

PNRR, agrivoltaico e uso «ibrido» della terra: alcuni recenti spunti giurisprudenziali

di *Marianita Gioia*

1. - L'agrivoltaico e l'orientamento giurisprudenziale del T.A.R. Puglia. 2. - Alcuni brevi cenni sull'agrivoltaico. 3. - Il caso e la decisione. 4. - L'agri-fotovoltaico e l'uso sostenibile del suolo.

1. - L'agrivoltaico e l'orientamento giurisprudenziale del T.A.R. Puglia. La II Sezione del T.A.R. Lecce nel corso del 2022 ha avuto modo di pronunciarsi con diverse sentenze su alcuni fondamentali aspetti legati all'impatto che un impianto agrivoltaico di nuova generazione può avere sul territorio. Si è consolidato, così, in breve tempo un orientamento interno secondo il quale tale moderno sistema di produzione di energia si differenzerebbe da un tradizionale impianto fotovoltaico non ponendosi in relazione a quest'ultimo in un rapporto di *genus ad speciem*.

Il giudice amministrativo di prime cure, infatti, ha ribadito più volte che la *ratio* di tale interpretazione risiederebbe nelle caratteristiche intrinseche di un impianto agrivoltaico statuendone la compatibilità con le esigenze agricole e pastorali del territorio regionale. Ciò è quanto risulta, in primo luogo, nelle sentenze nn. 248/2022¹ e 586/2022² in cui il T.A.R. ha riconosciuto l'inidoneità del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) con riferimento a queste nuove configurazioni impiantistiche. Successivamente, l'orientamento è stato riconfermato con quattro distinte sentenze³ con le quali, accogliendo i ricorsi promossi da diversi operatori del settore delle energie rinnovabili, sono stati annullati gli atti di diniego al rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale adottato dalla Provincia di Brindisi. Tuttavia, questo percorso lineare volto a consolidare un'autonomia dell'agrivoltaico dal fotovoltaico tradizionale è stato interrotto dalla pronuncia n. 1376/2022⁴ emessa da un'altra Sezione del medesimo T.A.R. nel mese di settembre che aveva rappresentato, almeno all'interno del Tribunale amministrativo qui richiamato, una sorta di *overruling* giurisprudenziale. Infatti, il giudice della III Sezione, partendo dall'assunto che l'agrivoltaico fosse una *species* del fotovoltaico, aveva ritenuto che non potesse esserci un vuoto normativo in materia paesaggistica e che le linee guida del PPTR andassero applicate nei giudizi di compatibilità ambientale anche con riferimento ai nuovi impianti agrivoltaici. Allo stesso tempo, sempre ponendosi in disaccordo con la II Sezione, il giudice aveva sancito che gli impatti cumulativi degli impianti di produzione di energia rinnovabile dovessero essere calcolati prendendo in considerazione anche tipologie differenti di strutture insistenti sullo stesso territorio.

In tale contesto si inserisce la pronuncia n. 1750/2022⁵, con la quale la II Sezione del T.A.R. Lecce ha riaffermato con maggiore forza l'orientamento interno anche alla luce delle recenti novità in materia quali, segnatamente, le linee guida sull'agrivoltaico pubblicate dal MiTE il 27 giugno 2022⁶. Tali direttive dimostrano una certa sensibilità del legislatore verso il tema oggetto delle presenti note e fanno presagire delle modifiche normative pensate *ad hoc* per detta tipologia di produzione di energia solare.

L'interpretazione giurisprudenziale ribadita nella sentenza in commento si pone in accordo con le scelte attuate dalla *governance* nazionale ed europea che propende per l'assoluto *favor* verso le energie rinnovabili

¹ T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II 12 febbraio 2022, n. 248, in <https://www.osservatorioagromafie.it/>.

² T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II 11 aprile 2022, n. 586, in <https://www.osservatorioagromafie.it/>.

³ T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II 12 ottobre 2022, nn. 1583, 1584, 1585, 1586, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>.

⁴ T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. III 1° settembre 2022, n. 1376, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>.

⁵ T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II 4 novembre 2022, n. 1750, in <https://www.osservatorioagromafie.it/>.

⁶ Consultabili a questo link: https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/PNRR/linee_guida_impianti_agrivoltaici.pdf.

in generale nonché, in particolare, di quelle volte alla combinazione «ibrida», per usare le parole del legislatore europeo, e potenzialmente virtuosa tra la produzione di energia pulita e le esigenze dell'agricoltura. Tale pronuncia appare, dunque, degna di nota a parere di chi scrive per due principali motivi. In primo luogo si ribadisce la diversità tra il sistema fotovoltaico e quello agrivoltaico, ritenendo che a quest'ultimo non siano 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. In secondo luogo, rispetto alle precedenti sentenze della II Sezione del T.A.R. Lecce, si afferma con maggiore forza l'esistenza di un vincolo anche per le Amministrazioni regionali e locali che non possono basare le proprie decisioni su Piani paesaggistici emanati quando tali tecnologie non erano conosciute e neanche ipotizzabili. Inoltre, come si avrà modo di constatare di seguito, il giudice sconfessa totalmente l'impianto motivazionale alla base della pronuncia n. 1376/2022 mettendo un punto, almeno per il momento, all'oscillante giurisprudenza in tema di agrivoltaico nel Foro pugliese.

2. - Alcuni brevi cenni sull'agrivoltaico. Il termine agrivoltaico, utilizzato dal giudice nella sentenza in commento per identificare un nuovo modello di produzione di energia rinnovabile e differenziarlo da quello fotovoltaico, potrebbe generare delle perplessità in relazione alla fonte energetica di riferimento. Se, infatti, per impianto fotovoltaico, partendo dall'etimologia della parola, si intende un modello che genera forza elettromotrice in seguito all'assorbimento di radiazioni luminose⁷, per agrivoltaico, allo stesso modo, dovrebbe intendersi un modello che genera energia dal terreno. In realtà, per la definizione che sarà data a breve, si può ritenere che tale terminologia potrebbe apparire forviante e sarebbe, forse, più corretto utilizzare l'altro termine con cui la tecnologia in esame è conosciuta ossia agri-fotovoltaico. Gli impianti agrivoltaici o agri-fotovoltaici non hanno ancora trovato larga diffusione sul territorio italiano e, in concreto, la loro realizzazione è lungi dal potersi definire capillare sul territorio del Paese. Come desumibile da alcuni dati statistici pubblicati nel 2021⁸, in Italia tali impianti coprono circa 34,7 ettari di superficie per una produzione energetica di soli 6,6 MW. Le cause principali sono rinvenibili nell'attuale mancanza di un quadro legislativo specifico e nella sovrapposizione che, anche a livello amministrativo e giurisdizionale, spesso si attua tra i tradizionali sistemi fotovoltaici e le moderne tecnologie agrivoltaiche.

In attesa di una normativa che disciplini queste nuove tecnologie, è utile fornire preliminarmente una definizione di massima rinvenibile nel d.l. n. 77/2021⁹ che, al quinto comma dell'art. 31, specifica che gli impianti agrivoltaici sono quei sistemi 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 altri termini, gli impianti agri-fotovoltaici, come affermato anche nella pronuncia in commento, possono essere definiti come dei sistemi integrati di produzione di energia solare in grado di soddisfare le esigenze di produzione di cibo e di energia rinnovabile sfruttando una sinergia collaborativa da cui entrambe ne traggono beneficio. La sostanziale differenza che contraddistingue un impianto agrivoltaico rispetto al classico fotovoltaico, che prevede l'installazione a terra dei pannelli solari, consiste in una maggiore variabilità nella distribuzione in pianta dei moduli, nell'altezza degli stessi da terra, nei loro sistemi di supporto oltre che nelle tecnologie fotovoltaiche impiegate.

Ad oggi, l'attenzione verso questo moderno sistema di produzione di energia è dovuta anche alla circostanza che il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) ha previsto 1,1 miliardi di euro di investimenti per le soluzioni idonee a conciliare la produzione energetica e la coltivazione agricola con l'obiettivo di

⁷ Dal greco φῶς, ossia luce, e dall'aggettivo voltaico, derivato da Alessandro Volta, comunemente usato per indicare l'energia elettrica.

⁸ Dati raccolti da ISTAT e commissionati da Enea reperibili al seguente link <https://www.enea.it/it>.

⁹ D.l. del 31 maggio 2021, n. 77, *Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure* (G.U. n. 129 del 31 maggio 2021).

installare a regime una capacità produttiva da impianti agrivoltaici di 1,04 GW che produrrebbero circa 1.300 GWh annui. Tra le misure di investimento, infatti, il PNRR contempla l'implementazione di sistemi ibridi di agricoltura e produzione di energia che non comportino ulteriore consumo di suolo ma che, al contrario, possano contribuire alla sostenibilità ambientale ed economica delle aziende coinvolte valorizzando il settore agricolo nel suo complesso grazie all'importante riduzione dei costi di approvvigionamento energetico e migliorandone le prestazioni climatico-ambientali. Tuttavia, la misura del PNRR non sembra specificare le modalità tecniche e organizzative che possono rendere l'impianto sostenibile e compatibile con l'uso produttivo agricolo del suolo. Non sono individuati, altresì, i soggetti destinatari della misura di investimento, che potrebbero essere sia gli imprenditori agricoli insediati sul fondo sia quelli commerciali che operano nel settore della realizzazione di impianti fotovoltaici a terra¹⁰. Tale scelta è riconducibile alla natura di queste specifiche misure contenute nel PNRR che non hanno come obiettivo quello di aiutare il settore agricolo bensì di raggiungere determinati target di energia prodotta da fonti rinnovabili.

Ulteriori informazioni in merito a questa nuova tecnologia di produzione energetica possono essere, altresì, rinvenute nelle linee guida del MiTE sull'agrivoltaico, più volte richiamate anche dal Tribunale amministrativo nella sentenza in esame. Nell'inquadrare la disciplina il Ministero, tenuto conto delle caratteristiche premiali dei sistemi agrivoltaici e dei costi di investimento, ha fornito alcune definizioni di impianto agrivoltaico e di agrivoltaico avanzato soffermandosi sulle specificità di tali modelli e sul connesso sistema di monitoraggio che consente di verificare: l'impatto sulle colture, il risparmio idrico, la produttività agricola, la continuità delle attività delle aziende agricole interessate, verificando, allo stesso tempo, il recupero della fertilità del suolo, il microclima e la resilienza ai cambiamenti climatici.

3. - Il caso e la decisione. Con ricorso depositato il 26 novembre 2011 la Canadian Solar Construction S.r.l. ricorreva dinanzi al T.A.R. Puglia - Lecce chiedendo l'annullamento degli atti di diniego con cui la Provincia di Brindisi non autorizzava la realizzazione e l'esercizio di un impianto agrivoltaico. Il progetto consisteva nell'installazione di un impianto di potenza nominale di 46,99 MW, situato nell'agro di Latiano. Si prevedeva, nello specifico, il montaggio di pannelli fotovoltaici su opportune strutture di sostegno in acciaio poggiate sul terreno in modo rialzato contemplando la conservazione a scopi colturali di un'area pari al 94 per cento della superficie catastale sulla quale sarebbe stato svolto l'allevamento non stanziale di ovini, l'esercizio dell'attività apicolturale, la piantumazione di alberi di ulivo, la coltivazione di foraggio, legumi e patate tra le file dei pannelli.

La seconda Sezione del T.A.R. Lecce, ripartendo da quanto già espresso nelle precedenti cause citate, ha ribadito la specialità degli impianti agrivoltaici rispetto agli impianti fotovoltaici tradizionali, dettando specifiche indicazioni in sede conformativa con riguardo, tra l'altro, alla rilevanza delle aree idonee ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021.

Il Collegio ha, inoltre, sottolineato come gli impianti agrivoltaici siano meritevoli di un trattamento peculiare rispetto ai classici impianti a terra, anche alla luce delle misure programmatiche dettate dal PNRR e dalle misure incentivanti introdotte dal legislatore nazionale.

Dopo un preambolo concernente la necessità di uno sguardo di insieme alla pluralità delle normative applicabili al caso e ai diritti in gioco, il T.A.R. ha ritenuto opportuno soffermarsi, infatti, sulle differenze tra gli impianti fotovoltaici e agrivoltaici sostenendo che gli studi svolti dalla Regione Puglia a sostegno del diniego dato al progetto avrebbero dubbia valenza in quanto fondati sugli impianti fotovoltaici tradizionali.

Il giudice amministrativo ha contestato la valenza dei dati statistici contenenti soltanto riferimenti agli impianti fotovoltaici presenti su tutto il territorio regionale che, in quanto tali, avrebbero azzerato le potenzialità agricole dei fondi essendo problematica la ripresa dell'attività agricola su quei terreni utilizzati

¹⁰ Di tale opinione G. STRAMBI, *Riflessioni sull'uso del terreno agricolo per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili: il caso dell'agrivoltaico*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, 3, 395 e ss.

per la produzione di energia solare. Come precedentemente affermato in altre pronunce, è stato ribadito che un impianto agrivoltaico non possa essere assimilato ad un impianto che produce unicamente energia elettrica in quanto per sua natura tale sistema mira ad utilizzare i terreni sia per la produzione di energia che per scopi agricoli. In altri termini, il Collegio ha contestato l'interpretazione della Regione, volta a ricondurre la disciplina degli impianti agri-fotovoltaici nell'ambito del fotovoltaico tradizionale, attraverso un esercizio ermeneutico con il quale ha sostenuto l'impossibilità di assimilare un impianto agrivoltaico a quello fotovoltaico anche nel caso di impianto rialzato a soli 50 centimetri dal suolo. Facendo riferimento alle linee guida MiTE, infatti, il T.A.R. ha stabilito che non è l'altezza del modulo da terra a caratterizzare l'impianto agrivoltaico ma la garanzia che sul fondo siano tenute in adeguato conto anche le esigenze di coltivazione e pascolo.

In particolare, è stato riconosciuto in capo all'Amministrazione un obbligo ad operare un attento bilanciamento tra l'interesse alla conservazione della trama agraria di riferimento e l'interesse, di rilievo strategico specialmente alla luce dell'attuale scenario internazionale, all'approvvigionamento di energia da fonti rinnovabili. Il tutto tenuto conto degli obiettivi prefissati dalla stessa Regione Puglia con d.g.r. n. 1424/2018, nonché di quelli contenuti a livello europeo nel reg. (UE) n. 2021/241¹¹, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza attuato dall'Italia con il d.lgs. n. 77/2021 e nel precedente reg. (UE) n. 2018/1999¹² sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima.

Il Collegio ha sottolineato, in particolare, la natura anacronistica delle motivazioni invocate dalla Regione alla base del diniego nonché l'impossibilità di provare un contrasto con la protezione del paesaggio perché dalle risultanze del progetto emergeva la volontà di schermare con delle siepi autoctone i pannelli fotovoltaici. Tale schermatura non giustificherebbe, secondo il ragionamento del giudice di prime cure, il diniego alla installazione in quanto l'impianto non produrrebbe impatti cumulativi.

Nella pronuncia in esame è stato, altresì, affermato che i terreni interessati dal progetto non sono collocati in aree protette coperte da vincolo *ex art.* 136, d.lgs. n. 42/2004¹³. Alla luce di tali risultanze il T.A.R. ha dichiarato l'annullamento del provvedimento dirigenziale n. 101/2021 e dei presupposti pareri a contenuto negativo, sancendo, altresì, la possibilità di localizzazione dell'impianto sull'area in oggetto in considerazione del fatto che la struttura non costituisce un impianto fotovoltaico collocato a terra, come affermato dal parere regionale e dall'atto impugnato, ma un impianto agrivoltaico con pannelli distaccati dal suolo come risultante dalla relazione agli atti del procedimento.

La mancanza nei Piani paesaggistici di previsioni differenziate per l'installazione degli impianti agrivoltaici era già stata il fulcro dell'impianto motivazionale della sentenza n. 1367/2022 emessa dalla III Sezione del T.A.R. Lecce che, come anticipato, si poneva in netto contrasto con l'orientamento consolidato dalla II Sezione. Il giudice demolisce completamente l'impianto motivazionale costruito dalla III Sezione nella parte in cui la decisione in commento precisa che, ad avviso del Collegio, è decisivo l'assunto secondo il quale, ove si accedesse all'assioma per cui l'agrivoltaico non troverebbe una disciplina nel PPTR, oltre ad ammettere una grave lacuna nell'ordinamento giuridico, dovrebbe ritenersi che ogni evoluzione tecnologica del fotovoltaico richieda un differente trattamento giuridico o addirittura l'assenza di alcuna limitazione paesaggistica o ambientale.

Sul punto, in primo luogo, il Tribunale amministrativo afferma che nel caso di specie non si può discorrere di lacuna giuridica ma di esame diacronico della normativa di riferimento che non può fermarsi al 2015,

¹¹ Regolamento (UE) n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*G.U.U.E. L.* 57/17 del 18 febbraio 2021).

¹² Regolamento (UE) n. 2018/1999 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 (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (*G.U.U.E. L.* 328/1 del 21 dicembre 2018).

¹³ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 - *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137 (*G.U. serie generale n.* 45 del 24 febbraio 2004).

anno di approvazione del PPTR, in un contesto addirittura antecedente all'Accordo di Parigi sul clima del 2015 che ha dato l'avvio a tutta la legislazione europea e nazionale intervenuta da quel momento in poi. In secondo luogo, il Collegio si pronuncia sui timori esplicitati nella sentenza n. 1376/22 e, richiamando esattamente il contenuto della pronuncia, afferma che: «non è né all'esame né allo studio né all'orizzonte una evoluzione tecnologica del fotovoltaico più spinta di quella dell'agrivoltaico, tale da suscitare ambascce particolari in punto di tenuta complessiva del PPTR, che dovrebbe, secondo la linea interpretativa sposata dalla citata pronuncia della III Sezione di questo T.A.R. n. 1376/22, essere dunque aggiornato ad ogni piè sospinto».

In altri termini, il giudice di prime cure sostiene semplicemente che il PPTR non può essere considerato un valido supporto del diniego in trattazione costituendo uno strumento datato, anacronistico, obsoleto, non più in linea con le attuali coordinate europee e nazionali e non più in sintonia con gli attuali indirizzi in materia, come gli artt. 20-22 del d.lgs. n. 199/21¹⁴ che modificano in termini sostanziali l'attuale disciplina di riferimento.

4. - L'agri-fotovoltaico e l'uso sostenibile del suolo. L'esame delle questioni fin qui trattate richiamano la più ampia problematica concernente il consumo di suolo. Occorre, infatti, specificare che, ad oggi, nonostante i diversi progetti di legge presentati sul consumo di suolo, non è ancora stata approvata una legge nazionale, che di certo avrebbe aiutato nello stabilire una gerarchia delle priorità nell'uso del territorio¹⁵.

Proprio la Puglia, nel 2014 è stata, peraltro, una delle prime Regioni ad emanare una legge che ha riconosciuto il suolo quale «bene comune» e «risorsa non rinnovabile» ponendo l'accento sulla sua connotazione agricola e sulla conseguente sua natura multifunzionale¹⁶.

La necessità di bilanciare adeguatamente il bisogno di approvvigionamento energetico da fonti rinnovabili con quella di avere superfici agricole sufficienti per la produzione di cibo utile a soddisfare un accesso adeguato alle risorse alimentari è una delle principali tematiche che occupano le agende di lavoro europee e internazionali.

In linea generale, secondo la *governance* europea e nazionale il fotovoltaico riveste un ruolo cruciale nel futuro processo di decarbonizzazione e incremento delle fonti rinnovabili. Il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC)¹⁷ stabilisce, in particolare, che l'Italia dovrà raggiungere il 30 per cento di energia da fonti rinnovabili sui consumi finali lordi, target che per il solo settore elettrico si tradurrebbe in un valore pari ad oltre il 55 per cento di fonti rinnovabili rispetto ai consumi di energia elettrica previsti. Per garantire tale risultato il Piano prevede un incremento della capacità rinnovabile pari a 40 GW, di cui 30 GW costituita da nuovi impianti fotovoltaici. A tali obiettivi si sono aggiunti quelli previsti dal *Green Deal* europeo, che mira a fare dell'Europa il primo continente al mondo a impatto climatico zero entro il 2050. Ecco perché lo sviluppo delle energie rinnovabili diviene un tema sempre più centrale.

Per il fotovoltaico tradizionale un fattore limitante delle installazioni è, ad oggi, la disponibilità di superfici. Sebbene infatti le possibilità offerte dalle coperture degli edifici o infrastrutture, opzione migliore dal

¹⁴ D.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, *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* (G.U. n. 285 del 30 novembre 2021).

¹⁵ Per una ricognizione delle diverse proposte di legge che si sono susseguite, P. CARPENTIERI, *Il «consumo» del territorio e le sue limitazioni. La «rigenerazione urbana»*, in *federalismi.it*, 2020, fasc. 1, spec. par. 8 ss.

¹⁶ In merito alla multifunzionalità in agricoltura si rinvia ad illustre dottrina: L. FRANCIOSI, *Destinazione agricola dei terreni, diritti di accesso ed indennità di espropriazione*, in *ALeDa, Il fondo rustico: destinazione, gestione, circolazione*, convegno di Brescia, 23-24 novembre 2012, 8 ss.

¹⁷ Il Ministero dello sviluppo economico nel dicembre del 2019 ha pubblicato il testo Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, predisposto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il documento ha recepito le novità contenute nel decreto legge sul clima nonché quelle sugli investimenti per il *Green New Deal* previste nella legge di bilancio 2020. Il PNIEC è stato inviato alla Commissione europea in attuazione del reg. (UE) n. 2018/1999, completando così il percorso avviato nel dicembre 2018, nel corso del quale il Piano è stato oggetto di un proficuo confronto tra le istituzioni coinvolte, i cittadini e tutti gli *stakeholders*.

punto di vista della compatibilità ambientale, potrebbero essere sufficienti a soddisfare l'intero fabbisogno energetico, sovente esse sono sottoposte a vincoli di diversa natura (artistici, paesistici, amministrativi, civilistici ecc.) che ne ostacolano la realizzazione.

Un'alternativa che è stata presa in considerazione negli anni è stata quella di utilizzare le vaste aree agricole, incolte o coltivate, in riferimento alle quali, tuttavia, possono sorgere ulteriori limiti e criticità. Il tema del consumo di suolo ritorna, quindi, centrale in riferimento all'utilizzo delle superfici agricole per la produzione di energia da fonti rinnovabili anche alla luce della mutata situazione geopolitica. Quando si parla di consumo del suolo, infatti, non si fa riferimento soltanto alla trasformazione del suolo agricolo e naturale in suolo urbano, ma anche a quelle pratiche, illecite e lecite che sottraggono il suolo, inteso come superficie agricola, alla sua destinazione naturale che è quella produttiva¹⁸. Proprio l'installazione dei tradizionali impianti fotovoltaici è stata negli anni considerata una delle pratiche lecite che ha acuito il fenomeno del consumo di suolo, sottraendo terreni alla produzione agricola primaria¹⁹.

A fronte del quadro che si è delineato si registra ancora una comprensibile e generale tendenza delle Amministrazioni locali, giustificata dagli orientamenti giurisprudenziali più risalenti nel tempo, ad esprimersi negativamente in merito alla realizzazione di impianti agrivoltaici assimilando tali sistemi, che ancora non godono di un'autonoma disciplina normativa, a quelli fotovoltaici tradizionali che in quanto tali non consentono un esercizio dell'attività agricola di coltivazione o allevamento di animali sui terreni sui quali vengono installati. Tuttavia, la resistenza da parte delle Pubbliche Amministrazioni nel rilasciare le autorizzazioni viene prevalentemente motivata con la tutela del paesaggio e il cambio d'uso del suolo. Tale resistenza, se risulta più comprensibile con riguardo ad un tradizionale impianto fotovoltaico che per sua natura non consente l'utilizzo del terreno agricolo per altri scopi diversi dalla produzione energetica, si presta ad essere messa in discussione, come nel caso qui analizzato, nel momento in cui l'innovazione tecnologica permette di utilizzare un modello di produzione energetica che ricorra ad un uso ibrido delle superfici agricole. A questo punto, e dato il quadro generale di riferimento, sarebbe auspicabile un intervento normativo *ad hoc* che disciplini tali nuove tecnologie tenendo conto del fatto che, essendo il paesaggio italiano estremamente diversificato, andrebbero previsti soluzioni e misure altrettanto differenti a seconda del territorio interessato.

L'interpretazione espressa dalla Seconda Sezione del T.A.R. Lecce nelle diverse sentenze citate delle quali la n. 1750/22 rappresenta cronologicamente l'ultimo atto appare, in tale contesto, estremamente rilevante poiché il Giudice di prime cure fornirebbe indicazioni fondamentali per delineare le differenze tra fotovoltaico *tout court* ed agrivoltaico, ponendo l'enfasi sulle grandi potenzialità che quest'ultimo sarebbe in grado di offrire e cercando di colmare, per quanto possibile, quel vuoto legislativo ancora oggi esistente. Tuttavia, i repentini cambi di passo a cui si è assistito impongono l'uso del condizionale, almeno in attesa di una organica modifica legislativa sia a livello centrale che regionale. L'auspicio è che l'orientamento interno della giurisprudenza del T.A.R., volto a riconoscere un uso «ibrido» del bene terra possa associarsi e non porsi in contrasto al concetto di multifunzionalità collegato al suolo quando il terreno viene considerato, segnatamente, in virtù della sua destinazione agricola.

I tempi sono ancora prematuri e i numeri ancora troppo contenuti per comprendere se i sistemi agrifotovoltaici saranno effettivamente idonei a coniugare le esigenze di fabbisogno energetico con quello alimentare. Il tema di fondo che rimane, tuttavia, ancora non affrontato è se l'utilizzo delle superfici agricole sia l'unica alternativa valida per garantire un approvvigionamento di energia solare. In Olanda, in Belgio e in Svizzera, ad esempio, si è provveduto ad installare i pannelli fotovoltaici ai bordi delle autostrade sfruttando spazi spesso inutilizzati senza intaccare le superfici agricole. Tali esempi potrebbero costituire un'ulteriore e valida alternativa da perseguire. Non resta che attendere che l'evoluzione tecnologica e, di conseguenza, quella legislativa facciano il loro corso.

¹⁸ Di questa opinione: L. PAOLONI, *Consumo e risparmio di suolo: uno sguardo al presente ed uno al futuro*, in questa Riv., 2014, 1024 e ss.

¹⁹ Sul tema L. COSTATO, *Utilizzo irrazionale del suolo e insicurezza alimentare*, in Riv. dir. alim., 2022, 2, 1 e ss.