

Illegittimo provvedimento di diniego per realizzazione di impianto fotovoltaico a terra

T.A.R. Toscana, Sez. II 2 aprile 2025, n. 641 - Cacciari, pres.; Papi, est. - Trina Solar Iulia S.r.l. (avv.ti Torchia e Purificati) c. Comune di San Giuliano Terme - Settore Tecnico e Governo del Territorio Servizio Urbanistica ed Edilizia Privata (n.c.) ed a.

Ambiente - Provvedimento di diniego per realizzazione di impianto fotovoltaico a terra - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La società Trina Solar Iulia S.r.l., in data 15 maggio 2024 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 Procedura Abilitativa Semplificata (PAS) ai sensi dell'art. 6 comma 9 *bis* L. 28/2011, relativa ai nuovi impianti fotovoltaici di potenza fino a 10 MW, ubicati in aree classificate idonee secondo l'art. 20 comma 8 D. Lgs. 199/2021 (nella versione *ratione temporis* applicabile).

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. 42/2004, 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. Il Comune di San Giuliano Terme, con atto prot. n. 29090 del 13 giugno 2024, comunicava alla società richiedente la sussistenza di motivi ostativi alla realizzazione del progetto.

Trina Solar Iulia S.r.l. presentava le proprie osservazioni in sede procedimentale.

3. Con provvedimento conclusivo prot. n. 32947 dell'8 luglio 2024 l'Amministrazione confutava specificamente le osservazioni della società e ordinava alla stessa di non effettuare l'intervento, per la seguente articolata motivazione.

In primo luogo, secondo il Comune l'istanza non riguarderebbe un nuovo progetto, ma riproporrebbe quello già sottoposto all'Amministrazione con PAS del 30 dicembre 2023, e respinto con il provvedimento comunale prot. 4673 del 26 gennaio 2024, non impugnato dalla società istante.

L'Amministrazione riteneva inoltre che il progetto di Trina Solar Iulia S.r.l. non potesse essere assentito in quanto il terreno interessato dalla relativa implementazione, sebbene idoneo ai sensi dell'art. 20 comma 8 lettera 'c-ter' D. Lgs. 199/2021, non risultava tale in virtù della successiva lettera *c-quater*, a norma della quale: «*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». Infatti, precisava il Comune: «*l'area ricade in zona agricola e [...] è racchiusa in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale. [...] L'apparente antinomia fra le due disposizioni deve essere necessariamente affrontata sulla base del criterio di specialità, ovvero sulla prevalenza della norma più specifica, criterio che nella fattispecie in esame introduce un ulteriore requisito per l'idoneità delle aree fatto salvo comunque il rispetto delle lettere a), b), c), c-bis) e c-ter*). È evidente infatti che la lettura dei criteri di idoneità fatta dal proponente, avulsa dal *c-quater*), farebbe sì che detta norma di tutela del bene paesaggistico non trovi mai applicazione. Per contro la sola applicazione del *c-quater*) renderebbe idonea la quasi totalità del territorio nazionale».

In ogni caso, affermava ancora l'Amministrazione, l'intervento non avrebbe potuto essere realizzato per la sproporzione dimensionale tra l'area occupata dall'impianto e la zona industriale di riferimento, requisito da valutare, secondo il Comune, ai sensi dell'art. 20 commi 3 e 5 D. Lgs. 199/2021. L'intervento progettato dalla società istante avrebbe infatti un'estensione di 128.600 mq, a fronte di un'area produttiva della superficie di 32.700 mq.

Sotto ulteriore profilo, il Comune riteneva che l'area oggetto della richiesta di Trina Solar Iulia S.r.l. non potesse ospitare l'impianto in quanto assoggettata al vincolo paesaggistico n. 9050345 di cui al D.M. 24 marzo 1958, denominato "Zona sul lato sinistro del viale Pisa-San Giuliano Terme, sita nell'ambito dei comuni di Pisa e San Giuliano Terme", siccome ricompreso nella fascia di rispetto dell'area vincolata, come definita dalla lettera *c-quater* sopra riportata, e comunque in virtù degli artt. 34 e 36 delle Norme Tecniche di Attuazione (NTA) del Piano Operativo Comunale (POC).

4. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio Trina Solar Iulia S.r.l. impugnava il provvedimento inibitorio dell'8 luglio 2024 chiedendone l'annullamento, previa sospensione cautelare dell'efficacia, per i dedotti vizi di violazione di

legge ed eccesso di potere, articolati sotto plurimi profili.

Veniva altresì proposta domanda di accertamento della sussistenza dei requisiti legittimanti l'installazione dell'impianto progettato da Trina Solar Iulia S.r.l.

5. Si costituiva in giudizio il Comune di San Giuliano Terme, resistendo al ricorso ed eccependone l'inammissibilità, in quanto il provvedimento dell'8 luglio 2024 sarebbe meramente confermativo del diniego già adottato dalla P.A. in data 26 gennaio 2024.

6. Nell'udienza camerale del 9 ottobre 2024 la parte ricorrente rinunciava alla domanda cautelare.

All'udienza pubblica del 19 febbraio 2025 la causa era trattenuta in decisione.

7. Il Collegio prende in esame, in primo luogo, l'eccezione d'inammissibilità sollevata dal Comune, che risulta infondata. Il provvedimento dell'8 luglio 2024 non può ritenersi meramente confermativo di quello del 26 gennaio 2024. Invero, il diniego del 26 gennaio 2024 individuava, quale primo motivo ostativo all'accoglimento dell'istanza PAS, la non applicabilità dell'art. 20 comma 8 c-ter D. Lgs. 199/2021 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 l'Amministrazione riconosceva che l'appezzamento di terreno interessato era situato a una distanza dal sito industriale conforme alle indicazioni della lettera c-ter. Con ciò rendendo palese che il secondo atto emesso scaturiva da una nuova e diversa istanza (quanto meno sotto il profilo dell'evidenziazione grafica della distanza inferiore a 500 metri), e da una nuova istruttoria, che culminava in un diverso esito motivazionale. Dal che discende che il nuovo diniego integra un atto di conferma propria, ed è pertanto autonomamente impugnabile, indipendentemente dalla mancata impugnazione dell'atto iniziale, come affermato da costante giurisprudenza: «*Il provvedimento avente natura di "conferma propria", in ragione della nuova istruttoria effettuata, costituisce atto lesivo impugnabile, senza necessità della precedente impugnazione anche dell'atto originario*» (TAR Lombardia, Brescia, II, 4 gennaio 2022 n. 6; cfr.: TAR Campania, Napoli, VIII, 7 agosto 2020 n. 3539).

Si procede ora alla disamina, nel merito, delle censure proposte dalla società ricorrente, premettendo, sotto il profilo metodologico, che l'atto impugnato da Trina Solar Iulia S.r.l. è plurimotivato (*e dunque sorretto da una molteplicità di argomenti motivazionali, ognuno dei quali è autonomamente idoneo a supportare la determinazione finale ai sensi dell'art. 3 L. 241/1990*), e che, per conseguenza, non potrà procedersi all'annullamento del provvedimento inibitorio se non dopo aver accertato la fondatezza delle doglianze proposte dalla parte ricorrente con riferimento a tutte le deduzioni argomentative spese dall'Amministrazione, come compendiate al precedente punto 3.

7.1. Il primo motivo di gravame riguarda la parte del provvedimento che afferma l'identità tra il progetto inibito l'8 luglio 2024 e quello oggetto dell'istanza precedentemente esaminata dall'Amministrazione e respinta il 26 gennaio 2024, con atto non impugnato dalla ricorrente.

La società Trina Solar Iulia S.r.l., con la censura in esame, evidenziava la diversità tra i due progetti, e sottolineava che, comunque, la circostanza che fosse stata presentata e respinta una precedente richiesta non costituiva *ex se* un idoneo motivo di reiezione della nuova istanza PAS.

In merito, il Tribunale ritiene che debba evidenziarsi quanto segue.

Come già precisato al precedente punto 7, il provvedimento inibitorio dell'8 luglio 2024 è un atto di conferma propria, che ha dunque un'autonoma motivazione, parzialmente differente, nel merito, da quella resa dall'Amministrazione nell'atto del 26 gennaio 2024.

Il mero richiamo al pregresso diniego non impugnato risulta dunque di per sé inidoneo a motivare la nuova reiezione, posto che un pronunciamento negativo dell'Amministrazione non preclude al privato la riproposizione della propria istanza, e la riproposizione stessa non impedisce alla P.A. di riesaminare la fattispecie, emanando un nuovo e separato provvedimento (conferma propria) che travolge e sostituisce il precedente, come accaduto nel caso di specie. Nella parte in cui evidenzia tale profilo, la censura è dunque fondata.

Il rinvio al diniego del 26 gennaio, conseguentemente, non assolve ad altra funzione che a quella di richiamare i motivi del primo rigetto, peraltro necessariamente escludendo l'unico (*non applicabilità della lettera c-ter n. 1 al terreno della ricorrente*) espressamente superato nel più recente pronunciamento comunale dell'8 luglio 2024.

Ciò, tuttavia, nulla aggiunge al *thema decidendum*, considerato che le (ulteriori) ragioni poste a fondamento del primo diniego sono le stesse che sorreggono il secondo, tutte contestate dalla ricorrente con puntuali censure, che verranno scrutinate nei successivi punti della presente pronuncia, cui si rinvia per economia processuale.

7.2. Si procede dunque con l'esame del secondo motivo di impugnazione, con il quale la parte ricorrente affermava che l'intervento da essa proposto era coerente con le previsioni dell'art. 20 comma 8 lettera c-ter n. 1 D. Lgs. 199/2021, e che per ciò stesso non poteva esserne preclusa la realizzazione, indipendentemente dall'inapplicabilità della lettera c-*quater* della medesima norma.

Occorre, ai fini dello scrutinio della censura, innanzi tutto ricostruire il quadro normativo rilevante nella fattispecie.

La norma fondamentale è quella dettata dall'art. 20 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 riportato comma 8, posto che all'epoca dell'istanza dell'odierna ricorrente e dell'emissione del provvedimento impugnato i decreti previsti dal comma 1 non erano stati emanati.

Non è invece applicabile alla fattispecie di causa, *ratione temporis*, il comma 1 bis dell'art. 20, introdotto dal D.L. 63 del 15 maggio 2024 e convertito nella legge n. 101 del 12 luglio 2024 – *che avrebbe escluso l'applicabilità della lettera c-ter n. 1, invocata dalla ricorrente* –, entrato in vigore (16 maggio 2024) dopo la presentazione della richiesta dell'odierna ricorrente (15 maggio 2024) e prima dell'adozione del provvedimento finale (8 luglio 2024), non rilevante nel procedimento oggetto di causa in virtù dell'espressa previsione dell'art. 5 comma 2 del medesimo decreto legge, a norma del quale: «*le procedure abilitative, autorizzatorie o di valutazione ambientale già avviate alla data di entrata in vigore del presente decreto sono concluse ai sensi della normativa previgente*».

Concentrando quindi l'attenzione sull'art. 20 comma 8, nel giudizio decidendo vengono in rilievo i punti c-ter e c-quater di tale comma, e il rapporto tra le due disposizioni. Invero, il terreno oggetto dell'istanza di Trina Solar Iulia S.r.l. presenta (elemento pacifico tra le parti, come già osservato) le caratteristiche descritte dalla lettera 'c-ter' n. 1, in quanto area agricola non vincolata ricompresa in un perimetro i cui punti distano non più di 500 metri da una zona produttiva. A parere della società ricorrente, detta circostanza consentirebbe di per sé la realizzazione dell'impianto. Al contrario, secondo l'Amministrazione, l'iniziativa di Trina Solar Iulia S.r.l. veniva correttamente inibita, non rientrando il terreno della società nella lettera 'c-quater' del medesimo comma 8, in quanto facente parte della fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 136 D. Lgs. 42/2004. Più precisamente, l'area destinata ad ospitare l'impianto disterebbe meno di 500 metri dal perimetro delle zone assoggettate al vincolo paesaggistico n. 9050345 di cui al D.M. 24 marzo 1958, denominato "Zona sul lato sinistro del viale Pisa-San Giuliano Terme, sita nell'ambito dei comuni di Pisa e San Giuliano Terme", riguardante la Strada Statale n. 12, Via del Brennero.

7.2.1. Tanto premesso, occorre dunque stabilire se un terreno che abbia i requisiti per l'applicabilità della lettera c-ter, ma non quelli richiesti dalla lettera c-quater, possa o meno ritenersi idoneo ad ospitare un impianto fotovoltaico a terra, e dunque se le due ipotesi siano tra loro alternative (con conseguente sufficiente presenza dei requisiti dell'una o dell'altra

ipotesi) oppure cumulative (necessaria presenza dei requisiti dell'una e dell'altra ipotesi) ai fini dell'idoneità prevista dalla legge.

Sulla questione, il Tribunale si è già recentemente pronunciato, e non ritiene di doversi discostare da quanto affermato nelle sentenze della sezione n. 844 dell'8 luglio 2024 e n. 1359 del 25 novembre 2024, che si richiamano anche ai sensi dell'art. 74 c.p.a. In particolare, nella prima delle suddette sentenze il Tribunale ha affermato quanto segue: «Orbene il D.Lgs. n. 199/2021 (recante Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili) all'art. 20 reca la disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili. Dopo avere demandato a decreti del Ministro della Transizione Ecologica l'individuazione dei principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti (comma 1) e alle Regioni la conseguente concreta localizzazione delle stesse (comma 3), la disposizione detta una disciplina transitoria in attesa della adozione degli atti attuativi. Per quanto qui interessa, al comma 8, prevede che “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: [...] 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-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 disposizione di cui alla lett. c-quater è stata introdotta dall'art. 6, comma 1, lett. a), n. 2.3), D.L. 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2022, n. 91 e successivamente modificata dall'art. 47, comma 1, lett. a), nn. 2.01), 2.1) e 2.2), D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 aprile 2023, n. 41, tutte applicabili al caso di specie). Sul piano letterale, 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. b) portata speciale mentre la lettera c-quater) assume carattere recessivo e residuale rispetto alla prima. Sul piano sistematico occorre ribadire 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 presenti all'art. 20 (ciò risulta pacificamente dai lavori preparatori della L. n. 91/2022). Come già rilevato dalla giurisprudenza, 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. Ritenere quindi che, per combinato disposto con le altre lettere, la lettera c-quater) abbia introdotto, in un'eterogenesi dei fini, una nuova limitazione fino ad allora inesistente, significherebbe frustrare la ratio della norma d'incentivazione delle energie rinnovabili (cfr. TAR Piemonte, sez II, 19/10/2023, sent. 808)» (TAR Toscana, Firenze, II, 8 luglio 2024 n. 844).

La Sezione, in tale frangente, si esprimeva sul rapporto tra l'art. 20 comma 8 lettera 'b', e la lettera 'c-quater' della medesima norma, ma le considerazioni ermeneutiche ivi svolte, circa la portata additiva (di una nuova ipotesi di idoneità *ex lege*) della lettera 'c-quater', palesemente ricavabile sia in sede di interpretazione letterale che di ordine sistematico, valgono anche con riferimento al rapporto tra quest'ultima disposizione e la lettera 'c-ter', che viene in rilievo nella fattispecie oggetto del presente giudizio.

Del resto, anche con specifico riferimento al rapporto tra la lettera c-ter e la lettera c-quater, questa stessa Sezione si è già espressa, affermando che: «Le riportate disposizioni vanno interpretate, come affermato da recente giurisprudenza (anche di questa stessa Sezione), nel senso che esse prevedono due distinte ipotesi [...] di idoneità *ex lege* di aree territoriali alla realizzazione di impianti fotovoltaici. In altre parole, l'accertata sussistenza dei presupposti applicativi di una delle due disposizioni recate dalle lettere c-ter e c-quater impone di ritenere idonea l'area. Più in particolare, e con specifico riferimento al presente giudizio, 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 (quater) aggiunge una nuova ipotesi di idoneità legale, facendo testualmente salva l'operatività della prima norma (ter). La suddetta ricostruzione, basata sull'inequivocabile dato letterale, viene ad essere confermata anche dall'analisi sistematica delle disposizioni. Il D. Lgs. 50/2022, introducendo nel comma 8 la lettera c-quater, ha infatti 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. Del tutto ragionevolmente, inoltre, riferendosi la nuova disposizione a zone non antropizzate, e ancora paesaggisticamente integre, i requisiti per l'idoneità sono delineati dalla lettera c-quater in termini maggiormente restrittivi rispetto alle ipotesi già intaccate dall'intervento umano, contemplate dalle lettere che la precedono. In tal modo individuata la ratio sottesa alla disposizione in esame, è evidente (art. 12 delle Preleggi al Codice Civile) che la lettera 'c-quater' non potrà essere interpretata in senso opposto all'intenzione del legislatore, come accadrebbe ove si seguisse la prospettazione fatta propria dal Comune negli atti gravati e negli scritti difensivi depositati. Secondo la tesi sostenuta dall'Amministrazione, invero, 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 limitatrice (anziché ampliativa) della possibilità di installazione di impianti fotovoltaici. Con effetti spesso (come nella fattispecie oggetto di causa) sterilizzanti delle lettere da 'a' a 'c-ter', attesa l'individuazione, da parte della lettera 'c-quater', di presupposti applicativi più restrittivi. La prospettazione ermeneutica comunale deve dunque essere disattesa» (TAR Toscana, Firenze, II, 25 novembre 2024 n. 1359).

Non si ritiene invero convincente la diversa tesi sostenuta in altre pronunce di primo grado (il riferimento è, soprattutto, alla recente sentenza del TAR Emilia-Romagna, Parma, I, 9 gennaio 2025 n. 5, specificamente richiamata da parte resistente). Ritene invero il Collegio che tale orientamento, laddove afferma che la lettera c-quater introduce un divieto diretto a restringere l'ambito di applicazione delle lettere precedenti, non sia condivisibile, in quanto palesemente in contrasto con la lettera del testo normativo, che dispone quanto segue: «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: [...] 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 formulazione letterale dell'art. 20 rende palese che le aree vincolate descritte dalla lettera c-quater (al pari delle aree descritte da tutte le lettere precedenti e in aggiunta ad esse) svolgono in termini logici la funzione di soggetto del verbo passivo «sono considerate idonee». Le zone ivi indicate, dunque, si aggiungono a quelle descritte dalle lettere a, b, c, c-bis, c-bis1 e c-ter a configurare ipotesi di idoneità ex lege ai fini dell'installazione di impianti per energie rinnovabili: in claris non fit interpretatio. Peraltro, al di là del criterio letterale, si è già esposto nelle sentenze nn. 844/2024 e 1359/2024 di questo Tribunale come l'interpretazione ivi prospettata sia provvista anche di solide radici sistematiche.

7.2.2. In virtù delle considerazioni che precedono, la lettura restrittiva sostenuta dal Comune deve ritenersi frutto di un'errata applicazione delle disposizioni legislative invocate, con conseguente illegittimità, sotto tale aspetto, del provvedimento impugnato.

7.3. Il terzo motivo si appunta invece sulla parte del provvedimento che motiva l'inibizione dell'intervento proposto da Trina Solar Iulia S.r.l. per la dedotta sproporzione tra la superficie occupata dall'impianto fotovoltaico realizzando, e l'estensione della zona produttiva di riferimento. In particolare, la parte ricorrente evidenzia che il criterio della proporzione tra le superfici non è previsto dall'ordinamento, e la relativa surrettizia introduzione da parte del Comune non può legittimamente frustrare l'applicazione del richiamato comma 8 lettera c-ter.

Il motivo è fondato. Il comma 8, nella disciplina transitoria introdotta, pone in essere un bilanciamento a monte dei contrapposti interessi che vengono in rilievo nella fattispecie, individuando un'idoneità automatica per i siti che presentano le caratteristiche dallo stesso descritte.

I commi 3 e 5, richiamati dalla difesa comunale, introducono invece degli indici che a livello ministeriale (comma 3) e regionale (comma 5) devono essere seguiti, rispettivamente, nel disciplinare i criteri di allocazione delle aree idonee, e nell'individuare specificamente le aree stesse. Le disposizioni in questione non sono pertanto rilevanti nella fattispecie oggetto del presente giudizio.

Peraltro, il criterio valutativo della proporzione tra le superfici occupate dall'impianto e quelle dell'area produttiva cui lo stesso afferisce è estraneo anche ai suddetti commi 3 e 5, che non prevedono un siffatto elemento valutativo. Il criterio, dunque, risulta arbitrariamente introdotto dal Comune, con conseguente illegittimità, anche sotto l'esaminato profilo, del provvedimento impugnato.

7.4. Con il quarto motivo di gravame la ricorrente evidenziava la non applicabilità *ratione temporis*, alla fattispecie, del D.L. 63/2024. Sulla correttezza di tale affermazione, del resto riconosciuta anche dal Comune, si è già detto al precedente punto 7.2, cui per brevità si rinvia.

7.5. Riguardo al quinto motivo, nel quale si argomentava ulteriormente sul rapporto tra le succitate lettere c-ter e c-quater, si rinvia a quanto diffusamente esposto ai precedenti punti 7.2, 7.2.1 e 7.2.2.

7.6. Il sesto e settimo motivo, siccome afferenti alla parte del provvedimento che deduce la contrarietà del progetto di Trina Solar Iulia S.r.l. agli artt. 34 e 36 delle NTA del POC di San Giuliano Terme, vengono esaminati congiuntamente, e si appalesano fondati laddove affermano che tali disposizioni urbanistiche non sono rilevanti nella presente fattispecie. Invero, l'art. 34 delle NTA richiamate dall'Amministrazione afferisce alla sola zona oggetto del vincolo apposto con il Decreto Ministeriale 24 marzo 1958 (G.U. 91 del 1958), che non ricomprende il terreno considerato nel progetto di Trina Solar Iulia S.r.l. In tal senso è chiaro il tenore dell'art. 34, che al punto 3, nell'introdurre le prescrizioni a tutela del vincolo, restringe l'ambito di applicazione delle stesse *«Per le aree ricadenti all'interno della Zona sul lato sinistro del Viale Pisa-San Giuliano Terme»*, con conseguente irrilevanza nel giudizio decidendo.

Nemmeno può affermarsi (come pure in alcuni passaggi il Comune sostiene) che le prescrizioni contenute nell'art. 34 si estendano all'area di Trina Solar Iulia S.r.l. in quanto distanti meno di 500 metri dal perimetro della zona vincolata, e dunque ricompresi nella fascia di rispetto prevista dall'art. 20 comma 8 lettera c-*quater* D. Lgs. 199/2021. Invero, la fascia di rispetto descritta dalla norma è espressamente individuata *«ai soli fini della presente lettera»*, e dunque solo per l'applicazione della medesima lettera c-*quater*, non già per l'individuazione dell'estensione dell'ambito di applicazione delle norme urbanistiche comunali, nemmeno contemplate dalla disposizione. Nel contempo, la succitata lettera c-*quater* non si applica, come in precedenza precisato, alla domanda della ricorrente, e la relativa determinazione della fascia è dunque del tutto irrilevante.

Quanto all'art. 36 delle stesse NTA, esso introduce la *«Disciplina d'Ambito "Ambito 8 – Piana Livorno-Pisa-Pontedera"»* la quale, nel punto 2 Obiettivo 3 richiamato dal preavviso di diniego, riguarda la tutela delle infrastrutture rurali e prevede, con specifico riferimento alle infrastrutture tecnologiche (nelle quali è certamente da ricomprendersi l'impianto fotovoltaico), che: *«Nello specifico è da tutelarsi: [...] la tutela dei valori estetico-percettivi e storico-testimoniali del paesaggio agrario pianificando e razionalizzando le infrastrutture tecnologiche e relativo impatto visivo delle reti aeree e dei sostegni a terra»*. Dalla lettura della disposizione, si evince che la presenza degli impianti tecnologici, lungi dall'essere vietata (divieto che il Comune, con riferimento agli impianti fotovoltaici, non aveva il potere di disporre: TAR Sicilia, Palermo, II, 2 febbraio 2023 n. 299), deve essere, a monte, oggetto di pianificazione e razionalizzazione. Orbene, tale attività di pianificazione e razionalizzazione, con riferimento agli impianti fotovoltaici, in attesa dell'intervento ministeriale e regionale previsto dall'art. 20 commi 1 e 4 D. Lgs. 199/2021, veniva demandata all'art. 20 comma 8 del medesimo testo normativo, che qui trova applicazione, che è comunque pienamente coerente anche con l'impostazione del POC, e che in ogni caso stabilisce direttamente (nella disciplina transitoria ante 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.

Anche sotto tale aspetto, la motivazione dell'atto inibitorio è dunque viziata.

8. In virtù delle considerazioni espresse ai precedenti punti, è evidente che tutti i profili motivazionali del provvedimento inibitorio sono illegittimi; il ricorso, siccome fondato, va dunque accolto, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

Il Comune di Terme San Giuliano dovrà pertanto valutare nuovamente l'istanza presentata dalla società ricorrente, in conformità alle statuizioni recate dalla presente pronuncia.

8.1. Non può invece essere accolta la domanda di accertamento proposta da Trina Solar Iulia S.r.l. con l'atto introduttivo del giudizio.

Invero, nel caso di specie, la società ricorrente ha già ottenuto una tutela pienamente soddisfattiva della situazione giuridica soggettiva fatta valere in giudizio per mezzo della pronuncia di annullamento, e connesso effetto conformativo *pro futuro*, di cui al precedente punto 8.

In tal senso: *«l'azione di accertamento degli interessi legittimi, in quanto atipica, ha carattere residuale, essendo perciò esperibile a condizione che le azioni tipizzate nel codice (prima tra tutte, l'azione di annullamento dei provvedimenti illegittimi) non soddisfino in modo efficiente il bisogno di tutela (Cons. Stato, Ad. Plen., 29 luglio 2011, n. 15)»* (TAR Piemonte, II, 2 marzo 2023 n. 205).

9. Le spese del giudizio vengono compensate tra le parti, attesa la novità della normativa applicabile all'oggetto della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie quanto alla domanda demolitoria, per le ragioni indicate in motivazione, e annulla, per l'effetto, il provvedimento impugnato; lo respinge nella restante parte.

Spese compensate.

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

(Omissis)