

Spett.le
ARKIGEO OFFICINA DESIGN S.R.L.
Via Giovanni Antonio Dosio n. 40
50142 - FIRENZE

via e-mail arkigeosrl@arkigeosrl.it

Parere

in merito alla realizzabilità, mediante Procedura Abilitativa Semplificata (PAS), di un impianto fotovoltaico con moduli a terra a servizio di una Comunità Energetica Rinnovabile (CER) in area ricadente nel Progetto di Paesaggio “Leopoldine in Val di Chiana”, qualificata dall’art. 66 delle NTA del Piano Operativo del Comune di Castiglion Fiorentino come “potenzialmente non idonea”.

1. Premesse, quesito e circostanza di fatto di rilievo.

Codesta Spett.le Società ha richiesto parere in ordine alla previsione dell’art. 66 delle NTA del Piano Operativo (P.O.) del Comune di Castiglion Fiorentino, che, in relazione al Progetto di Paesaggio “Leopoldine in Val di Chiana” (art. 39-bis), considera l’ambito “*potenzialmente non idoneo all’installazione di impianti solari fotovoltaici con moduli ubicati a terra*”, con eccezione per gli impianti agrivoltaici e per quelli “*per le aziende agricole e nelle aree di pertinenza dei centri aziendali nei limiti dell’autoconsumo*”.

La Società ha fornito in fatto i seguenti elementi, comprovati dalla documentazione tecnica a sua disposizione: **(i)** l’impianto è a servizio di una Comunità Energetica Rinnovabile (CER) costituita ai sensi dell’art. 31 del D.Lgs. n. 199/2021; **(ii)** alla CER partecipa *pro quota* il Comune di Castiglion Fiorentino; **(iii)** l’area interessata dal progetto non risulta gravata da vincoli paesaggistici ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004; **(iv)** il titolo abilitativo attivato è la Procedura Abilitativa Semplificata (PAS); **(v)** il procedimento ancora non è stato avviato ed è quindi successivo al 22 novembre 2025, dovendosi quindi applicare la disciplina delle aree idonee di cui agli artt. 11-bis e seguenti del D.Lgs. n. 190/2024 (Testo Unico FER), introdotti dal D.L. n. 175/2025, conv. L. 15 gennaio 2026, n. 4.

Possono anticiparsi immediatamente le conclusioni cui si è pervenuti in merito al quesito posto, secondo cui l’intervento risulta urbanisticamente compatibile con la disciplina del Piano Operativo applicabile, laddove correttamente interpretata. Più in particolare, la previsione dell’art. 66 delle NTA, su cui si incentra il presente parere, letta in conformità alla disciplina statale sovraordinata, non è ostativa alla realizzazione dell’impianto, mentre ogni lettura

difforme della medesima disposizione si espone a censure di illegittimità.

*

2. Il quadro normativo di riferimento.

2.1. Rilevano, in primo luogo, le Direttive (UE) 2018/2001 (RED II) e 2023/2413 (RED III), il Regolamento (UE) 2022/2577 (che qualifica gli impianti FER come attività di interesse pubblico prevalente nella ponderazione degli interessi), nonché, sul piano interno, l'art. 1 del D.Lgs. n. 190/2024 e l'art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003, che qualificano gli impianti FER come opere di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti, ubicabili anche in zone classificate agricole dai piani urbanistici, nel rispetto dei criteri di localizzazione di legge. Le CER, inoltre, costituiscono uno strumento specificamente promosso dall'ordinamento eurounitario e nazionale (art. 31 D.Lgs. n. 199/2021), anche quale veicolo di partecipazione degli enti locali alla transizione energetica.

2.2. Segnatamente, l'art. 11-bis, comma 2, del D.Lgs. n. 190/2024 – che riprende l'art. 20, comma 1-bis, del D.Lgs. n. 199/2021 (introdotto dall'art. 5 del D.L. n. 63/2024, conv. L. n. 101/2024) – limita l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra nelle zone classificate agricole, ma al contempo esclude espressamente dalla limitazione i progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una CER ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. n. 199/2021, oltre ai progetti attuativi del PNRR/PNC. Per gli impianti a servizio di una CER, pertanto, la limitazione legislativa non opera. La loro installazione in zona agricola è direttamente ammessa dalla legge statale. Si tratta di una scelta normativa espressa e attuale del legislatore, che ha inteso salvaguardare proprio questa tipologia di iniziative, in ragione della loro funzione di interesse generale.

2.3. L'individuazione delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti FER è funzione riservata allo Stato (artt. 11-bis ss. D.Lgs. n. 190/2024) e, per le sole aree idonee ulteriori, alle Regioni, nel rispetto dei criteri statali. Tale assetto discende dall'art. 117, commi 1, 2 lett. s) e 3, Cost. La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che neppure la legge regionale può tradurre l'inidoneità di un'area in un divieto assoluto e aprioristico. La qualifica di non idoneità comporta, al più, l'inaccessibilità ai procedimenti semplificati, restando l'impianto autorizzabile con provvedimento espresso (Corte cost. n. 134/2025; conf. Corte cost. n. 184/2025): ipotesi, quest'ultima, che peraltro non ricorre nel caso di specie, non essendo intervenuta alcuna designazione di non idoneità dell'area secondo la normativa sovraordinata. La giurisprudenza amministrativa ha declinato tali principi delineando l'ambito entro cui i Comuni possono regolamentare l'installazione di detti impianti. In particolare, il Comune non

ha il potere di stabilire, neppure indirettamente, in quali aree possano essere installati gli impianti, essendo la competenza ripartita unicamente tra Stato e Regioni, mentre un divieto generale e astratto introdotto con piano urbanistico relativamente ad una determinata zona integra una disciplina non consentita dalla normativa sovraordinata (si vedano tra le altre, in via esemplificativa, TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 4 dicembre 2024, n. 3464; TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 27 ottobre 2025, n. 950, secondo cui i divieti generali e astratti in sede di pianificazione comunale sono preclusi “*a prescindere dal fatto che per legge l’area sia idonea o inidonea*”; nel medesimo senso, sulla necessaria cedevolezza delle previsioni locali più restrittive rispetto alla disciplina statale, TAR Toscana, Firenze, 21 ottobre 2025, n. 1649; Cons. Stato, sez. IV, 29 luglio 2025, n. 6725, quest’ultima sul superamento delle previsioni urbanistiche locali di azzonamento che impediscano il collocamento degli impianti FER in ambito agricolo).

*

3. L’applicazione dell’art. 66 delle NTA in conformità alla disciplina sovraordinata.

3.1 Nell’ambito dell’inquadramento normativo come sopra delineato, deve ritenersi che l’art. 66 delle NTA del PO non vieti gli impianti fotovoltaici con moduli a terra, né da un punto di vista testuale né da un punto di vista sistematico.

La norma di piano qualifica, infatti, detti impianti come solo “*potenzialmente*” non idonei nell’ambito del Progetto di Paesaggio, rimandando evidentemente ad una valutazione in concreto dell’ammissibilità o meno degli interventi.

Al riguardo, può osservarsi quanto segue sulla sua concreta applicazione al caso di specie.

In primo luogo, la previsione è specificatamente dedicata agli impianti fotovoltaici, dei quali disciplina l’ammissibilità nell’ambito territoriale considerato. Non si è dunque in presenza di una disciplina di zona costruita come elenco chiuso di usi consentiti del suolo, estranea alla fattispecie degli impianti FER. Al contrario, lo strumento urbanistico contempla espressamente gli impianti fotovoltaici e ne modula l’insediabilità. La questione non è, pertanto, se la destinazione di un’area all’impianto FER rientri tra gli usi ammessi dalla destinazione di zona, profilo quest’ultimo positivamente risolto dalla stessa norma di piano (oltre che, a monte, dalla legge statale che ammette gli impianti FER in zona agricola), bensì unicamente quale sia la portata della clausola di “*potenziale non idoneità*”.

In secondo luogo, le eccezioni richiamate al potenziale divieto di cui all’art. 66 (impianti agrivoltaici; impianti aziendali nei limiti dell’autoconsumo), corrispondono a ipotesi che la disciplina statale già sottrae alla limitazione, il che rivela la funzione ricognitiva e non

costitutiva della norma di piano.

Da tali elementi si desume la conformità alla norma di piano del progetto in questione.

La sola potenziale inidoneità degli impianti a terra implica, per definizione, che l'inidoneità non è predicata in assoluto, ma dipende da elementi ulteriori. Tra tali elementi, non può certo prescindere dal sistema delle deroghe stabilite direttamente dalla legge statale, tra cui quella per gli impianti a servizio di una CER (art. 11-bis, comma 2, D.Lgs. n. 190/2024). Rispetto a tali impianti -che il legislatore statale ammette espressamente in area agricola, sottraendoli a ogni limitazione localizzativa- la non idoneità solo potenziale prevista dall'art. 66 delle NTA non si attualizza. La norma statale eterointegra la previsione di piano, colmandone il contenuto, e l'intervento risulta conforme allo strumento urbanistico.

La natura ricognitiva delle eccezioni previste dall'art. 66 esclude che possa trattarsi di un *numerus clausus*. L'omesso richiamo degli impianti CER si atteggia, in questa prospettiva, a mera lacuna testuale, colmata dalla fonte sovraordinata e non a esclusione voluta. Tanto più che la CER costituisce comunque una forma di autoconsumo (diffuso), fondata sulla condivisione dell'energia tra più membri ex art. 31 D.Lgs. n. 199/2021: sicché, pur non coincidendo con l'autoconsumo aziendale testualmente contemplato dall'elenco, ne condivide la ratio e non può ritenersi da esso esclusa.

3.2. La lettura della norma di piano nei termini sopra esposti risulta imposta da canoni ermeneutici generali. Tra più letture possibili di una previsione di piano deve essere preferita quella che ne evita il conflitto con la fonte sovraordinata e ne preserva la validità, in coerenza con il principio – affermato dalla giurisprudenza costituzionale – per cui l'inidoneità di un'area non può mai tradursi in divieto assoluto e aprioristico (Corte cost. n. 134/2025 e n. 184/2025). Ove, per contro, si attribuisse all'art. 66 portata preclusiva anche rispetto agli impianti a servizio di una CER, la previsione risulterebbe illegittima sotto un duplice, assorbente profilo: *(i)* essa, esprimendosi in termini di idoneità/non idoneità delle aree, adotterebbe –con effetti preclusivi– le categorie proprie della disciplina statale delle aree idonee, la cui applicazione è riservata allo Stato e alle Regioni. Il Comune è privo di qualsiasi competenza in materia di designazione di idoneità o inidoneità delle aree all'insediamento di impianti FER, non può appropriarsene mediante lo strumento urbanistico e la previsione risulterebbe adottata in carenza di potere: *“I Comuni non possono, in sede di pianificazione territoriale, vietare in modo generale e astratto l'installazione di impianti a fonti rinnovabili in aree che per legge, ai sensi dell'art. 20 d.lgs. 199/2021, sono invece idonee all'installazione di tali impianti.*

Un tale divieto generale e astratto, infatti, viene a costituire una deroga, introdotta mediante

un piano urbanistico comunale, a una disposizione di legge, cosa che evidentemente non è consentita ... Ne consegue, nel caso in esame, che l'art. 63 delle N.d.A. del P.d.R. del P.G.T. del Comune di Bergamo, il quale vieta, nelle aree del territorio comunale che fanno parte del Parco dei Colli di Bergamo, la realizzazione di "campi fotovoltaici a terra" e di "campi agrivoltaici", è illegittimo per violazione dell'art. 20 d.lgs. 199/2021" (così TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 27 ottobre 2025, n. 950; si veda anche TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, 4 dicembre 2024, n. 3464); **(ii)** essa introdurrebbe una limitazione più restrittiva della legge statale, della quale riprodurrebbe la regola limitativa obliterandone l'eccezione espressa per le CER, in violazione dell'art. 11-bis, comma 2, del D.Lgs. n. 190/2024 e della gerarchia delle fonti.

In entrambi i casi la previsione, *in parte qua*, dovrebbe essere disapplicata in sede procedimentale, non potendo una norma di piano illegittima fondare la contestazione del titolo. La lettura conforme di cui al § 3.1 è dunque l'unica che preserva la validità e l'operatività della previsione di piano.

*

4. La sussistenza, nel caso di specie, della conformità urbanistica quale presupposto della PAS.

Il ricorso alla PAS presuppone la compatibilità dell'intervento con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti (art. 8, comma 2, D.Lgs. n. 190/2024). Nel caso di specie tale presupposto è integrato.

L'intervento non richiede, infatti, alcuna deroga allo strumento urbanistico essendo conforme al PO laddove correttamente interpretato. La clausola di "*potenziale non idoneità*" dell'art. 66, per le ragioni esposte al § 3.1, non si attualizza rispetto agli impianti a servizio di una CER, la cui insediabilità in area agricola è direttamente stabilita dalla legge statale, che la previsione di piano -per struttura e funzione- recepisce e non contraddice. La conformità urbanistica dell'intervento, attestata nell'asseverazione allegata all'istanza, discende dunque dalla piana applicazione congiunta della norma di piano e della disciplina statale che la integra, senza necessità di alcun effetto derogatorio o di variante.

Né potrebbe obiettarsi che la deroga statale per le CER operi soltanto sul piano della disciplina legislativa delle aree agricole, lasciando impregiudicato il rapporto con lo strumento urbanistico. Una simile lettura trascurerebbe che, nel caso di specie, è la stessa norma di piano a disciplinare l'insediabilità degli impianti fotovoltaici mediante una clausola che non contiene una prescrizione assoluta (altrimenti illegittima), essendo specificatamente esposta (tramite il

termine “potenzialmente”) all’eterointegrazione da parte della disciplina statale e regionale sovraordinata.

*

5. La valutazione di idoneità dell’opera in relazione alla partecipazione del Comune alla CER.

Sempre relativamente alla concreta declinazione della locuzione “*potenzialmente non idonei*” che si rinviene nell’art. 66 delle NTA, assume specifico rilievo la circostanza, documentata, che alla CER cui l’impianto è destinato partecipa lo stesso Comune di Castiglion Fiorentino. La partecipazione dell’ente alla comunità energetica conferma, sul piano fattuale, la lettura conforme di cui al § 3.1: lo stesso Comune ha ritenuto la configurazione CER coerente con gli interessi pubblici del proprio territorio e ne condivide i benefici ambientali, economici e sociali che l’art. 31 del D.Lgs. n. 199/2021 assegna alle comunità energetiche.

Per converso, un’eventuale determinazione che precludesse l’insediamento dell’impianto destinato ad alimentare la configurazione di cui l’Amministrazione stessa è membro risulterebbe intrinsecamente irragionevole e contraddittoria, posto che l’Amministrazione -a fronte di un divieto solo potenziale- vieterebbe la realizzazione di un impianto utile alla comunità energetica alla quale essa stessa ha deciso di aderire.

*

6. Conclusioni.

In conclusione, si esprime il parere che: **(i)** l’installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra a servizio di una CER in zona agricola è direttamente ammessa dalla legge statale (art. 11-bis, comma 2, D.Lgs. n. 190/2024; già art. 20, comma 1-bis, D.Lgs. n. 199/2021), che sottrae espressamente tali progetti alla limitazione localizzativa; **(ii)** l’art. 66 delle NTA del P.O. di Castiglion Fiorentino, nel qualificare l’ambito come “*potenzialmente non idoneo*”, non pone un divieto attuale né assoluto; la sua lettura legittima è univocamente quella per cui la potenzialità non si attualizza rispetto agli impianti ammessi dalle deroghe di legge, tra cui quelli a servizio di una CER, con conseguente conformità urbanistica dell’intervento, mentre ogni lettura difforme renderebbe la previsione illegittima -per carenza di potere e contrasto con la fonte sovraordinata- e ne imporrebbe la disapplicazione; **(iii)** il presupposto di compatibilità urbanistica richiesto per la PAS (art. 8, comma 2, D.Lgs. n. 190/2024) è pertanto integrato, e l’intervento è legittimamente assentibile mediante tale procedura; **(iv)** la partecipazione del Comune alla CER conferma la coerenza dell’intervento con gli interessi pubblici del territorio e la correttezza della lettura qui sostenuta.

Si rimane a disposizione per eventuali chiarimenti ed ulteriori approfondimenti che dovessero occorrere.

Firenze, 9 luglio 2026

(Avv. Francesco Gesess)