinanze del Tar Venezia n. 520 e 521/2024 - violazione dell'art. 21 nonies della L. 241/1990 - violazione dell'art. 4 del D.Lgs. 28/2011 e degli artt. 20 e ss. del D.Lgs. 199/2021 - violazione dell'art. 12 del D.Lgs. 387/2003 e del D.M. 10.09.2010 - violazione del principio del principio del tempus regit actum e del giusto procedimento - carenza di potere e abusività; II. Violazione degli artt. 5 e 8 della L.R. Veneto 17/2022 - violazione degli artt. 20 e ss. del D.Lgs. 199/2021 - violazione delle ordinanze del Tar Venezia n. 520 e 521/2024 - violazione degli artt. 4 e 6 del D.Lgs. 28/2011 - violazione dell'art. 12 del D.Lgs. 387/2003 e del D.M. 10.09.2010 - violazione degli artt. 2 e 2 bis della L. 241/1990 - violazione della direttiva (UE) 2018/2001 dell'11 dicembre 2018, della direttiva n. 2023/2413 del 18 ottobre 2023, del regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022 e del regolamento (UE) 2024/223 del Consiglio del 22 dicembre 2023 - violazione degli artt. 3, 41 e 117 Cost. - carenza e sviamento di potere - eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione e per travisamento dei presupposti - violazione del principio del tempus regit actum - abusività e arbitrarietà manifesta; III. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 4, 5 e 8 della L.R. Veneto 17/2022 - violazione degli artt. 20 e ss. del D.Lgs. 199/2021 - violazione delle ordinanze del Tar Venezia n. 520 e 521/2024 - violazione degli artt. 4 e 6 del D.Lgs. 28/2011 - violazione dell'art. 12 del D.Lgs. 387/2003 e del D.M. 10.09.2010 - violazione della direttiva (UE) 2018/2001 dell'11 dicembre 2018, della direttiva n. 2023/2413 del 18 ottobre 2023, del regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022 e del regolamento (UE) 2024/223 del Consiglio del 22 dicembre 2023 - violazione degli artt. 3, 41 e 117 Cost. - eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione e per travisamento dei presupposti - carenza e sviamento di potere; IV. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 4, 5 e 8 della L.R. Veneto 17/2022 - violazione delle ordinanze del Tar Venezia n. 520 e 521/2024 - violazione degli artt. 4 e 6 del D.Lgs. 28/2011 - violazione dell'art. 65, commi 1-quater e 1-quinquies del D.L. 1/2012 e delle relative "linee guida in materia di impianti agrivoltaici" - violazione degli artt. 20 e ss. del D.Lgs. 199/2021 - violazione dell'art. 12 del D.Lgs. 387/2003 e del D.M. 10.09.2010 - violazione degli artt. 3, 41 e 117 Cost. - eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione -

carenza e sviamento di potere; V. Violazione degli artt. 1, 4, 5 e 8 della L.R. Veneto 17/2022 – violazione degli artt. 20 e ss. del D.Lgs. 199/2021 – violazione delle ordinanze del Tar Venezia n. 520 e 521/2024 - violazione degli artt. 4 e 6 del D.Lgs. 28/2011 - violazione dell'art. 12 del D.Lgs. 387/2003 e del D.M. 10.09.2010 - violazione degli artt. 2 e 2 bis della L. 241/1990 - violazione della direttiva (UE) 2018/2001 dell'11 dicembre 2018, della direttiva n. 2023/2413 del 18 ottobre 2023, del regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022 e del regolamento (UE) 2024/223 del Consiglio del 22 dicembre 2023 - violazione degli artt. 3, 41 e 117 Cost. – carenza e sviamento di potere - eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione e per travisamento dei presupposti - violazione del principio del tempus regit actum - abusività e arbitrarietà manifesta”.

In estrema sintesi, la ricorrente ha rilevato che anche i provvedimenti di divieto sarebbero intervenuti quando era ormai già decorso il termine utile per l'esercizio del potere inibitorio del Comune, residuando al più la possibilità di intervenire in auto tutela ma non già quella di inibire *sic et simpliciter* gli interventi. Anche i decreti che hanno definito i criteri per l'individuazione delle aree agricole di pregio e perimetrato i relativi ambiti sarebbero intervenuti in via postuma, e la pretesa di applicarne il regime al caso di specie infrangerebbe il principio del *tempus regit actum*. Si aggiungerebbe la violazione delle stesse previsioni di salvaguardia contenute nella legislazione regionale sulla realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli ubicati a terra, inapplicabile alle aree idonee *ex lege* (ai sensi dell'art. 20, comma 8°, lett. c-*quater*, del D.Lgs. n. 199/2021) come quelle della ricorrente, e comunque non invocabile oltre il termine di conclusione del procedimento di definizione delle aree agricole di pregio. Sotto altro profilo, i provvedimenti contestati con i motivi aggiunti imporrebbero un divieto assoluto ed aprioristico alla realizzazione degli impianti agrivoltaici in aree idonee per legge, così frapponendo degli ostacoli alla realizzazione di impianti fotovoltaici non previsti dal legislatore statale e regionale e incompatibili con il *favor* legislativo per la costruzione e l'esercizio di impianti di interesse pubblico prevalente ricadenti in aree idonee. Altri profili di illegittimità riguarderebbero l'omessa istruttoria e il difetto di motivazione, perché i provvedimenti di divieto avrebbero del tutto mancato di valutare in concreto i due progetti della ricorrente, i quali, in quanto aventi configurazione tecnologica di impianti “agro-voltaici”, sarebbero essi stessi ontologicamente funzionali alla tutela delle “aree agricole di pregio” e addirittura destinatari di disposizioni “premiali” da parte del Legislatore regionale. E dunque i divieti finirebbero per frustrare immotivatamente non solo gli obiettivi di sviluppo e diffusione degli impianti da fonti rinnovabili (e in specie degli impianti agro-voltaici), ma anche la finalità stessa della individuazione delle “aree agricole di pregio” che gli impianti sarebbero idonei a preservare. Infine la ricorrente ha contestato gli atti presupposti ai divieti qui impugnati, di definizione e perimetrazione dell'aree agricole di pregio, che nella misura in cui imporrebbero un divieto di localizzazione di impianti agrivoltaici nelle aree agricole di pregio si scontrerebbero con i principi del *tempus regit actum* e di generale utilizzabilità di tutte le aree per finalità di produzione di energia rinnovabile, salve le valutazioni concrete delle istanze autorizzative, nemmeno prese in considerazione nel caso di specie.

7. Nell'approssimarsi dell'udienza pubblica del 2.10.2025 le parti si sono scambiate le memorie conclusive e di replica insistendo per l'accoglimento delle rispettive conclusioni. In particolare, la difesa del Comune ha sviluppato la tesi per cui sulle aree agricole di pregio non sarebbe possibile costruire impianti agro-voltaici, aggiungendo che nel caso in esame i mappali della ricorrente sarebbero di particolare importanza storica, scientifica e culturale. Entrambe le iniziative sarebbero state dunque correttamente inibite dall'Amministrazione, intervenuta tempestivamente nelle more dello svolgimento del procedimento di riconoscimento delle a.a.p. tutelato da apposita normativa di salvaguardia. La ricorrente si è opposta a tutte le deduzioni ed eccezioni dell'Amministrazione anche rappresentandone il carattere postumo rispetto al tenore dei provvedimenti qui impugnati, i quali si limiterebbero ad introdurre un divieto aprioristico e generalizzato di realizzazione di impianti agrivoltaici in aree da considerarsi idonee *ex lege*.

8. Alla detta udienza pubblica il Tribunale, dopo la discussione dei legali delle parti, ha assunto la causa in decisione.

9. Preliminarmente il Collegio dispone la riunione dei ricorsi in epigrafe ex art. 70 del cod. proc. amm., in ragione della loro connessione soggettiva e oggettiva, essendo a quest'ultimo proposito del tutto sovrapponibile, se non identica *quoad effectum*, la vicenda sostanziale sottesa ad entrambe le iniziative di cui si discute.

10. Nel merito i ricorsi introduttivi sono divenuti improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse, mentre i motivi aggiunti vanno accolti nei termini che seguono.

11. *Sui ricorsi introduttivi dei giudizi.*

I ricorsi sono divenuti improcedibili ai sensi dell'art. 35, comma 1°, lett. c) del cod. proc. amm., per essere venuto meno l'interesse alla loro decisione dopo che gli oggetti dei relativi gravami -ossia i provvedimenti di sospensione delle p.a.s. concernenti la realizzazione degli impianti denominati "Fossalta 1" e "Fossalta 2"- sono stati superati dall'adozione degli atti di definitivo divieto di realizzare le due iniziative, divieti assunti ai prott. n. 1808 (quanto all'impianto "Fossalta 1") e n. 1810 (quanto all'impianto "Fossalta 2") entrambi del 14.2.2025, tempestivamente gravati di motivi aggiunti. È su questi ultimi provvedimenti, che hanno dato nuovo corso all'azione amministrativa prima sospesa e poi conclusa negativamente, che si concentra oramai l'interesse sia annullatorio che accertativo declinato dalla ricorrente.

Non resta, quindi, che dichiarare improcedibili i ricorsi originari per la sopravvenuta carenza di interesse alla loro decisione.

12. *Sui motivi aggiunti.*

12.1. Il Tribunale ritiene di esaminare congiuntamente il primo e secondo motivo, per la stretta interdipendenza delle questioni che essi prospettano.

12.1a. La ricorrente lamenta l'illegittimità dei provvedimenti inibitori perché intervenuti, entrambi, a valle del perfezionamento dei titoli abilitativi alla realizzazione e all'esercizio dei due impianti per effetto dell'infruttuoso decorso, ex art. 6, comma 4°, ultimo periodo, del D.Lgs. n. 28/2011 (*ratione temporis* vigente), del termine di 30 giorni previsto per le procedure abilitative semplificate.

L'Amministrazione, ricorrendo i presupposti dell'art. 21 *nonies* della L. 241/1990, al più avrebbe potuto esercitare poteri di autotutela, non già gli ordinari poteri inibitori che in materia di p.a.s. rimarrebbero temporalmente circoscritti nei predetti limiti. E in pari tempo il Comune non avrebbe potuto sospendere le p.a.s. a salvaguardia dell'*iter* provinciale di individuazione e perimetrazione delle aree agricole di pregio, venendo in discussione un'area idonea ex lege alla realizzazione di impianti che sfruttano la tecnologia fotovoltaica (*rectius* agro-voltaica). Sicché i divieti di realizzazione dei due impianti confliggerebbero con i titoli già consolidatisi per effetto dell'infruttuoso spirare dell'attività di controllo demandata alla pubblica Amministrazione.

Le censure mosse dalla ricorrente sono fondate.

12.1b. In linea di fatto il Tribunale evidenzia quanto segue.

Dalle relazioni tecniche illustrative dei due progetti della ricorrente emerge che:

i) l'impianto agri-fotovoltaico denominato "Fossalta 1", della potenza di 2492,88 kWp, sarà localizzato:

-nel Comune di Fossalta di Portogruaro alle particelle nn. 157, 158, 160, 161 e 162 del Foglio catastale n. 3 (cfr. § 2);

-in aree:

--zonizzate come ZTO E2 “agricolo ambientale”, disciplinate dall’art. 40 delle norme tecniche operative del piano degli interventi (cfr. § 3);

--non soggette a vincolo idrogeologico né ricadenti in ambiti tutelati dai vincoli di cui al D.Lgs. n. 42/2004 (cfr. § 3);

--distanti meno di 3 km dalla locale zona industriale (cfr. § 6);

ii) l’impianto agri-fotovoltaico denominato “Fossalta 2”, anch’esso della potenza di 2492,88 kWp, sarà localizzato:

-nel Comune di Fossalta di Portogruaro alle particelle nn. 154, 217, 218, 268, 269 e 415 del Foglio catastale n. 3 (cfr. § 2);

-in aree:

--zonizzate come ZTO E2 “agricolo ambientale”, disciplinate dall’art. 40 delle norme tecniche operative del piano degli interventi (cfr. § 3);

--non soggette a vincolo idrogeologico né ricadenti in ambiti tutelati dai vincoli di cui al D.Lgs. n. 42/2004 (cfr. § 3);

--distanti meno di 3 km dalla locale zona industriale (cfr. § 6).

La nota della Soprintendenza di Venezia del 2.8.2024 (prot. n. 26890/P), interpellata dal Comune resistente al fine di accertare la sussistenza di provvedimenti di tutela culturale che potessero interessare gli ambiti dei due impianti, ha confermato che nelle zone di intervento non sussistono aree archeologiche o monumenti antichi tutelati ai sensi del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Entrambi i provvedimenti inibitori contestati nei giudizi qui in esame hanno imposto il divieto di realizzare i due impianti agro-voltaici perché:

-al momento della presentazione delle relative istanze del 18.7.2024 le aree si trovavano sottoposte al regime di salvaguardia dell’art. 8, comma 1°, della L.R. n. 17/2022, che prevede la sospensione delle istruttorie procedimentali;

-con decreto del Sindaco metropolitano n. 59/2024 del 16.12.2024 è stata poi approvata la perimetrazione definitiva delle aree agricole di pregio come richiesto dalla citata L.R. n. 17/2022;

-le due aree di intervento, contigue tra di loro, ricadono tra quelle individuate come aree agricole di pregio;

-in data 11.02.2025 la Città Metropolitana ha evidenziato nel dettaglio i criteri che hanno portato all’individuazione delle aree oggetto d’intervento come aree agricole di pregio, specificando che esse sarebbero interessate dai tre criteri (agricolo, ambientale e paesaggistico) prescelti per la individuazione delle aree agricole di pregio.

12.1c. Il Comune ha quindi inibito la realizzabilità di entrambi gli interventi perché venuti a ricadere in ambiti individuati e perimetrati dalla Città Metropolitana di Venezia come aree agricole di pregio, e questo sul presupposto che a monte non potesse decorrere il termine di 30 gg. fissato dall’art. 6 del D.Lgs. n. 28/2011, dovendo, l’istruttoria delle due p.a.s., ritenersi sospesa *ex lege* (ai sensi del cit. art. 8 della L.R. n. 17/2022) in attesa della definizione del procedimento provinciale di riconoscimento delle aree agricole di pregio. A questo proposito, la legislazione veneta che ha disciplinato la realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli ubicati a terra ha infatti previsto (art. 1, comma 1°

della L.R. n. 17/2022) che spetta alla Regione del Veneto, in conformità al D.Lgs. n. 387/2003 e al D.M. 10.9.2010, individuare aree con indicatori di presuntiva non idoneità nonché, in applicazione del D.Lgs. n. 199/2021, aree con indicatori di idoneità alla realizzazione di impianti fotovoltaici, demandando alla Città Metropolitana di Venezia (art. 5 della L.R. n. 17/2022) il compito di determinare le c.d. aree agricole di pregio, che secondo l'art. 3 della citata fonte regionale costituiscono indicatori di presuntiva non idoneità alla realizzazione di impianti fotovoltaici.

Senonché il Comune, nelle fattispecie qui in esame, non avrebbe potuto considerare le istruttorie delle p.a.s. automaticamente sospese per l'assorbente ragione che gli impianti "Fossalta 1" e "Fossalta 2" ricadono entrambi in aree da ritenersi idonee *ex lege*, per le quali il comma 2° del citato art. 8 esclude espressamente l'applicazione del regime di salvaguardia. Quest'ultima in tanto opera sospendendo l'istruttoria delle istanze a valere su aree per le quali è stato attivato il procedimento di riconoscimento quali aree agricole di pregio in quanto non si tratti di aree che la legislazione vigente già individua come aree idonee: recita infatti la citata norma che: "*2. Nelle more della definizione del procedimento di cui all'articolo 5, relativo alle aree agricole di pregio, la disposizione di cui al comma 1 non opera per le aree già individuate come idonee ai sensi e per gli effetti della disciplina vigente*". E nei casi all'attenzione del Tribunale le aree *de quibus* rientravano (e rientrano) nel paradigma normativo della lett. c-*quater*, del comma 8°, dell'art. 20 del D.Lgs. n. 199/2021, delineante un'autonoma ipotesi di aree idonee *ex lege* in quelle non ricomprese nel perimetro di 500 mt. (per gli impianti fotovoltaici) da beni sottoposti a tutela ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004 (per l'autonomia dell'ipotesi *sub* lett. c-*quater* vedasi la pronuncia di questo Tribunale n. 663/2025).

A questo proposito va infatti rilevato che sin dall'atto introduttivo del giudizio (e prima ancora in fase di presentazione delle p.a.s.) la ricorrente ha affermato che entrambe le iniziative "Fossalta 1" e "Fossalta 2" non interferiscono con alcun vincolo paesaggistico o culturale di cui al D.Lgs. n. 42/2004, evidenziando che nell'area *buffer* di 500 mt. non sono presenti beni sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 136 o della Parte II del D.Lgs. n. 42/2004. La Soprintendenza di Venezia, su espressa richiesta del Comune di Fossalta di Portogruaro, come detto in precedenza, ha confermato che nell'ambito di intervento non sussistono aree archeologiche o monumenti antichi tutelati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, segnalando delle prescrizioni eventualmente da imporre in fase esecutiva dei lavori di realizzazione del cavodotto e del campo agrivoltaico. E il Comune si è limitato a delle generiche considerazioni sul fatto che l'area oggetto delle istanze di p.a.s. avrebbe una particolare importanza storica, scientifica e culturale, essendo vicina all'area di Valladis/Laghi, oggetto di rinvenimenti archeologici, al sito del castello di Fratta e della chiesa di Santa Cristina, nonché alla città di fondazione Villanova Santa Margherita di Gaetano Marzotto. Ovvero rilevando che la detta area sarebbe stata oggetto di interventi pubblici finalizzati ad inserire segnaletiche turistiche tra i vari Comuni contermini del Veneto orientale.

Si tratta di elementi inidonei a smentire la tesi della ricorrente per cui l'area degli impianti rientrerebbe tra quelle suscettibili entro il paradigma dell'art. 20, comma 8°, lett. c-*quater*, del D.Lgs. n. 199/2021, non ricadendo nel perimetro o entro la fascia di rispetto di 500 mt. (trattandosi di impianto fotovoltaico) da beni sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei Beni Culturali, ed essendo pure ubicata nel raggio di 3 Km da un'area a destinazione industriale, sicuro indice, quest'ultimo, pure dell'applicabilità della procedura p.a.s. per gli impianti agro-voltaici (giusta il comb. disp. degli artt. 6, comma 9° *bis* del D.Lgs. n. 28/2011 e 65, comma 1°- *quater*, del D.L. n. 1/2012).

Venendo in considerazione delle aree idonee ai sensi del citato comma 8°, lett. c-*quater*, dell'art. 20 della L. n. 199/2021, non vi era possibilità per il Comune di ritenere che l'istruttoria delle due p.a.s. fosse sospesa in salvaguardia a seguito dell'avvio, da parte della Città Metropolitana di Venezia in data 9.3.2023, del procedimento di riconoscimento delle a.a.p.. Sotto questi aspetti i divieti finali violano

dunque, anzitutto, le disposizioni di salvaguardia di cui all'art. 8 della L.R. n. 28/2011 assunte a loro presupposto, in combinato disposto con l'art. 20, comma 8°, del D.Lgs. n. 199/2021.

12.1c. Contestualmente il Tribunale condivide la censura di illegittimità dei divieti anche per violazione dell'art. 6, comma 4°, ult. parte, del D.Lgs. n. 28/2011, e per eccesso di potere sotto i profili della carenza e dello sviamento di potere.

Se infatti, come appena detto, l'istruttoria delle istanze della ricorrente non poteva dirsi automaticamente sospesa nelle more della definizione del procedimento di individuazione delle a.a.p., allora la sospensione procedimentale effettivamente disposta con i provvedimenti del 18.9.2024, come a maggior ragione l'inibitoria finale dell'11.2.2025, avrebbero dovuto previamente misurarsi con il decorso del termine di 30 gg. dal 18.7.2024 (epoca di presentazione delle p.a.s.), fissato dall'art. 6, comma 4°, ult. parte, del D.Lgs. n. 28/2011, quale limite temporale massimo oltre al quale *"l'attività di costruzione deve ritenersi assentita"*.

Non giova al Comune richiamare le note del 14.8.2024, con le quali il responsabile del procedimento dell'Ente ha formulato una semplice richiesta di incontro con la ricorrente *"al fine di valutare il progetto nel suo insieme e le eventuali opere di mitigative e compensative legate alla realizzazione dell'impianto agrovoltico"*. Secondo la parte resistente si tratterebbe di comunicazioni idonee ad esprimere la contrarietà dell'Amministrazione rispetto ai progetti della ricorrente, ma in realtà da esse non traspare alcun intento interdittivo da parte del Comune, ed anzi la stessa prospettazione della possibilità di valutare l'introduzione di eventuali misure compensative/mitigative semmai induceva la ricorrente a ritenere fattibili le due iniziative. Né è stato documentato l'esito dell'incontro effettivamente tenutosi il 6.9.2024, vale a dire in epoca comunque successiva allo spirare dei 30 gg. dalle comunicazioni della ricorrente.

In ogni caso, il comma 4° dell'art. 6 del D.Lgs. n. 28/2011 onerava espressamente l'Amministrazione di rappresentare, entro il detto termine di 30 gg., un chiaro ordine motivato di non effettuare i lavori, che stando agli atti depositati in giudizio non è tempestivamente intervenuto.

Conseguentemente, il Comune non avrebbe potuto comportarsi come se il privato fosse ancora in attesa della formazione del titolo per realizzare gli interventi, nè vietare l'attività nell'esercizio degli ordinari poteri di "controllo" e "inibizione" dell'intervento edilizio che l'art. 6, comma 4° del D.Lgs. 28/2011 assegna all'Amministrazione nel solo spazio temporale di 30 giorni dalla ricezione della p.a.s..

Giova infatti ricordare che, secondo il consolidato orientamento del Consiglio di Stato, la procedura abilitativa semplificata di cui all'articolo 6 del D.Lgs. n. 28/2011 è ascrivibile al *genus* della denuncia di inizio attività (d.i.a.), ora segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.), e conseguentemente il titolo abilitativo finale va qualificato quale atto soggettivamente ed oggettivamente privato (cfr. C.d.S., IV sezione, n. 130/2023, che richiama il precedente sempre della quarta sezione n. 5715/2018).

A questo atto privato, cui la legge riconnette l'effetto di rendere lecita l'attività in questione, il Comune ha frapposto un incompatibile divieto di segno diametralmente opposto, che non essendo nemmeno espressione di autotutela atipica nei confronti del titolo di fonte privata -limitandosi a vietare le iniziative per la mera localizzazione degli impianti in aree agricole di pregio-, cade inesorabilmente sotto le prospettate censure di violazione dell'art. 6 del D.Lgs. n. 28/2011, e di carenza e sviamento di potere.

12.1d. Tanto conduce alla declaratoria di illegittimità dei divieti impugnati nei giudizi riuniti sotto i profili sin qui esaminati e, in pari tempo, a seguito del loro annullamento, a quella di accertamento dell'avvenuta formazione dei titoli autorizzatori alla costruzione ed esercizio degli impianti relativi ad

entrambe le p.a.s. avviate dalla ricorrente, stante il mancato tempestivo esercizio del potere comunale di verifica e controllo.

12.2. A questo punto il Collegio non può però esimersi dall'affrontare anche il terzo e quarto motivo aggiunto, non essendovi un rapporto di dipendenza o di stretta continenza tra le censure dei primi due mezzi e quelle del terzo e quarto motivo, rispetto alle quali ultime permane intatto l'interesse ad agire della ricorrente anche ai fini di un pieno conseguimento del bene della vita azionato in giudizio.

I due motivi possono essere trattati congiuntamente in quanto anch'essi strettamente connessi.

12.2a. La Solar MM s.r.l. contesta i provvedimenti che hanno inibito la realizzazione di entrambi gli impianti agro-voltaici rappresentando che essi avrebbero imposto un divieto inderogabile ed aprioristico relativo ad iniziative da collocarsi in aree idonee per legge, e così avrebbero frapposto degli ostacoli immotivati alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ostacoli incompatibili con la legislazione statale e regionale vigente, e vieppiù contrari al favore per la costruzione e l'esercizio di impianti ritenuti d'interesse pubblico prevalente e d'interesse per la sanità e la sicurezza pubblica. A ciò si aggiungerebbe l'omessa istruttoria e il difetto di motivazione dei divieti, che non avrebbero valutato in concreto i due progetti della ricorrente, nemmeno considerando che la loro tecnologia "agro-voltaica" non si pone astrattamente in contrasto con la previsione di "aree agricole di pregio".

Queste critiche sono palesemente fondate.

12.2b. Giova offrire un sintetico quadro della normativa statale e regionale vigente in tema di promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e per la realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli ubicati a terra.

In attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili è stato emanato il D.Lgs. 3.3.2011, n. 28, che all'art. 4, comma 2° *bis*, ha previsto che *"nelle aree idonee identificate ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 8 novembre 2011, n. 199, comprese le aree di cui al comma 8 dello stesso articolo 20, i regimi di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di impianti fotovoltaici di nuova costruzione e delle opere connesse [...] sono disciplinati come segue: a) per impianti di potenza fino a 1 MW: si applica la dichiarazione di inizio lavori asseverata per tutte le opere da realizzare su aree nella disponibilità del proponente; b) per impianti di potenza superiore a 1 MW e fino a 10 MW: si applica la procedura abilitativa semplificata; c) per impianti di potenza superiore a 10 MW: si applica la procedura di autorizzazione unica"*.

Il successivo art. 6, commi 1°, 4° e 9° *bis* prevede che *"Ferme restando le disposizioni tributarie in materia di accisa sull'energia elettrica, per l'attività di costruzione ed esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili di cui ai paragrafi 11 e 12 delle linee guida, adottate ai sensi dell'articolo 12, comma 10 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 si applica la procedura abilitativa semplificata di cui ai commi seguenti. [...]"*

4. Il Comune, ove entro il termine indicato al comma 2 sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite al medesimo comma, notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento e, in caso di falsa attestazione del professionista abilitato, informa l'autorità giudiziaria e il consiglio dell'ordine di appartenenza; è comunque salva la facoltà di ripresentare la dichiarazione, con le modifiche o le integrazioni necessarie per renderla conforme alla normativa urbanistica ed edilizia. Se il Comune non procede ai sensi del periodo precedente, decorso il termine di trenta giorni dalla data di ricezione della dichiarazione di cui comma 2, l'attività di costruzione deve ritenersi assentita. [...]

9-bis. Le medesime disposizioni di cui al comma 1 si applicano ai progetti di nuovi impianti fotovoltaici e alle relative opere connesse da realizzare nelle aree classificate idonee ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, ivi comprese le aree di cui al comma 8 dello stesso articolo 20, di potenza fino a 10 MW, nonché agli impianti agro-voltaici di cui all'articolo 65, comma 1 - quater, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, che distino non più di 3 chilometri da aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale”.

I commi 1° e 1° quater dell'art. 65, del D.L. n. 1/2012, contenente disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, prevedono che “1. Agli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole non è consentito l'accesso agli incentivi statali ((previsti esclusivamente dal)) decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28. [...] 1-quater. Il comma 1 non si applica agli impianti agrovoltaici che adottino soluzioni integrative innovative con montaggio dei moduli elevati da terra, anche prevedendo la rotazione dei moduli stessi, comunque in modo da non compromettere la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale, anche consentendo l'applicazione di strumenti di agricoltura digitale e di precisione”.

In attuazione della successiva direttiva europea n. 2018/2001/UE, anch'essa sulla “promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili”, oltre che espressione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera ‘s’, Cost.) e della competenza legislativa concorrente in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” (art. 117, terzo comma, Cost.), è stato poi emanato il D.Lgs.199/2021, che contiene la “Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili”. Si tratta di una normativa finalizzata ad “accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili” e a raggiungere gli “obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030”, “conformemente al Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima” (art. 1, commi 1°, 2° e 3°).

L'art. 20 del citato D.Lgs. n. 199/2021 prevede (nella parte di stretto interesse per il contenzioso in esame) che: “1. Con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica di concerto con il Ministro della cultura, e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili, tenuto conto delle aree idonee ai sensi del comma 8. In via prioritaria, con i decreti di cui al presente comma si provvede a: a) dettare i criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC, stabilendo le modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili; b) indicare le modalità per individuare superfici, aree industriali dismesse e altre aree compromesse, aree abbandonate e marginali idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili. [...]”

4. Conformemente ai principi e criteri stabiliti dai decreti di cui al comma 1, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti, le Regioni individuano con legge le aree idonee, anche con il supporto della piattaforma di cui all'articolo 21. Il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri esercita funzioni di impulso anche ai fini dell'esercizio del potere di cui al terzo periodo. Nel caso di mancata adozione della legge di cui al primo periodo, ovvero di mancata ottemperanza ai principi, ai criteri e agli obiettivi stabiliti dai decreti

di cui al comma 1, si applica l'articolo 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234. Le Province autonome provvedono al processo programmatico di individuazione delle aree idonee ai sensi dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione.

5. In sede di individuazione delle superfici e delle aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili sono rispettati i principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e tenendo conto della sostenibilità dei costi correlati al raggiungimento di tale obiettivo.

6. Nelle more dell'individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione.

7. Le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee.

8. 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.

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. [...]”.

La Regione Veneto ha disciplinato la realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli ubicati a terra promulgando la L.R. 19.7.2022, n. 17, che come detto in precedenza anzitutto afferma (art. 1, comma 1°) che spetta alla Regione del Veneto, in conformità al D.Lgs. n. 387/2003 e al D.M. 10.9.2010, individuare aree con indicatori di presuntiva non idoneità nonché, in applicazione del D.Lgs. n. 199/2021, aree con indicatori di idoneità alla realizzazione di impianti fotovoltaici. La Regione procede a tale individuazione “*attraverso un contemperamento degli interessi coinvolti dalla realizzazione degli impianti di cui all’articolo 2, in funzione del conseguimento degli obbiettivi di produzione di energia da fonti rinnovabili, come definiti nel Piano nazionale integrato per l’energia ed il clima (PNIEC) e nella normativa pianificatoria vincolante dell’Unione europea e statale in materia di energia, con i valori di tutela dell’ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico, delle tradizioni agroalimentari locali e della biodiversità, e in coerenza con l’obiettivo del consumo di suolo zero entro il 2050 e della lotta ai cambiamenti climatici e con gli obiettivi della pianificazione territoriale ed energetica regionale*” (art. 1, comma 2°).

L’art. 2 della citata fonte regionale definisce l’impianto agro-voltaico come un “*impianto per la produzione di energia elettrica che, secondo le diverse soluzioni tecnologiche rese disponibili, adotta soluzioni con moduli elevati da terra su terreni mantenuti in coltivazione, qualificati come superficie agricola utilizzata (SAU) secondo la definizione ISTAT, in modo da non compromettere la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale; l’attività agricola deve essere oggetto di un piano colturale formalizzato, nel rispetto di quanto previsto dalla relazione agronomica approvata nell’ambito del rilascio della autorizzazione*”.

Secondo l’art. 3 della citata legge regionale “*costituiscono indicatore di presuntiva non idoneità alla realizzazione di impianti fotovoltaici di cui all’articolo 2 le aree particolarmente vulnerabili alle trasformazioni territoriali e del paesaggio, già individuate o individuabili in base alle seguenti materie di tutela:*

-omissis-

C. Agricoltura:

-omissis-

4) aree agricole di pregio, come definite dall’art.2, comma 1, lettera b) ed individuate ai sensi dell’articolo 5, tenendo in considerazione la presenza di infrastrutture di connessione già presenti e gli indirizzi e le direttive per le aree del sistema rurale del PTRC, e avuto riguardo alla “*Metodologia per la valutazione delle capacità d’uso dei suoli del Veneto*” elaborata dall’Agenzia regionale per la prevenzione e la protezione ambientale”.

Da ultimo ex art. 4, commi 1° e 2°, *“le istanze di insediamento di impianti fotovoltaici di cui all’articolo 2, tenuto conto degli indicatori di cui all’articolo 3, sono valutate dagli enti competenti avuto riguardo alla loro tipologia, alle soluzioni progettuali proposte, ai limiti di potenza, alle scelte di localizzazione, anche in funzione del conseguimento degli obiettivi di produzione di energia da fonti rinnovabili come definiti nel PNIEC e nella normativa pianificatoria vincolante dell’Unione europea e statale in materia di energia.*

Costituiscono altresì parametri per l’insediamento degli impianti fotovoltaici nelle zone classificate agricole dagli strumenti urbanistici comunali:

a) per gli impianti di potenza uguale o superiore ad 1 MW: 1) la realizzabilità solo in forma di impianto agro-voltaico di cui all’articolo 2, comma 1, lettera a), numero 2;”.

12.2c. Ora, come accennato nel § 12.1b. di questa pronuncia, i provvedimenti di divieto qui contestati hanno inibito le due iniziative per la semplice circostanza che sono venute a ricadere, peraltro a seguito della perimetrazione delle aree agricole di pregio sopravvenuta alla formazione del titolo autorizzativo, in uno di questi ambiti del territorio comunale, omettendo completamente di esaminare nel dettaglio le singole iniziative, la tipologia di tecnologia da esse prevista, e soprattutto la compatibilità in concreto rispetto all’area agricola di pregio pur tardivamente individuata dalla Città Metropolitana di Venezia (anche rispetto alla tempistica prevista dal comb.disp. degli artt. 5 e 8 della L.R. n. 17/2022). La difesa del Comune conferma questa impostazione astratta ed aprioristica di fondo, nel momento stesso in cui teorizza che ai sensi della legislazione regionale sulle aree agricole di pregio, riconosciute in base al procedimento previsto dall’art. 5 della L.R.V. 17/2022 di competenza della Città Metropolitana di Venezia, non sarebbe possibile costruire impianti agro -voltaici.

La tesi non è persuasiva e l’imposizione del divieto generale ed assoluto che il Comune ha frapposto alla ricorrente si pone frontalmente in contrasto e con la legislazione statale e con quella regionale vigenti, frustrando gli stessi obiettivi vincolanti di de-carbonizzazione fissati in sede euro-unitaria (vista la stessa portata dei due impianti).

E infatti il Collegio ha già rilevato che l’area che ospita le iniziative della ricorrente rientra tra quelle che il Legislatore statale considera idonee ad ospitare impianti a fonti rinnovabili (ai sensi dell’art. 20, comma 8°, lett. c-*quater*, del D.Lgs. n. 199/2021). E in relazione ad aree idonee *ex lege* l’Amministrazione non può frapporre ostacoli generali ed astratti non previsti dal Legislatore statale. Il principio, fissato nei confronti dell’Amministrazione regionale e a maggior ragione valevole per quelle locali, si trova espresso (tra l’altro) in una recente pronuncia del Consiglio di Stato per cui sussiste *“l’impossibilità per la Regione, nel caso di specie, di frapporre validamente alla realizzazione di impianti fotovoltaici sul suo territorio ostacoli non previsti dal legislatore statale e di intervenire direttamente in materia, anteriormente alla fissazione, con decreto ministeriale, dei “principi e criteri omogenei” per l’individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all’installazione degli impianti stessi, comprese le “modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale [...]”* (C.d.S. n. 466/2025).

Anche la Corte costituzionale ha da tempo chiarito la rilevanza della legislazione statale in materia, che funge da normativa di principio vincolante per le Amministrazioni locali, palesando la centralità delle previsioni contenute nel comma 8° del citato D.Lgs. n. 199/2021 e così del catalogo delle aree idonee tra cui quelle della lett. c-*quater*. È stato infatti chiarito che *“l’art. 20, comma 8, del D.Lgs. n. 199 del 2021 si colloca nel nuovo sistema - introdotto dallo stesso D.Lgs. n. 199 del 2021 – di individuazione delle aree in cui è consentita l’installazione degli impianti a fonti rinnovabili. Con esso, il legislatore statale ha inteso superare il sistema dettato dall’art. 12, comma 10, del D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità) e dal conseguente decreto*

del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), contenenti i principi e i criteri di individuazione delle aree non idonee.

Le Regioni, pertanto, sono ora chiamate a individuare le aree "idonee" all'installazione degli impianti, sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali, previsti dal comma 1 del citato art. 20, tuttora non adottati. Inoltre, l'individuazione delle aree idonee dovrà avvenire non più in sede amministrativa, come prevedeva la disciplina precedente in relazione a quelle non idonee, bensì "con legge" regionale, secondo quanto precisato dal comma 4 (primo periodo) dello stesso art. 20.

Nel descritto contesto normativo, il comma 8 dell'art. 20 funge da disposizione transitoria, prevedendo che "[n]elle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1", sono considerate idonee le aree elencate dalle lettere a) e seguenti dello stesso comma 8, tra le quali figurano, alla lettera c)-quater, "le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del medesimo decreto" (cfr. Corte Cost., 7 giugno 2024 n. 103, § n. 2.1.4., che richiama le precedenti sentenze 3 aprile 2023 n. 58 e 23 febbraio 2023 n. 27).

Più recentemente è stata anche ribadita la centralità degli obiettivi stabiliti dal "Green Deal" europeo, in attuazione della direttiva 2018/2001/UE, che *"mediante la diffusione di fonti energetiche rinnovabili, persegue, infatti, finalità di tutela dell'ambiente e di lotta al cambiamento climatico"* (Corte Cost. sent. n. 28/2025).

La sentenza del C.d.S. n. 6160/2025 ha pure precisato che, nel rispetto del principio di competenza, e in ossequio alla doppia prospettiva della leale collaborazione fra i differenti livelli di governo e di evitare le antinomie fra le diverse discipline, il legittimo esercizio dei poteri di governo del territorio *"potrà avvenire soltanto nel rispetto e nella cornice dei principi e delle norme della disciplina vigente in materia, contenuta nel d.lgs. n. 199/2021 e, in particolare, nell'art. 20, e, dunque, in linea generale, facendo in modo che le decisioni di regolazione regionale siano « motivate dall' » e « tengano conto dell' » esigenza di governo del territorio regionale, non abbiano un effetto espulsivo e costituiscano una disciplina cedevole una volta che siano stati determinati ai sensi dell'art. 20, comma 1, i principi e i criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee, qualora quanto stabilito in sede di pianificazione possa porsi, ipoteticamente, in contrasto con essi"*.

I divieti imposti dal Comune di Fossalta di Portogruaro violano dunque l'art. 20, commi 1°, 6° e 8° del D.Lgs. n. 199/2021, nella misura in cui affermano un regime differenziale per le aree agricole di pregio e generalmente escludente per gli impianti fotovoltaici, per di più relativamente a quelli aventi tecnologia agro-voltaica la quale, secondo l'art. 2 della L.R. n. 17/2022, minimizza il consumo di suolo e garantisce la continuità dell'attività agricola con quella di produzione di energia elettrica, costituendo pure un parametro per l'insediamento degli impianti nelle zone classificate come agricole (vd. l'art. 4). Viene così generalmente impedita la collocazione nelle aree dichiarate idonee dal legislatore a mente del citato art. 20, comma 8°, lett. c)-quater.

Anche sotto questo aspetto i provvedimenti meritano di essere annullati.

Si aggiunge la fondatezza delle censure di violazione della L.R. n. 17/2022 e di difetto di motivazione e di istruttoria.

Difatti, sotto il primo aspetto, la stessa legge regionale appena citata non pone preclusioni assolute all'installazione di impianti f.e.r. in aree agricole di pregio. Tant'è che il Tribunale ha già chiarito che "[...]

la legge regionale n. 17 del 2022 non vieta in senso assoluto l'installazione di impianti fotovoltaici sulle aree agricole di "pregio", ma che tale condizione costituisce solo un indicatore di presuntiva non idoneità, che nel caso concreto può essere superato alla luce di valutazioni che, nel caso di specie, possono ritenersi essere state svolte nel procedimento di VIA" (T.A.R. Veneto, n. 553/2025). E questo anche in ragione del coordinamento con la normativa statale e considerando che "la lett. c-quater) è stata, invero, aggiunta dal D.L. n. 50 del 2022 con l'obiettivo di ampliare (e non già di ridurre) il catalogo delle aree idonee all'insediamento di impianti FER, al fine di meglio fronteggiare la situazione di crisi energetica in cui versava l'Italia. L'interpretazione letterale e teleologica depongono, quindi, nel senso per cui l'installazione degli impianti fotovoltaici (anche con moduli a terra) in aree considerate idonee ex lege deve considerarsi sempre consentita, senza che possano rilevare limitazioni o restrizioni imposte da normative regionali, previgenti o successive all'entrata in vigore della disciplina nazionale. [...] portando, quindi, alle estreme conseguenze la tesi sostenuta dal Comune di Rovigo si introdurrebbe nell'ordinamento un sostanziale divieto di installazione degli impianti in aperto contrasto con l'evidenziato favor legislativo in materia di incentivazione alla produzione di energia da fonti rinnovabili" (T.A.R. Veneto, n. 2997/2024).

Invece sotto la connessa angolatura del dovere di motivazione all'esito di una compiuta istruttoria, si richiede comunque una motivazione rafforzata delle ragioni che eventualmente ostino alla previsione di tali impianti in aree idonee ex lege, motivazione che nel caso in esame risulta del tutto assente, non emergendo nemmeno alcuna valutazione in ordine alla tipologia agro-voltaica prescelta dalla ricorrente. Tutto ciò in spregio al principio già fissato da questo Tribunale secondo cui "l'area agricola di pregio è un'area rispetto alla quale vi è solo una presunzione di non idoneità alla realizzazione di impianti fotovoltaici discendente dalla legge regionale, che non basta a radicare l'interesse ad agire delle ricorrenti trattandosi di una presunzione relativa, insuscettibile di tradursi in una preclusione assoluta alla realizzazione di impianti FER. Ciò è dimostrato dal tenore dell'art. 4, comma 1°, della L.R. n. 17/2022 [...] è dunque solo in sede autorizzatoria che potranno essere verificati e valutati gli effetti dell'individuazione dell'area delle società ricorrenti come "agricola di pregio" in relazione alle peculiarità del progetto presentato dal proponente, non sussistendo, in base alla mera presunzione di non idoneità, un'astratta preclusione e/o limitazione alla realizzazione degli impianti fotovoltaici. [...] "l'individuazione con legge regionale delle aree non idonee non esclude che le amministrazioni, nell'ambito degli specifici procedimenti amministrativi di valutazione delle istanze di autorizzazione alla realizzazione di impianti FER, siano necessariamente tenute ad apprezzare in concreto l'impatto dei progetti proposti sulle esigenze di tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e dei beni culturali, anche laddove l'area interessata rientri tra quelle classificate come non idonee [...] giova evidenziare che la localizzazione di un impianto FER in un'area non idonea non osta a che gli operatori economici proponenti possano in ogni caso dimostrare, nell'ambito dei singoli procedimenti autorizzatori, che il progetto da realizzare sia compatibile con il complessivo assetto dei valori in gioco, ovverosia, da un lato, con la tutela dei beni sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 e, dall'altro, con il raggiungimento degli obiettivi di potenza complessiva da raggiungere al 2030 in base a quanto previsto dalla Tabella A dell'articolo 2 del d.m. del 21 giugno 2024. [...] la localizzazione dell'impianto all'interno di un sito ritenuto non idoneo non costituisce mai ragione di per sé sufficiente a precludere in radice la realizzazione del progetto proposto dall'operatore economico istante (T.A.R. Veneto, n. 1093/2025, che richiama T.A.R. Lazio, nn. 9271, 9165 e 9161 del 2025, pronunciatesi sulla legittimità del D.M. 21.6.2024 attuativo dell'art. 20, commi 1° e 4°, del D.Lgs. n. 199/2021).

I divieti sono dunque illegittimi pure sotto gli aspetti qui in considerazione e anche perciò vanno annullati.

13. La fondatezza del 1°, 2°, 3° e 4° motivo aggiunto, comportando il venir meno con effetto retroattivo dei divieti impugnati e in pari tempo l'accertamento dell'avvenuta formazione, ai sensi dell'art. 6,

comma 4°, ultimo periodo del D.Lgs. 28/2011, dei titoli abilitativi alla realizzazione ed esercizio degli impianti della ricorrente, rende superfluo l'esame del quinto motivo, che teorizza una presunta illegittimità dei presupposti provvedimenti di individuazione e perimetrazione delle aree agricole di pregio, essendo l'annullamento dei detti provvedimenti a questo punto pienamente soddisfacente dell'interesse accertativo e caducatorio della ricorrente. Il quinto mezzo può dunque essere assorbito.

14. In conclusione, mentre il ricorso introduttivo va dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse ad agire, i motivi aggiunti devono essere accolti, per quanto di ragione, nei sensi di cui in motivazione, e per l'effetto vanno annullati i provvedimenti di divieto in epigrafe meglio indicati, e in pari tempo accertato che l'attività di costruzione ed esercizio degli impianti "Fossalta 1" e "Fossalta 2" deve ritenersi assentita ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 6, comma 4°, del D.Lgs. n. 28/2011.

15. Le spese, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza del Comune di Fossalta di Portogruaro nei confronti della ricorrente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sui ricorsi, integrati da motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, così provvede:

-riunisce i giudizi in epigrafe;

-dichiara i ricorsi introduttivi dei detti giudizi improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse ad agire;

-accoglie entrambi i ricorsi per motivi aggiunti, nei sensi e limiti di cui in motivazione, e, per l'effetto, annulla i provvedimenti di divieto di realizzare gli interventi qui impugnati ed accerta che l'attività di costruzione ed esercizio degli impianti "Fossalta 1" e "Fossalta 2" è assentita ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 6, comma 4°, del D.Lgs. n. 28/2011;

-condanna il Comune di Fossalta di Portogruaro a rifondere alla società Solar MM s.r.l. le spese di lite di entrambi i giudizi riuniti, che liquida nella misura complessiva di € 6.000,00, oltre ad accessori di legge qualora dovuti.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 2 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Ida Raiola, Presidente

Massimo Zampicini, Referendario

Francesco Avino, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Francesco Avino

IL PRESIDENTE

Ida Raiola

IL SEGRETARIO