Pubblicato il 02/09/2026

N. 14547 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 01853/2026 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 il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1853 del 2026, proposto da

Sun Legacy 5 S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Clarizia, Mario Pagliarulo, Giovanni Sicari, con domicilio fisico eletto presso lo studio Angelo Clarizia in Roma, via Principessa Clotilde n. 2;

contro

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Ministero della Cultura, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore* rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale Dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante *pro tempore,* rappresentata e difesa dall'avvocato Elisa Caprio, con domicilio digitale come in atti;

per l'annullamento

- del Decreto Direttoriale n. 764 del 12.12.2025, adottato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Direzione Generale delle Valutazioni Ambientali, di concerto, con il Ministero della Cultura, Soprintendenza Speciale per il PNRR;
- del parere n. 632 del 20.3.2025, nonché del parere integrativo n. 843 del 16.10.2025 resi dalla Commissione Tecnica PNRR-PNIEC;
- del parere del Ministero della Cultura – Soprintendenza Speciale per il PNRR prot. n. 29297-P del 29.10.2025;
- del parere reso dalla Regione Lazio con Determinazione n. G03207 del 14.3.2025, unitamente alla "Istruttoria tecnico-amministrativa" allegata alla medesima;
- di qualsiasi ulteriore atto presupposto, connesso e/o conseguenziale, ivi inclusi, per quanto occorrer possa, le osservazioni acquisite al prot. MASE-2023-0200741 del 7.12.2023 ed il parere prot. n. 1379052 del 29.11.2023 della Regione Lazio, le note prot. n. 17326/2023, prot. n. 3133/25 e prot. n. 10799/25 della Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio per la Provincia di Viterbo e l'Etruria meridionale, la nota della Soprintendenza Speciale per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prot. n. 7543/2024.

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Regione Lazio e Ministero della Cultura;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 luglio 2026 la dott.ssa Giovanna Vigliotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO e DIRITTO

1. La società ricorrente, società di scopo operante nel settore delle energie rinnovabili, ha presentato in data 1.8.2023 istanza di valutazione di impatto ambientale, ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. n. 152 del 2006, per la realizzazione di un impianto agrivoltaico di potenza nominale pari a 87,3868 MWp, costituito da 123.080 moduli fotovoltaici bifacciali della potenza unitaria di 710 Wp, da realizzare in località "Pian D'Organo" nel Comune di Tarquinia (VT), con relative opere di connessione alla rete di trasmissione nazionale nei Comuni di Tarquinia (VT) e Civitavecchia (RM) (codice procedura ID 10282). Il progetto rientra tra quelli elencati nell'Allegato II alla Parte Seconda del d.lgs. n. 152 del 2006 (lettera 2, impianti fotovoltaici di potenza superiore a 10 MW) e tra quelli ricompresi nel Piano Nazionale Integrato Energia e Clima di cui all'Allegato I-bis alla Parte Seconda del medesimo decreto (punto 1.2.1).

2. L'area di intervento, complessivamente pari a circa 127 ettari, di cui circa 80 ricadenti all'interno della recinzione perimetrale, è situata nel territorio del Comune di Tarquinia ed è in larga parte compresa nella Zona di Protezione Speciale IT6030005 "Comprensorio Tolfetano-Cerite-Manziate", di estensione pari a 67.573 ettari, sicché l'impianto interessa una porzione pari a circa lo 0,1% della ZPS. I terreni interessati risultano allo stato coltivati a seminativo intensivo e sono connotati dalla presenza, nel contesto circostante, di infrastrutture autostradali (A12-E80), ferroviarie, elettrodotti, insediamenti industriali e altri impianti fotovoltaici.

3. Il progetto prevede l'installazione dei moduli su strutture di sostegno costituite da plinti zavorrati e gabbioni in rete metallica riempiti con pietrame, semplicemente appoggiati al suolo, senza scavi, fondazioni in calcestruzzo o impermeabilizzazione del terreno, con indice di copertura del 30% e moduli elevati da terra. Il progetto contempla, inoltre, un articolato sistema di misure di miglioramento ecologico: creazione di prato polifita permanente, riconversione di 35 ettari di seminativo a vegetazione naturale, realizzazione di fasce verdi e siepi perimetrali con funzione di

corridoio ecologico, installazione di cassette nido per l'avifauna, realizzazione di un carnaio per il rifornimento trofico dei rapaci, nonché interventi di restauro passivo. Tali misure sono illustrate nello Studio di Impatto Ambientale, nello Studio di Incidenza Ambientale (in particolare nella sua fase terza) e nella Relazione Agronomica allegati all'istanza.

4. Il procedimento di VIA, di competenza statale ai sensi del d.lgs. n. 152 del 2006, è stato dichiarato procedibile con nota prot. MASE/169805 del 23.10.2023, con pubblicazione della documentazione di progetto. La Regione Lazio ha comunicato il proprio interesse a partecipare all'istruttoria in qualità di amministrazione contributiva ai sensi dell'art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006.

5. Il Ministero della Cultura – Soprintendenza Speciale per il PNRR, con nota prot. n. 7543 del 2024 del 5 marzo 2024, ha manifestato la necessità di acquisire documentazione integrativa. Tale richiesta non è stata trasmessa alla proponente per oltre un anno: il MASE ne ha dato comunicazione alla società soltanto con nota prot. 77224 del 23.4.2025, adducendo un disguido interno all'Amministrazione, in costanza del termine perentorio fissato da questo Tribunale con la sentenza n. 625 del 2025, che aveva accertato l'inerzia dell'Amministrazione e sollecitato la definizione espressa del procedimento.

6. Nel frattempo erano intervenuti gli atti istruttori sfavorevoli: la Regione Lazio, con Determinazione n. G03207 del 14.3.2025, ha espresso parere negativo di Valutazione di Incidenza Ambientale, fondato sul rischio di perdita di habitat per le specie di interesse conservazionistico della ZPS IT6030005 e sul richiamo alla deliberazione della Giunta regionale n. 171 del 12.5.2023, recante "Indirizzi e criteri transitori per lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili"; la Commissione Tecnica PNRR-PNIEC, con parere n. 632 del 20.3.2025, si è espressa non favorevolmente in ordine alla compatibilità ambientale del progetto.

7. A seguito della comunicazione tardiva della richiesta di integrazioni del Ministero della Cultura, la società ha depositato in data 8.5.2025 (nota prot. MASE/86712) la documentazione integrativa richiesta – ivi compresi fotoinserimenti, simulazioni fotografiche aggiuntive, analisi di intervisibilità, verifiche di conformità al PTPR e approfondimenti agro-paesaggistici – e ha presentato in data 16.5.2025 (nota prot. MASE/92855) articolate controdeduzioni al parere negativo della Commissione. Il MASE, con nota prot. 97184 del 21.5.2025, ha disposto la pubblicazione della nuova documentazione e l'avvio di una nuova consultazione del pubblico, trasmettendo le controdeduzioni alla Commissione per un nuovo esame.

8. La Commissione Tecnica PNRR-PNIEC, con parere integrativo n. 843 del 16.10.2025, ha confermato il precedente giudizio negativo, dando atto di aver tenuto conto delle controdeduzioni ma respingendole senza sviluppare specifiche confutazioni tecniche, qualificando l'impianto argomentativo della proponente come "semplicistico".

9. Il Ministero della Cultura – Soprintendenza Speciale per il PNRR, con parere prot. n. 29297-P del 29.10.2025, ha espresso parere negativo, rilevando, tra l'altro, "impatti negativi e irreversibili" derivanti dalle "ingenti dimensioni delle aree coinvolte", la "compromissione delle relazioni storiche e visuali", l'aggravamento degli impatti cumulativi" e la formazione di una "lastra" di pannelli fotovoltaici senza soluzione di continuità su circa 200 ettari unitamente ad altro impianto fotovoltaico "in corso di valutazione".

10. Con Decreto Direttoriale n. 764 del 12.12.2025, adottato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica di concerto con il Ministero della Cultura, è stato espresso giudizio negativo di compatibilità ambientale sul progetto, sulla base dei richiamati pareri della Commissione Tecnica PNRR-PNIEC, del Ministero della Cultura e della Regione Lazio.

11. Avverso il predetto decreto e gli atti presupposti la società ha proposto il ricorso in epigrafe, affidato a plurimi motivi, deducendo: violazione dei principi generali di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost.; violazione del principio di proporzionalità; violazione e falsa applicazione degli artt. 22 e 25 del d.lgs. n. 152 del 2006; violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 10 della legge n. 241 del 1990; violazione e falsa applicazione delle direttive 2009/147/CE e 92/43/CEE; eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, errore nei presupposti, travisamento dei fatti, contraddittorietà e sviamento.

12. Con i motivi di gravame la ricorrente ha, in particolare, censurato: (i) l'illegittima assimilazione dell'impianto agrivoltaico a un tradizionale impianto fotovoltaico a terra, senza alcuna considerazione delle peculiarità tecnologiche e delle misure di miglioramento ecologico progettate; (ii) la valutazione degli impatti cumulativi fondata anche su progetti "in corso di valutazione" e non soltanto "esistenti e/o approvati"; (iii) la motivazione apodittica e priva di confutazione tecnico-scientifica delle controdeduzioni; (iv) la mancata considerazione della fase terza dello Studio di Incidenza; (v) l'utilizzo, quale presupposto del parere regionale, della D.G.R. n. 171 del 2023, annullata da questo Tribunale con sentenza n. 6969 del 2025 e dal Consiglio di Stato con sentenza n. 6434 del 2025; (vi) le plurime irregolarità procedimentali, segnatamente la tardiva trasmissione della richiesta di integrazioni del Ministero della Cultura.

13. Si sono costituiti il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, il Ministero della Cultura e la Regione Lazio, contestando la fondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto. Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha evidenziato la convergenza di tutte le amministrazioni sul giudizio negativo e la rimessione in termini della proponente, a fronte dell'erronea mancata trasmissione della richiesta di integrazioni del Ministero della Cultura. La Regione Lazio ha eccepito la natura endoprocedimentale del proprio parere, privo di autonoma efficacia

lesiva, e ha sostenuto che l'esito negativo sarebbe derivato in via dirimente dal giudizio di Valutazione di Incidenza, richiamando la D.G.R. n. 171 del 2023 quale mero "parametro di contesto".

14. All'udienza pubblica dell'8 luglio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

15. Il ricorso è fondato, nei sensi e nei limiti di seguito precisati.

16. Con il primo gruppo di censure la ricorrente lamenta che le amministrazioni intimate abbiano valutato il progetto come un ordinario impianto fotovoltaico a terra, senza tenere conto delle sue peculiarità tecnologiche (plinti zavorrati semplicemente appoggiati al suolo, assenza di scavi e di impermeabilizzazione, moduli elevati da terra, piena reversibilità dell'intervento) e delle comprovate ricadute positive sulla biodiversità e sul suolo, liquidando le controdeduzioni e gli studi prodotti con formule apodittiche, prive di confutazione tecnico-scientifica.

17. La censura è fondata e assume portata assorbente rispetto alle residue doglianze.

18. La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha costantemente affermato che gli impianti agrivoltaici, che combinano la produzione di energia elettrica con la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale mediante soluzioni tecnologiche che preservano la permeabilità del suolo e consentono il normale svolgimento delle pratiche colturali, non possono essere automaticamente assimilati agli impianti fotovoltaici tradizionali sotto il profilo del regime giuridico applicabile, imponendosi alle amministrazioni competenti di valutare la compatibilità ambientale e paesaggistica tenendo conto delle loro specifiche caratteristiche tecnologiche e impiantistiche, finalizzate ad evitare o ridurre significativamente il consumo di suolo (Cons. Stato, Sez. IV, nn. 8258, 8260, 8261, 8262 e 8263 del 2023). Tale distinzione ontologica non comporta che gli impianti agrivoltaici siano sempre e comunque consentiti in deroga al regime vincolistico posto a presidio dei valori paesaggistici e ambientali, ma impone che il giudizio di compatibilità sia espresso tenendo conto delle concrete ed effettive caratteristiche di tali impianti di ultima generazione, nel quadro

di una disciplina univocamente orientata alla ricerca di scelte amministrative capaci di rendere compatibili interessi pubblici comprimari (Cons. Stato, Sez. IV, n. 8260 del 2023).

19. Ne consegue che il diniego di autorizzazione o di compatibilità ambientale relativo a un impianto agrivoltaico deve essere sorretto da motivazione rafforzata e specifica, che dia conto del bilanciamento tra l'interesse paesaggistico-ambientale e il principio di derivazione euro-unitaria di massima diffusione delle fonti rinnovabili, considerando le caratteristiche innovative e distintive dell'impianto rispetto ai fotovoltaici classici a terra (Cons. Stato, Sez. IV, n. 1208 del 2026; Cons. Stato, Sez. IV, n. 8090 del 2023).

20. Nel caso di specie, dagli atti impugnati emergono valutazioni formulate in termini del tutto assimilabili a quelli propri degli impianti fotovoltaici tradizionali: si richiama il "consumo di suolo" e la sua presunta "inutilizzabilità", l'estensione" del progetto e l'abnorme dimensione" dell'opera, senza un adeguato e specifico confronto con le caratteristiche costruttive dell'intervento – plinti zavorrati, assenza di fondazioni e di impermeabilizzazione, permeabilità del suolo – e senza che risulti compiutamente esplicitata la valutazione delle misure di miglioramento ecologico e di potenziamento della biodiversità dettagliatamente illustrate nello Studio di Impatto Ambientale, nello Studio di Incidenza e nella Relazione Agronomica. Analogamente, il parere del Ministero della Cultura n. 29297-P del 29.10.2025 fonda il giudizio negativo sull'asserita "irreversibilità" dell'impatto e sulla "lesione paesaggistica di enorme portata", senza confrontarsi adeguatamente con le caratteristiche costruttive addotte dalla proponente a sostegno della piena reversibilità dell'intervento al termine del ciclo di vita, e senza dare conto in modo puntuale delle integrazioni documentali prodotte in data 8.5.2025 (fotoinserimenti, studio di intervisibilità, filmati da quota guidatore lungo l'autostrada A12-E80, verifica di conformità al PTPR).

21. Le controdeduzioni della proponente – corredate da elaborati tecnici e dati analitici – sono state, infatti, respinte dalla Commissione con formule meramente apodittiche ("semplicistico", "non sufficienti"), senza che negli atti impugnati sia individuabile una specifica e adeguata confutazione tecnico-scientifica degli elementi puntualmente dedotti dalla proponente, né una compiuta indicazione dei dati o delle analisi alternative posti a fondamento del dissenso. Una simile motivazione, che omette di confrontarsi con le obiezioni specificamente sollevate dal proponente, non soddisfa i requisiti minimi di trasparenza e intelligibilità richiesti dall'art. 3 della legge n. 241 del 1990.

22. Il Collegio non è chiamato a stabilire se le misure progettuali prospettate siano in concreto idonee ad assicurare la compatibilità ambientale dell'intervento – valutazione riservata alle Amministrazioni competenti, che in materia di giudizio di impatto ambientale esercitano un'amplissima discrezionalità tecnica e amministrativa (Cons. Stato, n. 4048 del 2025; Cons. Stato, n. 6344 del 2024) – ma unicamente a verificare se il giudizio tecnico negativo dia conto, in modo intellegibile e coerente, dell'esame delle specifiche caratteristiche dell'impianto e delle misure proposte dalla società. Il sindacato giurisdizionale che rilevi la manifesta incompletezza dell'attività procedimentale e la palese incoerenza della motivazione non invade, pertanto, l'ambito riservato alla discrezionalità tecnico-amministrativa, ma si limita a censurare vizi di legittimità (Cons. Stato, Sez. IV, n. 8090 del 2023).

23. Risultano, pertanto, fondate le censure con cui la ricorrente ha dedotto l'insufficiente considerazione, sul piano istruttorio e motivazionale, delle specifiche caratteristiche agrivoltaiche dell'intervento e il conseguente difetto di istruttoria e di motivazione degli atti impugnati, anche con riferimento alla valutazione della componente biodiversità e della componente paesaggio, dovendosi escludere che un impianto agrivoltaico possa essere valutato alla stregua dei criteri propri del

fotovoltaico tradizionale senza la necessaria motivazione rafforzata (Cons. Stato, Sez. IV, n. 8261 del 2023).

24. Le ulteriori doglianze – concernenti la valutazione degli impatti cumulativi, l'utilizzo della D.G.R. n. 171 del 2023, annullata in sede giurisdizionale, quale presupposto del parere regionale, la mancata considerazione della fase terza dello Studio di Incidenza e le irregolarità procedimentali – restano assorbite dall'accoglimento del motivo di cui al punto 2, che è di per sé sufficiente a sorreggere l'annullamento degli atti impugnati. Le predette questioni, non esaminate dal Collegio, restano pertanto impregiudicate.

25. Per quanto sopra, il ricorso va accolto nei sensi di cui in motivazione, con annullamento degli atti impugnati per il vizio di difetto di istruttoria e di motivazione derivante dall'insufficiente considerazione, sul piano istruttorio e motivazionale, delle specifiche caratteristiche agrivoltaiche dell'intervento, e con obbligo delle Amministrazioni intimate di provvedere nuovamente sull'istanza di VIA della società ricorrente, per quanto di rispettiva competenza, previa adeguata istruttoria, che tenga conto delle specifiche caratteristiche tecnologiche e impiantistiche dell'intervento agrivoltaico e delle misure di mitigazione e miglioramento ecologico proposte.

26. L'annullamento per difetto di motivazione e di istruttoria non elimina né riduce il potere dell'Amministrazione di provvedere in ordine allo stesso oggetto dell'atto annullato: la pronuncia di annullamento per vizi di carattere motivazionale o istruttorio ha, infatti, effetto vincolante meramente strumentale, imponendo all'Amministrazione soltanto di eliminare il vizio dall'atto, senza vincolarla nei contenuti e nell'esito del rinnovato esercizio del potere.

27. In sede di riedizione, l'Amministrazione è tenuta a rinnovare la fase istruttoria e motivazionale incisa dalla presente pronuncia, potendo conservare i segmenti procedimentali non toccati dall'annullamento e adottare una nuova determinazione anche di contenuto negativo, purché adeguatamente motivata con specifico

riferimento alle caratteristiche agrivoltaiche dell'intervento e alle misure di mitigazione proposte.

28. Tenuto conto della peculiarità della controversia e del perimetro dell'annullamento, le spese del giudizio possono essere interamente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati e ordina alle Amministrazioni intimate, per quanto di rispettiva competenza, di provvedere nuovamente sull'istanza di VIA della società ricorrente, previa adeguata istruttoria, che tenga conto delle specificità agrivoltaiche dell'intervento e delle misure di mitigazione e miglioramento ecologico proposte.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Giovanna Vigliotti, Primo Referendario, Estensore

Benedetta Bazuro, Referendario

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Giovanna Vigliotti **Elena Stanizzi**

IL SEGRETARIO