

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 01229/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1229 del 2023, proposto dalla
Soc. Franca Villa S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dagli avvocati Roberto Righi, Alberto Morbidelli e Andrea
Pontenani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Villafranca in Lunigiana, in persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Montana, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Ministero della Cultura e Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dei
legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale
dello Stato domiciliataria *ex lege* in Firenze, via degli Arazzieri, 4;

Regione Toscana in persona del Presidente pro-tempore della Giunta Regionale,
non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- del provvedimento del 22.08.2023 del Comune di Villafranca in Lunigiana, Rif. PAS prot. n. 4427 del 27/06/2023, recante ordine alla Villa Franca S.r.l. “di non effettuare l'intervento richiesto con la PAS del 17.07.2023 prot. n. 4427 del 27.6.2023”;
- della nota del 31.07.2023 del Ministero della Cultura, Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le province di Lucca e Massa Carrara, conosciuta per mezzo del provvedimento del Comune di Villafranca in Lunigiana del 22.08.2023, con la quale le aree relative alla PAS prot. n. 4427 del 27.6.2023 sono state ritenute “non idonee all'istallazione di impianti fotovoltaici a fonti rinnovabili”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Villafranca in Lunigiana, del Ministero della Cultura e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 maggio 2024 il dott. Marcello Faviere e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Franca Villa s.r.l. formulava al Comune di Villafranca in Lunigiana, in data 27.06.2023, richiesta di procedura abilitativa semplificata (PAS) ai sensi dell'art. 6 D.lgs. 28/2011, nonché dell'art. 16 bis, comma 4, della LRT 39/2005, per l'installazione di un impianto fotovoltaico della potenza di 5,5 MW, in un'area sita all'interno del territorio comunale (meglio identificata al catasto terreni al Foglio 26, mappali 600, 604, 618, 322, 321, 320, 317, 319, 316, 315, 372, 313, 346, 295, 296, 297, 298, 303, 612, 594, 610, 284, 592, 283, 268, 599, 602, 606, 617, 620, 622, 318).

Il Comune, a seguito di rituale procedimento istruttorio, respingeva la domanda e ordinava l'inibizione delle attività con provvedimento del 22.08.2023 motivando

con riferimento ad un parere della Soprintendenza Archeologia Beni Culturali e Paesaggio per le Province di Lucca e Massa Carrara del 31.07.2023 (prot.n.5231) dal quale emerge che l'area interessata dalla PAS si trova nella fascia di rispetto di un immobile, denominato "La Chiesaccia", dichiarato (con D.M. n. 119 del 28.07.2023) di interesse particolarmente importante ai sensi dell'art. 10, comma 3, lett. a) del D. Lgs. n. 42/2004 e che, quindi, non risulterebbe idonea alla installazione di impianti come quello oggetto della citata P.A.S., ai sensi dell'art. 20, comma 8 lett. c-quater, del D. Lgs 8.11.2021 n. 199.

2. Avverso tali provvedimento l'interessato ha notificato ricorso (il 30.10.2023), ritualmente depositato avanti questo Tribunale, con cui lamenta in due motivi, violazione di legge ed eccesso di potere sotto plurimi profili, instando per il rilascio di misure cautelari (cui ha rinunciato in corso di camera di consiglio).

Per resistere al gravame si sono costituiti il Ministero della Cultura e la Presidenza del Consiglio dei Ministri (il 9.11.2023, con atto di mero stile) nonché il Comune (il 10.11.2023) che ha depositato memoria il 16.11.2023. Ha fatto seguito il deposito di memorie del Comune (il 22.04.2024) e della ricorrente (il 26.04.2024) e di memorie di replica di entrambe le parti (il 7 e 8 maggio 2024).

Alla udienza pubblica del 29 maggio 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

3. Il ricorso è fondato.

4. Con il primo motivo di ricorso si lamenta violazione degli artt. 1 e 3 della legge 7 agosto 1990 n. 241, dei principi ricavabili dall'art. 20, comma 8, del d.lgs. 8 novembre 2021 n. 199; eccesso di potere per travisamento dei fatti e dei presupposti, per violazione del giusto procedimento e per carenza assoluta di motivazione.

In particolare la ricorrente sostiene che l'area su cui l'impianto dovrebbe sorgere dovrebbe essere dichiarata *ex lege* idonea in quanto oggetto di bonifica (ai sensi dell'art. 20, comma 8 lett. b), del D.Lgs. n. 199/2021), ipotesi speciale e pertanto prevalente rispetto a quella di cui alla lettera c-ter) del medesimo comma su cui si fonda il parere negativo della Soprintendenza e, di conseguenza, la determinazione

comunale. La ricorrente sostiene, inoltre, che la mera insistenza dell'area nella fascia di rispetto del bene vincolato non consentirebbe il diniego impugnato, ma varrebbe quale mero elemento di fatto che il Ministero avrebbe dovuto inserire in una più ampia valutazione, di natura discrezionale, sulla inidoneità dell'area che avrebbe dovuto formare oggetto di specifica motivazione che, nel caso di specie, sarebbe del tutto mancante.

Il motivo è fondato.

Il Collegio condivide la ricostruzione interpretativa del disposto normativo dell'art. 20, comma 8, lett. b) e c-quater) del D.Lgs. n. 199/2021 offerta dalla ricorrente, sia sul piano letterale che sistematico.

Il provvedimento impugnato reca quale unica motivazione l'inidoneità dell'area a causa dell'insistenza della stessa nella fascia di rispetto di 500 m. da un immobile dichiarato di interesse culturale particolarmente importante.

Dal parere rilasciato dalla Soprintendenza e ripreso nell'atto comunale si legge che risultano assolutamente inidonee alla installazione di impianti fotovoltaici assoggettati a PAS *“le aree ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, nonché le aree ricadenti nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'articolo 136 del medesimo decreto legislativo”* e che *“a tali fini, la fascia di rispetto è determinata dalla medesima norma 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 [...] le aree definite catastalmente come sopra indicato, nonché le aree ricadenti entro cinquecento metri da quelle, sono a norma del D. Lgs. citato non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili”*.

Il Comune conclude pertanto la propria istruttoria sostenendo che *“l'area oggetto della richiesta di intervento [...] ricade nella fascia di rispetto del bene immobile considerato di interesse culturale particolarmente importante con il D.M. n. 119*

del 28.07.2023, nella quale, come da parere della Soprintendenza sopra riportato, è preclusa l'installazione di impianti fotovoltaici ai sensi dell'art. 20, comma 8, lettera c- quater”.

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).

Nel caso di specie è pacifico tra le parti che l'area di cui si controverte risulta idonea *ex lege*, essendo stata oggetto di bonifica (ai sensi dell'art. 20, comma 8, lett. b) sopra riportata).

L'area è costituita dai terreni di una ex cava autorizzata con Decreto della Regione Toscana n. 7542/2001, cui seguiva il Decreto di VIA ministeriale (n. 6922/2002, pubblicato in GU del 28.02.2002) tra le cui prescrizioni figurano la rinaturalizzazione, il ripristino ambientale nonché la rilevazione di situazioni di potenziale contaminazione e l'attivazione conseguente, ai sensi del d.lgs 22/1997, di tutti gli interventi necessari al ripristino così come formulati dalla Regione Toscana e ripresi dal decreto (cfr. doc. nn. 7 di parte ricorrente).

Il piano di ripristino e recupero dell'area è stato approvato con decreto n. 3211 del 23.10.2015 della Provincia di Massa Carrara (cfr. doc. n. 14 di parte ricorrente, produzione del 17.11.2023).

Occorre evidenziare infatti che la *ratio* della disciplina delle aree idonee ex art. 20 comma 8 lett. b) sopra richiamata è volta a dare attuazione ai prevalenti interessi pubblici volti alla promozione dell'impiego di forme di energia rinnovabile mediante il riutilizzo di aree a vario titolo contaminate e che sono state oggetto di bonifica.

Il fatto che la bonifica del sito in parola sia stata effettuata sulla scorta di norme previgenti rispetto al D.Lgs. 152/2006 non osta alla applicabilità della normativa in commento al caso di specie.

In altri termini il fatto che il richiamato art. 20, comma 8, lett. b) definisce aree idonee quelle “*dei siti oggetto di bonifica individuate ai sensi del Titolo V, Parte quarta, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*” non può che essere inteso come rinvio mobile alla disciplina delle bonifiche e degli interventi individuali di ripristino ambientali vigenti *ratione temporis*.

Quanto oggi disciplinato dal Titolo V del D.lgs. 152/2006 deve intendersi, secondo il criterio *tempus regit acta*, riferito anche ai procedimenti di bonifica e ripristino ambientali che trovano la loro fonte direttamente nell'art. 6 della L. 349/1986, nel

DPCM 377/1988 o nel d.lgs 22/1997, richiamati nel succitato decreto di VIA n. 6922/2002.

L'amministrazione comunale non controdeduce sul punto ma, anzi, formula le proprie difese sull'assunto che tali aree siano state oggetto di interventi di bonifica. Per quanto precede il provvedimento comunale ed il parere della Soprintendenza impugnati risultano illegittimi e, di conseguenza, il primo motivo di ricorso è fondato.

5. Alla luce della fondatezza del primo motivo di ricorso risulta priva di interesse la disamina del secondo motivo, presentato in subordine al primo, con cui la ricorrente chiede che venga sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 comma 8 lett. c-quater) del D.Lgs. n. 199/2021, come introdotto dall'art. 6 del d.l. 50/2022, come conv. con L. 91/2022 che, introducendo una previsione generalizzata di inidoneità delle aree da misurarsi in 500 metri da tutti i beni dichiarati di interesse culturale ai sensi dell'art. 10 del D. Lgs. n. 42/2004, sarebbe in contrasto con gli art. 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione e con il *favor* verso le energie rinnovabili di cui è connotata tutta la legislazione in materia.

La questione di legittimità proposta dalla ricorrente, pertanto, risulta non rilevante per il caso di specie.

6. Il ricorso, in conclusione, è fondato e pertanto deve essere accolto; i provvedimenti impugnati sono pertanto annullati.

7. Le spese di lite possono essere compensate in ragione della novità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 29 maggio 2024 con
l'intervento dei magistrati:

Alessandro Cacciari, Presidente

Andrea Vitucci, Primo Referendario

Marcello Faviere, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Marcello Faviere

IL PRESIDENTE
Alessandro Cacciari

IL SEGRETARIO