biblus.acca.it

Pubblicato il 29/10/2026

N. 04861/2026 REG.PROV.COLL.

N. 03205/2025 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3205 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da **** **** S.r.l., rappresentata e difesa dagli avvocati Marco Sella, Luca Torlaschi, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Milano, Piazza Velasca, 4;

contro

Ministero della Cultura, Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per Le Province di Cremona Lodi e Mantova, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege in Milano, via Freguglia, 1; Comune di Senna Lodigiana, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Franco Ferrari, con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, via Larga 23;

nei confronti

Provincia di Lodi, Arpa Lombardia, Ats Milano, non costituiti in giudizio; Regione Lombardia, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

del provvedimento prot. n. Cl. 34.43.04 Fasc. 2025/LO_52 Sub. 25-5000 del 13/05/2025, prot. 05257, nonché del provvedimento Prot. n. Cl. 34.43.04 Fasc. 2025/LO_52 Sub. 25-5000 del 23/05/2025 prot. 5814, con i quali il Ministero della Cultura - Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Provincie di Cremona, Mantova e Lodi in riferimento alla Conferenza di Servizi ai sensi dell'art. 14 e segg. della legge 241/1990 e ss.mm.ii. indetta dal Comune di Senna Lodigiana ha emesso parere negativo in ordine a "Istanza di approvazione di progetto di recupero area di cava con impianto di produzione energetica da fonte solare fotovoltaica ai sensi della L.R. Lombardia n. 20/2021 con contestuale domanda di autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 146 del D.lgs. n. 42/2004" presentata da **** **** Srl, nonché di ogni altro atto e provvedimento presupposto, consequenziale e/o altrimenti connesso anche allo stato non conosciuto, ivi compresa, occorrendo, e solo se lesiva dei diritti e degli interessi della Società ricorrente, la DGR Lombardia n. 10918/2009, Allegato 2 Disciplina di Tutela e Prescrizioni d'Uso -Prescrizioni di carattere generale - Infrastrutture di rete ed impianti tecnologici - sesto punto - nella parte in cui dispone che "la realizzazione di impianti fotovoltaici a carattere estensivo non è ammessa";

atti impugnati con il ricorso principale, nonché della Determina n. 37 del 05/08/2025 del Responsabile Servizio Ambiente Ecologia del Comune di Senna Lodigiana, nonché di ogni altro atto e provvedimento presupposto, consequenziale e/o altrimenti connesso anche allo stato non conosciuto, ivi compresi: il provvedimento Prot. n. Cl. 34.43.04 Fasc. 2025/LO_52 Sub. 25-5000 del 13/05/2025, prot. 05257 (doc. B); nonché del provvedimento Prot. n. Cl. 34.43.04 Fasc. 2025/LO_52 Sub. 25-5000 del 23/05/2025 prot. 5814 (doc. C) conosciuti solo negli estremi in data 27/5/2024 e trasmessi in data 12/6/2025, il Verbale della Conferenza dei Servizi del 27/05/2025 prot. 3859/2025 del 16/06/2025

(doc. D); i provvedimenti di preavviso di diniego ex art. 10 bis della Legge 241/90 prot. 4077 del 24/06/2025 e prot. 4143/25 del 26/6/2025 (doc. E e F); nonché, occorrendo, e solo se lesiva dei diritti e degli interessi della Società ricorrente, la DGR Lombardia n. 10918/2009, Allegato 2 Disciplina di Tutela e Prescrizioni d'Uso – Prescrizioni di carattere generale – Infrastrutture di rete ed impianti tecnologici – sesto punto – nella parte in cui dispone che "la realizzazione di impianti fotovoltaici a carattere estensivo non è ammessa" (doc. G);
atti impugnati con i motivi aggiunti presentati il 31\10\2025.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti, e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Cultura e del Comune di Senna Lodigiana;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 giugno 2026 il dott. Mauro Gatti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società ricorrente, proprietaria di una cava sita in un ambito agrario e golenale della valle del fiume Po nel Comune di Senna Lodigiana, in passato adibita ad attività estrattiva e ora cessata, con istanza del 11.12.2024, ha chiesto di essere autorizzata a realizzare un "progetto di recupero area di cava con impianto di produzione di energia elettrica da fonte solare fotovoltaica ai sensi della L.R. Lombardia n. 20/2021 con contestuale domanda di autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 146 del D.Lgs. n. 42/2004".
Con il provvedimento impugnato con il ricorso principale, la Soprintendenza ha espresso parere negativo alla realizzazione del predetto intervento poiché, con

d.G.R. n. 10918 1 del 23.11.2009, l'area interessata è stata dichiarata di notevole interesse pubblico quale bene paesaggistico, ai sensi delle lettere c) e d) del comma 1 dell'art. 136 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'ambito agrario e golenale della valle del fiume Po), e in base a quanto disposto nell'All. 2, "la realizzazione di impianti fotovoltaici a carattere estensivo non è ammessa".

Con il provvedimento impugnato con i motivi aggiunti, il Comune di Senna Lodigiana ha respinto l'istanza della ricorrente, richiamando in primis il predetto parere della Soprintendenza, e ritenendo lo stesso "circostanza è da sola sufficiente a precluderne l'accoglimento". Inoltre, la realizzazione dell'impianto di produzione energetica da fonte solare fotovoltaica, oltreché incompatibile con le finalità di tutela del vincolo paesaggistico, per tipologia ed estensione, è stato ritenuto contrastante con i caratteri specifici del paesaggio, per avere sullo stesso un effetto negativo significativo, in quanto l'opera ne altera i caratteri peculiari compositivi, percettivi e simbolici del contesto, alterandone inevitabilmente l'impatto visivo, le visuali panoramiche e l'armonia tipica di un'area agricola e golenale, posta a ridosso del Fiume Po.

La difesa erariale e il Comune resistente si sono costituiti in giudizio, insistendo per il rigetto del ricorso, in rito e nel merito.

Nelle more del giudizio, la ricorrente ha presentato un'istanza di PAS ex art. 8, d.lgs. 190/2024, per la realizzazione, presso l'area di cava in esame, di un ulteriore progetto di impianto fotovoltaico.

All'udienza pubblica del 19.6.2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

I) In via preliminare, il Collegio deve pronunciarsi sull'eccezione di improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, che va tuttavia respinta.

Secondo quanto evidenziato dalla stessa difesa comunale, a fronte della presentazione, da parte della ricorrente, di un "progetto sostanzialmente sovrapponibile a quello di recupero oggetto del presente ricorso", il relativo procedimento risulta attualmente in itinere e non ancora definito con un provvedimento, ciò che smentisce l'ulteriore affermazione secondo cui "ove il ricorso dovesse essere accolto, la pronuncia risulterebbe inutiliter data".

Non essendovi allo stato alcun provvedimento ulteriore a quelli oggetto del presente giudizio, questi ultimi mantengono la loro efficacia lesiva nei confronti della ricorrente, che conserva pertanto un interesse al loro annullamento.

In ogni caso, la ricorrente ha manifestato l'interesse allo scrutinio del ricorso ai fini risarcitori, ciò che, ex art. 34 c. 3 cpa, impone al Collegio di esaminarlo nel merito.

II.1) Con il primo motivo, la ricorrente sostiene che i provvedimenti impugnati hanno violato l'art. 20, c. 8, lett. c) del D.Lgs. 199/2021, secondo cui, le cave e le miniere cessate e non recuperate sono considerate aree idonee, ai fini dell'installazione degli impianti fotovoltaici, oltreché l'art. 3 del D.Lgs. 190/2024, per il quale, "in sede di ponderazione degli interessi, nei singoli casi e salvo (…) prove evidenti che tali progetti abbiano effetti negativi significativi (…) sul paesaggio, gli interventi di cui all'articolo 1, comma 1, sono considerati di interesse pubblico prevalente ai sensi dell'articolo 16-septies della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018)", e con il secondo, la violazione della normativa in materia di valutazione paesaggistica, per irrazionalità ed illogicità manifeste, carenza istruttoria e difetto assoluto di motivazione, da parte della Soprintendenza e del Comune che ha recepito il relativo parere.

II.2) Entrambi i motivi, che possono essere trattati congiuntamente, sono fondati.

Come detto, i provvedimenti impugnati sono incentrati su un vincolo paesaggistico risalente all'anno 2009, che non poteva pertanto di per sé fondare i

dinieghi oggetto del presente giudizio, alla luce del mutato quadro normativo, che come correttamente dedotto dalla ricorrente, all'art. 20, c. 8, lett. c) del D.Lgs. 199/2021, ha incluso le cave e le miniere cessate e non recuperate tra le aree considerate idonee ex lege, ai fini dell'installazione degli impianti fotovoltaici.

II.2.1) Incidentalmente, il Collegio dà atto che l'art. 20 c, 8 lett. c) cit. invocato dalla ricorrente, è stato abrogato dall'art. 15 c. 1, del D.Lgs. 25.11.2024, n. 190, come modificato dall'art. 2 c. 1, lett. q) del D.L. 21.11.2025, n. 175, convertito con modificazioni, dalla L. 15.1.2026, n. 4, a decorrere dal 30.12.2024.

L'art. 15 c. 2 del D.Lgs. n. 190/24 cit., ha tuttavia previsto che "le disposizioni di cui all'allegato D continuano ad applicarsi alle procedure in corso".

Nella lettera p) del predetto Allegato D, viene tra gli altri menzionato anche l'art. 20 del D.Lgs. 8.11.2021, n. 199.

Conseguentemente, il procedimento per cui è causa, in quanto avviato con l'istanza n. 4326 protocollata in data 11.12.2024, è pertanto disciplinato dal D.Lgs. 8.11.2021, n. 199, senza peraltro che le resistenti ne abbiano sostenuto la mancata applicazione al caso di specie in conseguenza della sua abrogazione, ciò che costituisce pertanto un fatto non contestato.

II.2.2) Secondo la difesa comunale, il richiamo operato dalla controparte al D.Lgs. 199/2021 e alle ulteriori disposizioni settoriali, non sarebbe in realtà pertinente per altro motivo, e pertanto, poiché la ricorrente non avrebbe presentato una mera istanza di impianto FER, quanto invece, un piano di recupero di una cava, al fine di verificarne la compatibilità ambientale e paesaggistica rispetto all'area oggetto di intervento.

Ritiene il Collegio che tali considerazioni siano palesemente infondate, in ragione del chiaro tenore letterale dell'istanza n. 4326/24 cit., presentata proprio per realizzare un impianto di produzione di energia elettrica da fonte solare

fotovoltaica, la cui assentibilità è ovviamente regolata in primo luogo dalla normativa settoriale.

Inoltre, poiché nel caso di specie il progetto deve essere realizzato all'interno di in una cava, trova applicazione anche la L.R. Lombardia n. 20/2021, in materia di "Disciplina della coltivazione sostenibile di sostanze minerali di cava e per la promozione del risparmio di materia prima e dell'utilizzo di materiali riciclati", e poiché l'area è interessata da vincolo paesaggistico, anche il D.Lgs. 42/2004.

Quando nell'ambito di un procedimento confluiscono interessi diversi, come avvenuto nel caso di specie, lo stesso è disciplinato dalle varie normative poste a tutela degli stessi, che vanno coordinate in sede di adozione del provvedimento finale, non vedendosi come la mera applicabilità ad una fattispecie della normativa in materia di cave o di tutela del paesaggio, potrebbe sic et simpliciter escludere quella in materia di impianti per la produzione di energie rinnovabili, come invece erroneamente sostenuto dalla difesa comunale.

Al contrario, oggetto del presente giudizio è invece proprio l'applicazione congiunta delle varie normative, a tutela di interessi diversi, e pertanto il loro coordinamento, che secondo la prospettazione della ricorrente, l'Amministrazione avrebbe illegittimamente operato.

II.2.3) A tal fine, va rilevato che, in linea generale, il favor legislativo per le fonti energetiche rinnovabili, richiede di concentrare l'impedimento assoluto all'installazione di impianti fotovoltaici in zone sottoposte a vincolo paesistico, unicamente nelle "aree non idonee", mentre, negli altri casi, la compatibilità dell'impianto fotovoltaico con il suddetto vincolo deve essere esaminata tenendo conto del fatto che queste tecnologie sono ormai considerate elementi normali del paesaggio (T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 29/03/2021, n. 296, T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 18.7.2025 n. 1314).

In particolare, il vincolo opposto dalle Amministrazioni resistenti, è stato emanato ai sensi delle lettere c) e d) del comma 1 dell'art. 136 del D.Lgs. n. 42/04, laddove solo relativamente ai beni di cui all'articolo 136, comma 1, lett. a) e b), l'apprezzamento di compatibilità paesaggistica è destinato ad essere sempre particolarmente intenso (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, n. 9155/2025).

II.3) Ulteriormente, le Amministrazioni non hanno minimamente valutato in concreto le caratteristiche dell'impianto proposto dalla ricorrente, che ha presentato un progetto di recupero ambientale dell'area di cava interessata, attualmente abbandonata e in disuso da anni, prevedendo un intervento di tutela paesaggistica, finalizzato al ripristino della fertilità del terreno e della continuità del territorio tutelato, mediante la realizzazione di schemi mitigativi naturali, con prato, vegetazione arbustiva e piantumazioni.

Quanto all'impatto visivo, il progetto documenta che l'interno della cava, dove si troveranno i pannelli, sarà nascosto dalla fitta vegetazione di bordo e posto su di un livello di quota di terreno più bassa rispetto al contesto, e che pertanto, dall'esterno saranno visibili unicamente gli interventi di mitigazione e di recupero naturalistico.

II.4) La stessa giurisprudenza citata dalla difesa comunale, secondo cui "in tema di autorizzazioni paesaggistiche, l'onere motivazionale può ragionevolmente calibrarsi in ragione del contesto nel quale l'opera si colloca, potendo ritenersi sufficiente, in contesti sottoposti a particolare tutela, anche una motivazione sintetica, purché il raffronto della stessa con la documentazione fotografica del contesto restituisca una lettura univoca delle ragioni del contrasto dell'opera con i valori storico-paesaggistici tutelati" (TAR Lazio, Roma, Sez. III, n. 9155/2025), pare al Collegio confermare l'illegittimità dei provvedimenti impugnati, avendo la ricorrente allegato rappresentazioni del progetto (cd "rendering") da cui risulta la carenza di

impatto visivo dall'ambiente circostanze, sulla cui attendibilità le Amministrazioni procedenti non si sono pronunciate.

Al contrario, queste ultime si sono limitate a richiamare il contenuto del predetto vincolo, che preclude la realizzazione di impianti "di tipo estensivo", i quali non configurano tuttavia una speciale categoria, mancando infatti un riferimento normativo che descriva gli stessi, e che ne disciplini il relativo regime in termini derogatori rispetto a quello ordinario.

Secondo quanto affermato da T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II Quater, 26.5.2025 n 10040, in una fattispecie in cui il vincolo era peraltro stato apposto successivamente all'entrata in vigore del D.Lgs. 199/21 cit., "ciò che va valutato a tali fini è il potenziale impatto visivo dell'infrastruttura e dunque la sua incidenza sull'aspetto estetico-panoramico dei luoghi, sicché ad assumere rilevanza sono le concrete dimensioni (eventualmente anche in altezza) della stessa e la sua effettiva localizzazione", che nel caso di specie non è stato invece reso in esame.

II.5) Come documentato dalla tavola dei coni ottici percettiva delle visuali allegata alla relazione di progetto, la sua realizzazione non produrrà alterazioni dello skyline e della percezione del paesaggio nel suo complesso, essendo le modificazioni di carattere prettamente locale all'interno dell'area, e non rilevabili da quelle limitrofe.

In sostanza, mentre la ricorrente ha documentato di aver presentato un progetto che, oltre a non avere alcun impatto visivo sulle aree tutelate dal vincolo, sarebbe inoltre destinato a migliore la qualità ambientale delle stesse, attualmente in stato di abbandono, le Amministrazioni resistenti non hanno minimamente valutato tali aspetti, da cui il vizio di difetto di istruttoria e di motivazione, laddove la stessa Commissione Paesaggistica del Comune, dopo aver richiesto alcune prescrizioni finalizzate a migliore le mitigazioni e compensazioni ambientali, in data 14.4.2025, ha espresso un parere favorevole in merito al progetto, ciò che, ulteriormente, conferma la contraddittorietà dell'azione amministrativa.

In conclusione, il ricorso principale e quello proposto con i motivi aggiunti vanno pertanto accolti, in esito a cui, la Soprintendenza dovrà rivalutare l'istanza della ricorrente nei termini sopra evidenziati, e pertanto, alla luce della normativa sopravvenuta, che qualifica le cave dismesse come aree idonee ex lege, e dei caratteri concreti dell'impianto in rapporto al contesto circostante.

Quanto alle spese, sussistono tuttavia giusti motivi per compensare le stesse tra parti, in considerazione delle peculiarità della fattispecie.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, come in epigrafe proposto, lo accoglie, e per l'effetto annulla i provvedimenti in epigrafe impugnati, nei termini di cui in motivazione.

Spese compensate, salvo il rimborso del contributo unificato in favore della ricorrente, per metà a carico del Ministero, e per metà a carico del Comune.

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

Così deciso in Milano nelle camere di consiglio dei giorni 19 giugno 2026, e 25 settembre 2026, con l'intervento dei magistrati:

Richard Goso, Presidente

Fabrizio Fornataro, Consigliere

Mauro Gatti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Mauro Gatti

IL PRESIDENTE
Richard Goso