

Pubblicato il 27/10/2025

N. 00950/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00004/2025 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 staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4 del 2025, proposto da Gross Center s.r.l. Società Agricola e Agrisolaire s.r.l., in persona del rispettivo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentate e difese già dagli avvocati Lorella Fumarola e Luigi Vernile, e ora dagli avvocati Enzo Adamo, Ulisse Corea ed Esper Tedeschi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Bergamo, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Silvia Mangili e Giorgia Giavazzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Parco dei Colli di Bergamo, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Gemma Giuseppina Simolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

della deliberazione del Consiglio comunale di Bergamo n. 24 dell'11 aprile 2024, recante “*Approvazione del nuovo Piano di Governo del Territorio (PGT) del Comune di Bergamo, in adeguamento ai commi 3 e 4 dell'art. 5 della l.r. 31/2014 e s.m.i.*”, pubblicata sul B.U.R.L. - Serie Avvisi e Concorsi n. 45 del 6 novembre 2024, e di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o comunque connesso, ivi compresi, ove occorre possa:

- la deliberazione del Consiglio comunale di Bergamo n. 59 del 16 ottobre 2023, di adozione del nuovo P.G.T.;
- il parere reso dal Parco dei Colli di Bergamo, con decreto n. 13 del 29 febbraio 2024, nell'ambito del procedimento di adozione del nuovo P.G.T.;
- l'art. 17, lett. t, delle N.T.A. del P.T.C. del Parco dei Colli di Bergamo, che vieta di installare “*campi fotovoltaici*” in tutto il territorio del Parco;
- il provvedimento del Comune di Bergamo – Direzione urbanistica, edilizia privata, SUEAP, opere di riqualificazione – Servizio edilizia privata, dell'11 novembre 2024 (prot. n. 424814), recante “*Ordine di non eseguire le opere di installazione di 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 - ai sensi dell'art. 6 comma 9-bis del decreto legislativo 03 marzo 2011, n. 28 di cui alla*

procedura abilitativa semplificata per l'installazione di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili presentata il 12/04/2024 prot. n. 123339 FER15/2024 - via Grumello'.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Bergamo e del Parco dei Colli di Bergamo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 settembre 2025 il dott. Alessandro Fede e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- La Gross Center s.r.l. Società Agricola (“Gross Center”) è proprietaria di alcuni terreni siti in Bergamo, in prossimità della circonvallazione Leuceriano - SS671, i quali si trovavano all'esterno del perimetro del Parco dei Colli di Bergamo e, secondo il previgente piano di governo del territorio (P.G.T.), ricadevano tra le “*Aree destinate all'agricoltura*” ed erano conseguentemente disciplinate, tra l'altro, dall'art. 11.3 delle norme di attuazione (N.d.A.) del piano delle regole (P.d.R.), ai sensi del quale «*Le aree classificate come “superficie agricola o naturale” e individuate nell’elaborato cartografico denominato ‘PR12 Carta del consumo di suolo’ non sono edificabili*».

2.- Con l.r. 15/2022, che ha modificato la l.r. 16/2007, i confini del Parco dei Colli di Bergamo sono stati ampliati, comprendendo al loro interno anche le aree di parte ricorrente.

3.- In conseguenza di tale ampliamento del Parco, il Comune di Bergamo, con deliberazione consiliare n. 59 del 16.10.2023, ha adottato la variante al P.G.T., che ha qualificato le aree di proprietà di Gross Center come “*Spazi aperti del Parco dei Colli*”.

L'art. 63, comma 1, delle N.d.A. del P.d.R. del P.G.T. adottato prevedeva che, nelle “*Aree del Parco dei Colli*” (tra le quali dunque anche le aree delle ricorrenti), non sono ammessi i “*campi fotovoltaici a terra*”.

4.- In data 21.12.2023 Gross Center ha presentato le proprie osservazioni al P.G.T. adottato, con le quali ha chiesto, tra l'altro, che venisse consentito, su tutte le aree di sua proprietà o su parte di esse, e «*particolarmente nella sezione a nord, più prossima alla “Circonvallazione Leuceriano” SS671*», “*il posizionamento di impianti fotovoltaici, con moduli a terra, in conformità al D.Lgs. 199/2021*”, e in ogni caso che venisse eliminato “*il generico divieto espresso dall'art. 63 delle N.T.A. del P.d.R. della Variante adottata, lasciando all'Ente competente la valutazione delle eventuali richieste di intervento*”.

La medesima richiesta è stata formulata nelle osservazioni presentate, in data 22.12.2023, nel procedimento per l'adozione della variante al piano territoriale di coordinamento (P.T.C.) del Parco dei Colli di Bergamo, avviato con delibera del consiglio di gestione del Parco n. 51 del 22.6.2023.

5.- In data 11.4.2024 il Comune di Bergamo, con la deliberazione consiliare n. 24, ha approvato la variante al P.G.T., senza accogliere l'osservazione di Gross Center; anzi, all'art. 63 delle N.d.A. del P.d.R., il Comune ha specificato che, nelle “*Aree del Parco dei Colli*”, non sono ammessi non solo “*i campi fotovoltaici a terra*”, come prevedeva il P.G.T.

adottato, ma nemmeno “*i campi agrivoltaici*”: il Comune ha così seguito il parere del Parco dei Colli, reso con decreto n. 13 del 29.2.2024, che aveva chiesto di inserire tale precisazione.

6.- Lo stesso giorno, 11.4.2024, Gross Center ha presentato al Comune di Bergamo, attraverso la piattaforma regionale, la dichiarazione inerente alla procedura abilitativa semplificata (P.A.S.) prevista dall’art. 6 d.lgs. 28/2011, per la realizzazione, nella parte delle aree di sua proprietà più prossima al centro edificato e nello specifico alla già citata circonvallazione Leuceriano - SS671 (avente superficie di circa 18.000 mq), di quello che, nella relazione paesaggistica, viene definito come «*un impianto agro-voltaico avanzato di cui all’art. 65 c.1-quater del D.L. n. 1 del 24/01/2012, avente potenza nominale di picco pari a 4.000,70 kWp, denominato “GROSS CENTER 4MW”*». Trattasi di un impianto costituito da 302 vele da 24 moduli ognuna e da 1 vela da 26 moduli, infisse nel terreno, con altezza variabile da 1,33 m a 2,55 m.

Nella dichiarazione Gross Center ha evidenziato la necessità di acquisire atti di assenso di amministrazioni diverse da quella comunale, tra cui il parere della Soprintendenza per il rilascio dell’autorizzazione paesaggistica.

7.- In data 29.5.2024 è stato pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia (B.U.R.L.), Serie Avvisi e Concorsi n. 22, l’avviso che Gross Center aveva trasmesso al Comune di Bergamo la dichiarazione di cui all’art. 6, comma 7-*bis*, d.lgs. 28/2011, ai fini della P.A.S. per la realizzazione dell’impianto in questione.

8.- Il 13.8.2024 è stata presentata, attraverso la piattaforma regionale, la richiesta di volturare la P.A.S. dalla Gross Center alla Agrisolaire s.r.l., nuova società costituita allo scopo di partecipare, quale

mandataria in associazione temporanea di imprese con Gross Center, al bando PNRR nel frattempo indetto dal Gestore Servizi Energetici (G.S.E.), con apertura il 4.6.2024 e chiusura il 2.9.2024.

9.- Il 2.9.2024 Agrisolaire ha presentato domanda di partecipazione al predetto bando, che prevede il finanziamento in conto capitale del 40% del valore dell'impianto e il pagamento di € 0,095 per ogni kilowatt di energia prodotto per 20 anni.

10.- Il 6.11.2024 è stato pubblicato nel B.U.R.L. n. 45 l'avviso di approvazione della variante al P.G.T., che così è divenuta efficace, ai sensi dell'art. 13, comma 11, l.r. 12/2005.

11.- Dopo soli cinque giorni, l'11.11.2024, il Comune ha emesso l'ordine di non eseguire le opere di realizzazione dell'impianto in questione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, d.lgs. 28/2011, evidenziando che l'intervento non è conforme allo strumento urbanistico, in quanto l'art. 63 delle N.d.A. al P.d.R. del P.G.T., approvato l'11.4.2024 e con avviso di approvazione pubblicato il 6.11.2024, vieta la realizzazione di campi agrivoltaici nelle aree del Parco dei Colli; nel provvedimento si evidenzia anche che, sebbene tale previsione non fosse ancora in vigore alla data di avvio della P.A.S. di cui all'art. 6 d.lgs. 28/2011, già all'epoca vigevano le misure di salvaguardia disciplinate dall'art. 13, comma 12, l.r. 12/2005.

12.- Successivamente alla ricezione dell'ordine di cui sopra, le ricorrenti hanno avuto conferma dell'ammissione del progetto agli incentivi previsti dal citato bando G.S.E., nella misura di € 1.600.000,00 (posizione n. 231), ma con la precisazione che, *“Ai sensi dell'art. 15, comma 1, del DM Agrivoltaico, è prevista la revoca totale o parziale degli incentivi, come indicato nella sezione A del presente capitolo, nei seguenti*

casi: (...) assenza, annullamento o revoca del titolo autorizzativo/abilitativo per la costruzione ed esercizio dell'impianto”.

13.- Con ricorso notificato il 20.12.2024 e depositato il 3.1.2025, le ricorrenti hanno impugnato la deliberazione consiliare di approvazione della variante al P.G.T. e ogni altro atto presupposto, conseguente e/o comunque connesso, ivi compresi, ove occorre possa:

- la deliberazione consiliare di adozione della variante;
- il parere reso dal Parco dei Colli di Bergamo, con decreto n. 13 del 29.2.2024, nell’ambito del procedimento di variante al P.G.T.;
- l’art. 17, lett. t, delle N.T.A. del P.T.C. del Parco dei Colli di Bergamo, che vieta di installare “*campi fotovoltaici*” in tutto il territorio del Parco;
- l’ordine di non eseguire le opere dell’11.11.2024.

14.- Il 20.12.2024, stesso giorno della notifica del ricorso, la Comunità del Parco dei Colli di Bergamo ha adottato la variante al P.T.C. in conseguenza dell’ampliamento dei confini del Parco disposto con l.r. 15/2022: l’art. 17 delle N.d.A., alla lett. w (non più alla lett. t), ribadisce il divieto di installare campi fotovoltaici nelle aree del Parco, specificando che il divieto vale anche per “*agrivoltaici su strutture a terra*”.

15.- Il 3.1.2025 le ricorrenti hanno notificato il ricorso anche al Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, parte necessaria ai sensi dell’art. 12 *bis*, comma 4, d.l. 68/2022, convertito con modificazioni dalla l. 108/2022.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Bergamo e il Parco dei Colli di Bergamo, resistendo al ricorso.

Questo Tribunale, con ordinanza n. 65 del 30.1.2025, ha fissato l'udienza di merito ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a., “*Ritenuta la complessità e la rilevanza delle questioni giuridiche controverse*”, e “*Rilevata l'esigenza di parte ricorrente di giungere a una pronuncia di merito in tempo utile per consentirle, in caso di esito favorevole, di realizzare e mettere in esercizio l'impianto agrisolare entro giugno 2026, onde poter beneficiare degli incentivi previsti, nell'ambito del PNRR, dal decreto del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica n. 436 del 22.12.2023, ai quali è stata ammessa*”.

Il 17.4.2025 si sono costituiti i nuovi difensori delle ricorrenti in sostituzione dei difensori precedenti, che hanno rinunciato al mandato.

I nuovi difensori hanno contestualmente depositato un'istanza di anticipazione dell'udienza, che è stata respinta dal Presidente del Tribunale con decreto n. 23 del 4.6.2025.

Depositate le memorie *ex art. 73 c.p.a.* e le repliche, all'udienza pubblica del 24.9.2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

(A) Sulle eccezioni pregiudiziali.

1.- Il Comune e il Parco hanno sollevato eccezioni di inammissibilità e improcedibilità del ricorso, per esaminare le quali è opportuno svolgere le seguenti precisazioni sul P.T.C. del Parco dei Colli di Bergamo.

1.1.- I confini del Parco sono stati ampliati con l.r. 15/2022 e sono ora individuati dalla planimetria allegata a quella legge e richiamata dall'art. 1, comma 4, della stessa. La legge è entrata in vigore il 29.7.2022, giorno successivo alla sua pubblicazione nel B.U.R.L., come previsto dal suo art. 3.

1.2.- È pacifico che le aree delle ricorrenti rientrano in quell'ampliamento, mentre prima erano esterne al Parco.

1.3.- La suddetta l.r. 15/2022 ha inserito all'interno della l.r. 16/2007, recante il “*Testo unico delle leggi regionali in materia di istituzione di parchi*”, l'art. 13 *bis*, il quale al 1° comma prevede che “*Nelle aree in ampliamento del Parco regionale dei Colli di Bergamo nei comuni di Bergamo, Ranica e Valbrembo, ... la variante al piano territoriale di coordinamento è adottata dall'ente gestore del Parco entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge regionale*” che ha disposto il predetto ampliamento, cioè la citata l.r. 15/2022. Pertanto entro il 29.7.2024 l'ente gestore del Parco avrebbe dovuto adottare la variante al P.T.C., al fine di tenere conto dell'ampliamento del Parco disposto dalla legge.

1.4.- Tuttavia la variante al P.T.C. è stata adottata solo il 20.12.2024, e non risulta essere stata ancora approvata dalla Regione, sicché attualmente permane in vigore il P.T.C. nella versione approvata con D.G.R. 10.10.2022, n. XI/7067 (pubblicata nel B.U.R.L. - Serie Ordinaria n. 42 del 17.10.2022; l'adozione era avvenuta con deliberazione 12.10.2018 della Comunità del Parco). Va precisato che questa versione del P.T.C., sebbene entrata in vigore dopo la l.r. 15/2022 di ampliamento del Parco, non tiene conto di tale legge, poiché il suo iter era iniziato qualche anno prima.

L'adozione della nuova variante al P.T.C., attuativa della l.r. 15/2022 di ampliamento del Parco, è dunque successiva all'adozione del provvedimento del Comune di Bergamo che ha ordinato alle ricorrenti di non realizzare l'impianto agrivoltaico nelle loro aree (emesso l'11.11.2024), ed è avvenuta lo stesso giorno della notifica del ricorso introduttivo del presente giudizio (20.12.2024, appunto).

1.5.- Nel P.T.C. approvato nel 2022 le aree delle ricorrenti erano considerate quali aree di protezione esterna del Parco, con la conseguenza che risultavano assoggettate a vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 142, lett. f, d.lgs. 42/2004, che riguarda appunto “*i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi*”.

Il P.T.C. del 2022, all'art. 17, lett. t, delle N.d.A., prevede un divieto di realizzare impianti fotovoltaici nelle aree individuate nel piano come aree del Parco, ma tali non erano le aree delle ricorrenti (come chiarito sopra), sicché il divieto non si può riferire ad esse. L'art. 17 delle N.d.A. era dunque inapplicabile alle aree delle ricorrenti, come sostengono le stesse nell'ultima parte del sesto motivo di ricorso, e come sostiene anche il Parco nelle sue difese (v. pagg. 8-9 della memoria *ex art. 73 c.p.a.* di tale ente).

Le disposizioni del P.T.C. del 2022 applicabili alle aree delle ricorrenti sono quelle sulle aree di protezione esterna, perché tali sono considerate le aree delle ricorrenti da quel P.T.C. Per le aree di protezione esterna quel P.T.C. detta soltanto, all'art. 9 delle N.d.A., delle “*norme di indirizzo*”, per tali intendendosi, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle “*disposizioni non immediatamente operanti, rivolte ai Comuni che, per renderle efficaci, devono essere recepite nel momento in cui vengono adeguati i PGT; questi possono esercitare una discrezionalità nel loro recepimento, purché in coerenza con le finalità e gli obiettivi posti dal PTC*”.

Le suddette norme di indirizzo non prevedono un divieto di installazione di impianti fotovoltaici nelle aree di protezione esterna del Parco.

1.6.- La l.r. 15/2022 di ampliamento del Parco ha altresì inserito nella l.r. 16/2007 l'art. 206 *bis*, il quale, al 3° comma, prevede che, “*fino alla data di adozione della proposta di piano territoriale di coordinamento e comunque per non oltre due anni dalla data di entrata in vigore della legge di modifica dei confini del parco*”, quindi fino al 29.7.2024, “*Nelle aree oggetto di ampliamento dei confini del parco regionale, ... fatte salve le previsioni più restrittive previste dagli strumenti urbanistici vigenti, si applicano le norme di salvaguardia di cui al comma 5*”.

Detto comma 5, alla lett. f, vietava, nelle aree costituenti l'ampliamento del Parco, e quindi anche nelle aree delle ricorrenti, “*la costruzione di nuovi edifici ad eccezione, nelle aree destinate all'agricoltura dal documento di piano, di quelli strettamente pertinenti alla conduzione dei fondi agricoli nel rispetto delle disposizioni di cui alla parte II, titolo III, della l.r. 12/2005*”. Tale disposizione riguarda appunto gli edifici, ma non gli impianti fotovoltaici.

1.7.- Il nuovo P.T.C. adottato il 20.12.2024 classifica le aree delle ricorrenti come aree del Parco, con conseguente assoggettamento delle stesse all'art. 17 delle N.d.A., il quale, alla lett. w (non più alla lett. t), prevede il divieto di installare nelle aree del Parco “*i campi fotovoltaici, agrivoltaici su strutture a terra*”.

L'adozione della variante al P.T.C. comporta che si applichino le misure di salvaguardia previste dell'art. 18, comma 6, l.r. 86/1983, che vietano ogni intervento in contrasto con il piano adottato.

2.- Chiarito quanto sopra, si può passare all'esame delle eccezioni pregiudiziali sollevate dal Comune di Bergamo e dal Parco dei Colli di Bergamo.

Il Comune ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, in quanto le ricorrenti non hanno impugnato la variante al P.T.C. del Parco del 2022, che ha compreso le aree delle ricorrenti tra le aree di protezione esterna del Parco, con conseguente loro assoggettamento a vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 142, lett. f, d.lgs. 42/2004, e che prescrive un obbligo di recepimento da parte dei P.G.T. dei comuni, sicché, ad avviso del Comune di Bergamo, quella variante era lesiva della sfera giuridica delle ricorrenti.

Nella memoria *ex* art. 73 c.p.a., con una diversa argomentazione, il Comune sostiene che le ricorrenti avrebbero dovuto impugnare la variante al P.T.C. del 2022 perché essa prevedeva già, all'art. 17 delle N.d.A., il divieto di impianti fotovoltaici nelle aree del Parco.

2.1.- L'eccezione è infondata, perché il P.T.C. del 2022, per quanto riguarda le aree esterne al Parco (qual era l'area di proprietà di parte ricorrente fino alla l.r. 15/2022 ampliativa dei confini del Parco), impone solo, all'art. 9 delle N.d.A., delle “*norme di indirizzo*”, che come detto costituiscono delle “*disposizioni non immediatamente operanti*” (art. 4, comma 3), e che in ogni caso non prevedono un divieto di installazione di impianti fotovoltaici.

Non rileva invece l'art. 17 delle N.d.A. perché, come chiarito sopra, esso non era ancora applicabile alle aree delle ricorrenti, in quanto riguardava le aree che il P.T.C. del Parco classificava come aree del Parco, mentre le aree delle ricorrenti sono classificate da quella versione del P.T.C. (ancora vigente) quali aree esterne di protezione del Parco.

Non vi era dunque alcun onere per le ricorrenti di impugnare il P.T.C. del Parco nella versione approvata nel 2022, perché esso di per sé non

preclude la possibilità di realizzare un impianto agrivoltaico nelle loro aree, e dunque non risulta arrecare alcuna lesione immediata ai loro interessi.

3.- Il Parco ha invece eccepito l'inammissibilità della sola domanda di annullamento dell'art. 17 delle N.d.A. del P.T.C. del Parco, per omessa notifica del ricorso alla Regione Lombardia, che ha approvato il piano in questione, e che pertanto avrebbe dovuto essere evocata in giudizio *ab origine*, ai sensi dell'art. 41 c.p.a., quale pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato.

3.1.- L'eccezione risulta fondata: è principio consolidato, infatti, che l'impugnazione di un piano regolatore comunale deve essere notificata anche alla Regione che lo ha approvato (v., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 27.5.2025 n. 4593; 29.2.2016, n. 846; 23.12.2010, n. 9375; 12.5.2009, n. 2901), e analogo principio vale per l'impugnazione del piano territoriale di coordinamento del Parco, che pure necessita di approvazione regionale.

3.2.- Peraltro la domanda in questione è anche inammissibile per carenza di interesse, in quanto, come si è chiarito sopra, l'art. 17 delle N.d.A. del P.T.C. del 2022, che vieta di installare impianti fotovoltaici nelle aree che quel piano classifica come aree del Parco, non si applica alle aree delle ricorrenti, perché in quel piano queste ultime sono ancora classificate come aree esterne al Parco. L'inapplicabilità dell'art. 17 alle aree delle ricorrenti, vigente il P.T.C. del 2022, è sostenuta dalle ricorrenti stesse nell'ultima parte del sesto motivo, e su di essa concorda anche la difesa del Parco, come si è già evidenziato sopra nel paragrafo 1.5.

3.3.- È pertanto assorbita l'eccezione, pure sollevata dal Parco, di tardività della domanda in esame, eccezione basata sul fatto che il P.T.C. è entrato in vigore il 17.10.2022 con la pubblicazione nel B.U.R.L. della sua approvazione, mentre il ricorso è stato proposto solo il 20.12.2024.

4.- Il Parco e il Comune hanno inoltre eccepito l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, perché il 20.12.2024, cioè lo stesso giorno della notifica del ricorso, è stata adottata la variante al P.T.C. del Parco, con la quale le aree delle ricorrenti sono state ricomprese all'interno del Parco stesso, come prevede la l.r. 15/2022, e, all'art. 17 delle N.d.A., è stata aggiunta la precisazione che nelle aree del Parco è vietata la realizzazione di impianti non solo fotovoltaici ma anche agrivoltaici. Da ciò discenderebbe che un'eventuale sentenza di annullamento del provvedimento inibitorio impugnato non sarebbe utile per le ricorrenti, in quanto, operando le misure di salvaguardia a seguito dell'adozione della predetta variante al P.T.C., esse non potrebbero comunque ottenere l'autorizzazione paesaggistica per la realizzazione dell'intervento.

4.1.- L'eccezione è infondata.

La realizzazione dell'impianto progettato dalle ricorrenti risulta attualmente preclusa su un duplice versante, quello urbanistico, stante l'art. 63 delle N.d.A. del P.G.T. approvato, e quello paesaggistico, stante l'art. 17, lett. w, delle N.d.A. del P.T.C. solo adottato.

Con il ricorso in esame le ricorrenti mirano ad eliminare la prima preclusione.

Il fatto che, nel corso del giudizio, sia sopravvenuta la seconda preclusione, non fa venire meno l'interesse al ricorso, perché la nuova

preclusione è ancora precaria.

Infatti, secondo la giurisprudenza consolidata a partire da Cons. Stato, ad. pl., 9.3.1983 n. 1 (v. da ultimo Cons. Stato, sez. IV, 1.4.2025, n. 2729), la mancata impugnazione della delibera di adozione di un piano rende inoppugnabile la successiva e consequenziale applicazione di misure di salvaguardia, ma non preclude l'impugnazione del piano una volta intervenuta l'approvazione regionale. Pertanto la preclusione alla realizzazione dell'impianto delle ricorrenti, per l'impossibilità di ottenere la necessaria autorizzazione paesaggistica, derivante dall'adozione del nuovo P.T.C., durerà solo fino all'approvazione del P.T.C. da parte della Regione, e comunque fino al “*termine massimo non prorogabile di diciotto mesi*” dalla pubblicazione del piano adottato, come previsto dall'art. 18, comma 6, l.r. 86/1983; qualora poi quella preclusione fosse confermata in sede di approvazione regionale del piano, le ricorrenti potrebbero pur sempre impugnare la delibera di approvazione.

5.- Concludendo sulle eccezioni pregiudiziali, va accolta quella – formulata dalla difesa del Parco – di inammissibilità dell'impugnazione del parere non vincolante emesso dal medesimo ente nel procedimento di approvazione della variante al P.G.T., in quanto si tratta di mero atto endoprocedimentale, non autonomamente lesivo degli interessi delle ricorrenti.

(B) *Sui primi tre motivi di ricorso, concernenti l'impugnazione dell'art. 63 delle N.d.A. del P.d.R. del P.G.T.*

6.- Esaurita la disamina delle eccezioni pregiudiziali di rito, si può esaminare il ricorso nel merito. Esso è articolato in sei motivi: con i primi tre le ricorrenti censurano l'art. 63 delle N.d.A. del P.d.R. del

P.G.T. del Comune di Bergamo (e pure l'art. 17 delle N.d.A. del P.T.C. del Parco dei Colli di Bergamo, ma tale disposizione è inapplicabile, con conseguente inammissibilità della censura nella parte in cui si riferisce ad essa, come già detto), mentre con i restanti tre motivi censurano l'ordine comunale di non eseguire le opere, emesso ai sensi dell'art. 6, comma 4, d.lgs. 28/2011.

7.- Giova precisare che non si applica al caso di specie il d.lgs. 190/2024, poiché è entrato in vigore il 30.12.2024, dopo l'adozione dell'ordine di non eseguire i lavori impugnato con il ricorso in esame; conseguentemente si applicano *ratione temporis* le disposizioni che quel d.lgs. ha abrogato e che sono elencate nel suo allegato C, tra le quali, per quanto qui rileva, l'art. 6 d.lgs. 28/2011 appena citato sulla procedura abilitativa semplificata per gli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili.

8.- La variante al P.G.T. adottata dal Comune di Bergamo il 16.10.2023, approvata l'11.4.2024 ed entrata in vigore il 6.11.2024 con la pubblicazione nel B.U.R.L., classifica le aree delle ricorrenti come aree del Parco, conformemente alle previsioni della l.r. 15/2022. In sostanza la pianificazione urbanistica comunale ha già tenuto conto dell'ampliamento del Parco disposto con legge, mentre la pianificazione territoriale del Parco non ne ha ancora tenuto conto compiutamente, nel senso che la relativa variante al P.T.C. del Parco è stata adottata ma non ancora approvata.

La scelta del Comune di considerare, nella pianificazione urbanistica, come aree del Parco quelle che erano divenute tali in forza della l.r. 15/2022, e di assoggettarle quindi a una disciplina di tutela più stringente, pur in mancanza di adeguamento in tal senso del P.T.C. del

Parco, trova fondamento nel già citato art. 206 *bis*, 3° comma, l.r. 16/2007 (inserito dalla l.r. 15/2022). Tale disposizione infatti, nel prevedere, per le aree di ampliamento del Parco, l'applicazione delle norme di salvaguardia di cui al comma 5, “*fino alla data di adozione della proposta di piano territoriale di coordinamento e comunque per non oltre due anni dalla data di entrata in vigore della legge di modifica dei confini del parco*”, fa espressamente “*salve le previsioni più restrittive previste dagli strumenti urbanistici vigenti*”.

La citata variante al P.G.T. comunale, classificando le aree delle ricorrenti come aree del Parco, fa sì che esse siano assoggettate alla disciplina dell'art. 63 delle N.d.A. del P.d.R. del P.G.T., la quale concerne appunto le aree del Parco, e dispone – con una previsione più restrittiva rispetto alle misure di salvaguardia di cui all'art. 206 *bis*, comma 5, l.r. 16/2007, consentita dal comma 3 di tale articolo – che in esse sia vietata l'installazione di “*campi fotovoltaici a terra*” e di “*campi agrivoltaici*”.

9.- Con il primo motivo le ricorrenti lamentano l'illegittimità dell'art. 63 delle N.d.A. del P.d.R. del P.G.T. approvato dal Comune di Bergamo l'11.4.2024, laddove dispone il divieto di installazione, nelle aree del Parco, di impianti “agrivoltaici”, nonché dello stesso art. 63 e dell'art. 17 delle N.d.A. del P.T.C. del Parco, che pure prevedono il divieto di “impianti fotovoltaici”, laddove tali norme fossero da intendere come riguardanti anche gli impianti agrivoltaici.

Le ricorrenti richiamano i commi 1-*bis* e 8 dell'art. 20 d.lgs. 199/2021 e, sulla base di essi, affermano che il Comune e il Parco dei Colli non hanno il potere di dichiarare inidonea all'installazione di impianti

fotovoltaici un'area che è considerata idonea ai sensi delle predette disposizioni di legge.

Nel caso in esame l'area sarebbe idonea all'installazione di impianti fotovoltaici ai sensi dell'art. 20, comma 8, lett. c-ter, n. 1, d.lgs. 199/2021, perché: non è interessata da “*vincoli ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*”*,* bensì al più da vincolo paesaggistico di cui alla parte terza del predetto codice; è classificata agricola dal P.G.T. comunale; è racchiusa in un perimetro i cui punti distano non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale.

Inoltre l'intervento è proposto nell'ambito del PNRR, Missione 2, Componente 2, Investimento 1.1 “Sviluppo agro-voltaico” e, per tale ragione, concernerebbe un'area comunque “idonea” all'installazione, ai sensi dell'art. 20, comma 1-*bis*, ultima parte, d.lgs. 199/2021.

Pertanto, secondo le ricorrenti, il P.G.T. del Comune e il P.T.C. del Parco dei Colli non possono impedire la realizzazione di un impianto agrivoltaico nell'area in questione.

10.- Va esaminato assieme al primo motivo, per la sua stretta connessione con esso, il terzo motivo, con il quale le ricorrenti lamentano che il richiamo al rilievo paesaggistico delle aree del Parco dei Colli non poteva giustificare un generico, indeterminato e aprioristico divieto di installarvi impianti fotovoltaici e agrivoltaici, ma tale divieto doveva essere eventualmente assunto solo in ragione delle specifiche condizioni del sito di installazione, delle caratteristiche dell'impianto, delle opere connesse e delle mitigazioni e compensazioni previste.

11.- I due motivi sono fondati, nei termini di seguito precisati.

11.1.- Viene in rilievo l'art. 20 d.lgs. 199/2021, il quale prevede:

- che, con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica (ora Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica), di concerto con il Ministro della cultura e con il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali (ora Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste), previa intesa in sede di conferenza unificata di cui all'art. 8 d.lgs. 281/1997, 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 ... tenuto conto delle aree idonee ai sensi del comma 8*” (comma 1);
- che, conformemente ai principi e criteri così stabiliti, “*le Regioni individuano con legge le aree idonee*” (comma 4);
- che, “*Nelle more dell'individuazione delle aree idonee*” nel modo sopra precisato, “*sono considerate aree idonee*” quelle aventi le caratteristiche specificate al comma 8, lettere da a) a c-quater).

11.2.- Non viene invece in rilievo il comma 1-*bis* del suddetto art. 20, il quale restringe la possibilità di installare “*impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra ... in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti*”, consentendola esclusivamente in alcune delle ipotesi previste dal comma 8 (a meno che si tratti di progetti finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile *ex art.* 31 o di progetti rientranti nel PNRR, nel qual caso la restrizione non opera).

Detto comma 1-*bis*, infatti, è stato introdotto dall'art. 5 del d.l. 15.5.2024, n. 63, convertito con modificazioni dalla l. 101/2024, ma l'introduzione è avvenuta con la precisazione che la nuova disposizione “*non si applica ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto, sia stata avviata almeno una delle procedure*

amministrative, comprese quelle di valutazione ambientale, necessarie all'ottenimento dei titoli per la costruzione e l'esercizio degli impianti e delle relative opere connesse ovvero sia stato rilasciato almeno uno dei titoli medesimi”.

Siccome il d.l. 63/2024 è entrato in vigore il 16.5.2024, quando la P.A.S. era già stata avviata dalle ricorrenti, le quali avevano presentato la relativa dichiarazione al Comune l’11.4.2024, ne consegue che il comma 1-*bis* dell’art. 20 d.lgs. 199/2021 non si applica al caso di specie.

Peraltro il citato comma 1-*bis* non si applica anche per un’altra ragione: come detto, sono esclusi dal suo ambito di applicazione – e dunque per essi non vale la restrizione all’installazione di impianti fotovoltaici – i progetti attuativi delle misure di investimento del PNRR, e tale è appunto il progetto delle ricorrenti.

Essendo inapplicabile il comma 1-*bis*, non è rilevante la questione di legittimità costituzionale di tale disposizione sollevata dal TAR Lazio, Roma, con ordinanze nn. 9163-9164 e con sentenze non definitive nn. 9156-9157-9158-9162-9167, tutte del 13.5.2025, nonché con sentenza non definitiva n. 15502 dell’11.8.2025.

11.3.- I principi e criteri per l’individuazione delle aree idonee sono stati fissati con d.m. 21.6.2024, che è stato annullato, limitatamente all’art. 7, commi 2-3, dal TAR Lazio, Roma, sez. III, con sentenza 13.5.2025, n. 9155, sulla quale pende appello.

Ad ogni modo, la Regione Lombardia non ha ancora provveduto all’individuazione delle aree idonee con legge, sicché attualmente sono considerate idonee le aree rientranti nell’elenco di cui all’art. 20, comma 8, d.lgs. 199/2021. Tale disposizione transitoria, infatti, non cessa di applicarsi con l’emanazione del decreto ministeriale che fissa

i criteri per l'individuazione delle aree idonee, bensì soltanto con tale individuazione ad opera della legge regionale: il tenore letterale dell'*incipit* del comma 8 è inequivoco in tal senso, giacché fa riferimento alle “*more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1*”.

11.4.- I Comuni non possono, in sede di pianificazione territoriale, vietare in modo generale e astratto l'installazione di impianti a fonti rinnovabili in aree che per legge, ai sensi dell'art. 20 d.lgs. 199/2021, sono invece idonee all'installazione di tali impianti.

Un tale divieto generale e astratto, infatti, viene a costituire una deroga, introdotta mediante un piano urbanistico comunale, a una disposizione di legge, cosa che evidentemente non è consentita.

In questo senso si è espressa TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 4.12.2024, n. 3464, citata dalle ricorrenti, la quale ha affermato che “*Il Comune non ha invero il potere di stabilire, neppure indirettamente ..., in quali aree possano essere installati detti impianti, essendo la competenza relativa alla localizzazione degli stessi ripartita unicamente tra Stato e Regioni*”; conformemente TAR Firenze, sez. III, 25.7.2024, n. 979, nonché Cons. Stato, sez. IV, 29.7.2025, n. 6725, la quale ha affermato che “*L'art. 20, co. 8, d.lgs. 199/2021 determina ... il superamento di eventuali previsioni urbanistiche locali di azzonamento contrarie, ossia che impediscano il collocamento degli impianti FER in ambito agricolo*”.

Nel regime anteriore al d.lgs. 199/2021, in forza del quale le regioni potevano individuare aree non idonee in attuazione delle linee guida adottate con decreto 10.9.2010 del Ministero dello Sviluppo Economico, Corte cost. 23.2.2023, n. 27 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost., di una

disposizione di legge della Regione Abruzzo che demandava ai comuni il compito di individuare le aree non idonee all'installazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, poiché “*la regione non può per legge demandare a essi [comuni] un compito che le è stato assegnato dai principi statali al fine di garantire, nell'ambito dei singoli territori regionali, il delicato contemporamento dei vari interessi implicati e il rispetto dei vincoli imposti alle regioni (e analogamente alle province autonome) per il raggiungimento della quota minima di incremento dell'energia prodotta da fonti rinnovabili*”. Questa considerazione può essere trasposta anche nel regime attuale, nel senso che, siccome l’art. 20 d.lgs. 199/2021 demanda alle regioni l’individuazione di aree idonee e non idonee, i comuni non hanno alcun potere di compiere tale individuazione o di interferire con essa.

Conferma inequivocabile di quanto sopra si trae dal comma 7 dell’art. 20 cit., il quale prevede che “*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*”: se la pianificazione territoriale non può dichiarare non idonee aree che non rientrano tra quelle idonee per legge, *a fortiori* essa non può dichiarare non idonee aree che, per legge, sono idonee.

11.5.- V’è di più: i Comuni non possono, in sede di pianificazione territoriale, vietare in modo generale e astratto l’installazione di impianti a fonti rinnovabili nemmeno in aree che sono dichiarate inidonee dalla legge.

Infatti Corte cost. 28.7.2025 n. 134 (al paragrafo 7.2 della motivazione) ha chiarito che “*la inidoneità dell'area, pur se dichiarata con*

legge regionale, non si può tradurre in un divieto assoluto stabilito a priori, ma equivale a indicare un'area in cui l'installazione dell'impianto può essere egualmente autorizzata ancorché sulla base di una idonea istruttoria e di una motivazione rafforzata”, e che “la decisione definitiva in merito alla realizzazione degli impianti FER, anche se la legge regionale ha qualificato determinate aree come non idonee, va assunta, in ogni caso, all'esito del singolo procedimento di autorizzazione concernente lo specifico progetto di impianto, all'interno del quale si potrebbero comunque evidenziare ragioni a favore della sua realizzazione”; pertanto Corte cost. ha dichiarato incostituzionale una disposizione della legge della regione Calabria n. 36/2024, nella parte in cui dispone che è vietata, nei parchi nazionali e regionali calabresi, la realizzazione di impianti a biomassa di potenza superiore a una certa soglia, “anziché disporre che i suddetti parchi «costituiscono aree non idonee» alla realizzazione di questa tipologia di impianti”.

In senso conforme, nella giurisprudenza amministrativa, si è affermato che “l'individuazione con legge regionale delle aree non idonee non esclude che le amministrazioni coinvolte negli specifici procedimenti amministrativi di valutazione delle istanze di autorizzazione alla realizzazione di impianti FER debbano necessariamente 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”, e 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 traghuardare al

2030 in base a quanto previsto dalla Tabella A dell'articolo 2 del d.m. del 21 giugno 2024” (TAR Lazio, Roma, sez. III, 11.8.2025, n. 15502, paragrafi 1.9 e 1.15 delle ragioni di diritto).

Se dunque le stesse leggi regionali adottate ai sensi dell’art. 20, comma 4, d.lgs. 199/2021 possono solo dichiarare non idonee determinate aree, ma non prevedere per esse un divieto generale e astratto di realizzarvi impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, a maggior ragione nemmeno i comuni possono introdurre un simile divieto in aree inidonee.

11.6.- In definitiva, in sede di pianificazione urbanistica comunale non si possono introdurre divieti generali e astratti di realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in determinate tipologie di aree, indipendentemente dal fatto che per legge si tratti di aree idonee o inidonee.

11.7.- Ne consegue, nel caso in esame, che l’art. 63 delle N.d.A. del P.d.R. del P.G.T. del Comune di Bergamo, il quale vieta, nelle aree del territorio comunale che fanno parte del Parco dei Colli di Bergamo, la realizzazione di “*campi fotovoltaici a terra*” e di “*campi agrivoltaici*”, è illegittimo per violazione dell’art. 20 d.lgs. 199/2021.

11.8.- L’area delle ricorrenti, peraltro, rientra tra le aree idonee ai sensi del comma 8, lett. c-ter, n. 1, di tale disposizione, che riguarda, “*esclusivamente per gli impianti fotovoltaici, anche con moduli a terra, e per gli impianti di produzione di biometano*”, “*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*”, purché non siano gravate da “*vincoli ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*”.

Sono infatti incontestati sia l'assenza di vincoli di cui alla parte seconda del d.lgs. 42/2004 (l'area delle ricorrenti è soggetta solo a vincolo paesaggistico di cui alla parte terza del codice dei beni culturali, e precisamente ai sensi dell'art. 142, lett. f, perché rientrante in un parco), sia la destinazione agricola dell'area, sia la distanza di meno di 500 metri tra tutti i punti del suo perimetro e zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, distanza che peraltro è stata anche dimostrata dalle ricorrenti con il doc. 29, sul quale il Comune e il Parco dei Colli non hanno sollevato contestazioni.

11.9.- Non viene in rilievo, invece, la lett. c-quater dell'art. 20, comma 8, d.lgs. 199/2021, la quale, facendo “*salvo quanto previsto alle lettere a), b), c), c-bis) e c-ter*”, qualifica come idonee “*le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ... né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'articolo 136 del medesimo decreto legislativo*”, fascia di rispetto che, ai soli fini della disposizione *de qua*, “*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*”.

Infatti la lett. c-quater, ad avviso del Collegio, non può essere intesa (come sostengono invece la difesa del Parco e una parte della giurisprudenza amministrativa) nel senso che essa preveda requisiti ulteriori (assenza di vincoli culturali o paesaggistici e distanza da beni vincolati) che devono sussistere in tutte le ipotesi previste dalle lettere precedenti, in aggiunta agli specifici requisiti contemplati in ciascuna di esse, affinché le aree siano idonee.

La lett. c-*quater* va invece intesa come un'ipotesi distinta da quelle elencate nelle lettere precedenti, che prevede requisiti propri valevoli solo per essa, e che ha la funzione di ampliare il novero delle aree idonee, aggiungendovi una fattispecie ulteriore a quelle già contemplate nelle lettere precedenti: così la interpreta un'altra parte della giurisprudenza amministrativa, alla quale il Collegio ritiene di conformarsi (TAR Veneto, sez. IV, 18.12.2024, n. 2997; TAR Toscana, sez. II, 25.11.2024, n. 1359; TAR Puglia, Bari, sez. II, 28.6.2024, n. 802; TAR Lazio, Roma, sez. III, 13.5.2025 n. 9155, al par. 6.3.2 della motivazione; TAR Calabria, Reggio Calabria, 4.9.2025, n. 600).

11.9.1.- Questa soluzione ermeneutica è preferibile anzitutto in considerazione della collocazione sistematica della disposizione di cui alla lett. c-*quater*, la quale risulta inserita in un elenco di aree idonee *ex lege*: ciò denota che la disposizione ha la stessa natura di quelle delle altre lettere del medesimo elenco, e cioè individua una fattispecie di area idonea, distinta dalle altre. Se invece il legislatore, con quella disposizione, avesse voluto prescrivere un requisito ulteriore per l'idoneità dell'area, valevole per tutte le fattispecie elencate alle lett. da a) a c-*ter*), e cumulativo rispetto agli specifici requisiti delineati in ciascuna voce dell'elenco, avrebbe inserito la disposizione non all'interno dell'elenco medesimo, ma al di fuori di esso, o prima o dopo.

11.9.2.- Anche la *ratio legis* porta a ritenere che la lett. c-*quater* contenga un'ulteriore fattispecie di aree idonee, ampliativa dell'elenco contenuto nel comma 8. La lett. c-*quater*, infatti, è stata introdotta dal d.l. 7.5.2022, n. 50 (e segnatamente dall'art. 6, comma 1, lett. a, n.

2.3), recante “*Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina*”, convertito con modificazioni dalla l. 91/2022: l’introduzione, quindi, è avvenuta poco dopo l’invasione russa dell’Ucraina del 24.2.2022, che ha innescato un cospicuo aumento dei costi dei prodotti energetici, e l’adozione del decreto legge è stata giustificata – come si legge nel preambolo del decreto – con “*la straordinaria necessità e urgenza di adottare misure urgenti per contrastare gli effetti economici della grave crisi internazionale in atto in Ucraina anche in ordine allo svolgimento delle attività produttive*” e con “*la straordinaria necessità e urgenza di adottare misure urgenti per contenere il costo dei carburanti e dell’energia*”.

L’obiettivo dell’inserimento della lett. c-quater era pertanto, palesemente, quello di favorire la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, e quindi di ampliare il novero delle aree idonee a tale scopo, non certo quello di restringere la possibilità di costruire tali impianti assoggettandola a requisiti ulteriori prima non imposti.

Come è stato ben evidenziato, il d.l. 50/2022 ha “*esteso le aree legislativamente qualificate idonee, aggiungendo a terreni già caratterizzati dalla presenza di insediamenti produttivi di vario genere (contemplate alle lettere ‘a’, ‘b’, ‘c’, ‘c bis 1’ e ‘c ter’), anche (c quater) superfici non ancora modificate da attività antropiche. Tale intervento normativo è dunque sorretto da una ratio caratterizzata da notevole favor verso l’installazione degli impianti da fonti rinnovabili, ed è diretto all’estensione delle aree che possono contenerli. ... le ipotesi di idoneità disciplinate dalle lettere da a) a c-ter), infatti, sono tutte accomunate dal fatto di riferirsi a siti già compromessi da trasformazioni*

antropiche (siti ove sono già presenti impianti energetici; aree bonificate; cave e miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale; aree nella disponibilità dei gestori delle infrastrutture ferroviarie, dei concessionari autostradali o dei gestori aeroportuali; aree agricole prossime ad attività d'impresa; aree interne a stabilimenti e impianti industriali), rispetto ai quali la vocazione del territorio risulta segnata e l'interesse culturale e paesaggistico si rivela, giocoforza, recessivo (cfr. TAR Toscana, sez. II, 8 luglio 2024, n. 844)” (TAR Calabria, Reggio Calabria, 4.9.2025, n. 600, cit. *supra*).

11.9.3.- Infine, non v’è alcun elemento letterale nella disposizione che deponga in modo inequivoco per l’interpretazione qui avversata, e questo impone di dare prevalenza ai criteri ermeneutici sistematico e teleologico, sopra utilizzati.

Il dato testuale valorizzato dai fautori di quell’interpretazione è l’incipit della disposizione, “*fatto salvo quanto previsto alle lettere a), b), c), c-bis) e c-ter)*”, il quale però si limita a indicare che la lett. c-*quater* è una disposizione “di chiusura”, la quale prevede una fattispecie ad ampio raggio di applicazione, che viene in rilievo laddove non ricorrono – e in questo senso sono “fatti salvi” – i presupposti delle più ristrette fattispecie delle lettere che precedono.

Si può dunque concludere che gli impianti fotovoltaici possono essere realizzati, oltre che nelle aree cui si riferiscono le disposizioni richiamate nella prima parte della ripetuta lettera c-*quater*, anche in tutte le altre aree che non siano ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ovvero non siano incluse entro una determinata fascia di rispetto

dei beni culturali o di quelli paesaggistici tutelati ai sensi dell'art. 136 di tale decreto.

11.10.- L'art. 63 delle N.d.A. del P.d.R. del P.G.T. del Comune di Bergamo è quindi illegittimo per contrasto con l'art. 20 d.lgs. 199/2021, perché un piano urbanistico comunale non può vietare l'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in aree che sono considerate idonee per legge, qual è l'area delle ricorrenti ai sensi dell'art. 20 cit., comma 8, lett. c-ter, e perché comunque un tale divieto non potrebbe essere inserito nemmeno se l'area fosse inidonea *ex lege*.

11.11.- Occorre ora considerare la deduzione difensiva del Comune, secondo la quale “*le norme di speciale tutela del PGT, e in particolare l'art. 63, non hanno l'obiettivo di vietare in modo assoluto e senza specifica motivazione lo sviluppo di impianti fotovoltaici a terra e/o agri-voltaici né, tantomeno, vogliono individuare, anticipando le scelte del legislatore, le aree idonee o non idonee all'installazione di tali impianti*”, ma comportano solo che quegli impianti non siano conformi allo strumento urbanistico e che, per effetto di ciò, per poterli realizzare non si possa utilizzare la procedura autorizzativa semplificata, che presuppone quella conformità, ma si debba ricorrere all'autorizzazione unica (già disciplinata dall'art. 12 d.lgs. 387/2003 e ora dall'art. 9 d.lgs. 190/2024), la quale per legge costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico (v. pag. 14 della memoria del 23.1.2025).

11.11.1.- La tesi non può essere condivisa, perché vietare in via generale e astratta l'installazione di un impianto fotovoltaico con un piano urbanistico non è comunque consentito, e il fatto che quel divieto *contra legem* possa essere superato modificando il piano,

ancorché con un procedimento speciale, non lo rende meno illegittimo.

Peraltro la necessità di ricorrere al procedimento di autorizzazione unica per superare il divieto previsto dallo strumento urbanistico comporta un significativo aggravio procedimentale per il richiedente, in contrasto con la chiara volontà del legislatore di semplificare le procedure per l'autorizzazione degli impianti agrivoltaici di cui all'art. 65, comma 1-*quater*, d.l. 1/2012, giacché ai sensi dell'art. 6, comma 9-*bis*, d.lgs. 28/2011, applicabile *ratione temporis*, quegli impianti sono comunque assoggettati a P.A.S., alla sola condizione che “*distino non più di 3 chilometri da aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale*”.

12.- Alla luce dell'accoglimento del primo e del terzo motivo di ricorso, il secondo motivo può essere assorbito. Con esso infatti le ricorrenti, in sintesi, contestano la scelta della pianificazione urbanistica comunale di comprendere, nel divieto di installazione di impianti fotovoltaici, anche gli impianti agrivoltaici, e sostengono che tale scelta sia illegittima per le differenze esistenti tra le due tipologie di impianti, riconosciute anche dalla giurisprudenza amministrativa.

Tuttavia, una volta giunti alla conclusione che il Comune non può inserire, nello strumento urbanistico, un divieto generale e astratto di installazione di impianti fotovoltaici e agrivoltaici nelle aree del Parco del Colli, è superfluo disquisire se, nel prevedere un tale illegittimo divieto, il Comune abbia errato nel non differenziare il regime degli impianti fotovoltaici da quelli agrivoltaici.

(C) *Sui restanti tre motivi di ricorso, concernenti l'impugnazione dell'ordine di non eseguire i lavori ai sensi dell'art. 6, comma 4, d.lgs. 28/2011.*

13.- Con il quarto motivo le ricorrenti censurano l'ordine di non eseguire le opere emesso l'11.11.2024 ai sensi dell'art. 6, comma 4, d.lgs. 28/2011, ritenendolo illegittimo per vizi propri, in quanto privo di presupposti ed erroneamente motivato.

Sostengono infatti che, siccome il P.G.T. e le sue varianti acquistano efficacia con la pubblicazione nel B.U.R.L. dell'avviso della loro approvazione definitiva (art. 13, comma 11, l.r. 12/2005), e nel caso in esame tale pubblicazione è avvenuta il 6.11.2024, alla data della presentazione della domanda di P.A.S. (11.4.2024) la variante al P.G.T. non era in vigore, per cui si applicavano: a) il previgente P.G.T., che non vietava l'installazione di impianti agrivoltaici nelle aree di parte ricorrente; b) le misure di salvaguardia, giacché la variante al P.G.T. era stata già adottata (in data 16.10.2023), sicché erano vietati nelle aree di parte ricorrente i “*campi fotovoltaici a terra*”, ma non gli impianti agrivoltaici.

Ne consegue, secondo le ricorrenti, l'erroneità dell'ordine di non eseguire le opere, perché non poteva basarsi sull'art. 63 delle N.d.A. del P.d.R. del P.G.T. approvato.

13.1.- Il motivo è infondato, perché l'ordine di non eseguire le opere è stato emesso l'11.11.2024, quando la variante al P.G.T. era già pienamente efficace, essendo stata approvata l'11.4.2024 e pubblicata il 6.11.2024. Quindi correttamente il provvedimento ha fatto riferimento all'art. 63 delle N.d.A. nella versione introdotta con la variante.

Infatti va considerata la situazione di diritto esistente non al momento della presentazione della dichiarazione relativa alla P.A.S., bensì alla scadenza del termine entro il quale l'Amministrazione può

emettere l'ordine di non effettuare l'intervento: è solo allo scadere di tale termine che “*l'attività di costruzione deve ritenersi assentita*” e quindi il titolo abilitativo si perfeziona, secondo quanto dispone espressamente l'art. 6, comma 4, ultima parte, d.lgs. 28/2011: pertanto, in applicazione del principio del *tempus regit actum*, sono direttamente applicabili le sopravvenienze normative che si verificano fino alla scadenza di quel termine.

Venendo al caso in esame, la dichiarazione di P.A.S. era stata presentata l'11.4.2024 ma, siccome erano necessari atti di assenso di altre amministrazioni diverse dal Comune di Bergamo, come affermato dalla stessa Gross Center nella dichiarazione di cui sopra, il termine di trenta giorni entro il quale il Comune poteva ordinare di non eseguire l'intervento era sospeso fino all'acquisizione di quegli atti di assenso o fino alla determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi, ai sensi dell'art. 6, comma 5, d.lgs. 28/2011. Rileva dunque non la situazione normativa esistente all'11.4.2024, che vedeva la variante al P.G.T. adottata ma non ancora approvata, bensì quella esistente all'11.11.2024, quando il provvedimento è stato emesso, situazione che vedeva la variante al P.G.T. già approvata ed entrata in vigore.

14.- Con il sesto motivo, da esaminarsi prima del quinto perché assorbente, le ricorrenti sostengono l'illegittimità derivata dell'ordine di non eseguire le opere, come conseguenza dell'illegittimità dell'art. 63 delle N.d.A. del P.d.R., che ne costituisce il presupposto.

14.1.- L'illegittimità derivata sussiste, perché l'ordine di non eseguire i lavori si basa sulla non conformità dell'intervento rispetto allo strumento urbanistico, e la non conformità dipende proprio

dall'illegittimo divieto di installare impianti agrivoltaici previsto dall'art. 63 cit.

15.- Come si è già detto sopra (nel paragrafo 1.5), nell'ultima parte del sesto motivo le ricorrenti sostengono che l'art. 63 cit., e l'art. 17 delle N.d.A. del P.T.C. del Parco del 2022, sarebbero inapplicabili alle loro aree.

15.1.- Questo è effettivamente vero per l'art. 17, e ne discende l'inammissibilità dell'impugnazione di tale disposizione per carenza di interesse, come già spiegato sopra nel paragrafo 3.2. In sostanza, le argomentazioni svolte in questa parte del motivo di ricorso non sostengono l'impugnazione proposta dalle ricorrenti, ma ne denotano una parziale inammissibilità.

15.2.- L'art. 63 delle N.d.A. del P.G.T. è invece applicabile, perché l'art. 206 *bis*, comma 3, l.r. 16/2007, nelle more dell'adeguamento del P.T.C. del Parco all'ampliamento del Parco stesso disposto da quella legge, oltre a prevedere le clausole di salvaguardia di cui al comma 5, fa “*salve le previsioni più restrittive previste dagli strumenti urbanistici vigenti*”, tra cui appunto l'art. 63 cit., come si è già evidenziato sopra nel paragrafo 8. Tale disposizione va tuttavia annullata in accoglimento del primo e del terzo motivo di ricorso.

16.- Stante l'accoglimento del sesto motivo sull'illegittimità derivata dell'ordine di non eseguire le opere, può essere assorbito il quinto motivo, con il quale le ricorrenti lamentano l'illegittimità del medesimo provvedimento per omessa comunicazione di avvio del procedimento in violazione dell'art. 7 l. 241/1990, o per omesso preavviso di rigetto in violazione dell'art. 10 *bis* della medesima legge.

17.- È invece inammissibile, perché tardiva e contenuta in un atto non previamente notificato alle controparti, la dogianza formulata dalle ricorrenti a pag. 20, punto 3, della memoria *ex art.* 73 c.p.a., secondo la quale la variante al P.G.T. sarebbe illegittima anche perché avrebbe considerato le aree delle ricorrenti come facenti già parte del Parco dei Colli, senza considerare che non era stato ancora approvato il P.T.C. del Parco, necessario per recepire formalmente l'inserimento di quelle aree nel Parco, disposto dalla l.r. 15/2022.

(D) *Conclusioni e spese.*

18.- In conclusione, in parziale accoglimento del ricorso, vanno annullati l'art. 63 delle N.d.A. del P.d.R. del P.G.T. del Comune di Bergamo, e, in quanto illegittimo per invalidità derivata, l'ordine comunale di non eseguire i lavori emesso ai sensi dell'art. 6, comma 4, d.lgs. 28/2011; di conseguenza il Comune di Bergamo dovrà riaprire la procedura abilitativa semplificata e acquisire i necessari atti di assenso di competenza di altre amministrazioni, o convocare la conferenza di servizi, secondo quanto stabilito dall'art. 6, comma 5, d.lgs. 28/2011, entro il termine di venti giorni ivi previsto, decorrente dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza, o dalla sua notificazione, se anteriore.

19.- Le spese possono essere compensate per la novità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- a) dichiara inammissibili le domande di annullamento dell'art. 17, lett. t, delle norme di attuazione del piano territoriale di coordinamento del Parco dei Colli di Bergamo vigente al tempo del ricorso, nonché del parere reso dal Parco dei Colli di Bergamo con decreto n. 13 del 29.2.2024;
- b) annulla l'art. 63 delle norme di attuazione del piano delle regole del piano di governo del territorio del Comune di Bergamo, nonché l'ordine di non eseguire i lavori emesso l'11.11.2024 dal Comune di Bergamo ai sensi dell'art. 6, comma 4, d.lgs. 28/2011.

Spese compensate.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 24 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente

Alessandro Fede, Referendario, Estensore

Francesca Siccardi, Referendario

L'ESTENSORE
Alessandro Fede

IL PRESIDENTE
Angelo Gabbricci

IL SEGRETARIO