



MAGGIO 2026

GREEN FROGS PARMA SRL
IMPIANTO AGRIVOLTAICO AVANZATO
“PARMA”

COMUNI DI MONTECHIARUGOLO E
TRAVERSETOLO (PR)

PROVVEDIMENTO AUTORIZZATORIO UNICO
REGIONALE - art. da 15 a 21 della L.R. 4/2018

ELABORATO D00

NOTA DI CHIARIMENTO

Progettista

Corrado Pluchino / Ord. Ing. Milano A27174

Coordinamento

Andrea Mastio

Codice elaborato

3162_6252_PA_PAUR_D00_Rev0_Nota di chiarimento.docx

Montagna



Memorandum delle revisioni

Cod. Documento	Data	Tipo revisione	Redatto	Verificato	Approvato
3162_6252_PA_PAUR_D00_Rev0_Nota di chiarimento.docx	05/2026	Prima emissione	<i>G.d.L.</i>	<i>A.Mastio</i>	<i>C.Pluchino</i>

Visto
Il Direttore Tecnico
Alberto Angeloni

Gruppo di lavoro per l'elaborato

Nome e cognome	Ruolo nel gruppo di lavoro	N° ordine
Corrado Pluchino	Responsabile Tecnico Operativo	Ord. Ing. Milano A27174
Andrea Mastio	Ingegnere Ambientale	
Andrea Delussu	Ingegnere Elettrico	
Michele Dessì	Ingegnere Elettrico	Ordine Ing. Prov. CA n. 9040 – Sez. A
Matthew Piscedda	Esperto in discipline elettriche	
Damiano Collu	Ingegnere Ambientale	
Matteo Cuda	Naturalista	
Francisco Dimaculangan	Architetto	
Fabio Lassini	Ingegnere Idraulico	Ordine Ing. Milano A29719
Enzo Baldi	Ingegnere Idraulico	
Fortunato Bruzzaniti	Ingegnere Ambientale	Ordine Ing. Reggio Calabria A3823
Stefano Adami	Ingegnere Ambientale	
Stefano Corrà	Ingegnere civile strutturista	
Francesca Scrofani	Ingegnere civile strutturista	



Nome e cognome	Ruolo nel gruppo di lavoro	N° ordine
Matteo Zagarola	Archeologo	Matteo Zagarola
Daniele Gerosa	Geologo	
Federico Miscali	Tecnico Competente in Acustica	Ord. Ing. Prov. CA n. 5061 - ENTECA n. 4017
Eliana Santoro	Agronomo	Agronomo albo n.883 dottori agronomi e forestali provincia di Torino
Leonardo Cuscito	Perito Agrario Laureato	Periti Agrari della Provincia di Bari, n° 1371
Emanuela G. Forni	PHD	PHD - Scienze e Tecnologie Agrarie

Firmato digitalmente da:
Filippo Signoroni
Data: 30/04/2026 11:09:15

Montana S.p.A.

Via Angelo Carlo Fumagalli 6, 20143 Milano
Tel. +39 02 54 11 81 73 | Fax +39 02 54 12 98 90

Milano (Sede Certificata ISO) | Brescia | Palermo | Cagliari | Roma | Siracusa

C. F. e P. IVA 10414270156

Cap. Soc. 600.000,00 €

www.montanambiente.com





INDICE

1. PREMESSA	5
2. CHIARIMENTI POST CONFERENZA DI SERVIZI	6
2.1 CASA RAVASINI E PERTINENZE	6



1. PREMESSA

In data 03/02/2025, il progetto relativo all'impianto agrivoltaico avanzato denominato "Parma", di potenza nominale pari a 15,81 MW presentato dalla Green Frogs Parma s.r.l. e da realizzarsi presso i comuni di Traversetolo e Montechiarugolo (PR), è stato depositato sul portale "Area valutazione impatto ambientale e autorizzazioni" della regione Emilia-Romagna per essere sottoposto al Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR) disciplinato agli articoli da 15 a 21 della L.R. 4/2018 che recepiscono l'art. 27 del d.lgs. 152/06.

In data 17/02/2025 è stata fatta comunicazione a tutte le amministrazioni o enti potenzialmente interessati dell'avvenuta pubblicazione sul sito web dell'Autorità competente Regione Emilia-Romagna della documentazione per la verifica dell'adeguatezza e completezza della stessa istanza trasmessa.

In data 17/03/2025 è pervenuta la richiesta di integrazioni nell'ambito della fase di completezza iniziale per cui è stata fornita una prima nota di risposta.

In data 05/05/2025 ARPAE invia un' ulteriore richiesta di integrazioni, da parte di alcuni enti coinvolti nel procedimento, nell'ambito della fase di completezza iniziale a cui la società proponente ha risposto con una seconda nota di risposta.

Con protocollo num. 91494/2025 del 16/05/2025 l'Unità Demanio Idrico – Parma ha comunicato alla proponente di aver avviato il procedimento riguardante la richiesta di concessione per l'occupazione di aree demaniali di pertinenza del Cavo Gambalone Vivo e del Rio della Costa di Mamiano.

In data 25/07/2025 si è tenuta la relativa Conferenza di Servizi (CdS) istruttoria e, successivamente, in data 31/07/2025, gli Enti coinvolti, insieme al proponente, hanno effettuato un sopralluogo nell'area di impianto. A seguito, gli Enti /Organi partecipanti hanno trasmesso, ciascuno per quanto di competenza, le proprie richieste d'integrazione e osservazioni ai sensi del comma 5, art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i.

In data 03/03/26 si è provveduto a predisporre e trasmettere la documentazione integrativa richiesta, i cui termini di presentazione sono stati prorogati di 150 gg, su richiesta della proponente, con nota prot. 173664 del 01/10/25.

In data 14/04/2026 si è pertanto tenuta la prima seduta della Conferenza di Servizi decisoria indetta e convocata con nota prot. PG/2026/49543 del 17/03/2026.

A seguito di quanto emerso nel corso della suddetta seduta, la società proponente ha ritenuto opportuno predisporre e trasmettere il presente documento di chiarimento e approfondimento, con particolare riferimento al tema della localizzazione dell'impianto rispetto ai beni sottoposti a tutela ai sensi del D.Lgs. 42/2004 come richiesto da parte dell'Arch. Pattacini della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le province di Parma e Piacenza. A tal fine, viene analizzato puntualmente il rapporto tra l'area di progetto e i beni tutelati presenti nel contesto territoriale, con particolare riferimento a "Villa Ravasini" e alle sue pertinenze, al fine di chiarire in maniera univoca il corretto inquadramento dell'intervento rispetto ai criteri previsti dalla normativa richiamata.

2. CHIARIMENTI POST CONFERENZA DI SERVIZI

Di seguito si riportano gli approfondimenti predisposti, con l'obiettivo di fornire un quadro più chiaro e puntuale.

2.1 CASA RAVASINI E PERTINENZE

Per l'analisi dei beni tutelati presenti nell'intorno dell'area di intervento sono stati consultati il portale Vincoli in Rete del Ministero della Cultura (<https://vincoliinrete.beniculturali.it/vir/vir/vir.html>) e il WebGIS del Patrimonio Culturale dell'Emilia-Romagna (<https://www.patrimonioculturale-er.it/webgis/>), al fine di verificare l'eventuale presenza di immobili e aree sottoposte a vincolo nelle immediate vicinanze. Si è riscontrata quindi la presenza di:

- Molino di Mezzo;
- Chiesa Canonica di San Biagio in Mamiano;
- Casa Ravasini e pertinenze.

In figura è evidenziato come, considerando gli edifici in questione, la fascia di 500 metri a partire dalla recinzione non interessi né beni tutelati alla parte seconda né beni tutelati dall'articolo 136, comma 1, lettere b) e c) del D. Lgs. 42/2004.



Figura 2.1: Inquadramento dei beni tutelati in un buffer di 500 metri (poligono rosso) dalla recinzione dell'impianto (poligono blu)

Come mostrato nella precedente figura, all'interno del portale tale vincolo viene identificato come un vincolo puntuale in corrispondenza dell'edificio "Casa Ravasini"; tuttavia si precisa che, come correttamente riportato dalla dell'Arch. Pattacini, negli allegati relativi al decreto di apposizione del vincolo di "Casa Ravasini e pertinenze", si è potuto verificare che le particelle catastali interessate dal vincolo, oltre ai mappali su cui insistono i fabbricati, comprendono anche le particelle limitrofe.

In particolare, le particelle del Comune di Traversetolo su cui è applicato il vincolo di tutela sono: Foglio 2 n. 66, 67, 88, 89, 141, 142, 143 e 153.

L'analisi cartografica è stata integrata con la sovrapposizione degli estratti catastali e delle ortofoto disponibili, al fine di confrontare la situazione storica con quella attuale.



Figura 2.2: Confronto tra planimetria catastale allegata alla nota prot. n. 5647 del 7 febbraio 1998 (a sinistra) e planimetria catastale attuale (a destra).

Si segnala che le particelle catastali n. 67 e 145 risultano oggi oggetto di aggiornamenti e frazionamenti catastali, che hanno comportato la loro riconfigurazione nelle attuali particelle 285, 300, 301 e 302.

Successivamente è stata verificata la distanza tra la recinzione dell'impianto e i principali elementi sensibili presenti nell'intorno. La distanza minima della recinzione dell'impianto agrivoltaico in oggetto rispetto ai confini catastali delle pertinenze di Casa Ravasini risulta pari a circa **295 m**.

Tale distanza è stata rappresentata attraverso l'elaborazione di un buffer di 500 m dalla recinzione dell'impianto (Figura 2.3), così come definito dall'art 20, comma 8, lett. c-quater del D.lgs. 199/2021.



Figura 2.3: Inquadramento dei beni tutelati del D. Lgs. 42/2004 e relativo buffer di 500 m dalla recinzione dell'impianto.

A seguito di quanto sopra descritto, si evidenzia quanto chiaramente illustrato nel documento 3162_6252_PA_PAUR_R31_Rev0_Nota legale agli atti del procedimento e ribadito anche durante la Conferenza di Servizi del 14/04/26, ovvero che l'eventuale assenza dei requisiti previsti dall'ulteriore fattispecie di area idonea di cui all'art. 20 comma 8 lett. c-quater D.lgs. 199/2021 (in particolare il rispetto di una distanza dall'impianto di 500 metri da beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'articolo 136 del D.lgs 42/2004 - Codice dei beni culturali e del paesaggio) è del tutto irrilevante nel caso di specie e non fa venir meno in alcun modo l'idoneità dell'area ai sensi delle norme di cui agli articoli art. 20 comma 8 lett. c-ter n. 1 e c-ter n. 2 D.lgs. 199/2021.

Come precisato infatti dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, le previsioni di cui alle lett. c-ter e quella introdotta dalla lett. c-quater dell'art. 20, comma 8, del D.lgs. 199/2021 devono essere qualificate in termini di alternatività, e non di cumulatività, dei requisiti. In altri termini, i presupposti di idoneità previsti dalla lett. c-quater (cioè l'assenza di vincoli culturali o paesaggistici sull'area d'impianto e il rispetto della distanza di 500 metri da beni culturali vincolati o dell'art 136 D.lgs. 42/2004) non si sommano a quelli contemplati dalle lett. c-ter, ma configurano una diversa, autonoma e ulteriore ipotesi di area idonea. Da ciò scaturisce che, l'area idonea ai sensi del c-ter rimane tale anche in assenza dei requisiti previsti dal c-quater (Consiglio di Stato, Sez. IV, 11 febbraio 2026, n. 1099; Consiglio di Stato, Sez. IV, 30 dicembre 2025, n. 10383 -vedasi allegato).

Pertanto, nel caso di specie l'area risulta idonea anche indipendentemente dall'eventuale applicazione dei requisiti di cui all'art. 20 comma 8 lettera c-quater del D.lgs. 199/2021 e ciò anche in presenza del bene tutelato "Villa Ravasini" di cui alla Parte Seconda o all'art. 136 del D.lgs. 42/2004 all'interno della fascia di 500 metri dalla recinzione di impianto.



ALLEGATI

Publicato il 30/12/2025

N. 10383/2025REG.PROV.COLL.
N. 03146/2025 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3146 del 2025, proposto da Comune di San Giuliano Terme, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Aldo Fanelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia.

contro

Trina Solar Iulia S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Luisa Torchia, Nicolle Purificati, con domicilio eletto presso lo studio Luisa Torchia in Roma, viale Bruno Buozzi, n. 47.

e con l'intervento di

ad opponendum:

Agricola di Giose S.r.l., Salen S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Nicola Pignatelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia.

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, Sez. II, 2 aprile 2025, n. 641.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Trina Solar Iulia S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 ottobre 2025 il Cons. Maurizio Santise e uditi per le parti gli avvocati;

viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. In data 15.5.2024, la Società Trina Solar Iulia s.r.l. presentava al Comune di San Giuliano Terme un'istanza volta alla realizzazione di un impianto fotovoltaico a terra, di potenza massima pari a 9.992,78 kWp, localizzato nel territorio del medesimo Comune. La richiesta veniva presentata come PAS, ai sensi dell'art. 6 comma 9 *bis* l. n. 28 del 2011, relativa ai nuovi impianti fotovoltaici di potenza fino a 10 MW, ubicati in aree classificate idonee secondo l'art. 20 co. 8 d.lgs. n. 199 del 2021. In particolare, la società istante dichiarava che il terreno interessato dal progetto ricadeva tra quelli contemplati dalla lettera 'c-ter' n. 1 del succitato art. 20 comma 8, a norma del quale, in assenza di vincoli apposti ai sensi della seconda parte del d.lgs. n. 42 del 2004, sono da ritenere idonee all'allocatione degli impianti fotovoltaici le aree classificate agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione produttiva.

2. In data 13.6.2024, il Comune di San Giuliano Terme comunicava alla società richiedente la sussistenza di motivi ostatici alla realizzazione del progetto e, con provvedimento prot. n. 32947 dell'8.7.2024, respingeva l'istanza.

Il suddetto provvedimento è stato impugnato da Trina Solar Iulia s.r.l. innanzi al T.a.r. per la Toscana che, con sentenza n. 641 del 2025, ha accolto il ricorso.

3. Il Comune di San Giuliano Terme ha, quindi, impugnato la predetta sentenza, deducendo i seguenti motivi di appello:

I. Con il primo motivo, il Comune ha impugnato la sentenza nella parte in cui ha respinto la censura di inammissibilità del ricorso introduttivo, perché il nuovo progetto è in tutto identico al precedente salvo che per la parte con la quale emenda l'errore cartografico segnalato dalla stessa Amministrazione con il primo diniego.

La sentenza impugnata è pertanto viziata nella parte in cui, senza verificare la presenza di una rinnovata valutazione dei presupposti e degli interessi, si limita apoditticamente ad affermare la sussistenza di un “nuovo esito motivazionale”.

II. Con il secondo motivo, l'appellante ha censurato la sentenza nella parte in cui afferma che i requisiti di cui alla lettera *c-ter* e *c-quater*, art. 20, co. 8, d.lgs. 199/2021, sarebbero alternativi. Il Comune ritiene tale tesi manifestamente illogica e contraddittoria, in quanto la previsione di cui alla lett. *c-quater* non può che ritenersi quale ipotesi ulteriore e complementare rispetto a quelle già individuate dalle lettere precedenti ivi compresa la *c-ter* e non invece alternativa alle medesime, come asserito dalla parte ricorrente in primo grado, avendo il legislatore deciso di tutelare anche l'interesse paesaggistico e ambientale, senza tuttavia voler superare del tutto il pregresso assetto.

III. Con il terzo motivo, il Comune si duole dell'interpretazione data dell'art. 36 delle NTA del POC del Comune di San Giuliano Terme, in quanto tiene conto della sola previsione relativa alle aree poste a meno di 500 metri da siti industriali, omettendo completamente di valutare la stessa previsione alla luce della norma, che non può che prevalere, relativa alla fascia di rispetto di 500 metri da vincoli ambientali e paesaggistici del pari contenuta nel d.lgs. n. 199 del 2021 cui lo stesso giudice rinvia quale attività di pianificazione e razionalizzazione richiesta dallo stesso art. 36 delle NTA, con riferimento agli impianti fotovoltaici. È evidente che se il giudice avesse avuto riguardo all'art. 20 co. 8 lett. *c-quater* d.lgs. n. 199 del 2021, la conclusione cui sarebbe

pervenuto sarebbe stata nel senso di ritenere la norma in esso contenuta quale anche estrinsecazione del potere di previa pianificazione contenuto nel POC. La Trina Solar Iulia S.r.l. si è costituita regolarmente in giudizio, contestando l'avverso appello e chiedendone il rigetto.

4. Alla pubblica udienza del 2 ottobre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Tanto premesso in punto di fatto l'appello è infondato per le ragioni di seguito esposte.

6. È infondato il primo motivo di appello con cui il Comune ha reiterato l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado, perché il provvedimento impugnato sarebbe meramente confermativo del provvedimento del 26 gennaio 2024, non impugnato dalla società ricorrente in primo grado.

6.1. Sul punto, la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato che la *distinzione tra atti di conferma in senso proprio e atti meramente confermativi va ravvisata nella sussistenza o meno di una nuova istruttoria e di una nuova ponderazione degli interessi all'esito della quale viene adottato l'atto successivo; deve, quindi, escludersi la natura meramente confermativa dell'atto la cui adozione sia stata preceduta da un riesame della situazione che aveva condotto al precedente provvedimento, mediante la rivalutazione degli interessi in gioco e un nuovo esame degli elementi di fatto e di diritto che caratterizzano la fattispecie considerata, mentre non rilevano né la perfetta identità di contenuto tra l'atto di conferma e l'atto confermato né la terminologia utilizzata*' (cfr., Consiglio di Stato sez. V, 11 marzo 2025, n. 1985).

6.2. Nel caso di specie, il provvedimento impugnato integra un nuovo provvedimento, autonomamente impugnabile, in quanto il Comune ha rivalutato la fattispecie, ritenendo applicabile alla stessa una norma diversa da quella originariamente richiamata.

Nel provvedimento di diniego del 26 gennaio 2024 emergeva, infatti, quale primo motivo ostativo all'accoglimento dell'istanza PAS, la non applicabilità dell'art. 20 comma 8 *c-ter* d.lgs. n. 199 del 2021 al terreno di Trina Solar Iulia

S.r.l., in quanto il relativo perimetro non distava integralmente meno di 500 metri dal vicino sito produttivo.

Al contrario, nel provvedimento dell'8 luglio 2024, impugnato in questo giudizio, l'Amministrazione riconosceva che l'appezzamento di terreno interessato era situato a una distanza dal sito industriale conforme alle indicazioni della lettera *c-ter*, ma riteneva applicabile la diversa lettera *c-quater* della predetta norma, ritenuta speciale rispetto a quella della lettera *c-ter*. La diversa motivazione consente di ritenere che il provvedimento impugnato in questa sede non è meramente confermativo di quello precedente, in quanto il diniego al rilascio dell'istanza è giunto all'esito di un diverso percorso motivazionale.

Va, dunque, respinto il primo motivo di appello.

7. È infondato anche il secondo motivo di appello.

La *quaestio iuris* verte sull'interpretazione dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 (decreto attuativo della Direttiva UE 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018), e in particolare sui rapporti sussistenti, nell'ambito dell'art. 20, comma 8, tra la lettera *c-ter* e la lettera *c-quater*.

7.1. Secondo il Comune, il rapporto tra le due norme sarebbe di concorrenza necessaria (come, peraltro, ritiene anche parte della giurisprudenza amministrativa, cfr., T.a.r. per l'Emilia Romagna, Parma, Sez. I, 9 gennaio 2025, n. 5 e T.a.r. per la Lombardia, Milano, Sez. IV, 31 gennaio 2025, n. 351), mentre per il giudice di primo grado sarebbe di completa autonomia o alternatività (sulla stessa linea di pensiero si pongono T.a.r. per la Toscana, 8 luglio 2024, n. 844, e 25 novembre 2024, n. 1359).

Seguendo la prima ricostruzione (teoria della concorrenza necessaria tra le due lettere), al fine di individuare un impianto come idoneo si dovrebbe tener conto sia dei requisiti previsti dalla lettera *c-ter*, che di quelli menzionati alla lettera *c-quater*, con conseguente restrizione dell'ambito delle aree idonee.

Secondo, invece, l'opposta ricostruzione (teoria dell'autonomia e dell'alternatività), l'area deve essere considerata idonea se rispetta i requisiti

della lettera *c-ter* o, nel solo caso di mancata applicazione di quest'ultima norma, se rispetta i requisiti della lettera *c-quater*, senza cumulare i requisiti previsti dalle due norme, con conseguente ampliamento dell'ambito delle aree idonee.

7.2. Questa quarta Sezione ritiene che il rapporto tra la lettera *c-ter* e la lettera *c-quater* sia di autonomia e di alternatività e non di necessaria concorrenza.

A tale conclusione conducono sia un'interpretazione letterale che un'interpretazione funzionale-teleologica del dato normativo.

7.3. Quanto all'interpretazione letterale, occorre aver riguardo al dettato del comma 8 dell'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021, sia sotto un profilo sistematico che sotto un profilo testuale.

7.3.1. L'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021, prevede che il Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro della cultura, e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata Stato città ed autonomie locali, dovrà adottare appositi decreti volti a stabilire principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili. A seguito dell'adozione di tali decreti, le Regioni (comma 4) individueranno con legge le aree idonee e quelle non idonee.

Il successivo comma 8, per il periodo antecedente all'adozione dei suddetti decreti, stabilisce che:

«8. Nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1, sono considerate aree idonee, ai fini di cui al comma 1 del presente articolo:

a) i siti ove sono già installati impianti della stessa fonte e in cui vengono realizzati interventi di modifica, anche sostanziale, per rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione, eventualmente abbinati a sistemi di accumulo, che non comportino una variazione dell'area occupata superiore al 20 per cento. Il limite percentuale di cui al primo

periodo non si applica per gli impianti fotovoltaici, in relazione ai quali la variazione dell'area occupata è soggetta al limite di cui alla lettera c-ter), numero 1);

b) le aree dei siti oggetto di bonifica individuate ai sensi del Titolo V, Parte quarta, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

c) le cave e miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale, o le porzioni di cave e miniere non suscettibili di ulteriore sfruttamento;

c-bis) i siti e gli impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie nonché delle società concessionarie autostradali;

c-bis.1) i siti e gli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all'interno dei sedimi aeroportuali, ivi inclusi quelli all'interno del perimetro di pertinenza degli aeroporti delle isole minori, di cui all'allegato 1 al decreto del Ministro dello sviluppo economico 14 febbraio 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 114 del 18 maggio 2017, ferme restando le necessarie verifiche tecniche da parte dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC).

c-ter) esclusivamente per gli impianti fotovoltaici, anche con moduli a terra, e per gli impianti di produzione di biometano in assenza di vincoli ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42: 1) le aree classificate agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale, nonché le cave e le miniere; 2) le aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti, questi ultimi come definiti dall'articolo 268, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento; 3) le aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri.

c-quater) fatto salvo quanto previsto alle lettere a), b), c), c-bis) e c-ter), le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera b), del medesimo decreto, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'articolo 136 del medesimo decreto legislativo.

Ai soli fini della presente lettera, la fascia di rispetto è determinata considerando una distanza dal perimetro di beni sottoposti a tutela di tre chilometri per gli impianti eolici e di cinquecento metri per gli impianti fotovoltaici. Resta ferma, nei procedimenti autorizzatori, la competenza del Ministero della cultura a esprimersi in relazione ai soli progetti localizzati in aree sottoposte a tutela secondo quanto previsto all'articolo 12, comma 3-bis, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387».

7.3.2. Dalla lettura delle norme appare, innanzitutto, evidente che si tratta di un elenco di tipologie di aree idonee. Questo elenco si sviluppa, nell'ambito del comma 8, con lettere tutte autonome tra loro, che fanno tutte riferimento all'unico *alinea*, assolutamente chiaro nella sua intenzione (“*sono considerate aree idonee, ai fini di cui al comma 1*) di riferirsi a tutte le tipologie elencate nelle lettere che seguono.

Pertanto, se il legislatore avesse voluto disporre che i requisiti descritti alla lettera *c-quater*) si aggiungevano a quelli delle altre lettere, avrebbe dovuto utilizzare una sistematica diversa, sganciandosi dall'*alinea* che presuppone l'inserimento nell'elenco di ulteriori “aree”, e introducendo soltanto ulteriori “requisiti” delle aree prima individuate. Pertanto, se questa fosse stata l'intenzione del legislatore, avrebbe potuto far ricorso a una previsione autonoma invece di introdurre un'ennesima lettera nell'elenco (e, naturalmente, in tale norma autonoma avrebbe potuto utilizzare una formulazione più univoca, ad esempio: “*le aree di cui alle lettere a), b), c), c-bis) e c-ter) del comma 8 non devono essere ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ...*”).

7.3.3. A questa notazione sistematica si aggiunge la considerazione testuale che il dettato della lettera *c-quater* si apre con un *incipit* (“*fatto salvo quanto previsto alle lettere ...*”) che dispone una chiara relazione di autonomia e di alternatività tra quella previsione e le precedenti.

Difatti, l'espressione “*fatto salvo*” depone inequivocabilmente nel senso di consentire l'applicazione della lettera *c-quater* alla sola condizione che non ricorrano i presupposti per applicare le precedenti lettere a), b), c), *c-bis* e *c-ter*

(per inciso, appare poco comprensibile perché in tale elenco non risulti anche la lettera *c-bis.1*), ma l'analisi di tale omissione – da attribuirsi forse a un errore materiale – esula dall'esame della presente controversia).

Il rapporto tra le lettere *c-ter* e *c-quater* appare, quindi, ispirato al criterio della sussidiarietà, in virtù del quale una norma è applicabile alla sola condizione che non sia applicabile altra fattispecie espressamente menzionata.

7.3.4. Ne consegue che l'unica interpretazione percorribile della lettera *c-quater* è che gli ambiti idonei ai sensi di quest'ultima norma devono valutarsi solo dopo che si è esclusa l'applicazione della lettera *c-ter* (o delle altre lettere precedenti): specularmente, ne consegue che le aree idonee definite ai sensi di quest'ultima norma escludono l'applicazione (e la verifica dei più restrittivi requisiti) della lettera *c-quater*.

7.4. Tale interpretazione è anche quella più coerente con la *ratio* della norma (interpretazione funzionale- teleologica).

7.4.1. Come ben sottolineato anche dal T.a.r. (e come confermato sopra al punto 7.3.4.), l'eventuale non operatività della lettera *c-quater* non esclude l'autorizzabilità dell'opera ai sensi della lettera *c-ter*, in quanto la seconda delle due disposizioni (*c-quater*) mira, nelle chiare intenzioni del legislatore, ad aggiungere una nuova ipotesi di idoneità legale, facendo testualmente salva l'operatività della prima norma (*c-ter*).

Il d.lgs. n. 50 del 2022, introducendo nel comma 8 la lettera *c-quater*), ha infatti voluto estendere 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', 'c-bis.1' e 'c-ter'), anche (*c-quater*) superfici non ancora modificate da attività antropiche. Tale intervento normativo è dunque ispirata da una *ratio* chiaramente favorevole all'installazione degli impianti da fonti rinnovabili ed è diretto all'estensione delle aree che possono contenerli.

Ragionevolmente, dunque, la lettera *c-quater*, riferendosi a zone non antropizzate e ancora paesaggisticamente integre, consente l'installazione degli

impianti a condizioni più restrittive rispetto alle ipotesi già intaccate dall'intervento umano, contemplate dalle lettere che la precedono.

7.4.2. Tale interpretazione trova conferma anche nei lavori preparatori del d.l. n. 50 del 2022 - che ha introdotto con l'art. 6, comma 1, lett. a), il criterio di cui al *c-quater* - dove si legge che la nuova lettera “*indica ulteriori aree da considerare idonee all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili...*”.

L'espressione “*ulteriori aree*” appare univoca nel descrivere la *ratio legis*.

Non può, dunque, condividersi la tesi sostenuta dall'Amministrazione, secondo la quale, invece, le lettere da ‘a)’ a ‘c-ter’ consentirebbero la realizzazione dell'impianto solo in presenza (anche) dei requisiti indicati dalla lettera *c-quater*, che verrebbe dunque ad assumere, in tal modo, una funzione fortemente limitatrice (anziché ampliativa) della possibilità di installazione di impianti fotovoltaici, in contrasto (oltre che con la lettera della norma, anche) con la *ratio* ispiratrice della novella al d.lgs. n. 199 del 2021.

Diversamente dall'impostazione seguita dal Comune, il legislatore ha inteso invece ampliare, come si è detto, il novero delle aree idonee nel regime transitorio, prevedendo una fattispecie autonoma che generalizza – rispetto alla precedente tipizzazione casistica – l'individuazione di tali aree, escludendo solo quelle assoggettate a regime di tutela paesaggistica, limitatamente al perimetro del vincolo e delle fasce di protezione, secondo quanto ivi previsto, e comunque “facendo salve” le precedenti individuazioni su specifiche aree già antropizzate, senza applicarvi i controlimiti introdotti dalla lettera *c-quater*.

7.5. In conclusione, l'esegesi individuata da questa Sezione appare coerente ed efficace sia alla luce del criterio letterale che di quello teleologico, quest'ultimo suffragato sia dalla indagine relativa ai lavori parlamentari che palesa la *intentio legis* (di per sé non dirimente, come noto, ma neppure irrilevante nell'orientare l'interprete nella fase di applicazione) sia dal criterio della interpretazione evolutiva, che impone di interpretare e contestualizzare gli istituti giuridici in

linea con le tendenze evolutive proprie del sistema normativo in cui si collocano le disposizioni da interpretare.

7.6. Né può essere di ausilio, ai fini di ribaltare tale interpretazione, il richiamo all'articolo 5 del decreto-legge n. 63 del 2024, che si riferisce alle aree agricole: tale articolo è inapplicabile alla presente fattispecie, come emerge dalla norma transitoria di cui all'art. 5, comma 2, dello stesso decreto legge, secondo cui le procedure abilitative già avviate alla data di entrata in vigore del decreto (quelle cioè avviate entro il 16.5.24, inclusa, dunque, la nuova PAS presentata da Trina in data 15.5.24) devono essere concluse sulla base della normativa previgente.

7.7. In ogni caso, l'inserimento o meno nell'ambito delle aree idonee è (oltre che transitorio, in vista dei decreti attuativi, anche) non definitivo, ai fini dell'autorizzazione, poiché il bilanciamento tra gli interessi comprimari deve avvenire necessariamente attraverso il procedimento amministrativo, nella concretezza delle situazioni di fatto, poiché solo attraverso una congrua istruttoria è possibile apprezzare la rilevanza degli interessi e quindi operare il giudizio di comparazione nonché di prevalenza in caso di conflitto.

Pertanto, anche i timori derivanti da un eccessivo ampliamento del novero delle aree idonee devono ritenersi infondati, attesa la ribadita centralità del procedimento amministrativo nella ricerca, in applicazione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità, del criterio di volta in volta risolutivo del conflitto, laddove la tipizzazione *ex lege*, come area "idonea" o "non idonea", funge da linea di indirizzo non vincolante di per sé, superabile attraverso una motivazione rafforzata idonea a valorizzare i dati di contesto e quindi a giustificare decisioni non in linea con la tipizzazione normativa dell'area (cfr. tra le tante, da ultimo, Corte Cost. 28 luglio 2025, n. 134, nonché, nella giurisprudenza della Sezione, le sentenze n. 7085 del 2025 e n. 6434 del 2025, punti 12.2., 12.3. e 13.).

Ne consegue che anche il secondo motivo di appello è infondato.

8. La reiezione del secondo motivo di appello comporta anche la reiezione del terzo motivo, con cui si contesta l'interpretazione data dell'art. 36 delle NTA. Come ben chiarito dal T.a.r., l'attività di pianificazione e razionalizzazione degli impianti tecnologici, richiamata dalle NTA, è stata effettuata, con riferimento agli impianti fotovoltaici, in attesa dell'intervento ministeriale e regionale previsto dall'art. 20 commi 1 e 4 d.lgs. n. 199/2021, dall'art. 20, comma 8, del medesimo testo normativo che, come visto, stabilisce direttamente (nella disciplina transitoria, prima della regolamentazione ministeriale e regionale) l'idoneità delle aree agricole non vincolate poste a meno di 500 metri da un sito industriale (tra cui quella di Trina Solar Iulia S.r.l.) ad ospitare impianti fotovoltaici a terra fino a 10.000 MW.

9. L'appello è, dunque, infondato nel suo complesso.

La parziale novità della questione e il contrasto giurisprudenziale su alcune questioni dedotte nel presente giudizio giustificano la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

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

Luigi Carbone, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Maurizio Santise, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Maurizio Santise

Luigi Carbone

IL SEGRETARIO

Publicato il 11/02/2026

N. 01099/2026REG.PROV.COLL.
N. 02845/2025 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2845 del 2025, proposto dalla società Neoen Renewables Italia S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Sticchi Damiani, Carlo Montella, Celestina Mellone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Cura Carpignano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco De Marini, Barbara Savorelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Comune di Pavia, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta) n. 00351/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Cura Carpignano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 novembre 2025 il Cons. Luca Monteferrante e uditi per le parti gli avvocati presenti, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La società Neoen Renewables Italia s.r.l., operante nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili, in data 8.11.2023 ha presentato un'istanza di Procedura Abilitativa Semplificata, c.d. PAS, volta alla realizzazione di un impianto fotovoltaico a terra nel territorio del Comune di Cura Carpignano, ritenendo l'area idonea ai sensi dell'art. 20, comma 8, lett. c-quater del d.lgs. 199/2021, in quanto priva di vincoli ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 e situata oltre 500 m. da beni tutelati.

Decorso senza rilievi il termine procedimentale per l'eventuale esercizio dei poteri inibitori preventivi da parte dell'Amministrazione, la società ha reputato perfezionatosi il titolo per silenzio assenso.

Tuttavia, il 15.02.2024 il Comune ha adottato un provvedimento di annullamento in autotutela del titolo formatosi e ha ordinato di non dar corso all'intervento, motivando l'intervento con l'inidoneità urbanistico-localizzativa dell'area, sulla base di un'interpretazione cumulativa dei criteri di cui alle lett. c-ter e c-quater dell'art. 20, ritenendo – quindi – necessario, anche per l'operatività della lett. c-quater, il rispetto della condizione di prossimità a zone produttive prevista dalla lett. c-ter.

A fronte del diniego comunale e del successivo rigetto dell'istanza di riesame presentata il 15.03.2024, la società ha adito il T.a.r. per la Lombardia, deducendo la violazione dell'art. 20, comma 8, lett. c-quater, l'erronea interpretazione della disciplina sulle aree idonee e l'eccesso di potere per travisamento, difetto d'istruttoria ed erronea valutazione dei presupposti. La società ha sostenuto – sostanzialmente - che l'interpretazione accolta

dall'amministrazione si porrebbe in contrasto con il carattere autonomo ed **alternativo** della fattispecie di idoneità dell'area prevista dalla lettera *c-quater*.

Con sentenza n. 351 del 2025 il T.a.r. per la Lombardia ha assorbito la preliminare eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dal Comune ed ha respinto il ricorso per le seguenti motivazioni:

- il provvedimento comunale, fondato sull'applicazione della lett. *c-ter* n. 1 (che qualifica come idonee solo le aree agricole poste entro il perimetro di 500 m. da zone produttive), risulterebbe conforme al dettato normativo, essendo pacifico che l'area oggetto dell'intervento ricade in zona agricola di salvaguardia ma non soddisfa i requisiti di prossimità ivi prescritti;
- la tesi della società ricorrente, incentrata sull'applicazione in via esclusiva della lett. *c-quater*, stante l'assenza di vincoli culturali o paesaggistici entro i 500 metri, non troverebbe riscontro nel tenore letterale della disposizione. L'espressione "*fatto salvo quanto previsto alle lettere a), b), c), c-bis) e c-ter)*", contenuta nella lett. *c-quater*, sarebbe dirimente, nel senso di attribuire, a quest'ultima, natura, non **alternativa** bensì aggiuntiva, rispetto alle ipotesi precedenti, imponendo quindi di verificare comunque la ricorrenza dei criteri specifici previsti dalle altre lettere;
- richiama la giurisprudenza che valorizza tale interpretazione ed evidenzia che la tesi dell'appellante condurrebbe ad una liberalizzazione generalizzata dell'installazione degli impianti, consentendo di collocarli in qualsiasi area agricola non gravata da vincoli e distante oltre 500 metri dai beni tutelati, in contrasto con l'assetto voluto dal legislatore;
- anche che la *ratio* del sistema normativo transitorio, introdotto dall'art. 20, sarebbe espressione di un bilanciamento tra le esigenze di sviluppo delle fonti rinnovabili e la tutela paesaggistico-culturale, bilanciamento che non sarebbe garantito dall'interpretazione prospettata dalla società: le ipotesi di cui alle lettere da a) a c-ter) riguardano aree già compromesse o trasformate, nelle quali l'interesse paesaggistico è recessivo, mentre la lett. *c-quater* opererebbe in

aggiunta, per consentire l'insediamento di impianti nelle zone non rientranti nelle fattispecie precedenti, a condizione che siano rispettate le fasce di tutela;

- richiama, a sostegno della tesi recepita dal Comune, anche le previsioni del d.m. 21.06.2024 sulle aree idonee, nella parte in cui evidenziano la necessità di una valutazione congiunta e non **alternativa** dei diversi interessi coinvolti.

Avverso tale sentenza ha interposto appello la Neoen Renewables Italia S.r.l. per chiederne la riforma in quanto errata.

Si è costituito in giudizio il Comune di Cura Carpignano per resistere all'appello, concludendo per la sua reiezione nel merito in quanto infondato, con conferma integrale della sentenza appellata.

Alla udienza pubblica del 27 novembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione, previo deposito di memorie conclusive e di replica con cui le parti hanno nuovamente illustrato le rispettive tesi difensive.

Tanto premesso la Neoen Renewables Italia S.r.l. chiede la riforma della sentenza del T.a.r. per la Lombardia n. 351 del 2025 per i seguenti motivi:

1) Il T.a.r. sarebbe incorso in un errore decisivo nell'interpretazione dell'art. 20, comma 8, lett. *c-quater* d.lgs. n. 199/2021, avendo qualificato tale disposizione alla stregua di un criterio meramente aggiuntivo e pertanto restrittivo rispetto alle ipotesi tipizzate alle lettere da a) a *c-ter*), così subordinandone l'applicazione alla contestuale ricorrenza delle condizioni previste da queste ultime. Secondo l'appellante, l'impostazione del T.a.r. capovolgerebbe completamente la *ratio* del sistema delineato dal legislatore, in quanto la lett. *c-quater* è stata introdotta dal d.l. n. 50/2022 proprio per ampliare il catalogo delle aree idonee e per fungere da clausola di chiusura, destinata a ricomprendere - in via autonoma e **alternativa** rispetto alle altre fattispecie - tutte le aree prive di vincoli ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 e non ricadenti nelle rispettive fasce di rispetto, senza che sia richiesto il concorso di criteri, molto più specifici, propri della lett. *c-ter*.

L'appellante richiama, a conforto di tale ricostruzione, la relazione illustrativa del d.l. che ha introdotto la lettera *c-quater*, che parla espressamente di

“ulteriori aree idonee”, nonché l’interpello del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, che individua tre autonome categorie di aree idonee: quelle di cui alle lettere a), b) e c; quelle di cui alla lett. *c-ter*, e infine quelle, ulteriori e indipendenti, di cui alla lett. *c-quater*.

Sottolinea inoltre come la giurisprudenza - sia del Ta.r. che del Consiglio di Stato - abbia già riconosciuto alla lett. *c-quater* la funzione di fattispecie residuale e ampliativa del perimetro delle aree idonee, destinata ad applicarsi in tutte le situazioni non riconducibili alle altre lettere, senza potersi configurare alcun rapporto di subordinazione con la *c-ter*.

La sentenza del Ta,r, si fonderebbe su di un approccio alla materia che contrasta con i principi generali e, in particolare, con il principio euro-unitario della massima diffusione delle fonti rinnovabili, che richiede un’interpretazione estensiva e non restrittiva delle norme interne.

2) Censura la sentenza anche nella parte in cui ha recepito integralmente l’interpretazione del Comune senza considerare i vizi di eccesso di potere dedotti in primo grado, atteso che l’Amministrazione ha dapprima lasciato decorrere il termine per intervenire sulla PAS e, successivamente, ha esercitato l’autotutela in modo tardivo e contraddittorio, all’esito di un’istruttoria sommaria.

3) Denuncia, infine, che il procedimento sarebbe stato caratterizzato da interlocuzioni frequenti ma non risolutive e dall’assenza di una conferenza di servizi, che avrebbe favorito un confronto costruttivo. Il Comune, nonostante i tentativi collaborativi della società, avrebbe mantenuto una posizione rigida, basata su di un’interpretazione normativa errata.

Con memoria del 26 aprile 2025 il Comune ha controdedotto ai motivi di appello rilevando che:

- sarebbe inammissibile la produzione dei documenti nuovi depositati in appello dalla appellante, come pure la censura relativa alla mancata indizione della conferenza di servizi, non sollevata in primo grado;

- sarebbe corretta l'interpretazione recepita dal T.a.r. e contesta l'erroneità dell'interpretazione proposta dall'appellante in ordine all'art. 20, comma 8, lett. *c-quater* del d.lgs. n. 199/2021: la disposizione non configurerebbe un'ipotesi **alternativa**, autonoma e residuale rispetto alla precedente lett. *c-ter*, ma introdurrebbe un criterio aggiuntivo e complementare, destinato a operare cumulativamente, senza sostituire le condizioni già previste per le aree agricole, essendo l'inciso "fatto salvo" espressivo della volontà legislativa di mantenere fermi i criteri precedenti e non di derogarli;
- richiama il dato letterale - ritenuto dal Ta.r. il parametro interpretativo prevalente - e la giurisprudenza conforme che ne valorizza il significato vincolante, contestando al contrario che vi sia un orientamento consolidato in senso opposto e osservando che la giurisprudenza richiamata dalla società Neoen non rappresenta l'indirizzo maggioritario;
- sottolinea, inoltre, che né la relazione illustrativa al d.l. n. 50/2022 né la risposta all'interpello del MASE possano assumere valore dirimente, poiché l'interpretazione autentica non è desumibile dai lavori parlamentari e non può comunque prevalere sul dato testuale, soprattutto quando siano coinvolti interessi primari quali la tutela culturale e paesaggistica;
- l'interpretazione accolta dal T.a.r. non contrasterebbe con i principi eurounitari di promozione delle rinnovabili, poiché la lett. *c-quater* mira proprio ad assicurare un equilibrato bilanciamento tra esigenze energetiche e protezione del paesaggio, autorizzando l'installazione di impianti anche in aree prossime ai beni tutelati, purchè nel rispetto della fascia di 500 metri;
- l'interpretazione cumulativa sarebbe confermata dal d.m. 21.06.2024 sulle aree idonee, che prevede la valutazione congiunta delle limitazioni derivanti dalla tutela paesaggistica e dagli altri interessi protetti;
- eccepisce l'inammissibilità del ricorso di Neoen già in primo grado, ribadendo che l'atto impugnato era sorretto da una duplice motivazione, non integralmente censurata, poiché la società non aveva contestato la parte concernente la mancata produzione, in sede di PAS, della "dettagliata

relazione” prevista dall’art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 28/2011, necessaria per attestare la compatibilità urbanistica ed edilizia dell’intervento: omissione che, da sola, rendeva legittimo l’annullamento in autotutela del silenzio assenso, essendo l’onere documentale posto a carico del proponente e costituendo la conformità urbanistica presupposto indefettibile per l’utilizzo della procedura semplificata;

- contesta anche le doglianze di eccesso di potere, escludendo che vi sia stata inerzia o difetto d’istruttoria, giacché l’onere probatorio gravava integralmente sulla società e il tempo di definizione del procedimento si è mantenuto entro termini ragionevoli, in un quadro di obiettiva incertezza interpretativa riconosciuta dallo stesso TAR.

Le parti hanno controdedotto alle rispettive difese ed eccezioni mediante deposito di memorie di replica che non introducono temi di approfondimento ulteriori.

Tanto premesso, l’appello è fondato.

Preliminarmente, può prescindere dalla eccezione formulata dal Comune circa la produzione di documenti nuovi in appello da parte della Società Neoen in quanto trattasi di documenti irrilevanti ai fini del decidere tenuto conto che la materia del contendere si incentra su una questione di diritto relativa alla portata dell’art. 20, comma 8 lett. *c-quater* del d. lgs. n. 199 del 2021.

Per analoga ragione può prescindere dall’esame dell’eccezione del Comune relativa alla novità del motivo relativo alla mancata indizione della conferenza di servizi in quanto, anche in questo caso, è preliminare la soluzione della questione interpretativa controversa ed è anche assorbente in quanto il motivo di appello articolato sul punto è fondato, per le ragioni che saranno di seguito esposte.

È infondata anche l’eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado, sollevata sempre dal Comune sul presupposto della natura di atto plurimotivato del provvedimento impugnato, per la dedotta mancata

impugnazione del provvedimento impugnato nella parte in cui sarebbe stata contestata l'omessa allegazione della "dettagliata relazione" prevista dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 28/2011, necessaria per attestare la compatibilità urbanistica ed edilizia dell'intervento.

Il Collegio è dell'avviso che, da una lettura complessiva della motivazione, emerga che l'esercizio del potere di autotutela assuma, come profilo di illegittimità della PAS, esclusivamente il presunto contrasto con la disciplina delle aree idonee, non ritenendo il Comune sufficiente il rispetto della lettera *c-quater*, senza la concomitante ricorrenza delle condizioni previste dalla lett. *c-ter*.

Il Comune in particolare ha ritenuto, *"in considerazione della destinazione urbanistica dell'area, come l'idoneità della stessa debba invece essere ricercata e dimostrata con riferimento all'art. 20, comma 8, lettera c-ter, punto 1), del d.lgs. n. 199/2021"* e limitatamente a tale aspetto ha ritenuto *"come non sia possibile sulla scorta della documentazione depositata e a fronte dell'errata applicazione della norma, accertare l'idoneità dell'area proposta in conformità alla propria destinazione urbanistica e, di conseguenza, verificare la rispondenza all'art. 20, comma 8, lettera c-ter, punto 1)"*.

Pertanto è evidente che il Comune non ha interdetto la PAS per carenza di documentazione essenziale, come assume la difesa civica, ma per la mancata dimostrazione della riconduzione dell'intervento nella fattispecie di cui all'art. 20, comma 8, lett. *c-ter* n. 1, unica ipotesi ritenuta praticabile, che è esattamente la questione di diritto oggetto del ricorso di primo grado e ora del giudizio di appello, con conseguente inconfigurabilità di un provvedimento plurimotivato e, tantomeno, della mancata impugnazione di una motivazione autonoma su cui si fonda il provvedimento di autotutela.

Su tale specifico punto – che delimita la materia del contendere – le doglianze della società appellante sono fondate.

La norma di riferimento è contenuta, come si è visto, nell'art. 20 del d. lgs. 199/2021 (decreto attuativo della Direttiva UE 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018), che prevede (comma 1) che il

Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro della cultura, e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata Stato-città ed autonomie locali, dovrà adottare appositi decreti volti a stabilire principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili. A seguito dell'adozione di tali decreti, le Regioni (comma 4) individueranno con legge le aree idonee e quelle non idonee.

Il successivo comma 8, per il periodo antecedente all'adozione dei suddetti decreti, stabilisce che: *«8. Nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1, sono considerate aree idonee, ai fini di cui al comma 1 del presente articolo: a) i siti ove sono già installati impianti della stessa fonte e in cui vengono realizzati interventi di modifica, anche sostanziale, per rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione, eventualmente abbinati a sistemi di accumulo, che non comportino una variazione dell'area occupata superiore al 20 per cento. Il limite percentuale di cui al primo periodo non si applica per gli impianti fotovoltaici, in relazione ai quali la variazione dell'area occupata è soggetta al limite di cui alla lettera c-ter), numero 1); b) le aree dei siti oggetto di bonifica individuate ai sensi del Titolo V, Parte quarta, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; c) le cave e miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale, o le porzioni di cave e miniere non suscettibili di ulteriore sfruttamento; c-bis) i siti e gli impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie nonché delle società concessionarie autostradali. c-bis.1) i siti e gli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all'interno dei sedimi aeroportuali, ivi inclusi quelli all'interno del perimetro di pertinenza degli aeroporti delle isole minori, di cui all'allegato 1 al decreto del Ministro dello sviluppo economico 14 febbraio 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 114 del 18 maggio 2017, ferme restando le necessarie verifiche tecniche da parte dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC). c-ter) esclusivamente*

per gli impianti fotovoltaici, anche con moduli a terra, e per gli impianti di produzione di biometano in assenza di vincoli ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42: 1) le aree classificate agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale, nonché le cave e le miniere; 2) le aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti, questi ultimi come definiti dall'articolo 268, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento; 3) le aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri. c-quater) fatto salvo quanto previsto alle lettere a), b), c), c-bis) e c-ter), le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del medesimo decreto, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'articolo 136 del medesimo decreto legislativo. Ai soli fini della presente lettera, la fascia di rispetto è determinata considerando una distanza dal perimetro di beni sottoposti a tutela di tre chilometri per gli impianti eolici e di cinquecento metri per gli impianti fotovoltaici. Resta ferma, nei procedimenti autorizzatori, la competenza del Ministero della cultura a esprimersi in relazione ai soli progetti localizzati in aree sottoposte a tutela secondo quanto previsto all'articolo 12, comma 3-bis, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387».

La presente controversia va definita alla luce del menzionato comma 8, posto che alla data di presentazione dell'istanza dell'odierna appellante e dell'adozione del provvedimento impugnato i decreti previsti dal comma 1 non erano ancora stati emanati.

Il Collegio è consapevole che la legislazione in materia è in continua evoluzione, ma è altrettanto noto che deve comunque applicarsi al caso di specie la normativa all'epoca vigente, secondo il principio del *tempus regit actum*. In particolare, non sfugge che in materia di fotovoltaico e di agrivoltaico (c.d. "non avanzato") il T.a.r. del Lazio, Sez. III, con ordinanze e sentenze non

definitive nn. 9156, 9157, 9158, 9162, 9163, 9164, 9167, del 13 maggio 2025 e n. 15502 dell'11 agosto 2025, ha rimesso alla Consulta la questione della legittimità costituzionale dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, comma 1-bis, come introdotto dall'art. 5, d.l. 63 del 2024.

Si ritiene, tuttavia, di poter prescindere da tale rilevante questione *sub iudice*, in quanto non espressamente addotta dal Comune a giustificazione del potere di autotutela.

Il Collegio è altrettanto consapevole che la norma sottoposta al vaglio della Consulta è stata anche già abrogata dall'art. 2 del d.l. n. 175 del 2025 (poi convertito dalla legge n. 4 del 15 gennaio 2026 approvato nelle more della pubblicazione della sentenza), che (oltre ad abrogare l'art 20) ha anche introdotto un nuovo divieto in relazione alla collocazione di “impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole” in aree differenti da quelle di cui “al comma 1, lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c), d), e), f), l), numeri 1) e 2” e ha altresì disposto che: “È comunque sempre consentita l'installazione di impianti agrivoltaici di cui all'articolo 4, comma 1, lettera f-bis), attraverso l'impiego di moduli collocati in posizione adeguatamente elevata da terra”.

Tanto premesso, si ritiene di poter decidere nel merito il caso di specie, prescindendo dalla successiva evoluzione normativa, che non rende improcedibile il gravame, in quanto, come detto, non richiamata a fondamento del potere di autotutela.

In particolare, alla luce della *causa petendi*, come precisata dai motivi di ricorso, occorre piuttosto indagare il rapporto tra le lettere c-ter e c-quater del comma 8, per comprendere se debba essere interpretato in chiave di reciproca autonomia, come sostiene l'appellante, o di concorrenza necessaria, come ritenuto invece dal Comune e dal T.a.r., in una fattispecie in cui l'area prescelta risulta idonea rispetto alla sola lettera c-quater, non ricadendo entro il

perimetro delle aree vincolate o nelle fasce di rispetto di beni paesaggisticamente tutelati come ivi disciplinate, ma non anche rispetto alla lettera *c-ter* n. 1.

Tale rapporto è stato affrontato di recente da questa Sezione, con la sentenza n. 10383 del 30 dicembre 2025, dalle cui considerazioni il collegio non ha ragione di discostarsi.

Prendendo le mosse dal criterio dell'interpretazione letterale, secondo quanto prescritto dall'art. 12 delle preleggi al codice civile, dalla piana lettura della norma emerge che la lett. *c-quater*), nel fare “*salvo quanto previsto alle lettere a), b), c), c-bis) e c-ter*” attribuisce alla lett. *c-ter*) – come pure alle lettere a), b), c) - natura *speciale* laddove la lettera *c-quater*) assume carattere residuale e generale rispetto alla prima.

In premessa, occorre rammentare che la lett. *c-quater*) è stata aggiunta, come sopra evidenziato, dal D.L. 50/2022, con l'obiettivo di individuare ulteriori aree idonee all'insediamento di impianti da fonti rinnovabili, tra cui quelli fotovoltaici, rispetto a quelle già individuate dall'art. 20: ciò risulta pacificamente dai lavori preparatori e, segnatamente, dalla relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del D.L. n. 50/2022 - che ha introdotto con l'art. 6, comma 1, lett. a) il criterio di cui al *c-quater* – dove si legge che la nuova lettera “*indica ulteriori aree da considerare idonee all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili ...*”.

Le fattispecie di idoneità disciplinate dalle lettere da a) a *c-ter*), sono 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.

Rispetto a tali tipologie di aree, caratterizzate dalle peculiari situazioni di fatto sopra menzionate che ne connotano la natura speciale, la lettera c-*quater*) non ha successivamente introdotto un requisito di idoneità aggiuntivo, in relazione ai profili paesaggistici, perché ciò avrebbe avuto l'effetto di limitare la natura speciale delle predette ipotesi e di circoscrivere le aree idonee, in contrasto con il l'attuale trend comunitario e nazionale d'incentivazione delle energie rinnovabili.

Una tale interpretazione va disattesa proprio alla luce delle conseguenze illogiche e contraddittorie cui conduce.

Al contrario, in linea con il predetto *trend*, il legislatore ha inteso ampliare, nel regime transitorio, il novero delle aree idonee, prevedendo una fattispecie autonoma che generalizza – rispetto alla precedente tipizzazione casistica - il novero delle aree idonee, escludendo solo quelle assoggettate a regime di tutela paesaggistica, limitatamente al perimetro del vincolo e delle fasce di protezione, secondo quanto ivi previsto.

A tale approdo ermeneutico si giunge applicando il criterio letterale in uno a quello teleologico, suffragati sia dalla indagine relativa ai lavori parlamentari che palesa la *intentio legis* (di per sé non dirimente, come noto, ma neppure irrilevante nell'orientare l'interprete nella fase di applicazione) sia dal criterio della interpretazione evolutiva che impone di interpretare e contestualizzare gli istituti giuridici in linea con le tendenze evolutive proprie del sistema normativo in cui si collocano le disposizioni da interpretare.

Il T.a.r., invece, ha operato una riduzione dell'attività interpretativa al solo dato letterale, che non solo nel caso di specie si presta ad una interpretazione opposta a quella accolta, ma, a livello metodologico, non esaurisce la complessità dell'attività interpretativa che deve tenere conto di altri concomitanti criteri: *in primis* quello teleologico che si ricollega alla *intentio legis* ma anche quello evolutivo, che impone di interpretare le disposizioni in modo coerente con gli interessi ed i bisogni materiali di cui sono espressione in un determinato momento storico; da ultimo occorre rammentare che le fonti

nazionali, nell'attuale sistema di produzione multilivello, vanno sempre interpretate in modo conforme e coerente con le fonti sovraordinate che, nel caso di specie, indicano l'incentivo della produzione di energia **alternativa** come interesse prioritario, esprimendo un chiaro *favor* in tal senso, ferma la necessaria compatibilità con interessi di pari rilevanza costituzionale che, nella specie, la lett. c-*quater* espressamente salvaguarda.

In ogni caso il bilanciamento tra tali interessi comprimari deve avvenire necessariamente attraverso il procedimento amministrativo, nella concretezza delle situazioni di fatto, laddove solo attraverso una congrua istruttoria è possibile apprezzare la rilevanza degli interessi e quindi operare il giudizio di comparazione nonchè di prevalenza in caso di conflitto sicchè anche i timori derivanti da un eccessivo ampliamento del novero delle aree idonee, devono ritenersi infondati, attesa la ribadita centralità del procedimento amministrativo nella ricerca, in applicazione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità, del criterio, di volta in volta, risolutivo del conflitto, laddove la tipizzazione *ex lege*, come area "idonea" o "non idonea" funge da linea di indirizzo non vincolante, superabile attraverso una motivazione rafforzata idonea a valorizzare i dati di contesto e quindi a giustificare decisioni non in linea con la tipizzazione normativa dell'area (cfr. tra le tante, da ultimo, C. cost. 28 luglio 2025 n. 134 nonchè, nella giurisprudenza della Sezione, la sentenza n. 7085 2025 e la n. 6434 del 2025 punti 12.2. 12.3 e punto 13 in particolare).

Alla luce delle motivazioni che precedono, il primo motivo di appello è dunque fondato sicchè, in riforma della sentenza appellata, deve essere accolto il ricorso di primo grado, con annullamento del provvedimento di "*annullamento in autotutela del titolo formati per silenzio-assenso e ordine di non dare corso all'intervento*" relativo alla procedura FERPAS "FRPS316922", prot. n. 0001579 del 15 febbraio 2024.

I restanti motivi vanno dichiarati assorbiti in quanto dalla loro disamina l'appellante non può ritrarre alcuna ulteriore utilità rispetto al bene della vita

atteso.

La mancanza di un orientamento sufficientemente consolidato sulla questione giuridica controversa, giustifica la compensazione integrale delle spese del doppio grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado con annullamento del provvedimento prot. n. 0001579 del 15 febbraio 2024 impugnato. Compensa le spese del doppio grado tra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere, Estensore

Paolo Marotta, Consigliere

L'ESTENSORE
Luca Monteferrante

IL PRESIDENTE
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO