

L'impianto fotovoltaico in area agricola: limiti urbanistici e funzionalità

1. *Il fatto.* La vicenda in esame origina dalla richiesta, presentata al Comune di Campagnano di Roma, di realizzazione di un impianto fotovoltaico da 19,8 Kwp, recintato da muretto e sovrastante palificazione per un'altezza complessiva di 2,30 metri su terreno sito in zona agricola, per la coltivazione del proprio fondo ed anche a servizio dell'abitazione esistente.

L'istanza edificatoria ha, però, incontrato il diniego comunale che ha posto in esponente i seguenti motivi ostativi: a) l'impianto fotovoltaico risultava a servizio di un immobile non legittimato da titoli abilitativi con conseguente e definitiva compromissione della vocazione agricola del fondo; b) insussistenza del requisito dell'unità aziendale minima in quanto parte del terreno era stata concessa in comodato, ex art. 52, comma 3, l.r. 22 dicembre 1999, n. 38 ⁽¹⁾; c) assenza della necessità dell'intervento alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola.

L'articolato provvedimento di rigetto ha costituito oggetto di ricorso dinanzi al T.A.R. del Lazio. Il giudice di prime cure, con sentenza 540/2014 ⁽²⁾, ha accolto ogni doglianza sgretolando l'impianto oppositivo del Comune resistente. Segnatamente, il Tribunale ha rilevato che i profili relativi all'abusività del manufatto edilizio sull'area di sedime venissero ad essere del tutto irrilevanti poiché, nelle more del giudizio di primo grado, la medesima autorità ha accolto i ricorsi avverso i dinieghi di sanatoria; l'uso in comodato della parte di terreno non in proprietà della ricorrente valesse a raggiungere il lotto minimo necessario secondo quanto dispone l'art. 52, comma 3, l.r. n. 38/1999 ⁽³⁾; la strumentalità dell'impianto all'esercizio dell'attività agricola fosse comprovata dalla sua destinazione all'erogazione di energia per l'irrigazione dei campi.

La disamina che segue si propone di leggere i punti oggetto del gravame valutando le conseguenze cui conduce il pronunciamento del Consiglio di Stato. In particolare, il T.A.R. aveva accolto una visione dell'impresa agricola – ben nota anche in dottrina ⁽⁴⁾ – che ne ampliava l'ambito oggettivo fino a ricomprendervi la produzione di energia pur non finalizzata alla conduzione dell'attività agricola in senso proprio. Il giudice d'appello, invece, ha rilevato il rischio che sarebbe seguito da una generalizzazione di tale visione, provvedendo, con la pronuncia che qui si commenta, ad arginarlo. I principi espressi dal giudice di prime cure, infatti, avrebbero potuto risolversi in una inammissibile deresponsabilizzazione del processo di liberalizzazione del mercato energetico e delle politiche europee e nazionali di favore verso le energie rinnovabili.

2. *L'edificazione servente: le energie rinnovabili e la compatibilità urbanistica.* Il Consiglio di Stato ha provvedutamente ricomposto la ricostruzione resa dal giudice di primo grado volta ad affrancare la realizzazione di impianti per la produzione di energia rinnovabile dalle normative tecnico-urbanistiche vigenti. Tra le righe della pronuncia del T.A.R. può agevolmente leggersi che

¹ (") Legge regionale intitolata *Norme sul governo del territorio*.

² (") T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II bis 15 gennaio 2014, n. 540, in www.giustizia-amministrativa.it

³ () Art. 52, comma 3 «Le previsioni del P.U.C.G. o le sue varianti, relativamente alle zone di cui al comma 1, devono indicare, per ciascuna zona e con riferimento alle colture praticate od ordinariamente praticabili, l'unità aziendale ottimale da determinarsi in base alla piena occupazione ed al reddito comparabile, determinato ai sensi della normativa vigente, di almeno una unità lavorativa-uomo e l'unità aziendale minima per l'esercizio in forma economicamente conveniente dell'attività agricola, da determinarsi in base all'occupazione non inferiore alla metà del tempo di lavoro ed alla metà del reddito comparabile di un'unità lavorativa-uomo».

⁴ () In questo senso v. L. PAOLONI, *L'attività agricola di produzione energetica*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, II, Torino, 2011, 239 ss.; G. STRAMBI, *L'impresa agroenergetica*, in M. ALABRESE - E. CRISTIANI - G. STRAMBI (a cura di), *L'impresa agroenergetica. Il quadro istituzionale, gli strumenti, gli incentivi*, Torino, 2013, 9 ss.; M. GIUFFRIDA, *La produzione di energia da fonti rinnovabili nel quadro della PAC dopo il Trattato di Lisbona*, in L. COSTATO et alii (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e dell'ambiente*, Napoli, 2011, 151 ss. V. anche, C. CALIA, *Energie rinnovabili ed edilizia sostenibile*, in *Imm. & propr.*, 2011, 761 ss.; EAD., *Contratto di locazione di terreni e realizzazione di impianti fotovoltaici*, *ivi*, 2010, 32-33; A. MASSONE, *La difficile convivenza tra governo del territorio, tutela dell'ambiente e produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Foro amm. T.A.R.*, 2009, 654 ss. Si rinvia, inoltre, a C. VIVANI, *Ambiente ed energia*, in R. FERRARA - M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, 2014, spec. p. 514 ss.

«il d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, all'art. 12, comma 7, stabilisce che gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, mentre l'intervenuta liberalizzazione del settore elettrico e il rispetto degli impegni internazionali ed europei sul contenimento delle emissioni ad effetto serra non consentono indebita limitazione della possibilità di realizzare impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, rendendo non favorevolmente apprezzabile la parte motivazionale del diniego impugnato riferita alla pretesa violazione di "norme per l'edificazione"».

L'assunto viene eroso nella sostanza (e nei presupposti) dalla sentenza in rassegna. I giudici di Palazzo Spada hanno dapprima rilevato che l'opera edificanda non consistesse esclusivamente nell'impianto fotovoltaico bensì in un autentico manufatto recintato da muretto in calcestruzzo e da relativa palificazione e, in prosieguo, accertato che la nuova edificazione ai sensi dell'art. 55, comma 1, l.r. n. 38/1999 fosse consentita soltanto se necessaria alla conduzione del fondo e all'esercizio delle attività agricole e di quelle ad esse connesse. A tale convincimento il Collegio è pervenuto: *i)* scansionando le fasi istruttorie che hanno condotto al diniego comunale – surrettiziamente, l'istante nella relazione tecnica allegata alla richiesta del permesso di costruire rimarcava la necessità della installazione dell'impianto alla coltivazione del fondo –; *ii)* valutando la consistenza fisica dell'opera.

Procedendo con ordine, la lettura dell'art. 55, comma 1, l.r. n. 38/1999 ⁽⁵⁾ non pone grandi difficoltà interpretative, poiché legittima ogni nuova edificazione in zona agricola solo ove sussista un vincolo di necessità alla conduzione del fondo e di strumentalità all'esercizio di attività agricole connesse. Orbene, questa disposizione non pare in alcun modo contrastare le successive e, gerarchicamente superiori, norme di favore verso l'installazione degli impianti di energie rinnovabili come, ad esempio, risulta dalla formulazione dell'art. 12, comma 7, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, in cui si asserisce che cennati impianti possano essere ubicati nelle zone agricole, definite tali dai piani urbanistici vigenti.

A partire da tale decretazione, sino al d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 ⁽⁶⁾, il legislatore nazionale nel recepire la direttiva 2001/77/CE ⁽⁷⁾, relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti

⁵ () Art. 55 (Criteri per l'edificazione in zona agricola) «1. Fermo restando l'obbligo di procedere prioritariamente al recupero delle strutture esistenti, le nuove costruzioni rurali necessarie alla conduzione del fondo ed all'esercizio delle attività agricole e di quelle ad esse connesse sono consentite secondo quanto previsto nel presente articolo. 2. La concessione per la costruzione delle strutture abitative nelle zone agricole è rilasciata esclusivamente all'imprenditore agricolo, responsabile dell'impresa agraria, a condizione che: *a)* le strutture siano in funzione delle esigenze abitative dell'imprenditore agricolo per la conduzione del fondo, singolo o associato, e degli addetti all'azienda, coadiuvanti o dipendenti della stessa; *b)* le strutture costituiscano, o vengano a costituire, un aggregato abitativo non necessariamente ubicato in prossimità del centro aziendale quando esistano motivi igienici e sanitari e siano gravati da vincolo di destinazione d'uso dei fabbricati, trascritto nei registri immobiliari fino a variazione dello strumento urbanistico; *c)* l'azienda mantenga in produzione superfici fondiari che assicurino almeno la dimensione dell'unità aziendale minima di cui all'art. 52, comma 3. 3. Le strutture a scopo residenziale, salvo quanto diversamente e più restrittivamente indicato dai piani urbanistici comunali, dai piani territoriali o dalla pianificazione di settore, non possono, comunque, superare il rapporto di 0,025 metri cubi per metri quadri. Il lotto minimo è rappresentato dall'unità aziendale minima di cui all'articolo 52, comma 3, e può essere derogato soltanto quando ci siano più fondi asserviti che consentano, nel complesso, di raggiungere la dimensione fisica ed economica corrispondente alla unità aziendale minima».

⁶ () Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE.

⁷ () Nella vasta letteratura giuridica che ha seguito l'evoluzione normativa e culturale delle fonti energetiche rinnovabili, v. B. POZZO (a cura di), *Le politiche energetiche comunitarie. Un'analisi degli incentivi allo sviluppo delle fonti rinnovabili*, Milano, 2009; M. RAGAZZO, *Le politiche sull'energia e le fonti rinnovabili*, Torino, 2011; F. DE LEONARDIS, *Il ruolo delle energie rinnovabili nella programmazione energetica nazionale*, in G. NAPOLITANO - A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia 2013. Regole e mercato delle energie rinnovabili*, Bologna, 2013, 131 ss.; ancora, M. COCCONI, *Programmazione e regolazione dell'energia elettrica da fonte rinnovabile*, in *Dir. econ.*, 2014, 131 ss.; G.F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, 2013; S. QUADRI, *L'evoluzione della politica energetica comunitaria con particolare riferimento al settore dell'energia rinnovabile*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, 839 ss. In termini generali sulla politica energetica europea v. F. DONATI, *La Roadmap 2050 e la governance europea dell'energia*, in *Riv. reg. merc.*, 1, 2014, 67 ss.; ancora, E. ORLANDO, *Il sistema giuridico italiano in materia di energie rinnovabili*, in F. CORTESE - F. GUELLA - G. POSTAL (a cura di), *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*.

energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, ha certificato l'importanza strategica degli impianti alimentati da energia rinnovabile ma al contempo non ha derubricato la programmazione urbanistica territoriale *ad instar* di un vano ed inane orpello retorico⁽⁸⁾.

Il giudice amministrativo, in sintonia con orientamenti di altri organi giudicanti nazionali, ha ribadito che in area agricola è possibile realizzare interventi edilizi purché ancillari e connessi all'attività agricola già sussistente⁽⁹⁾. Il predicato raccordo tra l'art. 55, comma 1, l.r. n. 38/1999 e l'art. 12, comma 7, d.lgs. n. 387/2003 conduce a sostenere che la seconda norma – come precisato in giurisprudenza – sia stata introdotta per consentire in via eccezionale, dietro l'impulso della normativa europea in materia, la costruzione in aree agricole di impianti che per loro natura sarebbero incompatibili con le aree in questione, stanti gli ontologici limiti quantitativi alla trasformazione edilizia di dette aree⁽¹⁰⁾. In ossequio a questa impostazione, bene ha fatto il giudice amministrativo a ribaltare il giudizio di primo grado. D'altronde, dagli atti presupposti, è parso mancare del tutto il richiamo all'attività agricola esistente cui collegare la realizzazione dell'impianto fotovoltaico. Un difetto accertato sia in termini causali che sostanziali.

Circa il primo versante, è stato arguito che l'area interessata dall'intervento edilizio non presentasse manufatti agricoli, anzi, su di essa risultasse realizzato un fabbricato rurale oggetto di opere abusive per le quali sono state presentate e respinte quattro differenti istanze di condono che, *facta concludentia*, hanno pregiudicato la vocazione agricola del terreno imprimendo una inequivoca connotazione residenziale.

Sotto il secondo profilo, il ragionamento del Consiglio di Stato ha seguito una duplice traiettoria:

a) da un lato, ha rilevato che il manufatto erigendo, stante la sua composizione strutturale, si qualificava come nuova edificazione⁽¹¹⁾ e, pertanto, l'ammissibilità fosse assoggettata alle

Sistemi giuridici comparati, dal livello sovrastatale al locale, Padova, 2013, 201 ss. Per una puntuale problematizzazione della materia in chiave comparata si rimanda al recente volume di E.A. CARNEVALE *et alii* (a cura di), *Verso una politica energetica integrata. Le energie rinnovabili nel prisma della comparazione*, Napoli, 2014. Sui meccanismi di promozione delle fonti rinnovabili e sul ruolo dei soggetti coinvolti, v. L. DI GIACOMO, *Le procedure di autorizzazione alla realizzazione di impianti di energia rinnovabile al vaglio del giudice amministrativo*, *ivi*, cit. 409 ss. a pp. 424-430; si rinvia, inoltre, ai contributi di W. TROISE MANGONI, *I profili autorizzatori relativi alla costruzione e all'esercizio di impianti alimentati da fonte eolica* e P. BRAMBILLA, *Semplificazioni procedurali e protezione dell'ambiente nella localizzazione degli impianti a fonti rinnovabili*, in M. DE FOCATIIS - A. MAESTRONI (a cura di), *Libertà di impresa e regolazione del nuovo diritto dell'energia*, Milano, 2011, rispettivamente 155 ss. e 169 ss.; A. FARÌ, *Il procedimento di autorizzazione per gli impianti da fonti energetiche rinnovabili. Complessità e spunti di riflessione*, in A. MACCHIATI - G. ROSSI (a cura di), *La sfida dell'energia pulita. Ambiente, clima e energie rinnovabili: problemi economici e giuridici*, Bologna, 2009, 257 ss.

⁸ () In termini generali v. G. GUZZO - G. PALLIGIANO, *L'attività edilizia. Titoli, procedure, sanzioni e tutela*, Milano, 2011, spec. 400 ss.

⁹ () Il riferimento è a Cass., Sez. III Pen. 9 marzo 2012, n. 9363, I.L., in *Riv. giur. edil.*, 2012, 490; Corte d'app. Cagliari, Sez. II 18 giugno 2014, in www.lexambiente.it.

¹⁰ () Cons. Stato, Sez. V 26 settembre 2013, n. 4755, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2014, 556 ss., con nota di M. LAMANTEA, *Legittimazione processuale e vicinitas*, ove è stato statuito che «(...) ai sensi dell'art. 12, comma 7, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, e nel rispetto della normativa dettata in materia dall'Unione europea con la dir. 2001/77/CE, gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili possono essere realizzati anche nelle zone classificate agricole dai vigenti piani regolatori urbanistici».

¹¹ () Si rinvia a Cons. Stato, Sez. V 9 aprile 2013, n. 1922, in *Foro amm. C.D.S.*, 2013, 937, ove si legge che «Il permesso di costruire non è necessario per modeste recinzioni di fondi rustici senza opere murarie, e cioè per la mera recinzione con rete metallica sorretta da paletti di ferro o di legno senza muretto di sostegno, in quanto entro tali limiti la recinzione rientra solo tra le manifestazioni del diritto di proprietà, che comprende lo *ius excludendi alios*; occorre, invece, la concessione, quando la recinzione è costituita da un muretto di sostegno in calcestruzzo con sovrastante rete metallica (nella specie, la recinzione era stata effettuata con un manufatto con profilati di cemento, lungo trecentoquarantasei metri e con un'altezza di metri due e cinquanta)». In giurisprudenza può rimandarsi anche a T.A.R. Liguria, Sez. I 14 marzo 2015, n. 281, in www.giustizia-amministrativa.it; T.R.G.A. Bolzano 4 agosto 2014, n. 206, *ivi*; T.A.R. Toscana, Sez. III 14 maggio 2010, n. 1456, in *Riv. giur. edil.*, 2010, 1687 ss. In generale sul tema v. E. RUBINI, *Sulla natura mobile o immobile degli impianti fotovoltaici*, in G. NAPOLITANO - A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia 2013. Regole e mercato delle energie rinnovabili*, cit., 247 ss.; M.L. MATTIA, *Alcune questioni civilistiche connesse alla realizzazione di un impianto fotovoltaico: prime note*, Approvato dalla Commissione Studi Civilistici il 14 luglio 2011, Studio n. 221/2011/C, in www.notariato.it/sites/default/files/221-11-c.pdf, 5 ss. In argomento v. anche G. TUCCI, *Impianti fotovoltaici e*

normative urbanistico-edilizie vigenti nel comune di riferimento ⁽¹²⁾. Ciò ha condotto ad escludere ogni possibile configurazione quale opera squisitamente pertinenziale dell'impianto fotovoltaico, superando di tal fatta ogni incertezza giurisprudenziale sul punto, ed inserendosi in linea con una precedente pronuncia del giudice amministrativo di primo grado dove si è potuto leggere che «(...) va esclusa la natura di pertinenza di un impianto fotovoltaico, trattandosi di "innovazione" che non si pone certo in rapporto di pertinenzialità con l'esistente, ma che deve essere valutata come nuova ed autonoma edificazione, in virtù delle proprie caratteristiche intrinseche di trasformazione del territorio» ⁽¹³⁾.

Il pacifico riconoscimento della natura di bene immobile dell'impianto fotovoltaico in questione, porta a riflettere, quindi, sul rapporto che si embrica tra promozione di fonti energetiche rinnovabili e rispetto di vincoli urbanistici a presidio di un bilanciato e sostenibile governo del territorio. La legge regionale laziale, pur non confliggendo con l'univoco ordito comunitario foriero dello sviluppo delle energie alternative, mira a declinare un insieme di prescrizioni che pongono l'attenzione sull'assetto ambientale circostante. L'edificazione funzionale in area agricola zonizza e seziona un'area che possiede tipicità e caratteristiche che non debbono essere sacrificate sull'altare di un acritico sviluppo delle attività d'impresa, quantunque biosostenibili ⁽¹⁴⁾. Ciò è dato evincersi da quanto divisato dall'art. 51 della l.r. n. 38/1999, rubricato «Finalità».

Più esattamente, la normativa regionale, nel delineare gli indirizzi per la redazione degli strumenti urbanistici, menziona la necessità di favorire una piena e razionale utilizzazione delle risorse naturali e del patrimonio insediativo ed infrastrutturale esistente; la salvaguardia della destinazione agricola e forestale del suolo; la promozione degli addetti in agricoltura; il rilancio e l'efficienza delle unità produttive; il recupero del patrimonio edilizio rurale esistente in funzione delle attività

garanzie sui beni dell'azienda, in *Riv. dir. priv.*, 2010, 25 ss. a p. 26. Si confrontino anche gli indici rivenienti dall'Agenzia delle Entrate che, nella circolare 23 giugno 2010 n. 38/E, ha specificato «(...) si è in presenza di beni immobili quando non è possibile separare il bene mobile dall'immobile (terreno o fabbricato) senza alterare la funzionalità dello stesso o quando per riutilizzare il bene in un altro contesto con le medesime finalità debbono essere effettuati antieconomici interventi di adattamento».

¹² () Sulla necessità di raccordo tra normativa in tema di impianti fotovoltaici e regolamentazione edilizia cfr. G. LIOTTI, *La qualificazione degli impianti fotovoltaici: profili catastali, urbanistici e soluzioni operative*, in *Not.*, 2014, 248 ss. a pp. 257-259; F. ANGELINI, *Impianti fotovoltaici: la necessaria coesistenza tra disciplina autorizzatoria e normativa edilizia*, in *Giust. amm.*, 2009, 176; P. URBANI, *La disciplina urbanistica delle aree agricole*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, II, cit., 597 ss. a pp. 601-602 per il quale «(...) le leggi regionali settoriali individuano nell'interesse agricolo una specificità urbanistica - in questo senso l'urbanistica interviene a difesa dell'agricoltura - prevedendosi l'ammissione degli interventi edilizi solo in quanto funzionalizzati all'attività agricola (...)»; interessanti spunti si arguiscono in I. CANFORA, *Agricoltura, tutela del paesaggio e sviluppo delle energie alternative*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 304 ss.

¹³ () G. LIOTTI, *La qualificazione degli impianti fotovoltaici: profili catastali, urbanistici e soluzioni operative*, cit., 2014, 248 ss. a p. 253 per la quale è «possibile attribuire natura immobiliare alla struttura di sostegno, ben potendo quest'ultima rientrare nella "altre costruzioni" incorporate al suolo anche a scopo transitorio». Sia consentito rimandare ai riferimenti pretori menzionati dalla medesima A.; G. BELLI, *A proposito degli impianti fotovoltaici: tra indici di immobilità, collegamento funzionale al suolo e disponibilità delle aree di destinazione*, in *Stud. jur.*, 2013, 152 ss. a p. 157; T.A.R. Toscana, Sez. II 23 aprile 2012, n. 981, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Piemonte, Sez. I 18 aprile 2012, n. 449, *ivi*. V. anche per un più ampio raffronto riguardo la precarietà della costruzione e l'asservimento della medesima all'attività d'impresa T.A.R. Lazio - Latina, Sez. I 7 giugno 2013, n. 523, in www.giustizia-amministrativa.it e T.A.R. Veneto, Sez. II 18 gennaio 2013, n. 34, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2013, 492 ss., con nota di A.M. BASSO, *Realizzazione di impianto fotovoltaico tra destinazione agricola dei terreni e vincoli diretti ed indiretti: i vincoli monumentali a tutela dei beni culturali ed ambientali e l'autorizzazione regionale per il diritto di proprietà e la libertà d'iniziativa economica privata*; Cons. Stato, Sez. VI 9 gennaio 2013, n. 53, *ivi*, 2013, 481 ss., con nota di M. PINNA, *Il Consiglio di Stato consente l'installazione di un impianto fotovoltaico in prossimità di un antico tratturo*. Per una più ampia riflessione sul tema degli impianti fotovoltaici in zona agricola come spigolatura della multifunzionalità dell'impresa agricola v. A. PAVESI, *Impianti fotovoltaici in area agricola: illegittima una preclusione generalizzata sull'intero territorio*, *ivi*, 2012, 286 ss.; G. STRAMBI, *La produzione di energia da fonti rinnovabili: una nuova frontiera dell'agricoltura multifunzionale*, in *Dir. pol. UE*, 2008, 46 ss.

¹⁴ (") V. T.A.R. Toscana, Sez. II 8 ottobre 2013, n. 1345, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2014, 108 ss. a p. 114, con nota di F.M. AGNOLI, *Impianti fotovoltaici in zona agricola e superficie agricola utile. Perdita di chance da ritardi burocratici*.

agricole e delle attività integrate e complementari a quella agricola. L'ancoraggio precipuo dell'autorizzazione di impianti di energia rinnovabile alla necessaria conduzione di questi al fondo rivela il mantenimento di un equilibrio tra la salvaguardia delle realtà agrarie ed effettiva necessità dell'impresa. Ciò posto, in applicazione del già menzionato art. 55, comma 1, l.r. n. 38/1999, è stata ravvisata l'inesistenza del rapporto di strumentalità dell'opera alla coltivazione del fondo;

b) dall'altro, ha accertato l'insufficienza della superficie agricola utile al rilascio del permesso di costruire in zona agricola. Infatti, ai sensi dell'art. 52, comma 3, l.r. n. 38/1999, il permesso edilizio è subordinato al rispetto del lotto minimo d'intervento, rappresentato dall'unità aziendale minima, la cui estensione, per le culture a uliveto e frutteto come rappresentate dalla ricorrente, è quantificata dalla deliberazione consiliare del 4 dicembre 2003, n. 55 in una superficie minima coltivabile di Ha 1.72, con estensione di tutte le aree non utilizzate ad uso diverso dalla coltivazione.

Il Consiglio di Stato ha riconosciuto legittimo il rigetto del Comune resistente fondato, per l'aspetto che qui interessa, sulla esiguità della superficie indicata dalla richiedente, pari a Ha 1.74,60, che risultava essere comprensiva di una parte di terreno concessa in comodato con espresso divieto al comodatario di servirsene ad uso diverso dall'installazione dell'impianto fotovoltaico. Tale precisa e stringente vincolatività, precisa il giudice amministrativo, ha impedito a monte il configurarsi di un nesso di strumentalità tra la nuova edificazione e la coltivazione agricola.

Il comodato, tipica fattispecie contrattuale reale ad effetti obbligatori, risulta essere un valido strumento negoziale atto a procurare la disponibilità delle aree su cui possono insistere gli impianti di produzione di energia rinnovabile¹⁵. L'area cui il comodato si riferisce deve, però, essere destinata nella sua interezza allo sviluppo dell'attività agricola che ivi insiste¹⁶, poiché, come correttamente rilevato nella pronuncia in esame una parcellizzazione unicamente funzionale all'installazione dell'impianto fotovoltaico altererebbe la piena destinazione agricola dell'area interessata e non consentirebbe, come nel caso di specie, il raggiungimento del lotto minimo necessario per la richiesta di realizzazione di impianti alimentati da energie rinnovabili.

3. *Conclusioni.* Il caso esaminato funge da specola per valutare gli impatti e le interrelazioni tra politiche di massimo sviluppo di energie alternative e istanze di governo del territorio. Il regime vincolistico laziale, nel tentativo di realizzare una programmazione pianificatoria che contemperasse esigenze di sviluppo con l'assetto territoriale, mira alla conservazione del paesaggio agrario¹⁷. Il rapporto tra disciplina urbanistica, quale tradizionalmente intesa nell'accezione di conformazione

¹⁵ () Le fattispecie atipiche di comodato, quale quello vincolato alla realizzazione di un impianto fotovoltaico, sono analizzate da A. GALASSO, *Il comodato*, Milano, 2004, 55 s.; G. BELLÌ, *A proposito degli impianti fotovoltaici: tra indici di immobilità, collegamento funzionale al suolo e disponibilità delle aree di destinazione*, cit., 158 ss. a p. 160 ove, criticamente, riconnette l'opportunità di ricorrere a suddetto modulo negoziale allorché l'interesse di una parte non risieda nell'acquisizione della disponibilità di aree destinate ad ospitare la costruzione di nuovi impianti, bensì nel semplice esercizio e godimento di sistemi fotovoltaici già esistenti sul suolo altrui; v., anche, M.L. MATTIA, *Alcune questioni civilistiche connesse alla realizzazione di un impianto fotovoltaico: prime note*, cit., ove a p. 25 può leggersi che non è, tuttavia, escluso che le parti, nell'esercizio della propria autonomia contrattuale e in relazione alla peculiare natura degli interessi dalle stesse perseguiti, possano far ricorso anche a strumenti contrattuali aventi natura ed effetti obbligatori al fine di ottenere la disponibilità delle aree e il consenso all'edificazione sulle stesse; v. anche A. BUSANI, *Ma ... la Tour Eiffel è un bene mobile? (Riflessioni sulla natura immobiliare dell'impianto fotovoltaico)*, in *Not.*, 2011, 305 ss.; E. RUBINI, *Sulla natura mobile o immobile degli impianti fotovoltaici*, cit., 257-259. Al contrario, G. LIOTTI, *La qualificazione degli impianti fotovoltaici: profili catastali, urbanistici e soluzioni operative*, cit., 260-264 non menziona il contratto di comodato come fattispecie operativamente «valida» per la disponibilità di aree destinate ad insediamenti di impianti fotovoltaici. In giurisprudenza v. Cons. Stato, Sez. V 2 luglio 2012, n. 3860, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2013, 198 ss. annotata da B. BARBATO, *Installazione di impianti di energia rinnovabile: autorizzazione unica, capacità d'uso del suolo e obbligo di disponibilità del suolo*.

¹⁶ () F. MASTROPAOLO, *I singoli contratti*, VII, *I contratti reali*, Torino, 1999, 716 ss.

¹⁷ () Sui presupposti, I. CANFORA, *Agricoltura, tutela del paesaggio e sviluppo delle energie alternative*, cit., 310 dove sottolinea che il banco di prova della pianificazione paesaggistica è dato dalla disciplina in materia di collocazione degli impianti di produzione di energie alternative sul territorio e sul paesaggio. V. anche, F. DE LEONARDIS, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio ed energia eolica*, in *Dir. amm.*, 2005, 889; G.F. CARTEI, *Cambiamento climatico ed energia da fonti rinnovabili: una disciplina in cerca di equilibrio*, in ID. (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, cit., 57 ss.

territoriale, e realizzazione di impianti produttivi di energie rinnovabili deve irrimediabilmente collocarsi in una cornice di leale cooperazione tra poteri pubblici, e di bilanciamento tra interessi antagonisti. Il corretto inserimento degli impianti di energia rinnovabile nel paesaggio dovrà governare il sistema di relazioni tra soggetti pubblici e privati, per non assistere all'abdicazione ingiusta di alcun interesse primariamente tutelato (¹⁸).

Mario Renna

¹⁸ (") Questo monito giunge dalla sentenza della Corte costituzionale 11 novembre 2011, n. 308, in *Riv. giur. amb.*, 2012, 569, annotata da A. MAESTRONI, *La questione della localizzazione di impianti di produzione di energie rinnovabili a valle delle linee guida ministeriali. Corte costituzionale e Corte di giustizia arbitri tra esigenze di tutela paesistica e di sviluppo economico.*