

Giudizio negativo di compatibilità ambientale relativamente al progetto volto alla realizzazione e all'esercizio, di un impianto agrivoltaico

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. II 4 novembre 2024, n. 1144 - Ciliberti, pres.; Testini, est. - (*Omissis*) s.r.l. (avv. Sticchi Damiani) c. Provincia di Brindisi (avv. Quarato) ed a.

Ambiente - Giudizio negativo di compatibilità ambientale relativamente al progetto volto alla realizzazione e all'esercizio, di un impianto agrivoltaico.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso originario e successivi motivi aggiunti, la ricorrente – che ha presentato istanza per la realizzazione ed esercizio di un impianto agrivoltaico di potenza di potenza nominale DC 5,32784 MW e in immissione AC 5,25 MW, localizzato in agro del Comune di Brindisi – ha impugnato gli atti in epigrafe, tra cui, in particolare (con i suddetti motivi aggiunti), il provvedimento dirigenziale n. 69 dell'11 agosto 2023, con il quale la Provincia di Brindisi ha comunicato che: *“non autorizza il rilascio del provvedimento autorizzativo unico regionale per la realizzazione e l'esercizio dell'impianto in questione”*.

A sostegno del ricorso e dei motivi aggiunti, la ricorrente ha articolato plurimi motivi di censura, deducendo la violazione della normativa di settore nonché il *deficit* istruttorio e motivazionale.

Ha chiesto pertanto l'annullamento degli atti impugnati, con vittoria delle spese di lite.

Costituitesi in giudizio, le Amministrazioni resistenti hanno chiesto il rigetto del gravame, invocandone la reiezione.

La causa viene ritenuta per la decisione alla pubblica udienza del 16 aprile 2024.

2. Il ricorso e i motivi aggiunti non sono suscettibili di favorevole apprezzamento.

Giova premettere che il diniego è il frutto di una conferenza di servizi conclusasi con l'assoluta prevalenza di pareri negativi.

Con un primo ordine di censure, la ricorrente lamenta che l'Amministrazione Provinciale procedente non avrebbe operato un idoneo bilanciamento tra gli interessi coinvolti, incorrendo in un *deficit* istruttorio e motivazionale.

Non vi è dubbio che l'area agricola individuata per la localizzazione dell'impianto per cui è causa sia idonea ai sensi dell'art. 20, comma 8, lett. c-quater, del d. lgs. n. 199 del 2021 e che, pertanto, *“l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante”* (art. 20, comma 1).

Il diniego di PAUR n. 69 dell'11 agosto 2023 contiene una motivazione pienamente adeguata in punto di prevalenza del bene *“paesaggio”*.

La Provincia, pur considerando i benefici ambientali derivanti dalla realizzazione dell'impianto F.E.R. in questione, li ha reputati - nella specie - recessivi rispetto ai (rilevanti) valori paesaggistici e urbanistico-territoriali dell'ampia area interessata dalla scelta localizzata prescelta dalla Società istante (oltre 11Ettari) e, dopo aver preso atto della prevalenza dei pareri non favorevoli provenienti dalle Amministrazioni coinvolte, richiamandoli espressamente e *per relationem*, ha anche rilevato quanto segue:

“...da una sommaria ricognizione effettuata dal Servizio Ambiente della Provincia è stato accertato che:

- il territorio della Provincia di Brindisi è interessato a far data dal 2019 da oltre n. 100 istanze volte alla realizzazione ed esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile su suolo agricolo mediante sistema fotovoltaico;

- la potenza totale relativa a dette istanze nel complesso è pari a oltre 1800 MW per un'estensione areale complessiva superiore a 2700 ha;

- allo stato attuale circa 1500 ha di suolo agricolo del territorio della Provincia di Brindisi risultano già interessati all'installazione di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile; - gli impianti già installati (in rosso) e quelli per i quali è stata presentata istanza di autorizzazione (blue) risultano maggiormente e significativamente addensati nel Comune di Brindisi e nei Comuni ad esso limitrofi come si evince dalla rappresentazione cartografica di seguito riportata;

- nel contesto di riferimento dell'impianto in questione risultano realizzati diversi impianti fotovoltaici (evidenziati in rosso nella figura che segue) oltre che sono state presentate diverse istanze volte al rilascio di nuove autorizzazioni alla realizzazione e all'esercizio (evidenziati in blu;

l'impianto del proponente è evidenziato in color magenta) ...

Considerato che gli impatti sull'ambiente derivanti dalla realizzazione dell'esercizio dell'impianto in questione, come desumibile dai pareri espressi dagli Enti interessati, sono i seguenti:

- la presenza di altri campi fotovoltaici nelle vicinanze rispetto a quello proposto, fa sì che il campo in questione

genererebbe ulteriore artificializzazione dei luoghi nelle loro componenti strutturali e percettive;

- con riferimento alle componenti antropiche e storico/culturali, e in particolare le componenti dei paesaggi rurali, il progetto compromette la conservazione dei paesaggi rurali storici e la trama agraria che nell'area di intervento, mediante alternanza di colture orticole, uliveto, frutteto, vigneto e seminativi, ha generato il mosaico agricolo tipico della campagna brindisina; le stesse direttive contenute nella Sezione C2 della Scheda d'Ambito della Campagna Brindisina prevedono che i soggetti pubblici e privati, nei piani e nei progetti che comportino opere di rilevante trasformazione territoriale, come quello in esame, adottino "misure per contrastare la proliferazione delle serre e di altri elementi di artificializzazione delle attività agricole intensive con particolare riferimento ... omississ.. alle opere di rilevante trasformazione territoriale, quali i fotovoltaici al suolo che occupano grandi superfici;

gli interventi progettati, riconducibili al sito del campo agrovoltico, alle cabine di trasformazione e smistamento e al tracciato del cavodotto interrato, comportino pregiudizio alla conservazione dei valori paesaggistici dei luoghi e contrastino con le previsioni della NTA del PPTR e con quanto previsto dalla Sezione C2 della Scheda d'Ambito della Campagna Brindisina, nei suoi Obiettivi di Qualità Paesaggistica e Territoriale e nella normativa d'uso in essa riportati;

- in riferimento alle componenti visivo percettive, il campo agrovoltico in progetto altera le componenti e le relazioni funzionali, storiche, visive, culturali, simboliche ed ecologiche che caratterizzano la struttura delle figure territoriali d'ambito interessate;

- il parco agro-voltico comporterebbe un'ulteriore sottrazione di suolo andando a modificare non solo gli attuali assetti colturali ma l'omogeneità di un paesaggio altrimenti occupato da vegetazione naturale o ad uso agricolo;

- il parco agro-voltico con le relative opere annesse andrebbe ad incidere sulla giacitura della maglia agricola tanto più in ragione del fatto che il progetto ricade in aree agricole destinate, anche solo potenzialmente, alle produzioni di qualità e che il territorio in cui è immerso il progetto in questione è interessato da produzioni agricole di particolare qualità e tipicità".

A ciò deve aggiungersi che secondo l'art. 14-ter, comma 7, della L. n. 241/1990, "l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14- quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza", sicché la Provincia di Brindisi non avrebbe potuto discostarsi dall'unanime parere negativo espresso dalle altre Amministrazioni intimato, le quali - provenendo da Enti titolari di interessi "sensibili" - devono ritenersi prevalenti, intesa la prevalenza in termini qualitativi, e non meramente quantitativi (cfr., in termini, T.A.R. Lecce, Sez. II, sentenza n. 704 dell'11 maggio 2021; *id.*, Sez. III, primo settembre 2022 n. 1376).

Né può sostenersi, come afferma il ricorrente, che l'art. 3, par. 1, del Regolamento UE/2022/2057 abbia imposto una prevalenza assoluta del bene "ambiente".

Non esiste, infatti, un diritto assoluto e incondizionato all'installazione di impianti volti alla produzione di energia, sia pure "pulita" (o verde: *green*), nel senso di energia prodotta direttamente dal Sole, (e ciò anche nell'ipotesi in cui si tratti di impianti "agrovoltici", con insistenza in aree "agricole"), e non mediante il procedimento (assolutamente impattante sul Pianeta, e nel medio/lungo periodo non più sostenibile) di estrazione del carbon-fossile.

Così come, in senso opposto, non esiste neppure un generalizzato divieto – del pari assoluto e incondizionato – all'installazione di impianti siffatti, men che meno in caso di insistenza, in situ, di altri impianti analoghi.

Per dirla con le parole dell'*Arbiter Constitutionis*: "Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca, e non è possibile individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri; ... la tutela deve essere sempre sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro, giacché se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe tiranno nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette" (Corte cost, n. 85/13). Va assolutamente negata, in definitiva, l'esistenza di "diritti tiranni" (in termini, TAR Lecce, Sez. II, 12 ottobre 2022, n. 1584).

Non vi è dunque alcuna aprioristica contrarietà alla realizzazione d'impianti F.E.R. né alcuna pretermissione del carattere agrovoltico del progetto.

Le Amministrazioni resistenti hanno tenuto conto della tipologia dei moduli in questione, considerandone l'altezza da terra e in base a questa valutando quale sia l'area effettivamente coltivabile, con conseguente infondatezza anche della dedotta violazione della normativa specifica in tema di agrovoltico.

Non coglie nel segno, pertanto, la censura con la quale parte ricorrente assume l'inconferenza della motivazione basata sull'eccessivo consumo di suolo agricolo e sulla sottrazione del suolo all'attività di coltivazione in ragione della circostanza che la nuova versione dell'impianto F.E.R. dovrebbe annoverarsi nel cosiddetto agrovoltico, sicché il terreno sarà coltivato anche in presenza dello stesso.

Osserva, in proposito il Collegio, che la circostanza che il P.N.I.E.C. e il P.N.R.R. abbiano riconosciuto all'agrovoltico un ruolo importante per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione, non esclude che ne sia valutata la sostenibilità ambientale e i pregiudizi all'agricoltura, dato che l'implementazione di "sistemi ibridi agricoltura-produzione di energia che non compromettano l'utilizzo dei terreni dedicati all'agricoltura, ma contribuiscano alla sostenibilità ambientale ed economica delle aziende coinvolte [...]", non può ragionevolmente comportare il

depauperamento e la distruzione di superfici agrarie fertili e votate a colture come quelle che l'Ente regionale ha ritenuto di qualità e identitarie.

Né può ritenersi che il diniego si fondi sul richiamo *“a normativa del PPTR inconferente alla fattispecie, illegittima e, comunque, non vincolante”*.

Il P.P.T.R. della Regione Puglia, infatti, è stato adottato in attuazione dell'art. 1 L.R. n. 20/2009, secondo cui *“Al fine di assicurare la tutela e la conservazione dei valori ambientali e l'identità sociale e culturale e lo sviluppo sostenibile del territorio regionale, la Regione, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, approva il Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), conformemente ai principi espressi nell'articolo 9 della Costituzione, nella Convenzione europea relativa al paesaggio, firmata a Firenze il 20 ottobre 2000, ratificata ai sensi della legge 9 gennaio 2006, n. 14, e nell'articolo 2 dello Statuto regionale”*.

È corretto, pertanto, il richiamo espresso dall'Amministrazione alla Sezione C2 della Scheda d'Ambito della Campagna Brindisina.

Nell'esprimere il proprio parere tecnico-discrezionale, infatti, la Regione ha tenuto presenti i relativi obiettivi, indirizzi e direttive, conformando agli stessi la propria attività valutativa.

Il parere negativo regionale impugnato risulta, pertanto, aver perfettamente valutato e preso in esame l'impatto paesaggistico dell'impianto (agri-voltaico) in questione, ritenendolo, con valutazioni discrezionali scese da profili di illogicità irrazionalità o errore manifesti, non coerente con le scelte paesaggistiche effettuate a monte dal legislatore regionale.

Rileva, inoltre, il Collegio che l'art. 65 del D.L. n. 17/2012 (convertito dalla L. 24 marzo 2012, come integrato dall'art. 31, comma 5, D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, 108, e, successivamente, così modificato dall'art. 11, comma 1, lett. a), D.L. 1 marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla L. 27 aprile 2022, n. 34) intitolato *“Impianti fotovoltaici in ambito agricolo”* dispone quanto segue:

“1. Agli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole non è consentito l'accesso agli incentivi statali di cui al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28.

1-bis. Il comma 1 non si applica agli impianti solari fotovoltaici da realizzare su aree dichiarate come siti di interesse nazionale purché siano stati autorizzati ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, e in ogni caso l'accesso agli incentivi per tali impianti non necessita di ulteriori attestazioni e dichiarazioni. (191)

1-ter. Il comma 1 non si applica altresì agli impianti solari fotovoltaici da realizzare su discariche e lotti di discarica chiusi e ripristinati, cave o lotti di cave non suscettibili di ulteriore sfruttamento per le quali l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione abbia attestato l'avvenuto completamento delle attività di recupero e ripristino ambientale previste nel titolo autorizzatorio nel rispetto delle norme regionali vigenti, autorizzati ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, e in ogni caso l'accesso agli incentivi per tali impianti non necessita di ulteriori attestazioni e dichiarazioni.

1-quater. Il comma 1 non si applica agli impianti agro-voltaici 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.

1-quinquies. L'accesso agli incentivi per gli impianti di cui al comma 1-quater è inoltre subordinato alla contestuale realizzazione di sistemi di monitoraggio, da attuare sulla base di linee guida adottate dal Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria, in collaborazione con il Gestore dei servizi energetici (GSE), entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, che consentano di verificare l'impatto sulle colture, il risparmio idrico, la produttività agricola per le diverse tipologie di colture e la continuità delle attività delle aziende agricole interessate.”

La normativa innanzi richiamata racchiude gli impianti agri-voltaici tra gli impianti fotovoltaici in ambito agricolo, differenziandoli solo per la disciplina derogatoria in materia di incentivi statali e solo alle condizioni ivi previste (ove non si comprometta la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale e si superi il monitoraggio sulle colture”).

Può, pertanto, affermarsi che l'impianto agri-voltaico (o agro-voltaico) rappresenta una sub specie del genus fotovoltaico in ambito agricolo, caratterizzato da soluzioni tecniche innovative per non compromettere la continuità dell'attività agricola.

Da tale premessa discende l'applicabilità di tutte le regole a cui devono soggiacere gli impianti che producano energie rinnovabili, viepiù osservando che la norma derogatoria testé esaminata, nel riconoscere la sussistenza della nuova tecnologia del fotovoltaico rappresentata dall'agri-voltaico, si preoccupa solo dell'aspetto relativo agli incentivi economici, in assenza di deroghe alle norme poste a tutela dei valori territoriali, ambientali e paesaggistici, ivi compresi quelli inerenti gli aspetti rurali e culturali.

Non vi sono pertanto, a giudizio (meditato) del Collegio, elementi normativi o regolamentari per ritenere che gli impianti agri-voltaici (o agro-voltaici), sia pur con il suddetto favor legislativo, non debbano rispettare i valori paesaggistici, ambientali e rurali tutelati da norme costituzionali, statali e regionali, anche in base al noto principio in base al quale la

legge tam dixit quam voluit.

In applicazione del metodo apagogico, ove si accedesse alla tesi diversa, ossia alla esclusione dell'agri-voltaico dal campo della tutela paesaggistica e del P.P.T.R. solo perché di tecnologia più avanzata e successiva all'approvazione del suddetto strumento pianificatorio, 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 (in ogni ipotesi) di alcuna limitazione paesaggistica o ambientale.

La circostanza che l'installazione di impianti F.E.R. di tipo agri-voltaico rispettino maggiormente i requisiti di sostenibilità ambientale e sociale non può, a giudizio del Collegio, rappresentare una certezza assoluta dovendo tali requisiti essere coniugati con le caratteristiche concrete degli impianti e con gli impatti territoriali, paesaggistici, ambientali e rurali da rispettare (elementi presi compiutamente in esame nei provvedimenti oggetto del presente ricorso); peraltro, affinché l'impianto agri-voltaico possa effettivamente svolgere la funzione incentivante che il legislatore gli assegna deve consentire una implementazione dell'attività agricola già esistente e non già comportare un ulteriore consumo di suolo fertile identitario, o comunque un decremento o depauperamento della superficie agraria destinata a colture identitarie.

Nella fattispecie concreta dedotta in giudizio, le Amministrazioni hanno ragionevolmente preso in considerazione la necessità che le proposte progettuali siano orientate a piccole realizzazioni non comprese tra le opere di trasformazione territoriale al fine di rispettare la qualità del territorio, la connettività e la biodiversità del sistema ambientale regionale, onde evitare il depauperamento dell'agrosistema.

il rispetto della coltura identitaria e di qualità dell'area circostante, elementi ragionevolmente e legittimamente presi in esame dalle Amministrazioni resistenti, con l'ampia discrezionalità amministrativa e tecnica delle scelte valutative alle stesse spettanti *in subiecta materia*, che il Tribunale ritiene che nella specie sia stata correttamente esercitata.

Quanto, infine, ai vizi dedotti avverso il parere dell'Autorità Idraulica della Regione Puglia prot. n. 9562 dell'8.6.2023, dedotti espressamente per mero tuziorismo difensivo, il Collegio ne rileva l'infondatezza, trattandosi di piana applicazione dell'art. 6, comma 3, delle N.T.A. del P.A.I. Il ricorso e i motivi aggiunti, in conclusione, sono infondati e vanni respinti.

Sussistono giusti motivi per compensare le spese di lite in ragione della complessità della materia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li repsinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

(*Omissis*)