

# CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL  
DIRITTO DELLE  
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO  
2 / 2022

APRILE - GIUGNO

# Il Tar Lecce si pronuncia sugli impianti agrivoltaici: è possibile far coesistere fonti rinnovabili e produzione agricola?

*Leonardo Scuto*

DOI: 10.13130/2723-9195/2022-2-10

*Con sentenza del 12 febbraio 2022 n. 248/2022, il Tar Puglia ha avuto modo di pronunciarsi su alcuni fondamentali aspetti legati all'impatto che un impianto agrivoltaico di nuova generazione ha sul territorio, considerandolo meno gravoso rispetto ad un tradizionale impianto fotovoltaico. Inoltre, il Giudice di prime cure ha riconosciuto l'inidoneità del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale della Regione Puglia con riferimento a queste nuove configurazioni impiantistiche, statuendo, in definitiva, la compatibilità dell'agrivoltaico con le esigenze agricole e pastorali del territorio.*

## ***The Administrative Court of Puglia rules on agrivoltaic plants: is it possible for renewable energy and agricultural production to coexist?***

*With the decision n. 248/2022 of the 12th of February 2022, the Administrative Court of Puglia has ruled on aspects of the impact of a new generation of agrivoltaic plant, concluding them to be less impacting than a traditional photovoltaic plant. The Judge of first instance recognized the inadequacy of the Regional Territorial Landscape Plan of the Region of Puglia with reference to these new plant configurations, concluding agrivoltaic plants as being compatible with the agricultural and pastoral uses activities in the region.*

## **1. Premessa<sup>[1]</sup>**

In Italia gli impianti agrivoltaici (o agrovoltaici) non hanno ancora trovato larga diffusione e, in concreto, la loro realizzazione è lungi dal potersi definire capillare

nel territorio del Paese. In attesa di una normativa che regoli queste nuove tecnologie, è utile fornire preliminarmente la definizione di massima rinvenibile nel d.l. n. 77/2021 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modifiche, nella l. n. 108/2021 (per comodità, d.l. Semplificazioni Bis).

L'articolo 31, comma 5, del d.l. Semplificazioni Bis specifica che gli impianti in questione sono quelli che *«adottano soluzioni integrative innovative con monitoraggio 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»*.

In altre parole, l'agrivoltaico potrebbe essere definito<sup>[2]</sup> come un sistema integrato in cui vi è una sinergia collaborativa tra due sistemi, fotovoltaico e agricoltura, caratterizzati da un doppio uso del suolo al fine, non ultimo, di ottenere un miglioramento dal punto di vista sia energetico e che agricolo.

L'importanza di questi sistemi innovativi è sottolineata altresì dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in avanti, PNRR)<sup>[3]</sup> che mira a sostenere questa nuova configurazione con risorse pari a 1,1 miliardo di euro da destinare entro il 2026. L'obiettivo, senz'altro ambizioso, è quello di installare una potenza generata dagli impianti agrivoltaici di circa 1 GW. Questo target verrà rivisto al rialzo, alla luce degli obiettivi climatici previsti anche dal Green Deal europeo che, in sintesi, ambisce a fare dell'Europa il primo continente ad impatto climatico *c.d.* zero entro il 2050.

Nello stesso senso, il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (d'ora in avanti, PNIEC)<sup>[4]</sup> prevede di installare impianti fotovoltaici a terra per circa 35 GW entro il 2030 e annovera tra di essi anche quelli agrivoltaici.

Tra le misure di investimento, il PNRR prevede l'implementazione di sistemi ibridi di agricoltura e produzione di energia che non comportino ulteriore consumo di suolo<sup>[5]</sup> ma, al contrario, contribuiscano alla sostenibilità ambientale ed economica delle aziende coinvolte, valorizzando, non da ultimo, il settore agricolo nel suo complesso grazie all'importante riduzione dei costi di approvvigionamento energetico e migliorando le prestazioni climatiche-ambientali.

In attesa, infine, dell'emanazione di una disciplina di dettaglio da parte del Ministero della Transizione Ecologica (d'ora in poi, MiTE)<sup>[6]</sup> volta ad inquadrare e meglio definire gli impianti oggetto di questo contributo, si segnala un importante “*position paper*”<sup>[7]</sup> che si pone l'intento di colmare il vuoto normativo poc'anzi descritto. Tre associazioni di settore – Elettricità Futura, Italia Solare e Anie Rinnovabili – sono partite da un concetto chiave: l'agrivoltaico è quel sistema in cui l'attività agricola ed energetica possono coesistere e risiedono nella stessa porzione di territorio, preservando la destinazione agricola del terreno medesimo.

Il documento, inoltre, si pone l'obiettivo di individuare alcuni requisiti *c.d.* mini ed incrementali volti a contraddistinguere diversi livelli di integrazione tra il settore agricolo ed energetico.

Secondo le associazioni di settore, è possibile definire agrivoltaico quell'impianto che, da un lato, è compatibile con l'attività agricola del fondo medesimo e, dall'altro, non limita eccessivamente la superficie utilizzabile ai fini agricoli.

Non da ultimo, è utile sottolineare le evidenti migliorie che questi sistemi possono apportare al suolo, in termini di efficienza nell'uso dell'acqua e delle colture stesse.

A fronte del quadro che si è delineato, tuttavia, si registra la tendenza delle Amministrazioni, saldamente ancorata alla giurisprudenza più risalente<sup>[8]</sup>, improntata sul rigido rifiuto nei confronti delle più recenti applicazioni che gli impianti agrivoltaici possono comportare.

La sentenza n. 248/2022 del Tar Lecce appare, dunque, estremamente rilevante poiché il Giudice di prime cure ha avuto modo di soffermarsi sulla non conformità del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale della Regione Puglia (d'ora in avanti, PPTR o il Piano) rispetto alle nuove prassi applicative dettate dallo sviluppo dell'agrivoltaico nel settore energetico e agricolo. Inoltre, la sentenza in commento fornisce indicazioni fondamentali, in mancanza di un quadro legislativo univoco, per delineare le differenze tra fotovoltaico *tout court* ed agrivoltaico, ponendo l'enfasi sulle grandi potenzialità che quest'ultimo può offrire.

Essa, pertanto, si segnala come un vero e proprio “*revirement*” rispetto alla giurisprudenza che si è appena ricordata.

## **2. L'impostazione difensiva ed il percorso motivazionale della sentenza del Tar Lecce**

Con l'atto introduttivo del giudizio il ricorrente ha chiesto l'annullamento dei provvedimenti adottati nell'ambito del procedimento autorizzativo Unico Regionale, previsto dall'art. 27-*bis* del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i., volti ad autorizzare la costruzione di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte solare di una potenza complessiva pari a 6,6 MW da realizzare nei Comuni di Salice Salentino (LE) e San Pancrazio Salentino (BR). Così facendo, il ricorrente ha contestato l'eccesso di potere e l'illegittimità derivata dall'adozione, da parte delle Amministrazioni coinvolte, degli atti di diniego dell'autorizzazione medesima.

Il Giudice di prime cure, alla luce dei motivi di gravame che si avrà modo di analizzare nel prosieguo, ha reputato il ricorso fondato e, pertanto, ha deciso di accoglierlo integralmente.

### **2.1. Sul difetto di istruttoria e di motivazione degli atti di diniego adottati dalle Amministrazioni competenti**

La prima parte della sentenza in commento si sofferma sui profili di errore commessi dalle Amministrazioni. In tal senso, il Tribunale ha insistito sull'illegittimità di negare un'autorizzazione per un impianto agrivoltaico senza tenere conto delle differenze tecniche che lo distinguono da un classico impianto fotovoltaico.

Nel corso del procedimento autorizzativo, infatti, il ricorrente aveva presentato, al fine di superare alcuni rilievi critici evidenziati dalle Amministrazioni, un progetto migliorativo. In altre parole, da un impianto fotovoltaico *tout court* che, come rilevato dal Giudice, *«impedirebbe la crescita della vegetazione, sì da determinare la perdita della potenzialità produttiva del terreno sul quale l'impianto insiste»*, il ricorrente aveva avanzato l'ipotesi di procedere alla costruzione, e conseguente messa in esercizio, di un impianto agrivoltaico che, a contrario della configurazione *c.d.* standard, 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»*.

In tal senso, è utile sottolineare come un impianto agrivoltaico sia costruito in modo da consentire e, per certi versi, facilitare la coltivazione nel terreno sottostante. Oltre ai vantaggi di cui si è dato conto poc'anzi, questa configurazione permette di mantenere la superficie del terreno permeabile, raggiungibile dal sole e dalla pioggia e, infine, utilizzabile per la coltivazione agricola.

Sono queste, in sintesi, le motivazioni che hanno portato il Tribunale ad accogliere il ricorso contro il diniego alle autorizzazioni necessarie per sviluppare il progetto agrivoltaico da 6,6 MW.

## **2.2. Sul contrasto apparente dell'agrivoltaico con il Piano Paesaggistico Territoriale Regionale della Regione Puglia**

Secondo i Giudici, le Amministrazioni competenti hanno dedotto il contrasto del progetto con le previsioni di cui agli artt. 4.4.1 del PPTR che, tuttavia, non annovera l'installazione di impianti agrivoltaici di nuova generazione perché sviluppatasi successivamente all'emanazione del PPTR stesso.

Nel caso di specie, il Comitato per la Valutazione d'Impatto Ambientale (V.I.A.) aveva considerato l'impianto in contrasto con il Piano, il quale nega fortemente la realizzazione degli impianti da fonte rinnovabile in aree agricole.

Nello specifico, non sono state considerate le importanti migliorie apportare dal proponente al progetto, come poc'anzi rilevato.

A differenza, infatti, di un impianto fotovoltaico *tout court*, nell'agrivoltaico l'impianto è *«posizionato su pali più alti e ben distanziati tra di loro, in modo da consentire la coltivazione sul terreno sottostante e dare modo alle macchine da lavoro di poter svolgere il loro compito senza impedimenti per la produzione agricola prevista»*.

Come rilevato dal Giudice di prime cure, la superficie del terreno resta permeabile, raggiungibile dal sole e dalla pioggia e utilizzabile per la coltivazione agricola.

In conclusione, il Tribunale sottolinea come gli atti impugnati abbiano posto come base decisiva del diniego il presunto contrasto del progetto con una normativa tecnica che, tuttavia, è inconferente nel caso di specie, dal momento che risulta essere stata dettata con riferimento ai soli impianti fotovoltaici *tout*

*court* senza nulla dire in merito agli impianti agrivoltaici, così come descritti nei termini di cui sopra.

È stato, quindi, commesso, a parere della seconda Sezione del TAR Lecce, un palese errore di fondo consistente nell'assimilazione degli impianti fotovoltaici a quelli agrivoltaici, differenti per tecnologie e migliori utilizzate.

Per questo motivo, il Tribunale ha riconosciuto le ragioni poste dal ricorrente, statuendo un importante precedente in materia, nel senso di affermare che gli impianti agrivoltaici non presentano lo stesso impatto di un qualsiasi impianto fotovoltaico tradizionale posto a terra. In definitiva, appare condivisibile l'opinione secondo cui la migliore soluzione per produrre energia elettrica rinnovabile sia quella di sfruttare le superficie dei terreni, senza entrare in contrasto con la produzione agricola ma, a contrario, a suo supporto e vantaggio.

### **3. Conclusioni**

Come si è avuto modo di osservare, lo sviluppo degli impianti agrivoltaici riveste un ruolo cruciale per la transizione ecologica che l'Italia è chiamata oggi, più che mai, ad affrontare, come più volte suggerito dalle fonti europee e nazionali.

Le implicazioni che questa nuova configurazione è in grado di apportare sono innumerevoli. Basti qui riflettere, a titolo esemplificativo, sull'esperienza statunitense in cui l'agrivoltaico diventa non solo un modo di sfruttare al meglio il territorio per produrre energia, ma anche l'occasione per sensibilizzare le comunità locali rispetto ad un modello di sviluppo inedito.

In tal senso, una fattoria in Colorado – il Jack Solar Garden<sup>[9]</sup> – è l'esempio di uno degli impianti agrivoltaici più grandi in termini di estensione mai installati (*i.e.*, la produzione di energia elettrica si aggira attorno ai 1,2 MW).

Il caso in esame, inoltre, ha consentito ai ricercatori del progetto InSPIRE (“*Innovative Site Preparation and Impact Reductions on the Environment*”), appartenenti al Dipartimento dell'Energia degli Stati Uniti, di svolgere degli studi presso il sito<sup>[10]</sup>, concludendo che l'agrivoltaico è in grado non solo di aumentare la produttività di alcune coltivazioni, ma anche di ridurre il fabbisogno di acqua delle coltivazioni medesime, in quanto i pannelli installati su dei pali posti ad una determinata altezza da terra favoriscono l'ombreggiamento dei terreni.

Infine, è utile notare che il d.l. n. 17/2022 (Misure urgenti per il contenimento

dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali) di recente emanazione ha inserito nuove disposizioni per le energie rinnovabili e i terreni agricoli, tra cui il limite del 10% della superficie occupabile per il fotovoltaico su suoli agricoli applicato anche per gli impianti agrivoltaici<sup>[11]</sup>. Questa previsione parrebbe di per sé contraddittoria alla luce delle recenti modifiche degli articoli 9 e 41 della Costituzione, con cui è stato valorizzato l'ambiente come un bene "costituzionalmente" tutelato.

La sentenza del Tar Lecce in esame, dunque, assume considerevole rilievo poiché, con chiarezza e linearità, traccia una chiara distinzione tra fotovoltaico *tout court* e agrivoltaico, andando a colmare, per quanto possibile, quel vuoto legislativo ancora oggi esistente.

In conclusione, l'agrivoltaico – inteso come una sinergia tra energia solare e agricoltura – è in grado di promuovere la decarbonizzazione del sistema energetico e, al contempo, di garantire la sostenibilità del settore agricolo e la redditività delle imprese.

1. Nelle more della pubblicazione di questo contributo, il T.A.R. Bari (Sezione II), con sentenza del 26 aprile 2022, n.568 ha reiterato l'orientamento della sentenza in commento seguendone lo stesso iter motivazionale e giungendo alla conclusione, *inter alia*, che, in relazione agli impianti agrivoltaici, non può trovare applicazione la disciplina del PPTR (cfr. § 3)
2. In tal senso, cfr., *inter alia*, Clean Energy Council, *Australian guide to agrisolar for large-scale solar*, marzo 2021 (<https://assets.cleanenergycouncil.org.au/documents/resources/reports/agrisolar-guide/Australian-guide-to-agrisolar-for-large-scale-solar.pdf>), Fraunhofer ISE, *Agrivoltaics: opportunities for agriculture and the energy transition*, ottobre 2020 (<https://www.ise.fraunhofer.de/en/publications/studies/agrivoltaics-opportunities-for-agriculture-and-the-energy-transition.html>) e Legambiente, *Agrivoltaico: le sfide per un'Italia agricola e solare*, ottobre 2020 (<https://www.legambiente.it/comunicati-stampa/agrivoltaico-nuovo-modello-per-fotovoltaico-proposta-legambiente/>).
3. Il testo definitivo è stato ufficialmente trasmesso alla Commissione europea il 30 aprile 2021. Il testo completo è reperibile al seguente sito web:

## CERIDAP

[https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR\\_0.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf).

Inoltre, con il d.l. n. 59/2021 (Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti), conv., con modifiche, nella l. n. 101/2021, è stato approvato il Piano nazionale per gli investimenti complementari, volto ad integrare con risorse nazionali gli interventi del PNRR per complessivi 30.622,46 milioni di euro con riferimento agli anni dal 2021 al 2026.

4.

Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030 (PNIEC), reperibile sul sito web del Ministero

dello sviluppo economico:

<https://www.mise.gov.it/index.php/it/energia/energia-e-clima-2030>, segna la volontà di un cambio di passo nell'attuazione della politica energetica e ambientale in Italia, con l'obiettivo di una progressiva decarbonizzazione. Il Piano, diviso in cinque aree nelle quali intervenire, tocca svariati punti all'ordine del giorno ormai nel panorama internazionale, come: decarbonizzazione, efficienza e sicurezza energetica, sviluppo del mercato interno dell'energia, ricerca, innovazione e competitività.

Il 21 gennaio 2020 viene pubblicato il testo definitivo del PNIEC, inviato alla Commissione europea

in attuazione del Regolamento 2018/1999/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e 2015/652/UE e che abroga il regolamento 525/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio.

5.

È utile notare che uno dei fattori limitanti dell'installazione del fotovoltaico è la disponibilità di superfici e, pertanto, è necessario prendere in considerazione le vaste aree agricole presenti nel territorio.

6.

In tal senso, si segnala che entro il 31 marzo 2022 il MiTE pubblicherà il bando per allocare i finanziamenti previsti dalla Missione 2, Componente 1, Investimento 2.2 c.d. "Parco agrisolare" del PNRR con un budget di 1,5 milioni di euro. È interessante notare che questi interventi non dovrebbero comportare ulteriore consumo di suolo dal momento che riguarderanno l'installazione di pannelli fotovoltaici sulle coperture di edifici esistenti ed impianti agrivoltaici.

7.

AR-EF-IS Position Paper Agrovoltaico.pdf (elettricitafutura.it)

8.

V., da ultimo, T.A.R. Lecce (sezione II), sentenza del 13 gennaio 2022, n. 96.

9.

Solar energy Colorado | Jack's Solar Garden, LLC | United States (jackssolargarden.com)

10.

È doveroso sottolineare che anche l'Italia si è dotata di una piattaforma nazionale per l'Agrivoltaico Sostenibile promossa dall'ENEA (*Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile*) e dall'ETA (*Florence Renewable Energies*), avente lo scopo di riunire insieme vari “*players*” del mercato (e.g., imprese, università, associazioni di categoria ed istituzioni) con il fondamentale intento di promuovere lo scambio di informazioni tra tutti gli stakeholders coinvolti (Agrivoltaico Sostenibile).

11.

In tal senso, si veda l'articolo 11 del d.l. n. 17/2022 che modifica l'art. 65 del d.l. n. 1/2012, conv., con modifiche, nella l. n. 27/2012, inserendo il comma 1-*octies* il quale prevede che *«il comma 1 non si applica agli impianti agro-voltaici che, pur adottando soluzioni costruttive diverse da quelle di cui al comma 1-quater, prevedano la realizzazione dei sistemi di monitoraggio di cui al comma 1-quinquies ai fini della verifica e della attestazione della continuità dell'attività agricola e pastorale sull'area interessata e occupino una superficie complessiva non superiore al 10 per cento della superficie agricola aziendale»* (enfasi aggiunta). Nonostante questo vincolo di non poco conto, gli incentivi statali vengono estesi anche agli impianti fotovoltaici in ambito agricolo alla presenza di tre condizioni reputate dal Legislatore fondamentali: gli impianti agrivoltaici devono (i) usare soluzioni innovative; (ii) essere sollevati da terra così da non compromettere l'attività pastorale ed agricola; e (iii) abbiano sistemi di monitoraggio che consentano di verificarne l'impatto ambientale.