

Il *favor legis et iudicis* alla realizzazione di impianti agrofotovoltaici

T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 17 giugno 2023, n. 900 - Pennetti, pres.; Levato, est. - Ef Agri s.r.l. (avv.ti Suck, Sticchi Damiani) c. Regione Calabria (avv. Coscarella) ed a.

Ambiente - Provvedimento autorizzatorio unico regionale relativo ad un progetto agro-fotovoltaico - Area ad alta naturalità non coltivata - Presenza di numerose specie di avifauna selvatica.

È inapplicabile l'art. 15, comma 4, lett. a) del Quadro territoriale regionale paesaggistico in caso di realizzazione di innovativi impianti agrofotovoltaici non realizzati a terra, ma innalzati dal suolo di circa 3 metri mediante appositi moduli infissi al suolo, così da ridurre al minimo il consumo del terreno agricolo sottostante. È inoltre realizzabile un impianto come quello suddetto in prossimità di una ZSC e di una ZPS qualora queste non presentino il requisito dell'«alta naturalità», costituita dalla totale assenza di antropizzazione.

Il testo della sentenza è pubblicato in www.osservatorioagromafie.it

1. - Gli impianti agrofotovoltaici: brevi cenni. Il costante avanzare di nuove tecnologie sul mercato continua ad alimentare lo sviluppo progressivo di inedite soluzioni progettuali in grado di massimizzare sempre più la produzione di energia da fonte fotovoltaica, riducendo, al contempo, gli impatti negativi che solitamente si riverberano sulle diverse componenti ambientali di cui è fatto il territorio. Tant'è che, diversamente dal passato, molti degli impianti fotovoltaici collocati oggi in area agricola si connotano per l'adozione di accorgimenti tecnici del tutto innovativi¹.

L'idea di fondo cui si ispirano siffatte nuove configurazioni è quella per cui gli impianti fotovoltaici, oltre che apportare benefici in termini di riduzione delle emissioni di CO₂, possano costituire una concreta leva di sviluppo del territorio, contribuendo al mantenimento, ed in alcuni casi al miglioramento, delle pratiche agricole sostenibili ed alla conservazione degli ecosistemi. Un simile risultato viene sovente raggiunto per mezzo di un riparto razionalizzato delle superfici a disposizione, ottenuto grazie alla ponderazione di tre principali componenti: fotovoltaico, agricoltura ed ecosistema².

Inoltre, le soluzioni adottate si rivelano utili a contribuire alla tutela dello stato conservativo delle specie caratterizzanti la fauna locale³.

2. - L'inapplicabilità al caso di specie dell'art. 15, comma 4, lettera a) del Quadro territoriale regionale paesaggistico. Il primo *caput controversum* della pronuncia in commento riguarda l'applicabilità alla fattispecie del realizzando innovativo impianto agrofotovoltaico «Fattoria Solare La Petrosa», di potenza complessiva pari a 14,4 MW, nel territorio del Comune di Castrovillari (CS), dell'art. 15, comma 4, lett. a) del Quadro territoriale regionale paesaggistico (c.d. Q.T.P.R.), a mente del quale «gli impianti realizzati a terra in terreni a destinazione agricola non possono occupare oltre un decimo dell'area impiegata per le coltivazioni»: prima ragione per cui veniva negato il provvedimento autorizzatorio PAUR all'impresa richiedente.

Osserva però il Collegio, che la menzionata disposizione non può trovare applicazione al caso di specie, poiché il realizzando impianto non giacerà «a terra», ma, con tecnica di realizzazione del tutto innovativa⁴, sarà sopraelevato dal terreno, mediante inseguitori mono-assiali, di circa tre metri, così da ridurre al minimo il consumo di terreno agricolo e da consentire la continuazione delle attività di coltivazione⁵.

¹ E. GIARMANÀ, *L'impatto delle fonti rinnovabili in agricoltura: eco-agro-fotovoltaico e consumo di suolo*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, 3, 4.

² E. GIARMANÀ, *op. cit.*, 4.

³ Cfr. H. MONTAG - G. PARKER - T. CLARKSON, *The Effects of Solar Farms on Local Biodiversity; A Comparative Study*, Clarkson and Woods and Wychwood Biodiversity, 2016.

⁴ Cfr. par. n. 1.

⁵ Si vedano, per tutte, T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 20 giugno 2022, n. 1109, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>; T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II 11 febbraio 2022, n. 248, *ivi*.

3. - *L'irrelevanza della realizzazione dell'impianto in prossimità di ZSC e ZPS.* Il secondo profilo ostativo al rilascio del PAUR è costituito dalle incidenze negative che il realizzando impianto avrebbe sulle prossime Zona speciale di conservazione «La Petrosa» e Zona a protezione speciale «Pollino e Orsomarso». Il Collegio, all'esito di apposita verifica, ritiene che l'area in esame non presenti i connotati dell'«alta naturalità» – costituita dalla totale assenza di interventi umani – poiché direttamente contigua ad elementi di antropizzazione ed essa stessa antropizzata.

Inoltre, a parere dello scrivente, avendo la verifica escluso che la realizzanda opera possa arrecare modifiche significative all'ambiente circostante, eventuali cambiamenti degenerativi all'interno dell'area possono essere dimostrati soltanto autorizzando l'opera, avviandola e monitorandone lo sviluppo, e dunque ovviando in caso agli stessi *post operam*, in base al principio di prevenzione⁶.

Occorre altresì precisare che, sulla base delle linee guida nazionali del 2019 – attuative della direttiva Habitat 92/43/CEE – il diniego della realizzazione di un progetto deve costituire, al contrario di quanto accaduto nel caso di specie, una *extrema ratio*, con rigorosa indicazione delle ragioni circa la prospettazione di effetti pregiudizievoli per l'ambiente.

Infine, è utile evidenziare come la legge n. 34/2022, nel modificare l'art. 6, comma 9 *bis*, d.lgs. n. 28/2011, esclude dalle procedure ambientali gli impianti agrofotovoltaici di potenza fino a 20 MW – come nel caso di specie – che non siano localizzati in aree non idonee ai sensi del d.m. 10 settembre 2010 e a condizione che siano collocati entro 3 km da aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale⁷.

4. – *Considerazioni critiche.* Specie dalle ultime due considerazioni svolte nel paragrafo precedente, si evince il *favor legislatoris* per la realizzazione degli impianti agrofotovoltaici i quali, come meglio specificato al paragrafo 1, mirano a coniugare la realizzazione di impianti ad energia rinnovabile con il mantenimento ed anzi il miglioramento dell'ambiente e delle coltivazioni circostanti: si auspica dunque una sensibilizzazione in tal senso anche delle Pubbliche Amministrazioni autorizzatrici, che non rinuncino a simili occasioni di sviluppo sostenibile dei propri territori, come successo nel caso di specie, a causa di carenze, insufficienze e contraddittorietà istruttorie dei relativi progetti, rinunciando o quantomeno rallentando progetti di reale slancio economico-ambientale delle Comunità amministrative.

Entra qui in gioco, in altre parole, il nodoso e complesso tema del rapporto tra la tutela dell'ambiente e l'innovazione. Infatti, l'esperienza pratica, come nell'emblematico caso di specie, sembra dimostrare che, in riferimento alle innovazioni tecnologiche, la maggior parte dei procedimenti amministrativi appaiono largamente inadeguati a sostenere processi di sviluppo innovativi.

Bisogna *in primis* considerare il parziale fallimento degli strumenti di partecipazione procedimentale, operati molto incisivamente laddove gli interessi in gioco intersechino quello ambientale: purtroppo, nella maggior parte dei casi, la partecipazione procedimentale è intesa come un mero onere da assolvere; di conseguenza, il pubblico interessato utilizza i passaggi procedimentali come strumenti preordinati all'opposizione in sede contenziosa, dove molto minori sono gli spazi per una composizione concertata del conflitto, senza contare le lacune di ordine sistematico di non poca rilevanza ancora esistenti in materia di partecipazione ai processi deliberativi⁸.

In secundis, è complicato capire come semplificare quei procedimenti che involgono l'interesse ambientale: è pur vero che essi, in genere, rifuggono quei meccanismi di semplificazione che obliterino una ponderazione espressa da parte dell'amministrazione o consentano valutazioni addirittura *per silentium* da parte

⁶ Su questo principio, vedasi A. CROSETTI - R. FERRARA - F. FRACCHIA - N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma, 2018, 33-34.

⁷ T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II 4 novembre 2022, n. 1750, in *Riv. giur. edil.*, 2022, 6, I, 1529.

⁸ In proposito, si v. E. FREDIANI, *Dibattito pubblico, inchiesta pubblica e valutazioni ambientali: una relazione problematica*, in *Dir. amm.*, 2020, 2, 339 ss.

delle autorità competenti. Giova ricordare che il provvedimento ampliativo in materia ambientale si configura come provvedimento conformativo, ossia che detta al privato le condizioni e/o le prescrizioni cui deve ottemperare nella realizzazione del progetto per poter esercitare la propria attività⁹: siffatte condizioni e/o prescrizioni costituiscono il reale terreno di confronto tra proponente ed amministrazione concedente, sicché una semplificazione di tale dinamica finirebbe col comportare, in concreto, un sensibile aumento dei provvedimenti di diniego delle autorizzazioni, a scapito degli stessi soggetti proponenti¹⁰. Eppure – sembra un controsenso – la funzione d’incentivazione che il soggetto pubblico può esercitare nei confronti delle iniziative innovative passa necessariamente anche per la via della semplificazione procedimentale. Sembrerebbe un problema inestricabile. Probabilmente il legislatore dovrebbe apportare normative di semplificazione che facciano acquisire valore, ma soprattutto efficacia alle fasi di quei procedimenti i cui progetti comportano innovazioni tecnologico-ambientali. In definitiva, semplificare non vuol dire recidere o tagliare.

5. - Conclusioni. Ad oggi, purtroppo, l’amministrazione ambientale, statale e regionale, comprese le agenzie tecniche, è un’amministrazione debole, non adeguata a guidare, e neanche ad eseguire o controllare, i passaggi necessari per giungere ad un’interpretazione nuova dell’ambiente per lo sviluppo mediante l’innovazione. Si vede dunque necessario un cambiamento nella pubblica amministrazione per gestire fenomeni nuovi. È necessaria dunque un’amministrazione più forte, preparata e consapevole. Inoltre, se anche i soggetti pubblici, e non soltanto gli imprenditori privati, divenissero interpreti della spinta innovativa, potrebbero fungere da quel «motore immobile» propulsore del cambiamento. Sebbene innovazione e ambiente siano ormai concetti destinati ad una proficua interrelazione, la regola giuridica detiene ancora un ruolo decisivo per consentire che ciò accada¹¹.

di Pierluigi Mascaro

⁹ E. FREDIANI, *La clausola condizionale nei provvedimenti ambientali*, Bologna, 2019.

¹⁰ A. FARÌ, *Ambiente e innovazione. Una prospettiva giuridica*, in *Dir. amb.*, 2020, 3, 115.

¹¹ A. FARÌ, *op. cit.*, 119.