

SULL'INTEGRAZIONE TRA MASSIMA DIFFUSIONE DELLE FONTI RINNOVABILI E COMPATIBILITÀ AMBIENTALE: L'ESEMPIO DEGLI IMPIANTI AGRIVOLTAICI

DI FEDERICO VANETTI E DAVIDE GUADAGNINO

Consiglio di Stato, Sez. IV, 8 settembre 2023, n. 8235 - Pres. Lopilato, Est. Monteferrante – Provincia di Brindisi (avv.to Giuseppe Tanzarella) c. C. S. C. S.r.l. (avv. Andrea Sticchi Damiani) et al.

E' illegittimo il diniego di rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) per la realizzazione di un impianto agrivoltaico basato sulla valutazione delle competenti amministrazioni che hanno ritenuto preclusa la possibilità di rilasciare una positiva valutazione ambientale per effetto dell'assimilazione degli impianti agrivoltaici a quelli fotovoltaici. Un impianto che combina produzione di energia elettrica e coltivazione agricola (l'agrivoltaico) non può essere assimilato a un impianto che produce unicamente energia elettrica (il fotovoltaico), ma che non contribuisce, tuttavia, neppure in minima parte, alle ordinarie esigenze dell'agricoltura.

Consiglio di Stato, Sez. IV, 11 settembre 2023, n. 8258 – Pres. Lopilato, Est. Monteferrante – Regione Puglia (avv.to Tiziana Teresa Colelli) c. H. S.r.l. (avv.to Saverio Sticchi Damiani) et al.

Le innovative caratteristiche tecnologiche degli impianti agrivoltaici (o agrifotovoltaici) impongono agli organi competenti di operare una attenta verifica circa la compatibilità di tali impianti con le previsioni del PPTR, attraverso un'interpretazione evolutiva e finalistica idonea a verificare se le nuove tecnologie possano ritenersi idonee a tutelare le finalità di salvaguardia insite nelle previsioni del piano stesso. Più nello specifico, l'Amministrazione competente deve dare conto dei caratteri innovativi e distintivi dell'impianto agrivoltaico progettato, volto a preservare con moduli elevati da terra, appositamente distanziati e opportunamente posizionati, la continuità dell'attività di coltivazione agricola e gli elementi di "naturalità" del sito di installazione (come la permeabilità del suolo e la sua irradiazione da parte della luce solare) garantendo, al contempo, la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile e, dunque, assicurando, attraverso l'integrazione tra attività agricola e produzione elettrica, la valorizzazione di entrambi i sottosistemi.

** ** *

Con le decisioni in commento, il Consiglio di Stato interviene nuovamente sul principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, ovvero più in generale sul giudizio di compatibilità tra impianti a energia sostenibile e tutela ambientale.

In questo contesto, però, i giudici di Palazzo Spada hanno riconosciuto l'esistenza di una netta distinzione ontologica tra impianti fotovoltaici ed agrivoltaici¹, a fronte delle differenti caratteristiche

tecnico-funzionali che connotano le due categorie di macchinari e, quindi, dell'eterogeneità degli impatti rispettivamente prodotti sull'ambiente.

Invero, nell'ambito della realizzazione di impianti fotovoltaici, *“il suolo viene reso impermeabile e viene impedita la crescita della vegetazione”*, così determinando una sottrazione di suolo agricolo.

Al contrario, gli impianti agrivoltaici non incidono in alcun modo sulla potenzialità produttiva dell'area su cui insistono, in quanto posizionati *“direttamente su pali più alti, ben distanziati tra loro, in modo da consentire alle macchine da lavoro la coltivazione agricola.”* Per effetto di tale tecnica, la superficie del terreno resta permeabile, consentendo al contempo sia la produzione di energia elettrica che la coltivazione agricola.

Come riconosciuto dal Giudice Amministrativo, tale distinzione assume particolare rilevanza in relazione all'esercizio delle potestà di pianificazione territoriale spettanti in materia alle Regioni e alle Province autonome, di cui è preliminarmente opportuno riassumere brevemente il quadro normativo di riferimento.

Come noto, il Decreto Legislativo n. 387/2003, recante norme sulla promozione dell'energia prodotta da fonti energetiche rinnovabili, riconosce espressamente alle Regioni la facoltà di insediare impianti di produzione di energia elettrica - inclusi quelli fotovoltaici - all'interno di zone classificate agricole dai relativi piani urbanisticiⁱⁱ.

Per quanto astrattamente consentito, tuttavia, tale insediamento deve comunque avvenire nel rispetto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla necessità di valorizzare le tradizioni agroalimentari locali, nonché di tutelare la biodiversità, il patrimonio culturale ed il paesaggio ruraleⁱⁱⁱ.

In secondo luogo, la localizzazione di tali impianti deve avvenire, come poc'anzi anticipato, anche in conformità all'attività di pianificazione territoriale regionale (ovvero provinciale, nel caso di insediamento all'interno di territori di competenza delle Province autonome).

Infatti, il Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 10 settembre 2010, recante le linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, attribuisce a Regioni e Province autonome la facoltà di individuare siti potenzialmente inidonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti a fonti rinnovabili, in quanto potenzialmente incompatibili, *inter alia*, con gli obiettivi di salvaguardia del paesaggio, dell'ambiente, del patrimonio storico – artistico e delle tradizioni agroalimentari dell'area in cui dovrebbero insediarsi^{iv}.

Tali limiti e vincoli possono essere disposti soltanto all'esito di un'apposita attività istruttoria e devono necessariamente riferirsi a specifiche tipologie di impianti.

Ebbene, sulla scorta della normativa appena richiamata e della distinzione ontologica tra le due tipologie di impianti, con le decisioni in commento, il Consiglio di Stato ha chiarito che eventuali previsioni ostantive stabilite dalle Regioni all'insediamento di impianti fotovoltaici non possono ritenersi immediatamente applicabili in via analogica anche agli impianti agrivoltaici.

Pertanto, in attesa dell'approvazione ministeriale del c.d. *“Decreto Aree Idonee”*, eventuali incompatibilità con l'installazione di impianti agrivoltaici devono essere espressamente individuate nell'ambito dei rispettivi strumenti di pianificazione regionali, a pena dell'illegittimità del relativo provvedimento di diniego^v.

Tale decreto si propone di colmare l'esistente lacuna di criteri univoci per l'individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili, ai quali le Regioni dovranno adeguarsi nell'ambito della propria attività di regolamentazione territoriale^{vi}.

Gli arresti in commento risultano conformi ad un orientamento giurisprudenziale consolidatosi di recente^{vii} che consente di contemperare l'interesse alla massima diffusione degli impianti fonti di energia rinnovabile con le esigenze produttive dell'attività agricola^{viii}.

A parere di chi scrive, l'orientamento seguito dal Consiglio di Stato sembra consentire un bilanciamento tra lo sviluppo sostenibile e il principio di precauzione, nel pieno rispetto della normativa sovranazionale di stampo euro unitario.

Cionondimeno, sebbene vi sia un evidente *favor* legislativo alla promozione degli impianti a fonti rinnovabili, l'individuazione di aree idonee alla localizzazione di impianti fotovoltaici e/o agrivoltaici non può comportare alcun automatismo in ordine al rilascio della relativa autorizzazione.

Come già ampiamente riconosciuto anche dalla giurisprudenza costituzionale, infatti, l'idoneità di un'area all'insediamento di impianti a energia rinnovabile si limita a suggerire un probabile esito positivo o negativo della relativa procedura autorizzativa, senza tuttavia creare alcuna preclusione in tal senso^{ix}.

In conclusione, quindi, l'astratta compatibilità del progetto ai sensi degli strumenti di pianificazione territoriale regionali potrebbe anche non essere sufficiente per ottenere l'autorizzazione ad installare un impianto a energia rinnovabile, ben potendo rilevare in tal senso anche altri aspetti, di natura non prettamente urbanistica (a mero titolo esemplificativo e non esaustivo, la tipologia di impianto prospettata, le relative dimensioni e le condizioni del territorio di insediamento, da verificare in concreto nel caso di specie).

ⁱ La nozione di impianto agrivoltaico è oggi contenuta all'interno del d.lgs. n. 199 datato 8 novembre 2021, ove in conformità a quanto stabilito dall'articolo 65, comma 1-*quater* e 1-*quinquies*, del d.l. n. 1 del 24 gennaio 2012 (convertito con modificazioni in legge n. 27 del 24 marzo 2012), viene definito come “*impianto fotovoltaico che adotta soluzioni volte a preservare la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale sul sito di installazione*”. Un'apposita e separata disciplina di tale casistica, sintomo della particolare attenzione attualmente rivolta dal Legislatore a tale fattispecie, è peraltro contenuta all'interno delle “*Linee Guida in materia di Impianti Agrivoltaici*”, adottate il 27 giugno 2022 dal Ministero della Transizione Ecologica – Dipartimento per l'Energia, recanti caratteristiche minime e requisiti che un impianto fotovoltaico deve possedere per potersi qualificare come ‘agrivoltaico’.

ⁱⁱ Vedasi in tal senso il dettato normativo dell'art. 12, comma 7, del d.lgs. 387 del 29 dicembre 2003, recante attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità.

ⁱⁱⁱ Tale concetto è stato peraltro testualmente recepito anche all'interno del paragrafo n. 16.4 del relativo decreto attuativo, il Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 10 settembre 2010, recante le linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, ai sensi del quale “*nell'autorizzare progetti localizzati in zone agricole caratterizzate da produzioni agroalimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, deve essere verificato che l'insediamento e l'esercizio dell'impianto non comprometta o interferisca negativamente con le finalità perseguite dalle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale.*”.

^{iv} Più precisamente, vedasi quanto disposto dal paragrafo n. 17 (*Aree non idonee*) dell'Allegato 1 al Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 10 settembre 2010, recante “*Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*”.

^v Ai sensi dell'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 datato 8 novembre 2021, “*Con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica di concerto con il Ministro della cultura, e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il*

raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili, tenuto conto delle aree idonee ai sensi del comma 8.”. In attuazione di tale previsione normativa, in data 12 luglio 2023 è stata presentata una bozza preliminare di decreto e il relativo processo di autorizzazione da parte del Ministero della Transizione Ecologica è attualmente in corso.

^{vi} Sul punto l’art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199/2021, stabilisce che “*Conformemente ai principi e criteri stabiliti dai decreti di cui al comma 1, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti, le Regioni individuano con legge le aree idonee, anche con il supporto della piattaforma di cui all'articolo 21.*” In caso di inerzia, per espresso rinvio normativo, lo Stato mantiene la facoltà di esercitare il proprio potere sostitutivo *ex lege* (vedasi in tal senso l’art. 41 della Legge n. 234 del 24 dicembre 2012, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea).

^{vii} *Ex plurimis*: TAR Bari, Sez. II, 6 aprile 2022, n. 568; TAR Lecce, Sez. II, 12 ottobre 2022, n. 1586; Consiglio di Stato, Sez. IV, 11 settembre 2023, n. 8263

^{viii} *Ex multis*: Consiglio di Stato, Sez. IV, 30 agosto 2023, n. 8029; TAR Lecce, Sez. II, 15 novembre 2022, n. 1799; TAR Lecce, Sez. II, 22 luglio 2022, n. 1267.

^{ix} Si vedano in tal senso, *ex plurimis*: Corte Cost., 25 marzo 2022, n. 77; Corte Cost., 26 gennaio 2022, n. 11; Corte Cost., 4 agosto 2021, n. 177.