

Paesaggio, agricoltura, energia: il modello dell'agri-voltaico

di Lidia Aiello*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La realizzazione di impianti fotovoltaici in aree agricole e la tutela dell'ambiente: un caso giurisprudenziale emblematico. – 2.1. Criteri di individuazione dell'impianto agri-voltaico: una soluzione percorribile. – 2.2. Sull'idoneità delle aree di insediamento. – 2.3. Assenza di un vincolo paesaggistico diretto ovvero non interferenza dell'impianto con la tutela del patrimonio culturale e del paesaggio rurale. – 3. Considerazioni finali.

1. Premessa

Negli ultimi anni la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ha assunto una rilevanza crescente, collocandosi al centro del dibattito sviluppato anche nella dimensione europea e sul piano economico, politico e giuridico ed altresì globale, con riguardo agli assi tematici contemporanei della sostenibilità ambientale e della transizione ecologica¹.

In questa prospettiva, come noto, è intervenuto anche il legislatore nazionale che – con legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1² – ha modificato l'art. 9 della Costituzione inserendo la tutela dell'ambiente³,

* Diplomata in Master in Diritto delle Pubbliche amministrazioni, Università degli Studi di Palermo.

¹ V. EU 8th Environment Action Programme. Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives 2023, EEA Report 11/2023, in www.eea.europa.eu.

² Art. 1, Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, recante "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente", in G.U. n. 44 del 22 febbraio 2022, in vigore dal 9 marzo 2022.

³ Sul dibattito scientifico ad oggetto il delicato tema della protezione costituzionale dell'ambiente si ricordano, tra i vari contributi v. B. CARAVITA DI TORITTO, *Dieci mosse per il governo dell'Ambiente*, in www.rgaonline.it, 1996, 41; Id., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005, 31 ss.; S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in www.rqda.eu, 2017, 29 ss.; M. CECCHETTI, *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale*, in www.dperonline, 2020.

della biodiversità e degli ecosistemi – anche nell’interesse delle generazioni future⁴ – tra i principi fondamentali della Carta costituzionale⁵.

In Italia, a seguito del Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 199⁶, di recepimento della direttiva RED II⁷, l’obiettivo è stato quello di accele-

⁴ La costituzionalizzazione del principio di tutela delle future generazioni amplia l’ambito di applicazione della protezione ambientale che, in questo senso, non deve essere confinata a un preciso orizzonte temporale. Questo principio si è affermato anche nella giurisprudenza tedesca, olandese, francese e australiana. In particolare, si richiama l’ordinanza della Corte costituzionale tedesca del 24 marzo 2021, che ha dichiarato incostituzionali alcune disposizioni della legge sul clima del 12 dicembre 2019, poiché limitata a un orizzonte temporale che si fermava al 2030. Anche la Corte Suprema olandese, nel dicembre 2019, su ricorso della *Urgenda Foundation*, ha condannato lo Stato olandese a rivedere la riduzione delle emissioni climalteranti, portandola dal 17%, fissato dal Governo, al 25%, come richiesto dalla fondazione nell’interesse delle generazioni future. Ancora, il TAR di Parigi, il 3 febbraio 2021, ha condannato lo Stato francese per non aver rispettato gli impegni presi nel Trattato di Parigi in merito alla riduzione delle emissioni di gas serra. Infine, anche la Corte federale australiana, a fine maggio 2021, ha riconosciuto il dovere di proteggere le giovani generazioni dalla crisi climatica.

⁵ Sul tema v. I.A. NICOTRA, *L’ingresso dell’ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in www.federalismi.it, 2021; sulle modifiche all’art. 9 e 41 Cost., si soffermano, tra gli altri, M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in www.forumcostituzionale.it, 25 agosto 2021; F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell’art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell’art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in www.apertacontrada.it, 28 febbraio 2022; P. LOGROSCINO, *Economia e ambiente nel “tempo della Costituzione”*, in www.federalismi.it, 2022; G.M. FLICK, *L’articolo 9 della Costituzione oggi: dalla convivenza alla sopravvivenza*, in www.federalismi.it, 2023; F. DE LEONARDIS, *Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2024, 131 ss.

⁶ Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 recante: *“Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2018, sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili”*, pubblicato in G.U. n. 285 del 30 novembre 2021, in vigore dal 15 dicembre 2021. Sul punto è opportuno evidenziare che la Corte di Giustizia UE (sez. II, 4 ottobre 2018, n. 242/17) ha enunciato che tra i criteri di armonizzazione di sostenibilità a livello europeo si inserisce il raggiungimento degli obiettivi nazionali di energia rinnovabile.

⁷ Il 31 ottobre 2023 è stata pubblicata in G.U.U.E. la Direttiva RED III (direttiva 2023/2413/UE), in vigore dal 20 novembre 2023, che modifica la Direttiva RED II (direttiva 2023/2001/UE). La stessa dovrà essere recepita dagli Stati membri entro e non oltre il 21 maggio 2025. L’elemento di maggiore rilevanza della nuova direttiva è l’innalzamento del target di produzione della quota di energia da fonti rinnovabili al 42,5% entro il 2030, al fine di accelerare il processo di transizione energetica verso un modello sostenibile e decarbonizzato.

rare il percorso di crescita sostenibile del Paese, in armonia con gli obiettivi europei, così come previsto dal PNIEC (Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima) e PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza)⁸.

Tra gli aspetti più rilevanti, si configura la realizzazione di infrastrutture energetiche attraverso percorsi sostenibili e l'integrazione degli impianti a fonti rinnovabili su suolo agricolo, i c.d. impianti agri voltaici, quest'ultimi in grado di garantire, da un lato, l'attività agricola sul luogo di installazione, dall'altro, la produzione energetica da fonti rinnovabili⁹.

Il presente contributo ha l'obiettivo di offrire uno specifico approfondimento del tema concernente l'installazione di impianti fotovoltaici nelle zone agricole, ricostruendo l'assetto normativo e giurisprudenziale in continua evoluzione.

2. *La realizzazione di impianti fotovoltaici in aree agricole e la tutela dell'ambiente: un caso giurisprudenziale emblematico*

L'autorizzazione per l'installazione di impianti produttivi di energia elettrica su suolo agricolo, se raccordata alla produzione agricola, deve essere valutata nel concreto in relazione ad una molteplicità di criteri che vanno di volta in volta accertati.

Al riguardo, giova richiamare la recente sentenza del T.A.R. Sicilia-Catania¹⁰ con la quale i giudici di *prime cure* si sono pronunciati sul ricorso proposto da un operatore del settore contro alcune amministrazioni regionali per l'annullamento del decreto assessoriale con il quale l'Assesso-

⁸ Il PNIEC, predisposto dai ministeri dello Sviluppo Economico, dell'Ambiente e delle Infrastrutture e Trasporti, pubblicato il 21 gennaio 2020, stabilisce gli obiettivi nazionali al 2030 sull'efficienza energetica, sulle fonti rinnovabili e sulla riduzione delle emissioni di CO₂, fissa altresì gli obiettivi in tema di sicurezza energetica, competitività nonché di sviluppo sostenibile. Quanto, invece, al PNRR, con il quale si indica il pacchetto di investimenti e riforme predisposto dal Governo italiano nell'ambito del programma europeo "Next Generation EU", lo stesso è finalizzato al rilancio dell'economia dopo la crisi pandemica di Covid-19 e stabilisce le risorse da impiegare per una crescita economica più robusta, sostenibile e inclusiva, attraverso fondi europei da impiegare nel periodo 2021-2026. In questo scenario, la transizione ecologica costituisce uno dei principali obiettivi del piano.

⁹ v. K.W. PROCTOR, G.S. MURTHY, C.W. HIGGINS, *Agrivoltaics align with green new deal goals while supporting investment in the US' rural economy*, in www.mdpi.com, 2020.

¹⁰ T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 6 febbraio 2024, n. 430.

rato regionale per il Territorio e Ambiente ha rigettato l'istanza di autorizzazione ai sensi dell'art. 27-*bis* del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e ss.mm.ii.¹¹ per la realizzazione di un impianto fotovoltaico in un'area a destinazione agricola di un Comune del ragusano.

In particolare, il provvedimento di diniego dell'amministrazione resistente in giudizio è giunto all'esito di una fase istruttoria nel corso della quale l'Amministrazione regionale ha proceduto alla richiesta di parere istruttorio nei confronti degli enti interessati.

La Soprintendenza beni culturali e ambientali di Ragusa (la Regione Siciliana, come noto, ha in materia competenza legislativa esclusiva) si è espressa in senso favorevole in ragione della circostanza in base alla quale l'impianto non ricadrebbe in area soggetta a vincolo paesaggistico diretto. Tuttavia, quest'ultima ha espresso preoccupazioni sugli effetti che un tale impianto potrebbe produrre sul paesaggio nel suo complesso; di guisa, ha condizionato il rilascio dell'autorizzazione al rispetto di talune puntuali prescrizioni.

Maggiori criticità ha sollevato, invece, la Commissione tecnica-specialistica per le autorizzazioni ambientali (d'ora in poi CTS)¹² che, in un primo momento, ha disposto la revisione del progetto, per poi, conclusivamente e conformemente all'orientamento espresso dal Dipartimento Regionale dell'Agricoltura, esprimere parere non favorevole di compatibilità ambientale. In particolare, poiché il progetto è ubicato in area agricola di particolare pregio, lo stesso non può essere autorizzato dovendosi, nel caso di specie, privilegiare la tutela paesaggistico-ambientale.

L'Assessorato regionale per il territorio e l'ambiente ha espresso così il diniego di autorizzazione. Diniego che la ricorrente Società ha impugnato dinanzi al giudice amministrativo per l'annullamento del decreto assessorile e di tutti gli atti presupposti.

Alla stregua di quanto sostenuto dalla ricorrente, il provvedimento amministrativo oggetto di impugnativa sarebbe stato illegittimo poiché, rinviando per intero al parere della C.T.S., sarebbe risultato carente di un'autonoma valutazione di compatibilità ambientale del progetto; nonché, nel merito, non avrebbe adeguatamente considerato che l'impianto in

¹¹ Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante "Norme in materia ambientale", in G.U. n. 88 del 14 aprile 2006, s.o. n. 96, in vigore dal 29 aprile 2006, ad eccezione delle disposizioni della Parte seconda che entrano in vigore il 12 agosto 2006.

¹² Organismo introdotto in seno all'Assessorato territorio ed ambiente della Regione Siciliana.

oggetto andava qualificato come “agri-voltaico”, in quanto tale, ammesso ed incentivato nelle aree agricole dalla normativa di settore.

Esaminate partitamente le argomentazioni addotte dalle parti in giudizio, il giudice amministrativo, definitivamente pronunciato con sentenza resa pubblica il 6 febbraio 2024, ha respinto il ricorso, confermando la legittimità del provvedimento assessorile di diniego dell'autorizzazione.

In primo luogo, quanto all'asserita violazione dell'obbligo motivazionale, il Tribunale amministrativo chiarisce che lo stesso deve ritenersi pienamente rispettato alla luce degli artt. 3, co. 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241¹³ e legge regionale 21 maggio 2019, n. 7¹⁴.

Infatti, anche la motivazione *per relationem*, che si configura nel caso di specie, consente all'Amministrazione procedente di decidere motivando attraverso rinvio ad altra motivazione contenuta nell'atto istruttorio o nel parere tecnico richiesto ai fini provvedimentali¹⁵.

In secondo luogo, per quanto concerne la prospettazione sostenuta dalla ricorrente, secondo la quale l'impianto in oggetto sarebbe qualificato come agrivoltaico, il giudice ha ritenuto che la stessa dovesse escludersi. Infatti, ad avviso di quanto sostenuto dai giudici amministrativi, parte ricorrente non ha indicato le puntuali caratteristiche tecniche che avrebbero dovuto connotare l'impianto assoggettato al procedimento autorizzatorio, tali da dimostrarne la specifica qualificazione in termini di “agrivoltaico”, limitandosi invece “a generici richiami all'agrivoltaico e a soluzione integrative innovative, nonché alla astratta coesistenza dell'attività energetica con la produzione foraggera”.

In altri termini, alla stregua dell'approdo dell'iter logico-giuridico seguito dal giudice, il compendio motivazionale risultava carente piuttosto che nel provvedimento impugnato, nel progetto presentato dal proponente, determinando una sostanziale insufficienza istruttorio che avrebbe pregiudicato l'accurata ponderazione richiesta all'amministrazione procedente.

¹³ Legge 7 agosto 1990, n. 241, recante “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”, in G.U. n. 192, del 18 agosto 1990, in vigore dal 2 settembre 1990.

¹⁴ Legge Regionale Siciliana 21 maggio 2019, n. 7, recante “Disposizioni per i procedimenti amministrativi e la funzionalità dell'azione amministrativa” in G.U.R.S. n. 35, del 31 agosto 2019.

¹⁵ Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 6 luglio 2016, n. 3000; Consiglio di Stato, sez. VI, 9 luglio 2018, n. 4163; T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 2 marzo 2023, n. 1353; Consiglio di Stato, sez. III, 13 marzo 2024, n. 2438.

Parimenti, è stato respinto il motivo di ricorso alla stregua del quale l'area di progetto avrebbe costituito area idonea ai sensi dell'art. 20, co. 8, lett. c-*quater*, D.Lgs. 199/2021 e ss.mm.ii.

Conseguentemente, giungendo a qualificare come impianto di tipo fotovoltaico, e non agrivoltaico, che insiste in area agricola di particolare pregio come se ne evince dal parere tecnico della CTS, i giudici di Catania hanno ritenuto di considerare come prevalente la tutela a favore dell'ambiente e del paesaggio, di guisa il rigetto del ricorso.

Tale giurisprudenza è emblematica nella misura in cui, in primo luogo, enfatizza la necessaria ed accurata valutazione circa le caratteristiche sostanziali di un impianto "agrivoltaico"; in secondo luogo, fa emergere una imprescindibile ponderazione nel caso concreto dei vari interessi coinvolti, tenuto conto che gli impianti ad energia rinnovabile, nello specifico concernenti la tecnologia fotovoltaica, possono determinare trasformazioni del territorio, il loro consumo, nonché causare un deterioramento a livello micro degli ecosistemi preesistenti e un'alterazione del paesaggio¹⁶.

Per tale ragione, il legislatore ha definito e imposto specifiche limitazioni alla loro installazione attraverso il Decreto Legislativo 3 marzo 2011, n. 28 ss.mm.ii.¹⁷, nonché D.Lgs. n. 199/2021 ss.mm.ii., al fine di bilanciare l'interesse allo sfruttamento di impianti ad energia rinnovabile con la tutela dell'ambiente¹⁸.

Nello specifico, per poter istituire impianti derivanti da fonti rinnovabili in aree agricole è necessario che si configuri una delle seguenti ipotesi:

¹⁶ M. MAGGIOLINI, G. POMATTO, *Fonti nuove, conflitti vecchi: l'approccio top-down non paga. Due impianti fotovoltaici a confronto*, in *www.rivisteweb.it.*, 2016, 399 ss. Sull'impatto che gli impianti fotovoltaici producono sul paesaggio v. anche M. MELI, *Quando l'ambiente entra in conflitto con sé stesso: fonti energetiche rinnovabili e tutela del paesaggio*, in *www.ambientediritto.it*, 2021; E. GIARMANÀ, *L'impatto delle fonti rinnovabili in agricoltura: eco-agro-fotovoltaico e consumo di suolo*, in *www.ambientediritto.it*, 2022.

¹⁷ Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante "Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE.", in G.U. n. 71 del 28 marzo 2011, s.o. n. 81, in vigore dal 29 marzo 2011.

¹⁸ Sul tema della tutela dell'ambiente in generale v. M. CECCHETTI, *La materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *www.federalismi.it*, 2009; G. BAROZZI REGGIANI, *La "funzione sociale della tutela dell'ambiente" alla luce della revisione costituzionale del 2022 e del più recente quadro giuridico europeo*, in *www.federalismi.it*, 2024.

- L'impianto è di tipo agri-voltaico;
- L'area sulla quale insiste l'impianto è idonea *ex lege*;
- Non sussiste un vincolo paesaggistico diretto ovvero da particolare istruttoria non emerge che l'impianto comprometta o interferisca con la tutela del patrimonio culturale e del paesaggio rurale.

2.1. *Criteri di qualificazione dell'impianto agri-voltaico: una soluzione percorribile*

La qualificazione di un impianto c.d. "agrivoltaico"¹⁹ consente di escludere l'applicazione della normativa tecnica prevista per gli impianti fotovoltaici tradizionali di cui al D.Lgs. n. 28/2011 ss.mm.ii.

La materia è regolamentata dalle linee guida del Ministero della Transizione Ecologica del 27 giugno 2022²⁰ che individuano le caratteristiche e i requisiti specifici che devono sussistere per la classificazione di queste

¹⁹ Per chiarezza espositiva appare opportuno richiamare le differenze che sussistono tra un impianto "agrivoltaico" e "agrisolare". Quanto al primo si rinvia per interno al par. 3.1. del presente contributo, mentre con il secondo si fa riferimento a quegli impianti fotovoltaici che vengono installati su edifici a uso produttivo nei settori agricolo, zootecnico e agroindustriale al fine di incentivare la transazione energetica delle aziende agricole produttive, escludendo del tutto l'utilizzo del suolo. Pertanto, mentre il sistema agrivoltaico prevede l'installazione di pannelli solari sfruttando il suolo, seppur attraverso moduli sollevati da terra (a differenza del fotovoltaico), il sistema agrisolare poggia su tetti, realizzando così un miglioramento delle attività imprenditoriali e favorendo lo sviluppo sostenibile. Sulle differenze tra agrivoltaico e agrisolare v. A. DI FILIPPO, *PNRR, sulla buona strada gli interventi per la transazione ecologica*, in www.altalex.com, 2022.

²⁰ Disponibili al sito www.mase.gov.it.

Per quanto concerne il valore giuridico delle linee guida governative si tratta di strumenti di regolazione che possono essere vincolanti o non vincolanti. Nel caso di specie, trattandosi di linee guida governative in materia di energia, le stesse contengono regole tecniche e pertanto hanno un contenuto normativo-regolamentare, dal quale le amministrazioni non possono discostarsi, non avendo un semplice ruolo di indirizzo dell'agire amministrativo. Sul punto, la Corte costituzionale è giunta a riconoscere alle linee guida in materia di fotovoltaico carattere di "norme interposte", ciò significa che le Regioni devono attenersi a quanto con le stesse stabilito per non incorrere nella declaratoria di incostituzionalità per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. La Corte ha dunque allargato la potestà legislativa statale in materia di energia, riconoscendo sostanzialmente ad una norma regolamentare valore di principio fondamentale. Al riguardo, *Cfr.* Corte Costituzionale, sentt. 21 ottobre 2011, n. 275; 2 dicembre 2020, n. 258; 25 marzo 2022, n. 77; 21 ottobre 2022, n. 216.

particolari categorie di impianti, la cui promozione è stata agevolata dal recepimento in Italia della direttiva RED II che ha fissato, tra gli obiettivi, l'accelerazione della crescita economica e sostenibile del Paese.

Come si evince dalle citate linee guida, gli impianti agrivoltaici sono tali in quanto in grado di garantire un'ottimale integrazione fra attività agricola e produzione elettrica, di modo da valorizzare il potenziale di entrambi i sistemi.

Più specificamente, la struttura dell'impianto deve garantire sinergicamente la continuità delle attività agricole sul suolo oggetto d'installazione e una buona produzione energetica derivante da fonti rinnovabili²¹; a tal fine, il progetto deve prevedere un sistema di monitoraggio per verificare regolarmente l'effettiva continuità dell'attività agricola, la resa della coltivazione, il mantenimento dell'indirizzo produttivo, nonché la producibilità elettrica minima.

Dal punto di vista tecnico, le linee guida individuano specifici requisiti di carattere spaziale; in tal senso, deve essere garantito uno spazio libero tra l'impianto e il suolo, cosicché, sviluppandosi in altezza, siano minimizzati gli impatti sul terreno, nonché deve essere assicurata la distanza tra un modulo e l'altro così da evitare frequenti zone d'ombra tali da incidere negativamente sulla produzione agricola.

Peraltro, la necessità di garantire la continuità dell'attività agricola comporta che almeno il 70% della superficie oggetto di intervento debba essere destinata all'attività agricola; di guisa che l'installazione di impianti di energia non può coprire tutta la superficie del letto interessato dall'intervento di razionalizzazione energetica.

Le peculiari caratteristiche dell'impianto agrivoltaico rendono quest'ultimo una soluzione ottimale²² alla luce del bilanciamento tra i vari interessi coinvolti, ossia, da un lato, la produzione di energia con

²¹ Per alcuni approfondimenti sul punto v. DI STEFANO, A. COLANTONI, *Produzione di energia rinnovabile e agro-fotovoltaico: considerazioni alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del d.l. semplificazioni bis*, in www.rivistadga.it, 2022; M. GIOIA, *PNRR, agrivoltaico e uso "ibrido" della terra: alcuni recenti spunti giurisprudenziali*, in www.rivistadga.it, 2023; G. MARULLI, *Sulla realizzazione e sulle modalità di esercizio di un impianto agrivoltaico e relativa compatibilità ambientale*, in www.rivistadga.it, 2023.

²² Si rinvia alla Comunicazione del 29 novembre 2017 della Commissione europea, disponibile al sito www.eur-lex.europa.eu, nella quale si evidenzia la polifunzionalità dei sistemi agricoli che garantisce alle aziende agricole un reddito adeguato cosicché possano rispondere alle sfide dell'economia con un approccio attento alla sostenibilità.

fonti rinnovabili, dall'altro, la tutela dell'attività agricola e del paesaggio in generale²³.

Un bilanciamento che non può ritenersi solo di tipo formale (la compresenza delle due attività), ma che va perlustrato, sia sul piano tecnico che economico-aziendale, per entrambi i profili che, in tal modo, debbono restare autonomamente in equilibrio.

Giova evidenziare che gli impianti agrivoltaici restano comunque impianti di tipo industriale e pertanto sono assoggettati a V.I.A. (qualora superino la potenza di 1 MW) ai sensi della Legge Regionale Puglia 12 aprile 2001, n. 11 (Allegato B, lettera B.2.g/5-bis), che definisce l'impatto ambientale: *"l'insieme degli effetti, diretti e indiretti, a breve e a lungo termine, permanenti e temporanei, singoli e cumulativi, positivi e negativi che piani e programmi di intervento e progetti di opere o interventi, pubblici e privati, hanno sull'ambiente inteso come insieme complesso di sistemi umani e naturali"*.

L'Amministrazione deve ponderare attentamente la compatibilità dell'impianto ai fini della conclusione positiva del procedimento di autorizzazione, godendo di un'ampia discrezionalità, sia sotto il profilo amministrativo che tecnico, la cui scelta va, tuttavia, puntualmente motivata cosicché possa innestarsi il sindacato giurisdizionale solo nelle fattispecie che presentano palesi vizi logici o carenze valutative²⁴.

In particolare, così come chiarito dalla recente giurisprudenza²⁵, la valutazione deve svolgersi *in primis* sulla necessità che venga garantita l'effettiva continuità dei due sistemi, nonché, al contempo, la coerenza dell'attività agricola con lo sviluppo del territorio.

In tal senso, non è sufficiente dimostrare la sussistenza dello svolgimento di una generica attività agricola, bensì è necessario desumere

²³ In merito v. E. BOSCOLO, *Agricoltura e produzione di energia: l'agrivoltaico di fronte al Consiglio di Stato*, in www.rivistagiuridica.it, 2023, 2704 ss.; S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in www.ildirittoamministrativo.it, 2023, 56 ss., con ampi riferimenti alla giurisprudenza costituzionale. Mentre sulla sostanziale incapacità del legislatore di individuare un criterio orientatore del bilanciamento v. B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia e il rapporto tra obiettivi di decarbonizzazione e tutela di altri interessi pubblici*, in E. BRUTI LIBERATI, M. DE FOCATIIS, A. TRAVI (a cura di), *L'attuazione dell'European Green Deal. I mercati dell'energia e il ruolo delle istituzioni e delle imprese*, Milano, 2022, 89.

²⁴ D. BEVILACQUA, *La dialettica tra la promozione delle energie rinnovabili e la tutela di altri beni ambientali*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1° gennaio 2024, 131.

²⁵ Cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 5 febbraio 2024, n. 167.

dal progetto obiettivi elementi riconducibili ad un'effettiva compatibilità dell'impianto con le tipicità proprie di ogni singolo suolo.

Inoltre, la circostanza in base alla quale l'installazione di un impianto agrivoltaico sia caratterizzata da maggiore sostenibilità ambientale rispetto agli altri sistemi di produzione di energia da fonti rinnovabili, non determina un automatico giudizio positivo di realizzazione del progetto, posto che ogni intervento va valutato nel concreto in relazione alla effettiva sostenibilità ambientale-paesaggistica, vagliandone gli eventuali pregiudizi all'agricoltura.

È in questa accezione che l'Amministrazione ben potrebbe precludere l'installazione dell'impianto laddove incompatibile con l'assetto colturale vigente, ovvero in ordine alla non opportunità dello sfruttamento di ulteriore suolo agricolo, sia avuto riguardo alla esistenza di diversi impianti di energia provenienti da fonti rinnovabili, sia in riferimento alle prescrizioni del P.P.T.R.²⁶ che nelle sue Linee Guida²⁷ punta espressamente a preferire ubicazioni presso tetti, coperture delle facciate, aree industriali da bonificare, ecc²⁸.

Il progetto deve, dunque, dimostrare nel concreto, attraverso puntuali indicazioni, la compatibilità con le colture insistenti nell'area che devono essere garantite in modo continuativo.

Peraltro, come osservato dal giudice amministrativo, *“affinchè l'impianto*

²⁶ Il Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR) è un piano paesaggistico approvato dalla Giunta Regionale Puglia con delibera n. 176 del 16 febbraio 2015, pubblicata sul BURP n. 39 del 23 marzo 2015, in attuazione degli articoli 135 e 143 del D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 “Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio”, con funzioni specifiche di piano territoriale secondo l'art. 1 della Legge Regionale 7 ottobre 2009, n. 20 “Norme per la pianificazione paesaggistica”. Rivolto a soggetti pubblici e privati, il PPTR è principalmente destinato agli enti competenti in materia di programmazione, pianificazione e gestione del territorio e del paesaggio. Il principale obiettivo è la tutela, valorizzazione, recupero e riqualificazione dei paesaggi in armonia con le disposizioni dell'articolo 117 e 9 della Costituzione, nonché con la Convenzione Europea sul Paesaggio, promuovendo uno sviluppo socioeconomico sostenibile e duraturo.

²⁷ Linee guida sulla progettazione e localizzazione degli impianti energetici da fonti rinnovabili adottate dalla Regione Puglia nell'ambito del P.P.T.R., da un lato, stabiliscono i criteri per individuare le aree idonee e quelle sensibili per la localizzazione di nuovi impianti di produzione di energia termica ed elettrica da fonti rinnovabili. Dall'altro, funziona da guida per la progettazione degli impianti, definendo regole e principi volti a garantire un corretto inserimento paesaggistico dell'impianto.

²⁸ Cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, sez. III, 7 febbraio 2023, n. 184.

*agrivoltaico possa effettivamente svolgere la funzione incentivante che il legislatore gli assegna deve consentire una implementazione dell'attività agricola già esistente e non già comportare un ulteriore consumo di suolo fertile identitario, o comunque un decremento o depauperamento della superficie agraria destinata a colture identitarie*²⁹.

All'impianto agrivoltaico, in quanto sistema "ibrido"³⁰ di terreni agricoli, a metà tra produzioni agricole e produzione di energia elettrica – su cui si registra il recente arresto dei Giudici di Palazzo Spada – non solo deve essere assicurata la contemporanea esistenza sia della struttura fotovoltaica che di quella agricola, ma al contempo il primo deve essere preordinato e funzionale al secondo, cosicché sia realizzato l'obiettivo perseguito dal PNRR di innalzare la competitività del settore agricolo e ridurre i costi energetici, incidendo positivamente sul clima e sull'ambiente³¹.

²⁹ Cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, sez. III, 22 novembre 2023, n. 1302.

³⁰ Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 11 settembre 2023, n. 8263: "L'agrivoltaico è un settore di recente introduzione e in forte espansione, caratterizzato da un utilizzo "ibrido" di terreni agricoli, a metà tra produzioni agricole e produzione di energia elettrica, che si sviluppa con l'installazione, sugli stessi terreni, di impianti fotovoltaici, che non impediscono tuttavia la produzione agricola classica.". Purtuttavia, "Il che non vuol dire che una simile tipologia di impianti debba ritenersi sempre e comunque consentita in deroga al regime vincolistico posto a presidio dei valori paesaggistici ed ambientali ma che le autorità competenti ad esprimere il giudizio di compatibilità debbano necessariamente tenere conto delle peculiarità tecnologiche ed impiantistiche finalizzate ad evitare – o comunque a ridurre fortemente – il consumo di suolo [...]". Si rende pertanto fondamentale esprimere un giudizio di compatibilità ambientale e paesaggistico che tenga conto delle concrete ed effettive caratteristiche di tali impianti.

³¹ *Linee Guida in materia di impianti agrivoltaici*, disponibile al sito www.mase.gov.it, giugno 2022, p. 11.

In data 27 giugno 2022 il Ministero della transizione ecologica (MiTE) ha pubblicato le "Linee guida in materia di impianti agrivoltaici" al fine di individuare percorsi sostenibili per realizzare gli impianti fotovoltaici su suolo agricolo. Considerato che gli Impianti Agrivoltaici sono sistemi complessi, le linee guida chiariscono, tra l'altro, che la progettazione deve garantire l'integrazione fra attività agricola e produzione elettrica, valorizzando il potenziale produttivo di entrambi i sottosistemi. L'investimento delle imprese agricole negli impianti agrivoltaici, se opportunamente dimensionato, consente infatti non solo di innalzare la redditività agricola ma migliora nel complesso anche l'efficienza aziendale. Vanno in questa direzione gli investimenti previsti dal Pnrr per rendere più competitivo il settore agricolo, riducendo l'approvvigionamento energetico e migliorando le prestazioni climatico-ambientali. Il documento è stato elaborato da un gruppo di lavoro a cui hanno partecipato GSE, ENEA, CREA, RSE. Tali Linee Guida si aprono con alcune definizioni di cui si riportano le principali:

d) Impianto agrivoltaico (o agrovoltaico, o agro-fotovoltaico): impianto fotovoltaico che adotta soluzioni volte a preservare la continuità delle attività di coltivazione agricola

e pastorale sul sito di installazione;

e) Impianto agrivoltaico avanzato: impianto agrivoltaico che, in conformità a quanto

stabilito dall'articolo 65, comma 1-quater e 1-quinquies, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, e ss. mm.:

i) adotta 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, anche eventualmente consentendo l'applicazione di strumenti di agricoltura digitale e di precisione;

ii) prevede la contestuale realizzazione di sistemi di monitoraggio che consentano di verificare l'impatto dell'installazione fotovoltaica sulle colture, il risparmio idrico, la produttività agricola per le diverse tipologie di colture, la continuità delle attività delle aziende agricole interessate, il recupero della fertilità del suolo, il microclima, la resilienza ai cambiamenti climatici;

f) Sistema agrivoltaico avanzato: sistema complesso composto dalle opere necessarie per lo svolgimento di attività agricole in una data area e da un impianto agrivoltaico installato su quest'ultima che, attraverso una configurazione spaziale ed opportune scelte tecnologiche, integri attività agricola e produzione elettrica, e che ha lo scopo di valorizzare il potenziale produttivo di entrambi i sottosistemi, garantendo comunque la continuità delle attività agricole proprie dell'area;

h) Superficie totale di ingombro dell'impianto agrivoltaico (Spv): somma delle superfici individuate dal profilo esterno di massimo ingombro di tutti i moduli fotovoltaici costituenti l'impianto (superficie attiva compresa la cornice);

i) Superficie di un sistema agrivoltaico (Stot): area che comprende la superficie utilizzata per coltura e/o zootecnia e la superficie totale su cui insiste l'impianto agrivoltaico;

j) Altezza minima dei moduli fotovoltaici rispetto al suolo: altezza misurata da terra fino al bordo inferiore del modulo fotovoltaico; in caso di moduli installati su strutture a inseguimento l'altezza è misurata con i moduli collocati alla massima inclinazione tecnicamente raggiungibile. Nel caso in cui i moduli abbiano altezza da terra variabile si considera la media dell'altezza;

k) Produzione elettrica specifica di un impianto agrivoltaico (FVagri): produzione netta che l'impianto agrivoltaico può produrre, espressa in GWh/ha/anno;

l) Producibilità elettrica specifica di riferimento (FVstandard): stima dell'energia che può produrre un impianto fotovoltaico di riferimento (caratterizzato da moduli con efficienza 20% su supporti fissi orientati a Sud e inclinati con un angolo pari alla latitudine meno 10 gradi), espressa in GWh/ha/anno, collocato nello stesso sito dell'impianto agrivoltaico;

s) LAOR (Land Area Occupation Ratio): rapporto tra la superficie totale di ingombro dell'impianto agrivoltaico (Spv), e la superficie totale occupata dal sistema agrivoltaico (S tot). Il valore è espresso in percentuale.

Come opportunamente evidenziato dalla giurisprudenza³² ciò non determina che siffatta tipologia di impianti sia scevra di limitazioni. Al contrario, le autorità competenti devono necessariamente tenere conto delle caratteristiche proprie dell'impianto al fine di limitare al massimo il consumo del suolo.

Segnatamente, non si tratta semplicemente di collocare in modo binario due modelli produttivi (quello agricolo e quello energetico), addirittura subordinando le capacità produttive (ed i relativi proventi) del secondo al primo, creando un'accoppiata che risulta più che altro una sintesi verbale, quanto piuttosto di strutturare una vera e propria sinergia tra i due compendi produttivi, che rafforza la capacità produttiva aziendale.

Si tratta di quelle “*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, anche consentendo l'applicazione di strumenti di agricoltura digitale e di precisione*” descritte dall'art. 65, comma 1-*quater* e 1-*quinqies*, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, e ss.mm.ii.

Soltanto questo preminente profilo può giustificare la ritenuta non assoggettabilità per tali impianti dei limiti e vincoli ambientali posti per gli impianti fotovoltaici³³.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sin qui svolte, l'impianto agri-voltaico, seppur classificato tale in armonia con le linee guida nazionali, tuttavia va valutato in riferimento alle singole circostanze concrete, nelle quali deve necessariamente accertarsi la sussistenza di un'agricoltura “vera” che coesiste con il sistema energetico, in un'ottica di “*mutuo sostegno*” tra il settore energetico e quello rurale³⁴.

Nella cornice degli elementi richiamati, appare altresì opportuno precisare che, lo scorso 6 Maggio il Consiglio dei Ministri ha approvato il Decreto Agricoltura³⁵, il quale, all'art. 5 modifica l'art. 20 del D.Lgs.

³² T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 6 febbraio 2024, n. 430.

³³ Sulle differenze tra i due modelli e sugli impatti ambientali v. G. CAMPEGGIO, *Il rapporto tra impianto agro voltaico e fotovoltaico sulla stessa area. Quale tutela dei valori identitari del territorio?* in www.rivista.camminodiritto.it, 2023.

³⁴ E. BOSCOLO, *Agricoltura e produzione di energia*, cit., 2708; sul bilanciamento degli interessi, più in generale, v. A. DI CAGNO, *La produzione di energia da fonte rinnovabile: tra interesse energetico, ambientale e paesaggistico*, in www.ambienteditto.it, 2022.

³⁵ Decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 recante “*Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale*”, convertito con modificazioni dalla L. 12 luglio 2024, n. 101.

n. 199/2021 aggiungendo il comma 1-*bis* che limita significativamente l'installazione di nuovi impianti fotovoltaici a terra, nonché l'estensione di quelli vigenti, nelle zone agricole coltivabili. Quanto deciso, ha come conseguenza immediata, dunque, quella di rendere l'agrivoltaico il sistema necessario per poter continuare a sfruttare energia elettrica nelle zone agricole³⁶.

2.2. *Sull'idoneità delle aree di insediamento*

L'art. 20 del D.lgs. n. 199/2021³⁷ prevede espressamente che il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE)³⁸ stabilisca con decreto i principi e i criteri per l'individuazione, da parte delle singole Regioni, delle superfici e delle aree idonee all'installazione di impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili (c.d. impianti "F.E.R.").

Si tratta di zone nelle quali, previa acquisizione autorizzativa da parte delle amministrazioni competenti, è possibile installare e realizzare impianti F.E.R. nel rispetto dei limiti stabiliti dal PNIEC.

Prioritariamente, i decreti ministeriali stabiliscono, in riferimento alle aree idonee, *"la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie"*. Infatti, seppur l'obiettivo è garantire il massimo sviluppo delle fonti rinnovabili previsti dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima³⁹ (PNIEC), tuttavia, al contempo, è imprescindibile assicurare la

³⁶ *Impianti fotovoltaici: stop all'installazione nelle zone agricole*, in www.lavoripubblici.it.

³⁷ Originariamente, i criteri di individuazione delle aree idonee erano normati dal Decreto Ministeriale 10 settembre 2010, attuativo dell'art. 12 del Decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, *"Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità"*, in G.U. n. 25 del 31 gennaio 2004 – s.o. n. 17. Con il D.lgs. 199/2021, attuativo della direttiva RED II, si sarebbe dovuto emanare un nuovo DM sostitutivo del precedente (ossia quello del 2010). A tal fine, il 13 luglio 2023 il Ministero dell'Ambiente ha predisposto uno schema di decreto per l'individuazione delle aree idonee, che pone particolare attenzione agli impianti agrivoltaici. Il testo, tuttavia, non è stato ancora approvato.

³⁸ Di concerto con il Ministro della cultura e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali.

³⁹ In tal senso è stata ritenuta costituzionalmente illegittima la disposizione *ex* art. 4, comma 1, della Legge Regionale 18 marzo 2011, n. 7 della Regione Veneto che, vietando il rilascio di autorizzazioni alla realizzazione e all'esercizio di impianti da fonti rinnovabili di potenza superiore a determinati limiti per un consistente lasso di tempo, contrasta con le norme internazionali e comunitarie che incentivano il ricorso a tali

tutela dell'ambiente, del patrimonio culturale, del paesaggio, delle aree agricole e forestali, tale per cui l'impatto deve essere minimizzato. In tal senso, deve essere scongiurato il rischio per cui la produzione di energia da fonti rinnovabili determini un eccessivo consumo di suolo e la compromissione delle esigenze di protezione dei beni⁴⁰.

La medesima disposizione⁴¹ individua le aree *ex lege* idonee (co. 8), tra cui, ad esempio, per gli impianti fotovoltaici anche con moduli a terra, in assenza di vincoli culturali e paesaggistici, le aree classificate agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, nonché le cave e le miniere (lett. c-ter, punto 1).

Mentre, a norma dell'articolo 65, comma 1-quater, del d.l. n. 1/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, le aree agricole classificate come DOP e IGP sono aree "idonee" solo ai fini dell'installazione di impianti agrivoltaici⁴².

Appare opportuno precisare che, ciascuna Regione individua, conformemente alla normativa statale richiamata, le aree idonee nel rispetto dello sfruttamento del massimo potenziale delle stesse e, al contempo, dei principi di minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio.

La violazione da parte delle Regioni della disciplina statale determina illegittimità costituzionale della legge regionale contrastante ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., che riserva la materia della tutela dell'ambiente allo Stato, nonché del comma 3 della medesima disposizione costituzionale che in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", ammette l'intervento legislativo regionale in via attuativa delle previsioni nazionali⁴³. A tal riguardo, la

fonti di energia. Infatti, la normativa internazionale (Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120) e quella comunitaria (Direttiva n. 2001/77/CE del 27 settembre 2001, e Direttiva n. n. 2009/28/CE del 23 aprile 2009) manifestano un *favor* per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili (Cfr. Corte costituzionale, sentenza, 12 aprile 2012, n. 85).

⁴⁰ Cfr. T.A.R. Umbria, Perugia, sez. I, 8 novembre 2023, n. 615.

⁴¹ Art. 20, D.Lgs. 199/2021.

⁴² *Aree idonee per rinnovabili: i contenuti del Decreto*, in www.lavoripubblici.it, 2023.

⁴³ Sul riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia v. M. DE LUCIA, *La localizzazione degli impianti da fonti di energia rinnovabile*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 637 ss.;

Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 54, comma 2, della Legge Regionale Basilicata del 30 dicembre 2009, n. 42, nella parte in cui, in materia di costruzione e gestione degli impianti, infrastrutture ed opere connesse in zone agricole, prevedeva limitazioni sui terreni oggetto d'intervento, in modo completamente estraneo a quanto stabilito dalle linee guida nazionali (art. 12, comma 10, del Decreto Legislativo 29 dicembre 2003, n. 387)⁴⁴.

All'interprete si segnala, invece, la recente legge regionale delle Marche⁴⁵ che ha delineato le aree idonee e non idonee alla realizzazione di impianti fotovoltaici, con l'obiettivo di guidare la transizione energetica preservando il suolo agricolo, l'ambiente, il paesaggio e la biodiversità.

In particolare, la normativa prevista dalla Regione Marche ha individuato tra le aree non idonee i siti UNESCO, i beni culturali di interesse, le aree protette, le zone archeologiche e gli ambienti di valore naturalistico. Mentre, sono classificate come aree idonee, le zone industriali, terreni agricoli incolti, aree dismesse e altre aree già destinate a usi non agricoli.

2.3. *Assenza di un vincolo paesaggistico diretto ovvero non interferenza dell'impianto con la tutela del patrimonio culturale e del paesaggio rurale*

Gli impianti fotovoltaici, a differenza degli agrivoltaici che, come richiamato, combinano produzione di energia elettrica e coltivazione agricola, producono esclusivamente energia elettrica⁴⁶.

La normativa statale⁴⁷ stabilisce che gli impianti fotovoltaici (e non solo gli agrivoltaici) possono essere installati anche in aree agricole, purché

S. SILVERIO, *Sull'incerto rapporto tra Stato e Regioni nel governo dell'energia*, in *www.giustamm.it*, 2014; C. BATTIATO, *Regioni ed energie rinnovabili: ancora una volta la scure della Corte costituzionale si abbatte su norme regionali relative alla localizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili*, in *www.giurcost.org*, 2014; M. ROMEO, *La disciplina delle rinnovabili che coinvolgono ambiente, agricoltura e paesaggio, tra Stato e Regioni*, in *www.rivistadga.it*, 2023.

⁴⁴ Cfr. Corte Costituzionale, 3 marzo 2011, n. 67.

⁴⁵ Legge Regionale Marche 21 marzo 2024, n. 4, recante "Norme transitorie in materia di realizzazione di impianti fotovoltaici in attuazione degli articoli 9, terzo comma, 41, secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione", pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 28 del 28 marzo 2024.

⁴⁶ Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 8 settembre 2023, n. 8235, stabilisce che l'impianto fotovoltaico non contribuisce, neppure in minima parte, alle ordinarie esigenze dell'agricoltura. Allo stesso modo Cfr. T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 26 aprile 2022, n. 568; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 15 novembre 2022, n. 1799.

⁴⁷ Art. 12, co. 7, Decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387.

non sussista un vincolo paesaggistico diretto. Inoltre, per quanto concerne l'autorizzazione di progetti localizzati in zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, le linee guida ministeriali⁴⁸ prevedono una necessaria e accurata valutazione che tenga conto delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità, del paesaggio e del patrimonio culturale⁴⁹.

La necessità di operare adeguate valutazioni – come evidenziato dalla giurisprudenza altresì costituzionale⁵⁰ – è imprescindibile, anche tenuto conto dell'impatto ambientale e paesaggistico prodotto dalla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili⁵¹.

A tal proposito, giova evidenziare che l'Italia ha aderito alla Convenzione internazionale del patrimonio mondiale culturale e naturale del 23 novembre 1972 che obbliga gli Stati aderenti ad impegnarsi ad assicurare la protezione e la conservazione del patrimonio culturale. Pertanto, l'Italia ha il dovere di cooperare con l'intera comunità internazionale per la protezione del patrimonio universale che coinvolge la sensibilità e la cultura di tutti i cittadini. Infatti, il deterioramento di ogni elemento del patrimonio mondiale costituisce un impoverimento del patrimonio di tutte le nazioni⁵².

In questo senso, anche il paesaggio rurale deve essere preservato e tutelato, in quanto “risorsa eco-sistemica e spazio naturale, cui sono connaturali specifiche vocazioni”⁵³.

⁴⁸ Punto 16.4 del D.M. 2010 stabilisce che i progetti non possono essere localizzati in zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale.

⁴⁹ Sul tema della valorizzazione del patrimonio archeologico, sotto il profilo del rapporto rafforzato tra pianificazione urbanistica ed analisi territoriale archeologica nella prospettiva dell'archeologia pubblica e preventiva v. G. ARMAO, *Il governo del territorio tra archeologia pubblica e preventiva*, in www.ambientediritto.it, 2023.

⁵⁰ In tal senso, con sentenza 5 dicembre 2018-15 aprile 2019, n. 86, la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittime le disposizioni legislative regionali della Basilicata le quali, tra le cose, prevedevano misure per l'installazione di impianti fotovoltaici, nonché l'individuazione di aree idonee e non idonee, senza istruttoria e adeguata valutazione dei luoghi in sede procedimentale.

⁵¹ W. CORTESE (a cura di), *Insularità, Energie rinnovabili e Tutela del paesaggio*, Palermo, 2011, 29 ss.

⁵² V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile, Tra governo dell'economia e principi costituzionali*, Piacenza, 2002, 53 ss.

⁵³ W. GASPARRI, *Consumo di suolo e sviluppo sostenibile nella destinazione agricola dei suoli*, in *Dir. pubb.*, 2020, 423 ss.

Alla luce di queste considerazioni, sia il provvedimento di autorizzazione che di diniego di un impianto fotovoltaico in zona agricola deve essere specificatamente motivato, seppur *per relationem*⁵⁴.

In tal senso, è illegittimo il rigetto dell'autorizzazione a realizzare un impianto fotovoltaico motivato dalla carenza di documentazione, quando l'amministrazione non indichi quale sarebbe la documentazione mancante e non motivi l'inidoneità di quella prodotta al raggiungimento dello scopo, anche in considerazione della localizzazione in area agricola e della mancanza di vincoli ivi impressi⁵⁵.

3. *Considerazioni finali*

L'attenzione del legislatore nazionale, nonché europeo, accentuata negli ultimi anni, alla difesa del suolo agricolo è conseguenza della stessa intrinseca "multifunzionalità" del bene, in quanto strumentale alla protezione degli ecosistemi, della biodiversità, del paesaggio, nonché alla produzione di beni primari⁵⁶, anche alla luce del riformato art. 9 della Costituzione⁵⁷.

In tal senso, fondamentale importanza assume un'adeguata regolamentazione che tenga conto degli interessi che vengono in rilievo: produttivi, urbanistici, ambientali e paesaggistici⁵⁸.

⁵⁴ Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 11 settembre 2023, n. 8258.

⁵⁵ Cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 29 gennaio 2009, n. 118.

⁵⁶ W. GASPARRI, *Consumo di suolo e sviluppo sostenibile nella destinazione agricola dei suoli*, cit., 426 ss.

⁵⁷ Il 30 aprile 2024 la Giunta regionale Sardegna ha approvato il disegno di legge: "*Misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio, dei beni paesaggistici e ambientali*", al fine di garantire che lo sviluppo e la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica derivante da fonti rinnovabili avvenga nel rispetto dell'ambiente e del paesaggio. Tale provvedimento stabilisce che, nelle more dell'emanazione del Decreto ministeriale sulle aree idonee, dell'approvazione della legge regionale sull'individuazione delle aree idonee e del successivo adeguamento e definizione del Piano Paesaggistico Regionale, e comunque per un periodo non superiore a 18 mesi dall'entrata in vigore della legge, qualsiasi progetto di impianti FER è sospeso e non può essere autorizzato. Tale previsione, che determina preclusioni assolute, ha sollevato molteplici critiche non irrilevanti che potrebbero portare ad un ricorso per illegittimità costituzionale, soprattutto alla luce delle recenti pronunce della Corte Costituzionale (sentt. 286/2019; 106/2020; 121/2022; 216/2022) che hanno limitato il potere legislativo regionale in materia.)

⁵⁸ Con particolare riferimento al bilanciamento tra esigenze di semplificazione delle procedure amministrative per la diffusione degli impianti a energie rinnovabili e controllo

Il suolo è un bene che per il suo valore sociale, prima ancora che economico, deve essere preservato; in quanto bene “eco-sistemico” assume di per sé una funzione ambientale⁵⁹.

In questa prospettiva, muovono gli interventi normativi europei che hanno incentivato l'intervento nazionale a promuovere un'agricoltura efficiente e sostenibile⁶⁰.

L'idea stessa di sviluppo sostenibile sembra, per altro verso, assumere piena effettività attraverso l'orientamento dell'attività economica «nella direzione in grado di riportare al proprio interno il perseguimento di tutte quelle esternalità positive che una lunga tradizione ha legato all'esercizio dell'attività agricola»⁶¹.

La disciplina del territorio rurale necessita una preventiva gestione e pianificazione del suolo⁶², quest'ultimo componente fondamentale della comunità, rilevando, da un lato, esigenze ambientali, dall'altro, economiche, alla luce del principio dello sviluppo sostenibile⁶³.

In questo contesto, l'obiettivo è quello di favorire l'interesse per un

urbanistico del territorio v. M. CALABRÒ, L. PERGOLIZZI, *L'insostenibile sostenibilità. Perduranti incertezze nella disciplina della realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in www.giustiziainsieme.it, 2022.

⁵⁹ W. GASPARRI, *Consumo di suolo e sviluppo sostenibile nella destinazione agricola dei suoli*, cit., 431 ss.

⁶⁰ Appare peraltro opportuno evidenziare che, come emerge da studi specifici (v. report a cura di Elemens, R.E.GIONS 2030, *Rinnovabili, Permitting, Sviluppo*, Milano, 2024), in Italia l'installazione di impianti fotovoltaici è cresciuta significativamente dal 2019 al 2023; in questo scenario, la Regione Siciliana si colloca tra le Regioni che più ha ricevuto e autorizzato richieste fotovoltaiche, assumendo un ruolo significativo al fine di favorire e accelerare la transizione energetica. In particolare, dal 2019 al 2024, in Sicilia, su 25.760 richieste (ossia il 30% delle richieste nazionali) sono state autorizzati 5.961 impianti fotovoltaici (ossia il 39% del totale autorizzato in Italia).

⁶¹ A. JANNARELLI, *Relazione generale*, in *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in P. BORGHI, S. MANSERVISI, G. SGARBANTI (a cura di), Bologna, 2012, 33.

⁶² G.F. CARTEI, *Paesaggio*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. V, Milano, 2006, 4068 ss.; C. BEVILACQUA, *La localizzazione in aree agricole degli impianti alimentati da fonti di energie rinnovabili: gli enti locali tra conformità urbanistica e destinazione d'uso*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2021, 13 ss.

⁶³ Si v. F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; R.J. HEFFRON, *The Challenge for Energy Justice. Correcting Human Rights Abuses*, London, 2021, tradotto in italiano L.M. PEPE, *L'energia attraverso il diritto*, Napoli, 2021, 20.

ambiente ecologicamente sano⁶⁴ rispetto a quello economico individuale, promuovendo la conservazione del suolo e la riduzione del consumo; pertanto, l'installazione di impianti di produzione di energia elettrica deve essere necessariamente condizionata ad un'accurata valutazione da parte dell'amministrazione competente, chiamata a operare un bilanciamento che tenga conto dei vari interessi coinvolti⁶⁵. Scelta, quest'ultima, che deve essere adeguatamente e concretamente motivata in relazione al caso concreto.

Tuttavia, appare opportuno evidenziare – e sarebbe ultroneo negarlo – che le soluzioni adottate dal legislatore nazionale ed europeo in materia di sviluppo sostenibile celano, per la verità, una particolare e maggiore attenzione agli interessi economici, piuttosto che a quelli ambientali e paesaggistici.

Tale direzione interpretativa, infatti, trova sostegno nell'idea stessa di impianto “agrivoltaico”, il quale viene elaborato con l'obiettivo, nascosto dalle esigenze di “green economy”, di ampliare l'installazione di impianti fotovoltaici nelle aree agricole.

Questa peculiare tipologia di impianto, seppur in grado di garantire la continuità dell'attività agricola, necessiterebbe comunque di attente valutazioni inerenti all'impatto che lo stesso possa produrre sulle tradizioni locali del suolo e dell'agricoltura.

In particolare, giova sottolineare che, anche l'impianto agrivoltaico potrebbe produrre, comunque, un pregiudizio al paesaggio, quest'ultimo da intendere come valore estetico-culturale di carattere primario riferito alla forma del territorio, che andrebbe maggiormente attenzionato nella prospettiva dei bisogni umani rispetto ai consueti equilibri dettati dagli interessi economici⁶⁶.

⁶⁴ Sul tema si sofferma anche F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico*, cit., 173 ss.

⁶⁵ Sul necessario bilanciamento dei vari interessi coinvolti, con particolare attenzione al principio della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabile Cfr. T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 2 febbraio 2023, n. 299; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. V, 6 maggio 2024, n. 1508. In particolare, i giudici di Palermo, nella recente pronuncia, hanno annullato un decreto assessorile di diniego di autorizzazione in materia di eolico in ragione della mancata comparazione dei diversi interessi contrapposti, nella misura in cui si limita a recepire il parere negativo della CTS.

⁶⁶ A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, in AA.VV. (a cura di), vol. II, Firenze, 1969, 381 ss., 428; M. IMMORDINO, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Padova, 1991, 3 ss., spec. 42; Più di recente, per un'analisi complessiva sul tema del paesaggio v. M. CERUTI, *Dalla*

Invero, l'idea dello "sviluppo sostenibile", così come prospettata, sembrerebbe prefigurare l'esigenza di tutela dell'ambiente, favorendo una transizione ecologica che, tuttavia, risulterebbe improntata prioritariamente a logiche economiche.

L'approccio normativo nazionale ed europeo, infatti, favorisce gli interessi economici legati alla transizione ecologica fissando obiettivi quantitativi senza considerare le specificità territoriali, favorendo un processo di decarbonizzazione, in un'ottica ambientale-industriale, che agevola gli investimenti in energie rinnovabili, i cui effetti sono visibili – solo nell'ipotesi (non attualmente realizzata) in cui vi sia un effettivo sforzo globale – nel lungo termine, piuttosto che tutelare il paesaggio, valore identitario dei popoli, i cui danni si producono nell'immediato.

Si rivela, pertanto, necessario un approccio più equilibrato al tema della transizione ecologica, che tenga realmente conto della qualità dei territori e delle comunità locali, anziché favorire solo la crescita economica all'interno di logiche di profitto⁶⁷.

convenzione europea del paesaggio al piano nazionale di ripresa e resilienza: verso la riscoperta del paesaggio salubre, in *www.rgaonline.it*, 2020.

⁶⁷ Sul punto v. P. CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in *www.giustiziainsieme.it*, 2021.

Abstract

Il contributo approfondisce il tema dell'installazione di impianti fotovoltaici nelle zone agricole, con particolare riferimento all'impianto agri-voltaico. Vengono esaminate le caratteristiche di tale tipologia di impianto, anche con riferimento all'impatto ambientale e alle implicazioni giuridiche e paesaggistiche che esso produce. Il presente lavoro si conclude con una riflessione sulle prospettive e le sfide future per coniugare l'esigenza di tutela ambientale con la transizione ecologica.

Landscape, agriculture, energy: the agri-voltaic model

The contribution delves into the topic of the installation of photovoltaic systems in agricultural areas, with particular reference to the agri-voltaic system. The characteristics of this type of system are examined, also with reference to the environmental impact and the legal and landscape implications it produces. This paper concludes with a reflection on future prospects and challenges for combining the need for environmental protection with ecological transition.