

# L'IMPATTO DELLE FONTI RINNOVABILI IN AGRICOLTURA: ECO-AGRO-FOTOVOLTAICO E CONSUMO DI SUOLO.

**Enrico Giarmanà\***

Abstract [ITA]: Il fotovoltaico rappresenta una tra le soluzioni più economiche e sostenibili per la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile. Non di rado, la scelta dei siti localizzativi ha ad oggetto il suolo agricolo. Tale fenomeno, che in Italia ha portato verso un diffuso malcontento dell'opinione pubblica, innescato dal timore di "consumare" suolo agricolo, ha oramai la possibilità di attingere da soluzioni progettuali in grado di dare continuità alle attività tradizionalmente ricomprese nel dettato dell'art. 2135 c.c. Le perplessità emerse su questo versante costituiscono in buona parte il riflesso di una incompiuta regolamentazione da parte del legislatore nazionale. Tale incompiutezza, oltre che rilevare sul piano delle fonti del diritto, si riverbera anche sul fronte amministrativo del *permitting*, incidendo sui procedimenti di V.I.A. (acronimo di "Valutazione di Impatto Ambientale") di tali opere, influenzando, in modo particolare, il giudizio di cumulo degli impatti ambientali. I recenti interventi di riforma che hanno interessato la tematica sembrano aver fornito però qualche indicazione più chiara per la risoluzione dei conflitti interpretativi che per molti versi attanagliano la materia. Parallelamente, nell'attesa di un intervento di riforma più ampio, il fronte giurisdizionale si è mosso ultimamente registrando significative aperture verso una prassi più attenta a valorizzare maggiormente i caratteri peculiari che connotano le nuove tipologie di opere che più di recente hanno fatto ingresso nel panorama nazionale.

Abstract [ENG]: *Photovoltaic represents one of the cheapest and sustainable solutions to produce electricity from renewable sources. Not rarely, agricultural sites are chosen as location sites for PV plants. This fact, which has led to a widespread disappointment of the public opinion, triggered by the fear of "wasting" agricultural land, has now the possibility to get new development solutions which are able to perform the activities mentioned by the art. 2135 of the Civil Code without any interruption. Doubts arisen in this field are the consequence of an incomplete regulation by national govern. This incompleteness, as well as has its relevance from a source-of-law perspective, reflects on the permitting side, impacting on the E.I.A. proceedings (acronyms of "Environmental Impact Assessment") of these plants, influencing, in a particular way, the cumulative impact assessment. The latest law reforms which invested this matter seem to have provided a clearer way to get a solution of the interpretation issues which afflict this matter. At the same time, waiting for a wide reform act, the jurisdictional side have recently made an important opening to a praxis that pay more attention to enhance the specific features of these new configurations which lately appeared on the national scenario.*

**SOMMARIO:** **1.** Introduzione; **2.** L'eco-agro-fotovoltaico e il suo contributo alla transizione energetica: una nuova prospettiva di valorizzazione e di tutela del territorio; **3.** La regolamentazione del fotovoltaico in area agricola nell'ordinamento italiano; **3.1** (*segue*). I recenti interventi del legislatore in materia: il D.L. n. 17 del 1° marzo 2022; **4.** La Valutazione di Impatto Ambientale degli impianti fotovoltaici collocati in area agricola; **5.** Gli impatti cumulativi degli impianti fotovoltaici collocati sul suolo agricolo al vaglio della giurisprudenza dei tribunali amministrativi (cenni); **5.1** La sentenza del TAR della Puglia n. 248 dell'11 febbraio 2022; **6.** Conclusioni.

## 1. Introduzione.

Lo sviluppo delle fonti rinnovabili in agricoltura rappresenta uno dei temi di indubbia centralità nell'odierno quadro politico e normativo nazionale. L'argomento, già noto ai primi commentatori<sup>1</sup>, è recentemente tornato alla ribalta a seguito del forte impulso che si è avuto sul fronte dello sviluppo di impianti fotovoltaici collocati in area agricola<sup>2</sup>. Tali opere, complessivamente considerate, talvolta definite come "agri-fotovoltaico", talaltra (alquanto grossolanamente) assimilate in toto alle tipologie di tipo "classico", o "fotovoltaico *tout court*"<sup>3</sup>, vengono solitamente ricondotte ad una sorta di *reductio ad unum* in virtù di assimilazioni concettuali poco inclini a valorizzare i tratti distintivi che le contraddistinguono, investendo anche il versante amministrativo del *permitting*<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> \*Dottorando in Diritto privato e Diritto privato comparato, Università degli Studi di Catania.

Tra i primi commenti, si rinvia a G. Ferrara, *Impresa agricola e produzione di energia*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 1/2008, pp. 33-47; L. Paoloni (a cura di), *Politiche di forestazione ed emissioni climalteranti*, Roma, Edizioni Tellus, 2009; Castellini, A., Pirazzoli, C., Ragazzoni, A., *Il futuro ruolo dell'agricoltore nella produzione di energia: prospettive e rischi nella costruzione della filiera*, in «Atti del XXXVII Incontro di Studio Ce.S.E.T.» Riforma Pac. Evoluzioni tecnologiche e trasformazioni ambientali: aspetti economici, estimativi, giuridici e urbanistici, Ferrara, 2007; A. Frascarelli, *Le energie rinnovabili in agricoltura*, in *Agriregionieuropa* anno 7 n°24, Mar 2011.

<sup>2</sup> Tale fatto, di per sé, risulta ammesso in forza di quanto disposto dall'art. 12, comma settimo, del d.lgs. 387/2003, a mente del quale "gli impianti alimentati da fonti rinnovabili possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai piani urbanistici nel rispetto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, della valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità e del patrimonio culturale e del paesaggio rurale". L'incremento di impianti fotovoltaici localizzati in area agricola aiuterebbe non poco a ridurre l'ampio margine che separa gli attuali contingenti di potenza rinnovabile installata dagli obiettivi fissati dal PNIEC. Alla fine del 2020, la potenza complessiva rinnovabile installata in Italia era pari a 57,6 GW (di cui 22,5 GW di fotovoltaico), a fronte di un obiettivo di potenza complessiva pari a 95,2 GW, ove l'apporto maggiore, secondo le stime del PNIEC, dovrebbe provenire dal solare fotovoltaico, che dagli attuali 22,5 GW dovrebbe passare in poco meno di 10 anni a 52 GW.

<sup>3</sup> In questi termini si è espresso il TAR della Puglia, Lecce, con la sentenza n. 248 dell'11 febbraio 2022 (v. *infra*).

<sup>4</sup> V. Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 1423/2019.

La materia, che non pare aver trovato ancora una ben definita collocazione sistematica, può dirsi di grande interesse in quanto pone interrogativi nuovi rispetto al passato, ove la ricerca delle soluzioni che meglio soddisfano l'interprete va di pari passo con il rapido processo di evoluzione tecnologica in atto. Ciò, di conseguenza, porta a domandarsi fino a che punto gli strumenti offerti dal legislatore interno possano dirsi coerenti rispetto all'obiettivo di agevolare l'attuale processo di transizione energetica, in ottemperanza ai vincoli europei di neutralità climatica. Per tale via, l'analisi del contesto normativo di riferimento non può allora prescindere da una compiuta valutazione sugli effetti che le decisioni prese in sede legislativa sono in grado di produrre sugli equilibri delle diverse componenti in gioco, tra cui, non ultime, quelle ambientali direttamente coinvolte.

Le perplessità maggiori, può dirsi sin d'ora, originano da una significativa lacuna del nostro ordinamento. L'esercizio della funzione legislativa su questo versante è governato perlopiù da indirizzi che sembrano ispirati a finalità di politica legislativa, in luogo che orientati a comprendere e regolamentare fino in fondo il fenomeno in questione. L'integrazione delle fonti rinnovabili in agricoltura patisce oggi un solido *self restraint* del legislatore interno<sup>5</sup>, la cui impostazione di fondo pare tesa a circoscrivere all'interno di una cornice ben definita i fenomeni trasformativi del territorio<sup>6</sup>. D'altra parte, il nodo da sciogliere concerne diversi profili di non agevole e pronta soluzione, trattandosi di controbilanciare adeguatamente gli irrinunciabili fondamenti di tutela delle componenti ambientali caratterizzanti il territorio con l'obiettivo di favorire il più possibile la diffusione delle fonti di energia rinnovabile, in vista del raggiungimento da qui al 2030 delle soglie di potenza fissate in seno al PNIEC, senza con ciò frustrare le opportunità e le aspettative di sviluppo derivanti dal processo di transizione energetica in atto.

## **2. L'eco-agro-fotovoltaico e il suo contributo alla transizione energetica: una nuova prospettiva di valorizzazione e di tutela del territorio.**

Al fine di meglio comprendere la complessità e la mutevolezza che accompagnano l'inquadramento normativo della fattispecie in commento, vale la pena provare a tratteggiare per sommi capi i termini della cornice fattuale di riferimento, ponendo in luce quegli elementi di rilievo che rappresentano una novità rispetto allo scenario precedente. A tal

<sup>5</sup> All'inizio di settembre del 2021 il Mipaaf aveva reso nota l'intenzione di rispondere al crescente fenomeno della collocazione di impianti fotovoltaici in area agricola, predisponendo delle Linee Guida *ad hoc*. Poco più tardi, però, in risposta ad una interrogazione parlamentare, il Ministro Patuanelli sembra essere ritornato sui propri passi, esprimendo sensibili perplessità alla collocazione di impianti fotovoltaici in area agricola. Per la consultazione del testo integrale dell'interrogazione si rinvia al resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 569 di mercoledì 22 settembre 2021, disponibile su [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>6</sup> Da più parti è stato oramai precisato che sotto il profilo strettamente ambientale la questione non ha ragioni d'essere, considerato che *"nell'ipotesi di ritardi o problematiche che limitino l'installazione degli impianti fotovoltaici sui tetti, resterebbe da collocare un buon 40% dei già menzionati impianti sui terreni agricoli e di conseguenza verrebbe utilizzato lo 0,34% della superficie agricola, pari a circa 40.000 ettari"*, fonte: *Linee guida per l'applicazione dell'agro-fotovoltaico in Italia*, Università degli Studi della Tuscia – Dip.to Scienze Agrarie e Forestali, progetto SAFE-Med, *Work Package n. 3: Innovazioni nei settori agrario e forestale per la sostenibilità energetica*.

riguardo, occorre premettere che il costante avanzare di nuove tecnologie sul mercato continua ad alimentare lo sviluppo progressivo di nuove soluzioni progettuali in grado di massimizzare sempre più la produzione di energia da fonte fotovoltaica, riducendo, al contempo, gli impatti negativi che – solitamente - si riverberano sulle diverse componenti ambientali di cui si compone il territorio. Tant'è che, diversamente dal passato, molti degli impianti fotovoltaici *utility scale* collocati oggi in area agricola, più di recente apparsi anche nel panorama nazionale, si connotano per l'adozione di accorgimenti tecnici del tutto inediti.

In proposito, è interessante osservare come, anche sotto il profilo della nomenclatura, altrettanto inedita risulti talvolta la terminologia utilizzata per definire le iniziative in commento. Fra le tante, è particolarmente significativo l'utilizzo del termine "eco-agro-fotovoltaico"<sup>7</sup>, espressione che, *prima facie*, sembra fare riferimento a un apparato di nuova concezione, dal momento che presta una maggiore attenzione alla tutela e alla valorizzazione del complesso ecologico in cui l'opera si inserisce. In buona parte dei casi, si tratta di soluzioni tecnologiche che ben si prestano ad assicurare, da un canto, l'asservimento della componente impiantistica a garanzia della continuità dell'attività agropastorale, dall'altro, similmente, quantomeno con riguardo agli effetti su determinate matrici ambientali, ad individuare opportuni strumenti di mitigazione degli impatti attesi. Ciò avviene tramite l'adozione di misure volutamente orientate alla tutela del suolo e della biodiversità.

L'idea di fondo a cui si ispirano tali nuove configurazioni è quella per cui gli impianti fotovoltaici, oltre che apportare benefici in termini di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, possano costituire una concreta leva di sviluppo del territorio, contribuendo al mantenimento, ed in taluni casi al miglioramento, delle pratiche agricole sostenibili ed alla conservazione degli ecosistemi. Un simile risultato viene sovente raggiunto per mezzo di un riparto razionalizzato delle superfici a disposizione, ottenuto grazie alla ponderazione di tre principali componenti: fotovoltaico, agricoltura ed ecosistema. Per tale via, la tutela della biodiversità che insiste sull'areale è garantita dalla creazione di fasce arbustive e di aree destinate alla coltivazione, le quali, il più delle volte, vengono ricavate utilizzando le superfici che giacciono al di sotto dei moduli fotovoltaici. In taluni casi, dette porzioni di terreno vengono poi ulteriormente valorizzate tramite lo sviluppo di appositi piani colturali. In altri, il suolo viene volutamente lasciato a riposo per lunghi periodi, agricoltura *cd. "a perdere"*. In entrambe le ipotesi, le soluzioni adottate si rivelano utili a contribuire alla tutela dello stato conservativo delle specie caratterizzanti la fauna locale<sup>8</sup>.

Nondimeno, gli interventi di impianto e di conservazione di colture autoctone, erbacee e arboree, sono altresì utili a contrastare gli effetti erosivi e i processi di desertificazione, i quali possono interessare ampie porzioni delle aree agricole, soprattutto ove queste versino in stato di abbandono. L'adozione di tali accorgimenti è inoltre in grado di influenzare anche la

---

7 L'espressione è stata coniata prendendo spunto da un progetto di impianto fotovoltaico in area agricola, presentato nel novembre 2021 presso il Ministero della Transizione Ecologica per l'espletamento della procedura di Valutazione di Impatto Ambientale statale, come ora richiesto per gli impianti di potenza superiore ai 10 MW a seguito alle modifiche intervenute in forza del D.L. 77/2021.

8 In argomento, H. Montag, G Parker & T. Clarkson, *The Effects of Solar Farms on Local Biodiversity; A Comparative Study*. Clarkson and Woods and Wychwood Biodiversity (2016).

componente idrologica e la temperatura del suolo<sup>9</sup> (cd. “microclima”), mitigandola opportunamente e riducendo, di conseguenza, il consumo idrico necessario all’attività irrigua. In tal modo, sembrerebbe quindi possibile conseguire reciproci vantaggi in termini di produzione di energia rinnovabile, di tutela ambientale, di conservazione della biodiversità, nonché, *last but not least*, di scongiurare il consumo di suolo agricolo.

Ciò che sembra mutare, in sostanza, è la prospettiva dalla quale muovono le iniziative in commento. L’esigenza di tutelare i tratti percettivi del territorio e gli elementi naturali che lo caratterizzano è oggi indubbiamente più sentita rispetto al passato, al punto da aver posto sotto altra luce la ricerca degli accorgimenti tecnici finalizzati a tutelare tali componenti. Prova ne è il fatto che i contributi di carattere ambientale arricchiscono oramai in maniera pregnante i contenuti della progettualità, conferendo a tali iniziative un’impronta dotata di maggiore spessore e tecnicismo.

A ogni modo, il dato sulla scorta del quale l’interprete dovrebbe essere indotto a osservare il fenomeno da una prospettiva diversa, che in realtà rivela molteplici spunti di riflessione, risiede nel fatto che un simile risultato sembra oggi perseguibile tramite l’adozione di un ampio ventaglio di soluzioni tecnologiche di più recente elaborazione. Ciò, conseguentemente, dovrebbe condurre verso un graduale abbandono delle “classiche” categorie concettuali che hanno sino ad oggi costituito il *discrimen* tra impianti fotovoltaici *tout court* e gli impianti “agrofotovoltaici”. Il riferimento, in particolare, è rivolto a quelle letture (cui si darà maggior spazio *infra*) che intravedono esclusivamente nella maggiore o minore distanza dal suolo dei moduli fotovoltaici il principale tratto distintivo che contraddistingue la categoria in commento. Piuttosto, la gamma di interventi oggi praticabili in campo agricolo, che inevitabilmente variano anche alla luce delle stesse peculiarità del territorio (si pensi, a titolo esemplificativo, alla tipologia di colture, alla morfologia dei luoghi, alle condizioni climatiche, e così via), richiederebbe l’adozione di strumenti interpretativi nuovi che permettano all’interprete di orientarsi all’interno di un sentiero più pratico e accessibile.

### **3. La regolamentazione del fotovoltaico in area agricola nell’ordinamento italiano.**

S’era accennato in apertura alla circostanza per cui parte delle incertezze emerse su questo versante fossero in realtà da attribuire ad una incompiuta regolamentazione del fenomeno di che trattasi. Detta lacuna sembrerebbe a prima vista tradire la volontà dell’UE di sostenere e di incentivare l’integrazione delle fonti rinnovabili nel settore dell’agricoltura<sup>10</sup>, rischiando di

9 A. Armstrong, N. J. Ostile, J. Whitaker, *Solar Park microclimate and vegetation management effects on grassland carbon cycling*, in *Journal Environmental Research Letters*, Volume 11, N. 7, (2016).

10 La Commissione europea, per sostenere l’agrofotovoltaico, intende attuare iniziative all’interno della strategia biodiversità europea, con lo scopo di accelerare la transizione verso un nuovo sistema alimentare sostenibile. La Commissione, inoltre, ha già proposto di integrare l’agrofotovoltaico nella Climate Change Adaptation Strategy, in via di approvazione. A riguardo, vi sono varie proposte dirette all’inserimento di tali configurazioni nelle Agende europee in materia di transizione energetica, fonte: *Linee guida per l’applicazione dell’agro-fotovoltaico in italia*, Università degli Studi della Tuscia – Dip.to Scienze Agrarie e Forestali, progetto SAFE-Med, *Work Package n. 3: Innovazioni nei settori agrario e forestale per la sostenibilità energetica*.

tradursi in un *vulnus* per un settore economico in continua espansione, attorno al quale ruotano oramai investimenti per nulla trascurabili<sup>11</sup>. L'assenza di una disciplina organica in materia porta inevitabilmente a muoversi su un terreno alquanto instabile, dovendo l'interprete ricercare *aliunde* gli appigli dai quali risalire alla nozione di impianto "agrofotovoltaico". Le poche indicazioni offerte dal quadro normativo vigente oscillano tra parametri talora riferibili ad aspetti meramente tecnico-strutturali o dimensionali (es. altezza dei moduli dal suolo, spazi tra le file, superficie complessivamente occupata), talaltra, invece, interessano più propriamente il profilo della continuità e del monitoraggio degli effetti dell'attività agropastorale praticata al di sotto dei moduli fotovoltaici.

A ben vedere, le ragioni che hanno condotto a un simile risultato risiedono nel dato per cui la collocazione di impianti fotovoltaici in area agricola ha sino ad ora costituito un fatto cui dare rilievo ai soli fini dell'accesso agli incentivi statali previsti dal d.lgs. 28/2011. Non per niente, i recenti interventi di riforma che continuano ad animare il dibattito in materia hanno interessato in prevalenza il contenuto dell'art. 65 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1<sup>12</sup>, rubricato per l'appunto "*Impianti fotovoltaici in ambito agricolo*"<sup>13</sup>. Da qui, è possibile muovere già una prima considerazione di carattere generale. *De iure condito*, la scelta di aver confinato la disciplina di tali fattispecie all'interno di un coacervo di previsioni tra loro così disarticolate ed eterogenee accresce non poco gli sforzi richiesti per individuare il *discrimen* con altre ipotesi, non potendosi prescindere dal riferimento ai presupposti necessari all'accesso agli incentivi. Per altro verso, *de iure condendo*, come si dirà *infra*, convince poco la scelta di continuare a intervenire sulla medesima base normativa in luogo di identificare una *sedes materiae* più opportuna, in prospettiva, perché no, di una disciplina che tenga conto del fenomeno da un punto di vista più ampio.

Fatte le dovute premesse, occorre ora confrontarsi con il dato positivo, tenendo ferme, tuttavia, le considerazioni sopra sviluppate in ordine all'assenza di consolidati strumenti esegetici ai quali fare ricorso per la risoluzione dei principali conflitti interpretativi. A tal fine, è opportuno muovere dal recente intervento di riforma che ha preso il nome di "decreto semplificazioni-bis"<sup>14</sup>, con il quale il legislatore sembrava in un primo momento aver fornito qualche indicazione più puntuale riguardo i parametri dai quali attingere ai fini dell'acquisizione della qualifica di "agrofotovoltaico". Infatti, l'art 31, quinto comma, del D.L. 77/2021 ammetteva la deroga al divieto generale di accesso agli incentivi in area agricola<sup>15</sup> per gli impianti fotovoltaici che avessero adottato soluzioni "*integrative innovative con montaggio dei moduli elevati da terra, anche prevedendo la rotazione dei moduli stessi, comunque in modo da non compromettere la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale*"<sup>16</sup>. In

11 È stato stimato che nell'anno 2020 il montante complessivo di investimenti nelle fonti rinnovabili in Italia ha raggiunto la cifra di 9,1 miliardi di euro, per complessivi 10,9 gigawatt (+7% sul 2019), fonte: Irex Annual Report 2021.

12 Convertito, con modificazioni, dalla L. 24 marzo 2012, n. 27.

13 Il primo comma dell'art. 65 del D.L. 24 gennaio 2012 n. 1 stabilisce che "*Agli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole non è consentito l'accesso agli incentivi statali di cui al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28*".

14 Decreto Legge n. 77/2021, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, n. 108.

15 Di cui all'art. 65 del D.L. 1/2012 cit.

16 Così il comma 1-quater dell'art. 65 D.L. n. 1/2012, come introdotto dall'art. 31 comma 5 del D.L. 77/2021.

particolare, l'inciso contenuto nella seconda parte della disposizione ("*comunque in modo da...*") fungeva da clausola residuale dotata di notevole portata innovativa laddove, anche a voler prescindere dal requisito dettato dalla prima parte della norma ("*montaggio dei moduli elevati da terra*"), consentiva di valorizzare il dato per cui la realizzazione dell'impianto non avrebbe comunque compromesso la *continuità* dell'attività agricola e pastorale.

Tale lettura trovava poi ulteriore supporto nell'indicazione contenuta in seno al successivo comma 1-quinquies<sup>17</sup>, il quale subordinava la deroga al divieto di accesso agli incentivi alla garanzia che venissero avviati "*sistemi di monitoraggio che consentano di verificare l'impatto sulle colture, il risparmio idrico, la produttività agricola per le diverse tipologie di colture e la continuità delle attività delle aziende agricole interessate*"<sup>18</sup>. In tale ultimo inciso sembrava trovare conferma la centralità del requisito della *continuità* dell'attività praticata sul suolo agricolo. Ciò, a parere di chi scrive, rafforzava ancor più la tesi secondo cui qualifica di agrofotovoltaico non avrebbe potuto ridursi al dato della maggiore o minore altezza dei moduli da terra, bensì avrebbe richiesto, pur sempre in via residuale ("*comunque in modo da...*"), l'idoneità della soluzione progettuale ad assicurare l'utilizzazione del suolo per l'esercizio dell'attività agro-pastorale<sup>19</sup>.

### **3.1 (segue). I recenti interventi del legislatore in materia: il D.L. n. 17 del 1° marzo 2022.**

Il quadro di sintesi appena descritto ha rappresentato solo il punto di partenza dell'iter di interventi che, sul piano delle fonti, interessa la tematica in commento. Un ulteriore contributo in questa direzione è infatti giunto a quasi un anno di distanza dall'entrata in vigore del decreto "semplificazioni-bis", in forza un intervento capace di stravolgere l'approdo interpretativo appena illustrato. Con il Decreto Legge del 1° marzo 2022 n. 17<sup>20</sup> (cd. "decreto bollette") il legislatore è ritornato sulla questione del fotovoltaico in agricoltura, segnando un netto cambio di rotta rispetto all'impianto precedente. Per un verso, l'utilizzo della decretazione d'urgenza conferma quanto detto in linea generale in riferimento all'affidamento posto dal decisore pubblico nel limitare la regolamentazione del fenomeno a singoli, isolati, interventi di sutura. Anche in questa occasione, l'impostazione di fondo pare essere stata quella di calibrare le decisioni adottando gli indirizzi di politica legislativa più efficaci a sopperire al deficit di democraticità nel quale si innesta l'attività parlamentare.

Il testo licenziato in un primo momento dal Governo introduceva un requisito ulteriore rispetto alla formulazione previgente, individuandolo nel rapporto tra la superficie complessiva di cui dispone l'azienda agricola e quella occupata dai moduli fotovoltaici. A

<sup>17</sup> Introdotto dal medesimo D.L. n. 77/2021.

<sup>18</sup> Così l'art. 65, comma 1-quinquies, D.L. n. 1/2012.

<sup>19</sup> Lettura che sembra anche conformarsi con la deroga al divieto di accesso al regime degli incentivi per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili su suolo agricolo. Occorre in proposito tenere conto che la garanzia della *continuità* dell'attività agro-pastorale comporta per converso la rinuncia al totale - indiscriminato - asservimento e sfruttamento del suolo ai soli fini di produzione di energia. È chiaro, infatti, che l'adozione di accorgimenti progettuali a garanzia della invocata *continuità* è in grado di incidere non poco sul complessivo quadro economico dell'iniziativa, facendo rientrare l'opera in una logica progettuale totalmente diversa.

<sup>20</sup> Convertito con modificazioni dalla L. 27 aprile 2022, n. 34, su cui v. *infra*.

mente dell'art. 11 del D.L. cit., l'area interessata dall'impianto fotovoltaico, a prescindere dalla collocazione dell'opera, non avrebbe potuto ora eccedere la misura del 10% della complessiva "superficie agricola aziendale"<sup>21</sup>. In tal modo, veniva così individuato un rapporto di netta prevalenza tra la componente agricola e quella impiantistica, relegando quest'ultima a un fattore meramente accessorio e secondario di uso del suolo.

L'orizzonte applicativo dell'intervento veniva poi ulteriormente dilatato attraendo nell'orbita del limite in parola pressoché qualsiasi tipologia progettuale di impianto fotovoltaico integrato in campo agricolo. Un simile risultato scaturiva dal l'innesto di due nuovi commi nel testo dell'art. 65 del D.L. 1/2012<sup>22</sup>. Per tale via, il suddetto requisito dimensionale (i.e. il 10% della superficie agricola aziendale) assurgeva ad unica ed esclusiva direttrice tanto nei casi di "impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra", quanto, parimenti, laddove questi avessero adottato "soluzioni costruttive diverse da quelle di cui al comma 1-quater"<sup>23</sup> (ovvero senza montaggio dei moduli elevati da terra).

L'allargamento del novero delle fattispecie cui estendere il confine dimensionale *de quo* consentiva di avanzare un duplice ordine di considerazioni. Da un canto, portava a interrogarsi in ordine a quali prospettive avrebbero propiziato soluzioni progettuali in grado di garantire la continuità dell'attività agro-pastorale, a scapito della produzione di energia, laddove l'accesso agli incentivi sarebbe rimasto comunque subordinato al solo requisito del rapporto tra il totale della superficie agricola a disposizione e quella occupata dai moduli, a prescindere da come questi sarebbero stati collocati. La novella, in altri termini, ridimensionava considerevolmente il rilievo della *continuità* dell'attività agricola introdotto dal "semplificazioni-bis", ponendo in secondo piano le aspettative di un progressivo sviluppo integrato delle due sfere di intervento<sup>24</sup>. Dall'altro, la modifica in questione avrebbe potuto disorientare non poco l'interprete, affaticando ulteriormente la ricerca di una definizione condivisa di "agrofotovoltaico". Infatti, ferme restando le difficoltà che avrebbero accompagnato le ipotesi di iniziative congiunte<sup>25</sup>, la nozione risultante a seguito dei mutamenti illustrati avrebbe rischiato di porsi in rapporto di netta discontinuità rispetto alle indicazioni del passato. Per tali motivi, nel complesso, l'introduzione del limite in questione sembrava presagire una riduzione della mole di installazioni che avrebbero avuto accesso agli incentivi in area agricola. In luogo di incentivarne la realizzazione su larga scala, l'effetto conseguito sarebbe stato quello di un notevole ridimensionamento dell'ambito di applicazione della deroga al divieto di accesso agli incentivi.

---

21 Requisito, giova rammentare, rilevante pur sempre ai fini dell'accesso agli incentivi per gli impianti agrovoltai.

22 Commi 1-septies e 1-octies, introdotti dall'art. 11, primo comma, lett. b) del D.L. 17/2022.

23 Art. 65 comma 1-octies D.L. 1/2012, introdotto dall'art. 11 del D.L. 17 del 1° marzo 2022.

24 Non risultando agevole distinguere a questo punto un impianto progettato come "agrovoltaico" da un fotovoltaico "tout court" laddove, in ogni caso, ciò che rilevava sarebbe stata la sola condizione per cui la superficie occupata non avrebbe potuto eccedere il 10% di quella complessiva agricola aziendale.

25 Ove cioè più aziende agricole avessero messo a disposizione di un unico proponente/investitore più lotti confinanti di terreno, i quali, tuttavia, non sarebbero stati tutti parimenti idonei ad accogliere la collocazione dell'impianto. In questi casi a quale dato si sarebbe dovuto fare riferimento per determinare quel "10 per cento della superficie agricola aziendale"? Il totale dei lotti di cui dispongono tutte le aziende che partecipano all'iniziativa o soltanto quelli interessati dalla collocazione dell'impianto?

Gli esiti poco soddisfacenti cui si sarebbe pervenuti in forza delle modifiche di cui s'è detto hanno da ultimo condotto il legislatore verso una radicale inversione di rotta, suggerendo di intervenire già in sede di conversione del Decreto. L'impostazione sopra delineata è stata infatti ampiamente rivista nel corso dell'esame presso le aule parlamentari, portando ad una riformulazione del previgente impianto tramite l'inserimento di nuovi contenuti in sostituzione dei precedenti. Il varo della Legge n. 34 del 27 aprile 2022<sup>26</sup> ha comportato infatti l'eliminazione dei riferimenti agli accennati limiti dimensionali, sciogliendo in buona parte il nodo interpretativo sopra paventato. La nuova previsione, tuttavia, sebbene meno problematica della precedente, contempla adesso elementi di novità che non consentono di recedere ancora dalle considerazioni sopra sviluppate riguardo all'assenza di una regolamentazione unitaria del fenomeno.

Nell'ordine, l'integrale riscrittura della lett. a) della norma, come detto, ha definitivamente sgombrato il campo dalle perplessità sopra espresse circa l'introduzione del limite del 10% della superficie agricola fruibile. In tal modo, l'accesso ai regimi di incentivazione torna ad essere ammesso nei confronti di impianti fotovoltaici collocati in area agricola a prescindere dal rapporto con il totale dell'area occupata, potendo interessare in tutto o in parte la superficie a disposizione. Tale modifica consente inoltre di valorizzare nuovamente la lettura sopra prospettata, riammettendo la possibilità di enfatizzare il dato della *continuità* dell'attività agro-pastorale quale fattore tipizzante, in via residuale, la fattispecie di *agrofotovoltaico*.

A questo riguardo, s'era accennato sopra circa il rilievo assunto dall'attività di monitoraggio nell'ottica di una interpretazione tesa a innalzare il dato della *continuità* a (unico) presupposto qualificatorio. Ciò, tuttavia, suscitava non poche perplessità in ordine agli spazi lasciati vuoti dal legislatore per individuare in concreto le modalità con le quali verificare "*l'impatto sulle colture, il risparmio idrico, la produttività agricola per le diverse tipologie di colture e la continuità delle attività delle aziende agricole interessate*"<sup>27</sup>. Sul punto, il testo rivisitato dal Parlamento prefigura adesso una direzione più chiara, laddove demanda al CREA<sup>28</sup>, in collaborazione con il Gestore dei Servizi Energetici S.p.a. (GSE), l'elaborazione di apposite Linee Guida recanti i criteri e le modalità con le quali passare al setaccio i risultati acquisiti sulla scorta degli indici di monitoraggio appena richiamati. Tale indicazione sembrerebbe a prima vista dotata di grande portata innovativa, stante che, da un canto, consente di individuare con maggior precisione la cornice di riferimento della fattispecie; dall'altro, mette in atto una sofisticata tecnica compilativa, in quanto affronta, e in parte risolve, la *vexata quaestio* circa i parametri stessi cui fare affidamento per l'individuazione della nozione di *agrofotovoltaico*. Per tale via, il testo della norma risulta ora slegato da ogni riferimento a requisiti dimensionali o progettuali (e.g. maggiore/minore altezza dei moduli; spazi tra le file), avendo l'intervento di conversione traslato il fattore qualificatorio verso la maggiore o minore idoneità della soluzione adottata a garantire la *continuità* dell'attività agricola praticata al di sotto dei moduli fotovoltaici.

26 Recante la "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17*", approvata in via definitiva dal Senato della Repubblica nella seduta del 21 aprile 2022.

27 Così il comma 1-quinquies dell'art. 65 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1.

28 Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria.

Le modifiche intervenute in sede di conversione si rivelano meritevoli di apprezzamento, innestandosi nel medesimo solco già segnato dalla novella del 2021. L'abbandono dei riferimenti ai caratteri costruttivi dell'opera comporta una maggiore coerenza dell'impianto normativo rispetto alla connaturata mutevolezza delle soluzioni tecnologiche utilizzabili. In questo senso, il criterio della *continuità* ben si presta a garantire in modo più appropriato il bilanciamento delle componenti ambientali ed economiche interessate. Per altro verso, *de iure condendo*, la scelta compiuta conferisce alla previsione di legge una maggiore permeabilità rispetto ai mutamenti dovuti al progressivo, galoppante, processo di sviluppo delle tecnologie applicate in ambito agricolo. Come accennato, in futuro è verosimile che lo sviluppo di nuove tecnologie consentirà di adottare soluzioni progettuali diverse da quelle oggi in uso<sup>29</sup>. Conseguentemente, l'aggancio a parametri costruttivi dell'opera finirebbe con il delimitare l'area di operatività della norma, laddove, in particolare, l'utilizzo di nuove tecniche costruttive non dovesse risultare conforme ai dettami dell'ordinamento. Così facendo, invece, la previsione sembra ammettere maggiori spazi, lasciando aperta la possibilità di far ricorso a tipologie progettuali diverse da quelle odierne, purché anch'esse idonee a garantire la *continuità* dell'attività agro-pastorale, da accertarsi, per l'appunto, tramite criteri di monitoraggio definiti a livello normativo.

Ciononostante, la conversione ad opera delle aule parlamentari, sebbene abbia in buona sostanza inciso nel senso auspicato, mantiene sullo sfondo alcuni tratti che avevano in un primo momento contrassegnato l'intervento in via d'urgenza. Nello specifico, la fase di conversione ha comportato l'introduzione di una sorta di vincolo *ad aedificandum* sulle aree agricole ove vengono realizzati impianti fotovoltaici, *recte* "agrovoltaici"<sup>30</sup>. Detto limite, che graverebbe sul fondo non nella sua interezza bensì esclusivamente sulle medesime particelle catastali ove trova collocazione l'opera<sup>31</sup>, interessa un intervallo temporale piuttosto ampio, pari ai 10 anni "*successivi al rilascio degli incentivi statali di cui al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28*". La *ratio* che sottende l'innesto di un vincolo di tal tipo pare essere quella di voler garantire un periodo di "riposo forzato" del suolo agricolo, evitando che esso venga "aggredito" da *ulteriori* richieste di installazione di impianti fotovoltaici per una durata considerevole di tempo. Per tale via, nel silenzio della legge, il riferimento generalizzato alla categoria degli "*impianti fotovoltaici*" sembrerebbe tuttavia implicare un divieto assoluto valevole per qualsivoglia tipologia progettuale<sup>32</sup>.

Peraltro, da questo punto di vista, rimane ancora da chiarire come coordinare la previsione in commento con il disposto dell'art. 5, comma 1, lett. b) del d.lgs. 199/2021<sup>33</sup>, stante che il divieto in questione è rivolto ai soli casi di "*ulteriori richieste di installazione*", dai quali esulano le ipotesi di rinnovo o di modifica di impianti esistenti. Di conseguenza, non

29 D'altronde, la fonte fotovoltaica si presta ad essere "*la più flessibile e adattabile ai bisogni dell'agricoltura*", sul punto v. TAR della Puglia, sez. di Bari, sent. n. 568/2022.

30 Dacché realizzati secondo le modalità di cui all'art. 65 commi da 1-quater a 1-sexies del D.L. 1/2012.

31 Ovvero su quelle risultanti a seguito di "*frazionamento o trasferimento a qualsiasi titolo dei terreni*".

32 Tenuto conto, inoltre, delle difficoltà emerse sul fronte giurisprudenziale laddove l'interprete è stato chiamato a valutare cosa ricomprende all'interno dell'inciso "*impianti fotovoltaici*", distinguendo tra impianti fotovoltaici *tout court* e impianti "agrovoltaici", su cui v. *infra* par. 6.

33 A mente del quale "*il periodo di diritto all'incentivo decorre dalla data di entrata in esercizio dell'impianto ed è pari alla vita media utile convenzionale della tipologia impiantistica in cui esso ricade*".

risulta agevole individuare gli spazi di applicabilità che residuano laddove l'installazione dovesse occupare già l'intera superficie agricola a disposizione. Infatti, una volta decorso il periodo di fruizione dell'incentivo l'opera potrebbe continuare a insistere sul suolo in forza di un provvedimento di proroga, come, parimenti, di modifica che non comporti l'aumento dell'area di impianto occupata (e.g. *rewamping* o *repowering*), senza necessità di richiedere titoli autorizzativi per *ulteriori installazioni*. Un simile risultato, che non pare destinato a rimanere esclusivamente su un piano teorico, sembrerebbe però tradire le aspettative del legislatore, potendo piuttosto tradursi – *mutatis mutandis* - in un vero e proprio incentivo a usufruire della maggior superficie agricola possibile, visto e considerato che il divieto *de quo* interessa soltanto *ulteriori* impianti, laddove chiaramente residuino porzioni di terreno sui cui collocarli.

#### **4. La Valutazione di Impatto Ambientale degli impianti fotovoltaici collocati in area agricola.**

I recenti interventi di riforma che si sono susseguiti in materia sembrano andare verso una direzione che vede sempre più nel dato della *continuità* dello sfruttamento agricolo del suolo il pilastro sul quale fondare il *discrimen* tra fotovoltaico “*tout court*” e agrofotovoltaico. Tale distinguo, oltre che incidere sul piano sistematico<sup>34</sup>, assume inoltre rilievo anche sul versante autorizzativo, influenzando la sfera della discrezionalità amministrativa sotto diversi profili. A riguardo, prima di concedersi qualche riflessione più ampia circa i risvolti avuti sul fronte giurisdizionale, sembra opportuno inquadrare per sommi capi i punti chiave della cornice giuridica che governa la materia, soffermandosi, in modo particolare, sul procedimento amministrativo deputato alla valutazione degli impatti che solitamente accompagnano le opere in questione. Infatti, non diversamente da quanto è dato attendersi dalla realizzazione di un “classico” impianto fotovoltaico, anche le tipologie di impianti di cui si discute sono suscettibili di determinare modificazioni del territorio<sup>35</sup>. Di conseguenza, in questi casi vanno parimenti considerati tanto i mutamenti di tipo paesaggistico-percettivi<sup>36</sup>, quanto quelli di natura più strettamente ambientale, che interessano fondamentali matrici di supporto alla biodiversità<sup>37</sup>, quali, in particolare, gli habitat e il suolo.

34 Soprattutto per ciò che concerne la deroga al divieto di accesso agli incentivi in area agricola di cui all'art. 65 del D.L. 1/2012.

35 Come ben evidenziato da Cons. Stato, Sez. VI, 23 marzo 2016, n. 1201 per i profili di carattere paesaggistico. Ciò, tuttavia, non implica necessariamente una trasformazione in senso peggiorativo. Di diverso avviso è G. Marchianò, *Regolazione dell'energia elettrica da fonte rinnovabile in particolare nei terreni agricoli*, in Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it, Fascicolo 4/2020, p. 119.

36 M. Meli, *Quando l'ambiente entra in conflitto con sé stesso: fonti energetiche rinnovabili e tutela del paesaggio*, in Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it, Anno XXI, Fascicolo 2/2021, pp. 608 e 614.

37 In argomento, U. Barelli, *I limiti alle energie rinnovabili con particolare riferimento alla tutela della biodiversità*, in Rivista giuridica dell'ambiente, Anno XXIX, Fasc.1-2014. Nel 2021 il Ministero della Transizione Ecologica ha avviato il processo di definizione della nuova Strategia Nazionale per la Biodiversità al 2030, tenendo come punto di riferimento gli obiettivi della Strategia Europea per la Biodiversità al 2030, ove al paragrafo 2.2.5 si legge che “*la lotta ai cambiamenti climatici e alla perdita di biodiversità passa per l'aumento dell'energia rinnovabile proveniente da fonti sostenibili. L'UE darà la preminenza a soluzioni a somma positiva quali l'energia marina, l'eolico in mare che consente anche la rigenerazione degli stock ittici, i parchi solari con*

In via preliminare, v'è da dire che parte delle conseguenze cui si è giunti su questo versante è derivata dall'immobilismo di cui si sono rese protagoniste le Regioni nel procedere in tempi rapidi ad una ricognizione e pianificazione del territorio<sup>38</sup>. Tale potestà, laddove esercitata per tempo, avrebbe potuto prevenire alla fonte l'ondata di insediamenti di impianti a fonti rinnovabili innescata dal *favor* manifestato in sede europea, in vista del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione imposti dall'UE. L'indicazione data dal legislatore nazionale era infatti tesa ad agevolare tanto gli operatori del settore, fornendo loro le opportune coordinate già nella fase ideativa dell'opera, quanto l'autorità amministrativa chiamata a pronunciarsi<sup>39</sup>. Ciò, inoltre, avrebbe comportato una contrazione del numero di istanze autorizzative di impianti a fonti rinnovabili collocati in area agricola, agevolando per altro verso i procedimenti amministrativi in senso più chiaro e celere. Il prolungato silenzio da parte delle Regioni ha demandato agli operatori il compito di individuare le aree ove realizzare tali opere, aprendo le porte ad una sorta di "caccia all'oro" (i.e., di siti localizzativi)<sup>40</sup>. Di conseguenza, si è assistito ad un notevole incremento di iniziative avviate presso le autorità regionali, con il duplice effetto di aggravare e di appesantire ulteriormente la macchina amministrativa, già di per sé non brillante quanto a efficienza procedimentale. A tale quadro, come noto, ha fatto da cornice una serie di pronunciamenti della Corte Costituzionale, con le quali diverse previsioni regionali sono state dichiarate in contrasto con i principi fondamentali che definiscono il riparto di competenze tra Stato e Regioni, in quanto travalicanti gli spazi concessi dal legislatore nazionale<sup>41</sup>.

Ciò premesso, è utile in primo luogo evidenziare che le ragioni che portano il giudizio di compatibilità ambientale ad assumere un tale rilievo all'interno della tematica in questione risiedono nel fatto che la realizzazione di impianti fotovoltaici con potenza superiore a 1 MW, salvo casi eccezionali<sup>42</sup>, necessita quantomeno della procedura di *screening* a V.I.A. di

*una copertura del suolo rispettosa della biodiversità, e la bioenergia sostenibile.*"

38 Il D.M. 10 settembre 2010 aveva riservato alle Regioni e alle Province autonome la possibilità di individuare aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti, ciò pur sempre al fine di "accelerare l'iter di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili".

39 Nel preambolo al D.M. 10 settembre 2010 si legge in proposito che "l'elevato livello di decentramento amministrativo non deve essere un vincolo per l'efficienza o un elemento di indesiderata disomogeneità, bensì trasformarsi in una risorsa a vantaggio degli operatori e un elemento di maggiore vicinanza della valutazione alle caratteristiche del territorio".

40 Fenomeno che è stato spesso impropriamente ricondotto al cd. *land grabbing* (letteralmente "accaparramento della terra"), portando la questione all'attenzione della Commissione UE (si rinvia al contenuto dell'interrogazione promossa da un gruppo di eurodeputati dal titolo "Stop ai pannelli fotovoltaici sui terreni agricoli e al "land grabbing" europeo: il caso di Gela"), alimentando al contempo non poche invettive da parte di testate giornalistiche nazionali e locali, v. <https://www.lecodelsud.it/povera-sicilia-ettari-di-terreno-agricolo-del-siracusano-destinati-al-fotovoltaico-scempio-paesaggistico-e-dellecosistema>.

41 La materia, come in più occasioni precisato dalla Consulta, "si pone al crocevia fra la materia della "tutela dell'ambiente" e quella della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (C. Cost., sent. n. 86/2019). In argomento, V. Buratti, *Il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili e l'illegittimità di divieti assoluti nella giurisprudenza costituzionale*", in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2019, vol. 34, p. 635 e ss.; M. Cocconi, *Programmazione e regolazione dell'energia elettrica da fonte rinnovabile*, in *Diritto dell'economia: Rivista quadrimestrale di dottrina, giurisprudenza e documentazione*, Vol. 27, n. 1, (2014), pp. 131-173.

42 Il riferimento è agli impianti fotovoltaici ricompresi all'interno di siti "compromessi" (quali, per es., ex cave, ex discariche, SIN), ovvero in aree qualificate *ex lege* come *idonee*, la cui elencazione ha subito un considerevole ampliamento in forza dei D.L. 17/2022 e 50/2022.

cui all'art. 19 d.lgs. 152/2006<sup>43</sup>. L'opera di semplificazione dei procedimenti amministrativi finalizzata ad elevare le soglie per l'esenzione dalle procedure di V.I.A. e di *screening* a V.I.A. non ha infatti riguardato gli impianti fotovoltaici collocati in area agricola, per i quali continua a trovare applicazione la soglia di 1 MW ai fini dell'avvio della procedura di *screening*<sup>44</sup>. Pertanto, la fase di acquisizione dei titoli necessari alla realizzazione e all'esercizio di impianti fotovoltaici *utility scale* collocati in area agricola richiede il positivo esperimento di tale vaglio amministrativo. D'altra parte, una simile scelta, che vede nella V.I.A. (come anche lo *screening* di cui all'art. 19 del T.U.A.<sup>45</sup>) una fase irrinunciabile per le opere in commento, aiuta meglio a comprendere le ragioni per cui l'innesto nel Titolo III della Parte seconda del T.U.A. dei moduli acceleratori di cui agli artt. 27 e 27-bis<sup>46</sup> ha lasciato sostanzialmente immutata la centralità del giudizio di compatibilità ambientale rispetto all'acquisizione di tutti gli altri titoli<sup>47</sup>.

A riguardo, l'ordinamento interno contempla una disciplina alquanto articolata in materia, in quanto tende a convogliare all'interno di un unico intervallo procedimentale l'analisi simultanea dei diversi profili d'indagine che assumono rilevanza ai fini del rilascio del titolo autorizzatorio. In linea generale, la V.I.A. consiste in quella procedura amministrativa "*finalizzata ad individuare, descrivere e valutare gli impatti ambientali di un'opera, il cui progetto è sottoposto ad approvazione o autorizzazione [...] Essa mira a stabilire, e conseguentemente governare in termini di soluzioni più idonee al perseguimento di ridetti obiettivi di salvaguardia, gli effetti sull'ambiente di determinate progettualità*"<sup>48</sup>. Con particolare riferimento all'argomento di che trattasi, non essendo questa la sede opportuna per condurre un approfondimento di più ampio margine sul tema<sup>49</sup>, un ruolo di maggior peso è assunto dal giudizio di cumulo degli impatti ambientali di cui si compone la V.I.A.<sup>50</sup>. Quest'ultimo, che trova luogo nei casi di maggiore o minore concentrazione di opere in un dato *buffer*

43 Ciò anche alla luce delle misure di semplificazione introdotte, dapprima, dal D.L. 77/2021, convertito, con modificazioni, nella L. 108/2021, e, da ultimo, dal D.L. n. 17/2022, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 34 del 27 aprile 2022, e dal D.L. n. 50/2022, allo stato in fase di conversione.

44 Per altro verso, sul fronte *utility scale*, in forza della modifica operata dall'art. 31, co. 6 della L. 108/2021, nel caso di impianti fotovoltaici collocati a terra su aree agricole aventi una potenza superiore ai 10 MW è stato disposto il deferimento alla procedura di V.I.A. di competenza statale e non più regionale; tale norma va letta in combinato disposto con quanto stabilito dal nuovo comma 2-bis dell'art. 8 del d.lgs. 152/2006 in relazione alle opere di cui al nuovo allegato I-bis, introdotto dall'art. 18, comma 1, lettera b), del D.L. 77/2021, necessarie al raggiungimento degli obiettivi fissati dal PNIEC, le quali, oltre all'istituzione di un organismo di valutazione ad hoc, beneficiano di una considerevole riduzione dei termini procedimentali per l'espletamento della V.I.A.

45 Le considerazioni riguardo l'effetto cumulo della V.I.A. possono in parte ritenersi valide anche per ciò che concerne la procedura di *screening* di cui all'art. 19 d.lgs. 152/2006. Tale affinità, d'altronde, è stata di recente evidenziata dalla pronuncia del Cons. Stato Sez. II., n. 5379/2020.

46 Introdotti dall'art. 16 del d.lgs. n. 104 del 2017; rispettivamente, Provvedimento unico in materia ambientale (P.U.A.) e Provvedimento autorizzatorio unico regionale (P.A.U.R.).

47 A mente dell'art. 27 comma 8 d.lgs. 152/2006, "*la decisione di rilasciare i titoli di cui al comma 2 è assunta sulla base del provvedimento di VIA*".

48 Cons. Stato, Sez. II., n. 5379/2020.

49 Per cui si rinvia a E. Amante, *La valutazione di impatto ambientale secondo il Consiglio di Stato (commento a Sez. IV, sentenze 13 febbraio 2020, nn. 1164, 1166, 1167, 1169 e 1170)*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, v., n. 4, (2020), pp. 1045-1063.

50 Il riferimento alla valutazione degli impatti *cumulativi*, oltre che nel T.U.A., si rinviene anche all'art. 4 comma 3 del d.lgs. 28/2011.

territoriale, è finalizzato a scongiurare l'eventualità che singoli impatti di per sé non *significativi* possano recare, nel complesso, un sensibile pregiudizio su determinate matrici la cui compromissione risulterebbe apprezzabile e misurabile solo su scala più ampia (cd. *spatial boundaries*)<sup>51</sup>.

Per tale via, l'*assessment* cui è chiamata l'autorità competente al rilascio della V.I.A. consta di un giudizio di tipo qualitativo, volto anzitutto a individuare la tipologia di impatti attesi, e di uno quantitativo, logicamente successivo al primo, che appare piuttosto diretto a determinare se e in che misura il grado di pressione antropica atteso possa definirsi *significativo* rispetto alla matrice ambientale presa in considerazione. Da qui, la necessità che detto esame tenga conto di altri fattori impattanti già presenti sul sito - beninteso, pur sempre all'interno di un *buffer* circoscritto - o che potrebbero altrimenti scaturire sulla base della prevedibile - ragionevole - evoluzione del contesto localizzativo (derivante, in ipotesi, dalla realizzazione di altre iniziative dello stesso genere). Tale valutazione consta anch'essa in prima battuta di un giudizio di tipo qualitativo, volto a individuare, in via preliminare, se e quali impatti possano essere considerati in termini di cumulo. Se è pur vero che l'art. 6 comma 5 d.lgs. 152/2006, nella versione novellata in forza del d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128, nell'individuare due differenti matrici metodologiche sulla scorta delle quali effettuare la valutazione degli impatti attesi - la prima di tipo quantitativo (*significativi*), la seconda più di tipo qualitativo (*negativi*) - sembrerebbe esprimere una naturale attrattiva della logica cumulativa verso il primo dei due parametri, non può negarsi come, in realtà, il giudizio qualitativo di individuazione e di analisi della tipologia di impatto precede logicamente quello relativo alla dimensione quantitativa del fenomeno. In tale secondo momento concettuale occorre quindi tenere conto tanto delle condizioni in cui potrebbero già versare determinate componenti ambientali, a prescindere cioè dalla realizzazione dell'opera (le quali, ad es., potrebbero presentare un sensibile grado di compromissione a causa di fattori non necessariamente legati all'esistenza di altre installazioni), quanto degli effetti su eventuali fonti impattanti già presenti o attese nell'area di *buffer*.

Cionondimeno, il giudizio sul cumulo non dovrebbe necessariamente tradursi, *sic et simpliciter*, in una mera sommatoria di impatti derivanti alla contestuale esistenza (o previsione) di opere. Piuttosto, occorrerebbe procedere con maggior rigore valorizzando i tratti distintivi che sorreggono determinate scelte progettuali e localizzative (si pensi, ad es., alla configurazione orografica del territorio, che può notevolmente variare anche a distanze abbastanza contenute, incidendo non poco sugli aspetti percettivi), soffermandosi maggiormente sulle peculiarità che, nello specifico, escluderebbero ogni impropria assimilazione con opere limitrofe (del tipo "ogni impianto fotovoltaico realizzato in area agricola comporta consumo di suolo"). Gli impatti, per l'appunto, prima ancora che

---

51 L'importanza della valutazione degli impatti cumulativi è stata più di recente ribadita da Cons. Stato, Sez. VI, n. 8163/2021, "è l'effetto cumulativo degli impatti sul territorio a conformare la quantità ed il tipo d'interventi ammissibili e coerenti con le regole di tutela"; da intendersi tanto sotto il profilo spaziale quanto, parimenti, quello temporale; v. European Commission DG XI Study on the Assessment of Indirect and Cumulative Impacts as well as Impact Interactions, May 1999. In giurisprudenza, più di recente, v. Corte di giustizia dell'Unione Europea, Sez. II, sent. 13 gennaio 2022, "prendere in considerazione gli effetti cumulativi di progetti [...] può rivelarsi necessario per evitare un'elusione della normativa dell'Unione tramite il frazionamento di progetti che, messi insieme, possono avere un impatto notevole sull'ambiente".

*significativi* ai fini del cumulo, andrebbero verificati al fine di accertare se possano qualificarsi, a monte, come *negativi* (si pensi, per tornare all'esempio, all'avvio di piani colturali al di sotto dei moduli, i quali mitigano fortemente, fino a escluderlo, il consumo di suolo agricolo). Ciò vale, ancor più, nei casi in cui gli impatti considerati interessino componenti diversificate del sistema ecologico e paesaggistico, quand'anche tali opere fossero in astratto riconducibili all'interno di una comune – ampia - tipologia progettuale (es. solare fotovoltaico).

In questo senso, la fase di valutazione degli impatti cumulativi andrebbe condotta con la necessaria prudenza in quanto un erroneo inquadramento amplia considerevolmente i margini della discrezionalità amministrativa<sup>52</sup>, indirizzando il giudizio entro spazi prudenziali dai confini alquanto incerti<sup>53</sup>. Per converso, quanto detto non implica certo che piccoli accorgimenti progettuali siano di per sé sufficienti a esimere l'opera da ogni considerazione in termini di cumulo. Non si dubita del fatto che taluni impatti rimangano comunque ineludibili<sup>54</sup>, soprattutto se raffrontati con lo *status ex quo ante*<sup>55</sup>. Ciò non toglie, tuttavia, che una eccessiva rigidità da parte del decisore pubblico rischia di condurre l'azione amministrativa verso derive ostruzionistiche, compromettendo il giudizio di compatibilità ambientale in virtù di assimilazioni della cui coerenza e legittimità sembra lecito dubitare.

## **5. Gli impatti cumulativi degli impianti fotovoltaici collocati sul suolo agricolo al vaglio della giurisprudenza dei tribunali amministrativi (cenni).**

Sul fronte giurisprudenziale occorre prendere atto di una rotta ermeneutica dai tratti spesso ondivaghi e incostanti. L'assenza di appigli con i quali tracciare una netta linea di demarcazione tra la moltitudine di soluzioni progettuali di cui si discute ha talvolta portato la giurisdizione amministrativa a dover ricercare *aliunde* le motivazioni sulla scorta delle quali risalire ad una logica di sistema. Muovendosi su un terreno quantomai instabile, tale percorso ha tuttavia suggerito spesso agli interpreti l'utilizzo di formule che, *ratione materiae*, sono parse poco soddisfacenti. Lungi dal voler alimentare ulteriormente la diatriba sorta in ordine alla maggiore o minore "autarchia" interpretativa della funzione giurisdizionale *in subiecta materia*<sup>56</sup>, meritano qualche breve considerazione quelle pronunce nelle quali il

---

52 Che di conseguenza rischia di degradare la V.I.A. ad uno "*strumento di ostruzionismo per rinviare ulteriormente la definizione delle richieste di autorizzazione unica*", così Cons. Stato, Sez. IV, n. 4566/2014.

53 Considerato l'ampio ventaglio di cui già dispone l'autorità, aspetto recentemente ribadito da Cons. Stato, Sez. II., n. 5379/2020. In tal senso, l'individuazione di un comune orizzonte di legittimità dell'azione amministrativa diventa più che mai arduo e volatile, avuto riguardo inoltre alla *ratio* sottesa alla V.I.A. e all'insormontabile "ostacolo" – sia consentita l'espressione – dato dal principio di precauzione. Sul punto v. Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 7490/2021.

54 M. Meli, *Quando l'ambiente entra in conflitto con sé stesso: fonti energetiche rinnovabili e tutela del paesaggio*, cit., p. 609, "*il diritto dell'ambiente (nella sua accezione ampia sopra rappresentata) è sintesi di molteplici interessi, che possono porsi anche in conflitto tra loro e che implicano il ricorso a procedure complesse per individuare, di volta in volta, quelli da ritenere prevalenti*".

55 Sebbene non paia revocabile in dubbio il fatto che qualsiasi opera umana, in quanto tale, è destinata a incidere in qualche misura sull'ambiente circostante, come ribadito da Cons. Stato, Sez. VI, 23 marzo 2016, n. 1201.

profilo degli impatti cumulativi di impianti fotovoltaici in area agricola ha assunto un' autonoma – singolare - centralità ai fini del decidere.

Questo versante vede oscillare pronunciamenti ove i collegi, talvolta, sembrano esprimere un netto *favor* verso le fonti rinnovabili, stigmatizzando a più riprese quelle decisioni in cui le motivazioni del diniego non risultano supportate da una compiuta istruttoria in punto di (reale) *significatività* degli impatti attesi<sup>57</sup>, dacché si limitano a formalizzare con eccessiva laconicità il dato relativo all'aggravio scaturente dall'ulteriore spinta antropizzatrice sul territorio<sup>58</sup>. In altre, per contro, viene ribadita quasi apoditticamente la “*necessità di valutare l'impatto cumulativo degli impianti fotovoltaici per cui è causa con altri già esistenti e immediatamente limitrofi*”<sup>59</sup>.

Ciò che non convince riguarda non tanto gli esiti cui si giunge, quanto, perlopiù, il costruito argomentativo che sorregge tali *decisa*. In luogo di enfatizzare i tratti distintivi dell'opera, escludendo, a monte, il giudizio di cumulo, l'indirizzo seguito sembra fare affidamento su letture talora avulse dal contesto normativo<sup>60</sup>. In tal modo, ciò che sfuma è la verifica circa l'effettiva sussistenza di comuni fonti di impatto (recte, *cumulativi*), che potrebbero anche non sussistere ove determinate condizioni (e.g. morfologia dei luoghi per gli aspetti percettivi, piani colturali, tipologia di moduli, distanza tra le file, etc.) fossero tali da limitare, sino ad escludere, le “tradizionali” cause di compromissione delle matrici ambientali coinvolte.

Posizioni di tal tipo sembrano mal conciliarsi con la premessa di fondo per cui “*la valutazione che le amministrazioni sono chiamate a svolgere a tal fine deve essere incentrata su*

56 M. Taghini, *La travisata ratio del fotovoltaico in agricoltura nell'età del protagonismo della prassi amministrativa e della deriva panprocessualistica del diritto tributario*, in *Diritto e pratica tributaria*, n. 6/2020, p. 2749, secondo cui “*le personali valutazioni (anche politiche) di meritevolezza sociale [...] rimangono sotto traccia e ispirano comunque la soluzione desiderata, alimentando la strutturale e inevitabile ipocrisia del diritto giurisdizionale, costretto ad apparire “tecnico” anche quando persegue valori*”.

57 Cons. Stato, Sez. VI, n. 8602/2021.

58 V. *ibidem*, “*La motivazione espressa, infatti, si risolve nel richiamare i presupposti della tutela paesaggistica in sé sull'area e la situazione di compresenza dei due impianti, rimanendo a livello aspecifico e generale, e cioè senza considerare - in termini concreti e puntuali - le caratteristiche dell'impianto, gli specifici effetti materiali del suo insediamento, oltre alle modifiche progettuali recepite a fini di mitigazione (su cui v. retro): se ne ricava una motivazione inadeguata a fornire evidenza delle concrete e specifiche ragioni (radicalmente) impeditive della realizzazione dell'impianto, e che rimane a livello generale o preliminare, senza affrontare in concreto un'analisi della fattispecie, finendo così per stigmatizzare l'effetto perturbativo derivante in sé dalla collocazione di un nuovo impianto in loco*”.

59 Cons. Stato, Sez. IV, n. 8329/2021. Più di recente, in senso conforme, v. T.A.R. Puglia Lecce, Sez. II, Sent., 19/01/2022, n. 96.

60 “*il generale divieto di attività industriali e/o artigianali in zona agricola, non si riferisce a strutture così peculiari come gli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili*”, v. TAR Abruzzo, Sez. I n. 363 del 19 ottobre 2020. Ciò, in alcuni casi, finisce per culminare in motivazioni financo di stampo valoriale, v. Cons. Stato, Sez. IV, n. 4566/2014., “*In tali ambiti la visibilità e co-visibilità è una naturale conseguenza dell'antropizzazione del territorio analogamente ai ponti, alle strade ed alle altre infrastrutture umane. Al di fuori delle ricordate aree non idonee all'istallazione degli impianti eolici la co-visibilità costituisce un impatto sostanzialmente neutro che non può in linea generale essere qualificato in termini di impatto significativamente negativo sull'ambiente [...] La “visibilità” e la co-visibilità delle torri di aerogenerazione è un fattore comunque ineliminabile in un territorio già ormai totalmente modificato dall'uomo -- quale è anche quello in questione -- per cui non possono dunque essere, di per sé solo, considerate come un fattore negativo dell'impianto*”.

*elementi specifici e concreti, nonché dar conto dell'effettivo e razionale - ancorché discrezionale - contemperamento fra tutti gli interessi specificamente coinvolti*"<sup>61</sup>. Per altro verso, rendono non poco difficoltosa l'individuazione di un comune (e condiviso) orizzonte applicativo della normativa in questione, demandando agli operatori la ricerca delle soluzioni più disparate atte a scongiurare improprie assimilazioni rispetto a opere limitrofe, in alcuni casi realizzate in epoche anteriori e sulla base di tecnologie vetuste che, in quanto tali, non consentivano di raggiungere l'attuale grado di integrazione con la componente agro-pastorale che insiste sul suolo.

## **5.1 La sentenza del TAR della Puglia n. 248 dell'11 febbraio 2022.**

Come detto, il filone interpretativo sembra muoversi su un terreno abbastanza instabile. La valorizzazione dei tratti distintivi che connotano le installazioni in parola lascia spazio a considerazioni che talvolta sembrano andare oltre i limiti concessi dal quadro normativo sopra in sintesi illustrato. Ciò, più di recente, ha trovato conferma in una sentenza del TAR della Puglia<sup>62</sup>. Tale *decisum*, come si vedrà da qui a poco, è per un verso dotato notevole di portata innovativa in quanto, in via del tutto inedita, offre per la prima volta una distinzione tra fotovoltaico "*tout court*" e "agrofotovoltaico" attraverso una nuova lente prospettiva<sup>63</sup>, che collima in parte con la lettura proposta al superiore paragrafo 3. Dall'altra, le motivazioni articolate a supporto della decisione sembrano fare eccessivo affidamento su canoni interpretativi che non trovano fonte nell'ordinamento vigente, confermando quanto sopra detto circa l'opportunità di una regolamentazione della fattispecie che guardi al fenomeno in questione da un punto di vista più ampio.

La vicenda, in breve, prende il là dal ricorso promosso avverso le determinazioni di diniego espresse dagli organi della Regione Puglia e dalla Soprintendenza in riferimento ad un impianto fotovoltaico *utility scale* collocato in area agricola. L'opera, inizialmente proposta come fotovoltaico *tout court*, veniva successivamente modificata in "*impianto agri-ovo-voltaico, che garantirebbe invece la coltivazione agricola di più dell'80% della superficie disponibile, nonché il pascolo e ricovero di ovini, e infine l'allevamento di api stanziali sul sito*"<sup>64</sup>, al precipuo fine di far fronte alle criticità rilevate dalla Regione Puglia nel corso dell'istruttoria. Tra queste, in particolare, veniva evidenziata la vicinanza con un altro impianto fotovoltaico, dal quale sarebbe derivato un impatto cumulativo in termini di ulteriore antropizzazione del territorio<sup>65</sup>, con conseguente "*significativo consumo di suolo a danno dell'attività agricola*". A fronte delle modifiche apportate nel tentativo di superare il dissenso della Regione,

61 Cons. Stato, Sez. VI, n. 8602/2021. In dottrina, v. U. Barelli, *I limiti alle energie rinnovabili con particolare riferimento alla tutela della biodiversità*, in Rivista giuridica dell'ambiente, Anno XXIX, Fasc.1-2014, p. 3.

62 T.A.R. della Puglia n. 248 dell'11 febbraio 2022.

63 In senso conforme, più di recente, si è nuovamente espresso il TAR della Puglia, Sez. di Bari, sent. n. 568/2022.

64 Si legge ancora "*Il tutto accompagnato dalla proposizione di misure di mitigazione tanto in fase di cantiere quanto in fase di esercizio, mediante la piantumazione di specie autoctone, quali uliveto intensivo, posto dalla parte esterna alla recinzione, in modo da produrre un effetto naturale rispetto al contesto tipico locale*".

65 "*Il fattore di maggiore criticità, per il progetto in esame, è costituito dalla sottrazione di ulteriori 15 ha di suoli agricoli in aderenza ad un altro impianto già esistente, esteso per circa 24,6 ha*".

quest'ultima esprimeva nuovamente parere negativo di compatibilità ambientale, ritenendo la variante proposta non sufficiente ad escludere un *significativo* impatto cumulativo. A supporto del diniego, venivano poi richiamati i contenuti del P.P.T.R., nella parte in cui esso limita la realizzazione di impianti fotovoltaici in area agricola in ragione del supposto contrasto con gli aspetti percettivi del paesaggio tipico della zona e del pregiudizio per la *“connettività e la biodiversità del sistema ambientale regionale”*.

Chiamati a esprimersi sulla vicenda, i Giudici del TAR fondano l'articolato motivazionale sulla scorta di una inedita distinzione tra fotovoltaico *tout court* e *agrofotovoltaico*. Nel tentativo di enfatizzare la difformità degli impatti che potrebbero ripercuotersi sul suolo, il collegio amministrativo evidenzia in prima battuta che *“nel caso di impianti fotovoltaici tout court il suolo viene reso impermeabile, viene impedita la crescita della vegetazione e il terreno agricolo, quindi, perde tutta la sua potenzialità produttiva”*. Da qui, segue argomentando che, per contro, nel caso di *agrofotovoltaico* gli impatti attesi sarebbero di altro tipo in quanto i particolari costruttivi consentirebbero *“la coltivazione sul terreno sottostante [...] senza impedimenti per la produzione agricola prevista. Pertanto, la superficie del terreno resta permeabile, raggiungibile dal sole e dalla pioggia, e utilizzabile per la coltivazione agricola”*.

Tale distinguo viene adoperato sotto un duplice profilo: da un lato, le ragioni della ricorrente vengono supportate valorizzando il dato nominalistico per cui le previsioni del P.P.T.R. farebbero esclusivo riferimento alla tipologia *“classica”* di fotovoltaico, e non di *agrofotovoltaico*. Quest'ultimo, argomenta il collegio, costituirebbe una soluzione impiantistica *“di nuova generazione”*, come tale non prevista dalle previsioni del Piano, i cui contenuti non risulterebbero pertinenti nel caso di specie. Dall'altra, tale *discrimen* viene elevato ad elemento discretivo idoneo a scongiurare una valutazione di cumulo degli impatti sul suolo, considerata, in particolar modo, l'assenza del tipico effetto impermeabilizzante che, sulla scorta del ragionamento del TAR, conseguirebbe *sic et simpliciter* dalla realizzazione di un impianto fotovoltaico *tout court*.

Sebbene possano condividersi, per le motivazioni sopra accennate, le censure mosse dal TAR in riferimento all'impropria assimilazione operata dalla Regione ai fini del cumulo degli impatti, maggiori perplessità suscitano gli assunti di partenza dai quali muove il ragionamento del collegio. Tali premesse, infatti, riecheggiano per certi versi i contenuti delle pronunce giurisdizionali sopra richiamate in quanto, similmente, tendono anch'esse a rifuggire verso considerazioni che non trovano appiglio nel quadro vigente. In particolare, il riferimento è a quegli effetti che, ad avviso del TAR, farebbero capo alle configurazioni fotovoltaiche di tipo *“classico”*, quali l'impermeabilizzazione del suolo, la perdita potenzialità produttiva, la perdita di vegetazione e di biodiversità, la compromissione delle connessioni ecologiche, etc. Tutti aspetti che in verità, come sopra chiarito, ad oggi non sempre connotano le proposte progettuali localizzate in area agricola. In altri termini, secondo il ragionamento del TAR, la *vexata quaestio* concernente gli effetti sul suolo degli impianti fotovoltaici si risolverebbe nel binomio fotovoltaico *tout court* o *agrofotovoltaico*, indi per cui *terzium non datur*<sup>66</sup>.

<sup>66</sup> Non a caso, in un recente precedente lo stesso Collegio, investito nuovamente di una vicenda dai tratti alquanto simili, ma che stavolta vedeva quale oggetto incriminato un l'impianto fotovoltaico di tipo *“classico”*, si era espresso in senso contrario affermando che l'intervento avrebbe determinato una *“forte perdita di aree*

Invero, richiamando in parte qua le considerazioni articolate al superiore paragrafo 2, risulta più agevole comprendere le motivazioni per cui i contenuti della pronuncia del TAR della Puglia non colgano nel segno. La mutata sensibilità verso le istanze di valorizzazione e di tutela delle componenti biotiche e abiotiche del territorio, accompagnate da un costante sviluppo tecnologico, costituiscono fattori tali da consentire la realizzazione di impianti fotovoltaici sul suolo agricolo senza con ciò interrompere o compromettere il nesso funzionale che lega il suolo all'attività agro-pastorale tradizionalmente praticata. In questo senso, s'è detto<sup>67</sup>, la maggiore o minore altezza dal suolo non sarebbe utile a integrare l'indice sul quale individuare il perimetro della nozione di *agrofotovoltaico*, tenuto conto che l'ampia varietà di colture in astratto praticabili al di sotto dei moduli consente oggi di valorizzare quale unico elemento tipizzante la sola *continuità* dello sfruttamento agricolo.

## 6. Conclusioni.

Le considerazioni sin qui sviluppate consentono di fornire qualche indicazione di massima che, *de iure condito*, nell'attesa di un intervento organico in materia, potrebbe agevolare il lavoro dell'interprete nel ricercare un comune orizzonte applicativo della normativa vigente. Infatti, perlomeno nell'immediato, non sembra agevole ipotizzare un radicale mutamento del quadro interpretativo illustrato. A questo proposito, la sentenza del TAR della Puglia di cui s'è detto potrebbe invero rappresentare un importante precedente sul quale inaugurare una nuova prassi ermeneutica più incline a valorizzare il dato dell'*effettività* degli impatti. Le ragioni ivi articolate, fermi restando i rilievi sopra espressi, si prestano a costituire un utile criterio guida, quantomeno per ciò che concerne, nello specifico, la valutazione degli impatti in termini di cumulo.

Ciò che rimane da chiarire è tuttavia la direzione che si intende conferire al fenomeno della collocazione di impianti a fonti rinnovabili in area agricola. Se l'obiettivo fosse quello di porre le due sfere in un'ottica di reciproca integrazione, sarebbe necessario allora puntare su strumenti tali da valorizzare quanto più possibile un simile connubio, senza con ciò pregiudicare le prospettive di sviluppo di soluzioni innovative che in futuro potranno fare affaccio sul mercato. Da questo punto di vista, il criterio della *continuità* dell'attività agro-pastorale, accompagnato dall'individuazione, a livello centrale, di indici di monitoraggio dei risultati, sembra costituire un buon compromesso rispetto al quadro normativo vigente. Diversamente, ove lo sviluppo tecnologico in agricoltura dovesse intendersi quale mera componente accessoria in ragione di una tutela rafforzata verso i fenomeni trasformativi del territorio, che punta a mantenere inalterate le tradizionali metodologie di sfruttamento del suolo agricolo, andrebbe in tal caso individuato in tempi brevi uno strumento di pianificazione territoriale efficace, capace di oltrepassare l'inerzia delle Regioni, fornendo

---

*agricole con compromissione degli ecosistemi e della biodiversità pregiudicando la valorizzazione e la riqualificazione del paesaggio naturale e colturale tradizionale, già di fatto compromesso dalla presenza di importanti impianti di energie rinnovabili da fonte fotovoltaica". V. T.A.R. della Puglia, Sez. II, Sent. n. 96 19/01/2022.*

67 V. par. 3.

agli operatori indicazioni chiare e precise che possano agevolare la realizzazione di impianti a fonti rinnovabili sul territorio.

Nel primo senso, però, militano gli indirizzi assunti dai nostri *partner* europei, i quali sembrano aver adottato un approccio sensibilmente diverso<sup>68</sup>. D'altra parte, il contrasto tra l'installazione di impianti fotovoltaici sul suolo agricolo e la tutela delle componenti naturali risulta recentemente smentito dalla nuova Strategia Europea per la Biodiversità al 2030<sup>69</sup>. Il degrado del suolo<sup>70</sup>, si legge nel documento, *“ha tra le sue cause principali una cattiva gestione delle terre, ad esempio a ragione della deforestazione, il pascolo eccessivo, le pratiche agricole e forestali non sostenibili, le attività di costruzione e l'impermeabilizzazione del suolo”*<sup>71</sup>. Circostanze che, nel caso di impianti fotovoltaici in area agricola (*recte*, eco-agro-fotovoltaici) non sempre sembrano ricorrere. Già a monte, occorrerebbe porre le dovute cautele prima di qualificare tali installazioni come causa di *impermeabilizzazione del suolo*, considerato che dalla realizzazione di un impianto fotovoltaico non consegue *impermeabilizzazione* bensì, al più, mera *copertura*, ovvero un fattore dotato di minore forza impattante e in ogni caso *reversibile*.

In tale ottica, l'interesse allo sviluppo di fonti energetiche rinnovabili non sembrerebbe prevalere in modo indiscriminato sulle altre componenti che costituiscono il paesaggio agrario<sup>72</sup>. Se è pur vero che *“rientra comunque nell'apprezzamento ponderato degli interessi rimesso all'amministrazione [...] la considerazione - con valorizzazione in sede motivazionale, nella misura in cui rilevante - anche dei suddetti profili di promozione delle energie da fonti rinnovabili”*<sup>73</sup>, rimane fermo il principio di fondo per cui la realizzazione di impianti a fonti rinnovabili deve avvenire *“nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico”*<sup>74</sup>. Sul piano dei principi dettati dal quadro interno, le ragioni di tutela di carattere ambientale e paesaggistico andrebbero ad anteporsi a quelle di natura puramente energetico-speculativa, scongiurando dunque un vaglio amministrativo che si limiti ad assentire l'opera *sic et simpliciter*, in quanto necessaria al raggiungimento di determinati contingenti di potenza.

68 Più di recente, il governo tedesco ha annunciato di voler dare un forte impulso allo sviluppo del settore attingendo ai fondi del Germany's Renewable Energy Act (EEG), stimando un incremento di configurazioni fotovoltaiche abbinata all'agricoltura per circa 200 GW di potenza da collocarsi interamente su aree agricole. Fonte: Comunicato stampa congiunto dei Dipartimenti dell'economia e della protezione del clima (BMWK) dell'agricoltura ( BMEL ) reperibile al seguente link <https://www.bmuv.de/pressemitteilung/bestehende-flaechenpotenziale-besser-nutzen-mehr-photovoltaik-anlagen-auf-landwirtschaftlichen-flaechen-bei-gleichbleibend-hohem-naturschutz>.

69 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380&from=EN>.

70 Il quale costituisce *“uno degli ecosistemi più complessi e diversificati, è un habitat a tutti gli effetti, dimora di una varietà straordinaria di organismi che regolano e controllano servizi ecosistemici essenziali quali la fertilità, il ciclo dei nutrienti e la regolazione del clima. Il suolo è una risorsa non rinnovabile estremamente importante, vitale per la nostra salute e quella dell'economia, così come per la produzione di alimenti e nuovi farmaci”*. Paragrafo 2.2.3 della Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030.

71 *Ibidem*.

72 In senso contrario v. P. Lattanzi – S. Villamena, *Agricoltura ed energia: dallo “scontro” fra interessi alla logica di “mutuo sostegno”*, nel volume *Ambiente, energia, alimentazione – Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, (a cura di) G. Cerrina Feroni - T. E. Frosini - L. Mezzetti- P. L. Petrillo, vol. 1 – Tomo II, [www.cesifn.it](http://www.cesifn.it), (2016), p. 554.

73 Cons. Stato, Sez. VI, n. 8602/2021.

74 Art. 12, comma 3, d.lgs. n. 387 del 2003; ulteriori prescrizioni nella medesima direzione si rinvengono altresì all' art. 4, comma 3, del d.lgs. 28/2011, nonché, da ultimo, nel d.lgs. 199/2021.

Per tale motivo, *de iure condendo*, sarebbe utile concentrare gli sforzi verso la ricerca di soluzioni che siano in grado di guidare l'interprete attraverso la delicata opera di bilanciamento degli interessi in gioco, nell'ottica del perseguimento di un comune obiettivo<sup>75</sup>.

In tal senso, diversamente da chi ritiene che la spinta europea verso le rinnovabili debba *piegarsi a quello che viene considerato l'obiettivo più rilevante della regolamentazione sovra nazionale e comunitaria: la tutela del clima e dell'ambiente*<sup>76</sup>, l'espressione che meglio si presta a rappresentare le attuali priorità è forse quella per cui la corsa agli obiettivi della transizione energetica debba al più *adattarsi* alle ragioni di tutela del territorio e dell'ambiente.

---

75 G. Marchianò, *op. cit.*, p. 110. L'A., correttamente, manifesta le dovute perplessità circa l'attuazione concreta di un tale principio alla luce della prassi ermeneutica interna e comunitaria. Sul punto, in una prospettiva di riforma, v'è stato chi, tra le possibili soluzioni da attuare per dirimere una volta per tutte il contrasto in questione, ha individuato quella di *“accogliere la produzione di energia mediante fonti fotovoltaiche tra le attività agricole principali riconoscendo appositamente il modello dell'azienda agroenergetica, cioè focalizzata sulla produzione di agroenergie, piuttosto che sulla coltivazione o sull'allevamento. D'altronde non è errato affermare che esista una certa analogia tra la produzione agricola e produzione di energia fotovoltaica: in entrambi i casi si utilizzano il territorio e la radiazione solare”*, M. Taghini, *La travisata ratio del fotovoltaico in agricoltura nell'età del protagonismo della prassi amministrativa e della deriva panprocessualistica del diritto tributario*, in *Diritto e pratica tributaria*, n. 6/2020, pp. 2737-2738.

76 G. Marchianò, *Regolazione dell'energia elettrica da fonte rinnovabile in particolare nei terreni agricoli*, *cit.*, p. 98.