

Sul regime normativo da applicare agli impianti agrivoltaici e fotovoltaici a terra

di Francesco Tedioli, avvocato

Lo sviluppo delle fonti rinnovabili in agricoltura rappresenta uno dei temi di indubbia centralità nell'odierno quadro politico e normativo nazionale¹. Un forte impulso a questo argomento si è avuto con l'ingresso nel mercato degli impianti agrivoltaici², soluzioni progettuali innovative, in grado, da un lato, di massimizzare la produzione di energia fotovoltaica; dall'altro, di ridurre gli impatti negativi sul territorio³.

Capita spesso, però, che le Amministrazioni competenti, in sede di autorizzazione, riconducano tali opere agli impianti fotovoltaici collocati in area agricola, in virtù di assimilazioni concettuali poco inclini a valorizzare i tratti distintivi che le contraddistinguono⁴.

Va tuttavia ricordato che, sebbene gli impianti agrivoltaici e quelli fotovoltaici producano entrambi energia grazie al sole, questi due moduli hanno **caratteristiche differenti**.

L'**agrivoltaico** prevede, infatti, l'installazione di pannelli fotovoltaici sospesi a diversi metri dal suolo, sopra le coltivazioni. Questo sistema, applicato all'agricoltura, produce diversi vantaggi: 1) energia utilizzabile in loco; 2) "protezione" per le coltivazioni coperte dai pannelli; 3) sfruttamento limitato al minimo del suolo rispetto a quello già utilizzato per le culture. **La sua peculiarità è individuabile proprio nella capacità di produrre energia pulita e rinnovabile e consentire nel contempo l'attività di coltivazione agricola e pastorale del terreno su cui l'impianto è installato**. È, quindi, evidente la sinergia che si crea tra la produzione di energia rinnovabile e le esigenze dell'impresa agricola.

Il **fotovoltaico a terra** rappresenta, invece, un sistema parzialmente diverso, in quanto l'impianto - appoggiato al suolo - impedisce la coltivazione e la crescita della vegetazione, inibendo, conseguentemente, la produzione agricola⁵.

1 Il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili sorge da un vasto quadro normativo, non solo nazionale ma anche europeo, avente come fondamento giuridico l'art. 194 TFUE. La norma prevede, infatti, che la politica nel settore dell'energia dell'Unione Europea, «tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente» debba «promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili».

2 Tra i vari commenti, si rinvia a F. Tedioli, "Gli impianti agrivoltaici: una nuova frontiera dell'impresa agricola multifunzionale?", in questa Rivista, 3/2023, pp. 27 ss.; G. Marulli, "Sulla realizzazione e sulle modalità di esercizio di un impianto agrivoltaico e relativa compatibilità ambientale", in *Dir. Giur. agr. amb.*, 2/2023; M. Gioia, "PNRR, agrivoltaico e uso «ibrido» della terra: alcuni recenti spunti giurisprudenziali", in *Dir. Giur. agr. amb.*, 1/2023; E. Sartore, "Agrivoltaico e transizione energetica: una soluzione concreta per uno sviluppo sostenibile?", in *Diritto agr.*, 2022, pp. 261 ss.; E. Giarmanò, "L'impatto delle fonti rinnovabili in agricoltura: eco-agro-fotovoltaico e consumo di suolo", in *Rivista giur. amb.* 3/2022, p. 1; A. Di Stefano - V. Colantoni, "Produzione di energia rinnovabile e agro-fotovoltaico: considerazioni alla luce del Piano nazionale ripresa e resilienza e del d.l. semplificazioni bis", in *Dir. Giur. agr. amb.*, 1/2022.

3 L'obiettivo di tali impianti è di apportare benefici in termini di riduzione delle immissioni di CO₂, costituendo una concreta leva di sviluppo del territorio e contribuendo al miglioramento di pratiche agricole sostenibili ed alla conservazione degli ecosistemi.

4 In tal senso si è espresso Cons. Stato, sez. IV, 1° marzo 2019, n. 1423.

5 La collocazione di impianti fotovoltaici in area agricola ha sino ad oggi costituito un fatto cui dare rilievo ai

La materia in esame - ancora priva di ben definita collocazione sistematica - pone interrogativi nuovi rispetto al passato, in ordine al **regime giuridico da applicare a questi innovativi impianti**.

Con una **recentissima pronuncia**⁶ il Consiglio di Stato fornisce una risposta a tali quesiti, affermando, in particolare, che **i criteri di valutazione dei progetti destinati agli impianti fotovoltaici non possano essere utilizzati anche per quelli agrivoltaici**⁷.

I Giudici di Palazzo Spada ricordano, inoltre, come l'agrivoltaico rappresenti un settore di recente introduzione e in forte espansione, che si caratterizza per un utilizzo **"ibrido" di terreni agricoli, a metà tra produzioni agricole e produzione di energia elettrica**. L'impianto è, infatti, posizionato direttamente su pali alti, ben distanziati tra loro, in modo da consentire alle macchine da lavoro la coltivazione agricola.

Al contrario, nel caso di **impianti fotovoltaici**, il suolo viene reso impermeabile e, conseguentemente, impedita la crescita della vegetazione, ragioni per le quali il terreno agricolo perde tutta la sua potenzialità produttiva.

Si può, quindi, parlare di un nuovo istituto (l'agrivoltaico) che trae origine dal fotovoltaico, ma che, sin dalla nascita, ha acquistato una sua autonomia.

Va evidenziato come il Consiglio di Stato sia intervenuto sulla questione per limitare il comportamento di numerose Amministrazioni Pubbliche, che, spesso, hanno ritenuto preclusa la possibilità di rilasciare una positiva valutazione ambientale agli impianti agrivoltaici, sostenendo che questi ultimi andavano assimilati - sotto il profilo giuridico - a quelli fotovoltaici⁸.

Secondo i Giudici, tale assunto non trova alcun riscontro nella normativa nazionale o regionale. Al contrario, innumerevoli sono le norme in favore del solo agrivoltaico: il Piano Nazionale Integrato per l'Energia ed il Clima⁹ (PNIEC) dedica, infatti, apposito settore di intervento all'agrivoltaico, qualificando tale strumento come **sistema ibrido agricoltura-produzione di energia**, che non compromette *"l'utilizzo dei terreni dedicati all'agricoltura, ma contribuisce alla sostenibilità ambientale ed economica delle aziende coinvolte"*.

Ulteriori informazioni in merito a questa nuova tecnologia di produzione energetica possono essere, altresì, rinvenute nelle linee guida del Ministero della Transizione Ecologica¹⁰ che definisce:

soli fini dell'accesso agli incentivi statali previsti dal D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28.

6 V. Cons. Stato, sez. IV, 30 agosto 2023, n. 8029.

7 Allineandosi a quella giurisprudenza di primo grado, che ha ripetutamente annullato analoghi dinieghi, assunti sulla base di una errata assimilazione dell'agrivoltaico al fotovoltaico, la Corte ha statuito che non è possibile sovrapporre in maniera irragionevolmente automatica queste due tipologie di impianti (Cfr., TAR Puglia - Bari, sez. II, 26 aprile 2022, n. 568; nonché TAR Puglia - Lecce, sez. II, 15 novembre 2022, n. 1799; 11 aprile 2022, n. 586).

8 In tal senso si veda TAR Puglia - Lecce, sez. III, 9 febbraio 2023, n. 200, secondo cui, in assenza di specifiche deroghe alle norme a tutela dei valori territoriali, ambientali, paesaggistici e agli aspetti rurali e culturali, non vi è alcun elemento per ritenere gli impianti agrivoltaici estranei al rispetto dei suddetti valori; ne consegue che tali opere devono adeguarsi alla disciplina vigente in materia di energie rinnovabili.

9 Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia ed il Clima, del dicembre 2019, si pone come l'obiettivo di accelerare il percorso di decarbonizzazione e favorire l'evoluzione del sistema energetico da un assetto centralizzato ad uno basato principalmente su fonti rinnovabili. Si propone, in particolare, di superare il 30% di produzione energetica da tali fonti, al fine di contrastare il noto fenomeno del riscaldamento globale (*global warming*).

10 Pubblicate sul sito del Ministero della Transizione Ecologica il 27 giugno 2022.

- **Impianto agrivoltaico** (o agrovoltaico, o agro-fotovoltaico): un impianto fotovoltaico che adotta soluzioni volte a preservare la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale sul sito di installazione” (art.1.1. lett d);
- **Impianto agrivoltaico avanzato**: un impianto agrivoltaico¹¹ che:
 - a. 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;
 - b. 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” (art. 1.1 lett. e);
- **Sistema agrivoltaico avanzato**: un 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” (art. 1.1 lett f).

Gli impianti agrivoltaici costituiscono, dunque, una **documentata realtà nel nostro ordinamento**.

È, quindi, sempre più chiara e netta la preferenza per questa soluzione - che consente di produrre energia garantendo la sfruttabilità del territorio su cui insiste - al punto che il Legislatore ha incentivato lo sviluppo di tale tipologia di impianti attraverso la concessione di finanziamenti pubblici¹².

I recenti interventi normativi sembrano, dunque, andare verso una direzione che individua lo sfruttamento agricolo del suolo, quale pilastro su cui fondare il *discrimen* tra fotovoltaico “*tout court*” e agrivoltaico.

Tale distinguo dovrebbe, allora, assumere rilievo anche sul versante delle autorizzazioni amministrative - rilasciate da Regione e/o Province e Comuni - necessarie affinché questi impianti agrivoltaici possano effettivamente venire alla luce.

Sul punto il Consiglio di Stato, con altra **recente pronuncia**¹³, ha ulteriormente chiarito che le innovative caratteristiche tecnologiche degli impianti agrivoltaici impongono agli organi competenti di operare una **attenta verifica** circa la compatibilità di questi impianti con le previsioni dei Piani Paesaggistici Territoriali Regionali (PPTR)¹⁴.

11 In conformità a quanto stabilito dall’art. 65, co. I-*quater* e I-*quinqies*, D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, e ss. mm.

12 È prevista l’ammissione a finanziamento pubblico sia dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) sia dall’art. 65 co. I-*quinqies*, D.L. 24 gennaio 2012, n. 1 per gli: “...*impianti agrovoltaici che adottino 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*”.

13 Cons. Stato, Sez. IV, 11 settembre 2023, n. 8258.

14 È compito delle Regioni individuare le aree non idonee alla installazione di impianti FER (fonti energie rinnovabili) per garantire e tutelare il territorio e il paesaggio, nel rispetto della biodiversità e del patrimonio storico, artistico e culturale, avendo come riferimento normativo il disposto dell’art. 12, di cui al D.Lgs. 29 dicembre 2003, n.

Fondamentale è, dunque, il ruolo delle Amministrazioni regionali e locali, in sede di conferenza di servizi: per far fronte alle peculiarità dei diversi progetti, devono procedere ad una approfondita istruttoria¹⁵, **evitando di applicare meccanicamente le norme previste per gli impianti fotovoltaici classici**.

Più nello specifico, le Amministrazione competenti devono svincolarsi dalla lettera della norma, quando ritenuta anacronistica e fuorviante¹⁶, in favore di una più flessibile applicazione dei principi di diritto generali dell'ordinamento e, in particolare, di un *favor* per lo sviluppo energetico eco-sostenibile.

In altri termini, devono valorizzare i caratteri **innovativi** e **distintivi** degli impianti agrivoltaici¹⁷ che, da una parte, preservano la continuità dell'attività di coltivazione agricola¹⁸ e gli elementi di "naturalità"¹⁹ del sito di installazione²⁰ e, dall'altra, garantiscono produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile²¹.

In conclusione, le sentenze esaminate rivestono grande rilevanza per il settore, poiché **crystalizzano le differenze**, dal punto di vista giuridico, tra impianti fotovoltaici e agrivoltaici, distinzione precedentemente affrontata solo dalla giurisprudenza dei Tribunali regionali²².

Statuiscono, inoltre, che a questi ultimi non sono applicabili tutte le limitazioni previste dalla legge per gli impianti fotovoltaici tradizionali, in virtù della propria capacità di conciliare la tutela dell'agricoltura e la necessità di produrre energia da fonti rinnovabili.

387. Ogni Regione adotta i propri PPTR, provvedimenti rivolti agli enti ed ai soggetti interessati alla programmazione, pianificazione e gestione del territorio e del paesaggio, attraverso i quali l'ente regionale persegue la promozione e realizzazione di uno sviluppo socioeconomico sostenibile orientato verso l'uso consapevole del territorio, adottando anche misure di conservazione e recupero di aspetti e caratteri peculiari dell'identità ambientale oltre che culturale e sociale.

15 Le tipologie di impianti in questione sono suscettibili di determinare modificazioni del territorio. Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 23 marzo 2016, n. 1201, per i profili di carattere paesaggistico.

16 In altri termini, non possono basare le proprie decisioni su Piani paesaggistici emanati quando tali tecnologie non erano conosciute e neanche ipotizzabili.

17 In particolare, le Amministrazioni competenti sono chiamate ad applicare la normativa europea e nazionale in materia di sviluppo energetico e degli impianti FER in maniera unitaria, nonché ad aggiornare la disciplina regionale in tema, al fine di consentire un maggiore sviluppo degli impianti agrivoltaici, tutelando le caratteristiche specifiche di ciascun territorio e delle sue attività primarie.

18 Con moduli elevati da terra, appositamente distanziati e opportunamente posizionati.

19 Come la permeabilità del suolo e la sua irradiazione da parte della luce solare.

20 Vanno considerati i mutamenti di tipo paesaggistico-percettivi e quelli di natura più strettamente ambientale, che interessano fondamentali matrici di supporto alla biodiversità, quali, in particolare, gli habitat e il suolo. In dottrina v. M. Meli, "Quando l'ambiente entra in conflitto con sé stesso: fonti energetiche rinnovabili e tutela del paesaggio", in *Riv. giur. amb.*, 2/2021, pp. 608 e 614.

21 È importante che il progetto riesca a contemperare le diverse esigenze agricole ed energetiche, nonché a bilanciare le stesse con i valori costituzionali ed europei stabiliti in tema di ambiente e paesaggio.

22 TAR Puglia - Lecce, sez. II, 4 novembre 2022, n. 1750; *contra*, TAR Puglia - Lecce, sez. III, 9 febbraio 2023, n. 200, cit., secondo cui l'agrivoltaico costituisce una species del fotovoltaico e, pertanto, vanno applicate le norme dettate in materia paesaggistica nei giudizi di compatibilità ambientale.

Tale orientamento, dopo aver colmato il vuoto normativo che si era creato in seguito alle innovazioni tecnologiche in atto, apre definitivamente la strada ad ulteriori sviluppi e investimenti in questo settore²³.

Sarebbe, per ultimo, auspicabile un intervento normativo ad *hoc*, che disciplini tali nuove tecnologie, tenendo conto del fatto che il paesaggio italiano è estremamente diversificato, e, conseguentemente, vanno previste misure altrettanto differenti, a seconda del territorio interessato.

²³ Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) stabilisce che l'Italia ha una capacità produttiva da fonte fotovoltaica pari a 30 GW. Tale produzione risulta fondamentale per ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030.

