

ENERGIA: Consiglio di Stato - Sezione Quarta - Sentenza 11 febbraio 2026, n. 1099.

Energia - Impianti fotovoltaici - Individuazione area per l'installazione - Art. 20, comma 8, d.lg. n. 199/2021 - Interpretazione lettera c-ter) e lettera c-quater) - Completa autonomia.

Ai fini dell'individuazione delle aree sulle quali poter installare impianti di fonti rinnovabili, l'art. 20, d.lg. 8 novembre 2021, n. 199 ('disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili') si interpreta nel senso che, nell'ambito dell'art. 20, comma 8, la lettera c-ter) e la lettera c-quater) si pongono in termini di completa autonomia o alternatività e non in termini di concorrenza necessaria; infatti 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.

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 T.a.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 eurolunitari 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, purché 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 prescindersi 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 nonché di prevalenza in caso di conflitto sicché 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 nonché, 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 sicché, 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

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

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 11 FEB. 2026.