

## LA GESTIONE AMBIENTALE DELLE AREE AGRICOLE AD USO AGRIVOLTAICO

di Letizia Brocajoli

I suoli agricoli costituiscono una risorsa naturale di vitale importanza. Canali essenziali per l'esercizio di fondamentali diritti umani, i suoli (specie quelli coltivati secondo pratiche sostenibili) svolgono una serie di funzioni ambientali e sociali irrinunciabili, dalle quali dipende il livello di benessere sociale oggi raggiunto. Si parla in tal senso di funzioni o servizi ecosistemici, ossia di benefici che la popolazione riceve dagli ecosistemi. I suoli rappresentano, infatti, la primaria fonte di cibo per l'uomo e per gli animali, implicanti perciò serie conseguenze sul versante delle politiche di sicurezza alimentare e di tutela della biodiversità. I suoli, inoltre, contribuiscono a regolare naturalmente i flussi d'acqua a garanzia della sicurezza idrogeologica, nonché i processi di purificazione delle acque delle falde. Ancora, le campagne rappresentano un fondamentale alleato nella lotta contro il cambiamento climatico per la capacità della terra di assorbire carbonio e di mitigare gli effetti delle c.d. isole di calore che, sempre più, stanno affliggendo i centri urbani in termini di aumento della mortalità per patologie sensibili alle temperature e di dei costi energetici. Le aree agricole rappresentano, infine, luoghi ameni in cui lo spirito umano si accresce di valori culturali e testimonianze storiche.

Tuttavia, la possibilità di esercizio dei diritti umani fondamentali ad una vita sicura, sana e dignitosa rischia, oggi, di essere compromessa. La scarsa considerazione della rilevanza ambientale della terra agricola, unitamente alla forza economica della cultura speculativa del cemento, hanno permesso decenni di sfruttamento consumistico dei suoli, incurante non soltanto dell'importanza ambientale dell'agricoltura per i suoli (che, se condotta secondo pratiche sostenibili, mantiene attivi i cicli biologici dei suoli e ne preserva la biodiversità), ma pure delle stesse capacità rigenerative dei suoli (il suolo è, infatti, un sistema adattativo complesso, frutto di processi ecosistemici che superano i termini dell'esistenza umana).

Originariamente escluso dalle finalità della Legge Urbanistica (l. 17 agosto 1942, n. 1150), il tema della gestione delle aree agricole si è insinuato nel panorama giuridico-amministrativo con grande lentezza. Un primo riconoscimento della loro rilevanza per le funzioni di governo del territorio risale alla fine degli anni Sessanta, quando la giurisprudenza del Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. IV, 27 febbraio 1959, n. 269) avallò la scelta di diversi Comuni italiani di inserire nei propri piani urbanistici un inedito vincolo a "verde agricolo", finalizzato a limitare l'irrazionale espansione urbana verso le campagne, comportante non trascurabili criticità in punto di ampliamento delle reti di servizi pubblici essenziali. Certamente, all'innovativo istituto urbanistico del vincolo a verde agricolo si deve riconoscere il pregio di aver dato risposta alla necessità di ricerca di un rapporto più equilibrato tra uomo e natura, a garanzia della salute e della vivibilità pubblica (in ottemperanza al principio di razionale sfruttamento della terra e di equi rapporti sociali di cui all'art. 44 Cost.). Tuttavia, proprio perché nato per dar risposta alle esigenze della città e non delle campagne, il concetto di verde agricolo tradì la qualità "agricola" del suo *nomen*, rimanendo legato alle esigenze di governo del solo spazio cittadino. Chiara, in tal senso fu la sentenza Cons. Stato, Sez. IV, 19 maggio 1965, n. 427, in cui i giudici affermarono che «ovviamente, il vincolo di zona a verde agricolo non è stato posto nell'interesse dell'agricoltura, ma per soddisfare altre esigenze di carattere urbanistico». Detto diversamente, il concetto urbanistico di verde agricolo non ebbe nulla a che vedere con l'idoneità e l'effettiva destinazione dei suoli allo svolgimento delle attività agricole, ma ebbe soltanto a rilevare la

garanzia di un equilibrato rapporto (quantitativo) tra pieni e vuoti edilizi. Poterono essere, così, considerate non incompatibili con la destinazione agricola dei suoli impianti di produzione di energia elettrica, canili, discariche, cave, ecc., posta a monte la non effettiva necessità di destinazione agricola dell'opera. Questa visione "mista" delle funzioni degli spazi rurali si consolidò negli anni e sopravvisse all'adozione del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444 di attuazione della Legge-ponte (l. 6 agosto 1967, n. 765), che definiva come "zona E" «la parti del territorio destinate ad usi agricoli» (art. 2). La mancata previsione di un obbligo di funzionalizzazione delle opere edilizie alle esigenze agricole sembrò, così, funzionale a permettere la convivenza tra usi effettivamente agricolo-produttivi ed usi urbanistici di verde agricolo.

Si noti che questa dualità d'uso delle aree agricole non può dirsi in sé errata, stante la possibilità che nel tempo si rendano necessari interventi trasformativi del territorio per rispondere alle nuove esigenze della comunità. Tuttavia, fu la funzione di verde agricolo a prevalere nettamente rispetto a quella di effettiva destinazione agricola dei suoli. Le campagne divennero, così, spazio privilegiato di crescita dei fenomeni di speculazione edilizia, che andarono a sottrarre sempre più terreni all'agricoltura, economicamente più debole e scarsamente profittevole, specie a seguito della grande crisi del settore agrario che colpì gli Stati europei negli anni Settanta. La zona agricola iniziò, così, a divenire "area di risulta", ossia uno spazio precariamente libero, in attesa di possibile futura edificazione (che, proprio grazie al concetto di verde agricolo, poteva avvenire anche senza la necessità di variante).

La scarsa attenzione verso i suoli e l'agricoltura da parte delle politiche di gestione delle aree agricole ha indebolito la capacità del settore primario di resistere alla pressione economica degli interessi edilizi-trasformativi. Alla minor presenza dell'agricoltura sul territorio è derivata la minore capacità della terra di svolgere pienamente le proprie funzioni di *habitat* naturale e, così, di fornire quegli essenziali servizi ecosistemici sopra descritti.

L'evidenza delle problematiche ambientali e dei costi economici dei danni ambientali derivanti dall'eccessivo consumo di suolo hanno favorito la torsione in chiave "custodiale" delle funzioni di governo del territorio. Diverse sono, ormai, le leggi regionali di governo del territorio che hanno innalzato a principio e/o obiettivo prioritario il contrasto al consumo di suolo, talvolta declinandolo in azioni amministrative di perimetrazione degli spazi di espansione edilizia ovvero di priorità di riuso degli spazi già edificati. All'interno delle proprie competenze normative in materia di governo del territorio e di agricoltura, le Regioni hanno, inoltre, sostenuto le esigenze di sviluppo e valorizzazione del c.d. spazio rurale, permettendo alla naturale vocazione agricola delle campagne di riemergere all'interno del concetto "urbanocentrico" di verde agricolo. Completano e rafforzano le finalità custodiali delle leggi di governo del territorio (e dei relativi atti attuativi) le norme di tutela del paesaggio agrario che, attraverso la conservazione dello spazio naturale in cui si incastonano i valori identitari della comunità agricola, contribuiscono a proteggere i suoli da insostenibili trasformazioni.

Tuttavia, gli sforzi compiuti fino ad oggi per riportare alla luce l'importanza di un uso attento e consapevole della terra rischiano di essere compromessi dagli impellenti obiettivi di transizione energetica. Lo sviluppo delle energie rinnovabili, prospettato per far fronte alla crisi climatica ed energetica, costituisce, infatti, uno dei principali fattori di consumo di suolo agricolo (secondo il Rapporto *Consumo di suolo. Dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Delibera del Consiglio S.N.P.A., 2022*, solo l'installazione degli impianti fotovoltaici a terra costituisce il 12,36% del consumo totale di suolo registrato in Italia). L'antagonismo tra interessi agricoli conservativi e climatico-energetici trasformativi del verde agricolo circa l'uso – a diverso titolo – dei suoli sembra, dunque, creare un cortocircuito

*interno* alla materia ambientale: se, da un lato, l'uso agricolo dei suoli è essenziale per garantire la produzione di servizi ecosistemici (tra cui, quelle climatiche di *carbon sink*), dall'altro, l'occupazione dei suoli da parte di impianti di energia rinnovabile permette di agire in contrasto al cambiamento climatico (che, a sua volta, rappresenta un fattore di rischio per l'agricoltura stessa). Eppure, la realizzazione di un interesse compromette la realizzazione dell'altro.

I problemi derivanti dalla collisione dei diversi paradigmi di gestione ambientale delle aree agricole sembrano trovare risposta nell'innovativa soluzione agrivoltaica. Gli impianti agrivoltaici costituiscono, infatti, in impianti fotovoltaici non integrati su suolo che, diversamente dai modelli tradizionali, permettono la continuazione dell'attività agricola sulla stessa area di installazione dell'impianto, con conseguente conservazione dei cicli biologici dei suoli e delle funzioni ecosistemiche.

Seppur sul versante degli incentivi economici e delle semplificazioni procedurali il legislatore si sia già espresso emanando norme *ad hoc*, la figura dell'impianto agrivoltaico rimane ancora priva di un inquadramento giuridico sistematico, sicché, in ragione delle sue somiglianze e delle sue differenze con i tradizionali modelli di impianto fotovoltaico, è emerso il dubbio – dapprima in sede autorizzativa e successivamente in sede giudiziale – se alla fattispecie agrivoltaica possano applicarsi le leggi e le discipline paesaggistico-territoriali previste per gli impianti fotovoltaici standard a tutela degli interessi agricoli ed ambientali.

Secondo la giurisprudenza maggioritaria, il requisito essenziale della continuità dell'attività agricola differenzerebbe così profondamente i due modelli di impianto tanto che ne sarebbe impedita l'*analogia legis*. Ne deriverebbe, perciò, l'impossibilità di estendere la disciplina fotovoltaica ai nuovi impianti ibridi in punto sia di compatibilità ambientale delle localizzazioni, sia di valutazione degli impatti cumulativi. Certamente, a questa giurisprudenza deve riconoscersi il pregio di aver sottolineato la necessità a che l'aspetto innovativo chiave dei nuovi impianti agrivoltaici (ossia, il permettere la continuità dell'attività agricola) venga specificamente valutato dall'amministrazione responsabile del procedimento di autorizzazione, ponendo un freno a quelle prassi amministrative distorsive che, assimilando le due diverse figure di impianto fotovoltaico in assenza di adeguata e completa istruttoria, affermavano l'incompatibilità dell'opera per contrasto con gli obiettivi di contrasto al consumo di suolo; contrasto, nel caso, inesistente stante le differenze progettuali dell'opera rispetto al modello standard di fotovoltaico.

Tuttavia, questo orientamento sembra non aver colto nel segno nella parte in cui, mentre ha prestato attenzione a tracciare linee generali e astratte di distinzione tra fattispecie "agrivoltaica" e fattispecie "fotovoltaica" sulla sola base del requisito della continuità dell'attività agricola (presente solo nella prima), non ha esteso le proprie riflessioni sull'effettivo grado di sinergia tra sistemi agricolo ed energetico, ossia alla reale capacità dello specifico impianto di sostenere l'agricoltura e le funzioni ecosistemiche dell'ambiente agrario. Simile perplessità nasce dal fatto che la fattispecie agrivoltaica non costituisce una classe omogenea di impianti. Al contrario, essa include modelli eterogenei, sia per struttura che per impatto ambientale. Semplificando, insieme alle *Linee Guida in materia di Impianti Agrivoltaici* (pubblicate dal Ministero della Transizione Ecologica nel 2022), possono individuarsi due principali categorie di agrivoltaico: gli impianti agrivoltaici c.d. semplici, caratterizzati dalla sola capacità di permettere la continuità dell'agricoltura attorno ai moduli fotovoltaici installati sul medesimo fondo (si pensi, ad esempio, moduli interfilarari tra una fila e l'altra di piante); e gli impianti agrivoltaici c.d. avanzati, caratterizzati da

moduli fotovoltaici elevati ad almeno due metri di altezza dal suolo che permettono non soltanto lo sfruttamento agricolo delle porzioni di suolo sia attorno che al di sotto dei pannelli, ma pure il miglioramento ambientale del sito produttivo: infatti, attraverso le funzioni di ombreggiamento offerte dai pannelli sopraelevati, gli impianti avanzati svolgono precise funzioni ambientali di controllo del microclima locale, di protezione della produzione agricola da eventi meteorologici estremi, di risparmio idrico, ecc.

È chiaro che, mentre quest'ultima tipologia di agrivoltaico si discosta significativamente dal modello classico di impianto fotovoltaico, gli agrivoltaici semplici, al contrario, presentano rispetto a quest'ultimo maggiori elementi di identità. Una classificazione fondata essenzialmente sul *nomen* della fattispecie, ma che non si premura di verificare la concreta distanza tra diversi modelli di impianto, porta con sé l'elevato rischio di elusione delle discipline di tutela degli interessi agricolo-paesaggistici di cura dei suoli che, come si è visto, si trovano già in condizioni assai critiche.

Ne deriva, allora, che, in assenza di precise disposizioni normative, l'esclusione degli impianti agrivoltaici dalla disciplina di tutela dello spazio rurale e del paesaggio agrario prevista per gli impianti fotovoltaici classici dipende non già solo da classificazioni e distinzioni svolte sul piano della generalità e dell'astrattezza, ma principalmente dall'effettivo grado di sinergia tra esigenze di conservazione dei suoli agricoli e di efficientamento energetico garantito dal singolo impianto. Sicché, la non applicabilità di uno specifico vincolo o limite di sviluppo dell'impianto pare derivare non dalla non estendibilità in via assoluta della disciplina fotovoltaica agli impianti agrivoltaici, quanto piuttosto dall'eventuale inesistenza di elementi di incompatibilità in concreto con le finalità delle norme e discipline di conservazione e valorizzazione delle aree agricole.

Non solo. Si consideri, in particolare, la figura dell'impianto agrivoltaico avanzato. Poiché, per definizione, questi impianti devono necessariamente rispettare specifici requisiti progettuali e funzionali di compatibilità e valorizzazione ambientale, essi non solo possono in ipotesi introdurre minori elementi di interferenza con le norme di tutela dello spazio agrario, ma possono pure fungere da strumento concreto di attuazione delle norme e strategie di conservazione delle aree agricole e del paesaggio che, tradizionalmente, si pongono come ostative alla realizzazione degli impianti di energia rinnovabile. Questo percorso sembra essere favorito proprio dal recentemente formatosi *favor* procedimentale per lo sviluppo degli impianti agrivoltaici avanzati (che trova, inoltre, supporto nelle discipline di incentivo fiscale *ex art.* 65, co. 1-*quater* del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 e di finanziamento di cui alla Missione 2, Componente 2, Investimento 1.1. del P.N.R.R.).

In primo luogo, il legislatore ha permesso, da un lato, l'accesso ai regimi semplificati dell'edilizia libera di cui al nuovo art. 11, co. 1-*bis* del 1 marzo 2022, n. 17 per gli impianti agrivoltaici avanzati localizzati in aree idonee (ossia, riconosciute ad alto potenziale localizzativo per la scarsa presenza di valori di pregio) e, dall'altro, l'accesso alla procedura di P.A.S. *ex art.* 6, co. 9-*bis* del d. lgs. 3 marzo 2011, n. 28, indipendentemente dalla soglia di potenza, sempre per gli impianti agrivoltaici avanzati distanti non più di tre chilometri da aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale. Si noti che le aree entro cui lo sgravio procedimentale viene ammesso consistono proprio in quelle più marginali e degradate, rese facilmente vittime dei fenomeni dello *sprawl* urbano che le leggi regionali di governo del territorio tentano di combattere. Dunque, ove lo sviluppo degli impianti agrivoltaici avanzati nelle aree marginali di campagna fosse funzionale a sostenere la competitività delle imprese agricole e a ridonare significato e valore al territorio agricolo, allora esso può fungere da strumento di attuazione concreta degli obiettivi

urbanistici di uso del suolo come *extrema ratio*, nonché di quelle azioni amministrative volte a contenere l'espansione urbana attraverso la creazione di parchi agricoli periurbani e cinture verdi.

In secondo luogo, l'antagonismo tra interessi conservativi dei valori agricoli e interessi trasformativi della transizione energetica sembrano trovare un'innovativa composizione anche rispetto all'annoso problema della compatibilità paesaggistica degli impianti fotovoltaici non integrati. Infatti, per la parte in cui gli impianti agrivoltaici avanzati sostengono la competitività dell'impresa agricola, contribuiscono a mantenere viva l'agricoltura sul territorio e a rafforzarla innanzi alle pressioni di espansione edilizia sottrattive di suolo verde. Poiché l'esercizio dell'agricoltura è condizione essenziale di esistenza del paesaggio agrario, allora, nella misura in cui gli impianti agrivoltaici avanzati sono in grado di proteggere l'ambiente rurale e garantire la sopravvivenza dell'agricoltura (permettendole di esistere nel tempo), essi non entrano in antagonismo con le finalità di tutela del paesaggio agrario, ma si amalgamano con queste e le sostengono.

Per la particolare capacità di questi innovativi impianti ibridi di inserirsi nel panorama della multifunzionalità dell'agricoltura sostenibile e di ridurre il margine di interferenza con le norme di conservazione dell'ambiente e del paesaggio rurali, i valori della transizione energetica espressi dagli agrivoltaici avanzati si insinuano, cioè, nella cultura agraria e ne rinnovano l'immagine che essa proietta nel paesaggio. Il che non implica necessariamente l'alterazione dei valori estetico-identitari tradizionali preesistenti, ma soltanto l'accoglimento nel territorio di quei nuovi valori ambientali della società contemporanea ispirati ai principi di sviluppo sostenibile e di uso responsabile delle risorse naturali in esaurimento, qual è il suolo.

L'apprezzamento delle specifiche differenze progettuali e funzionali tra impianti agrivoltaici e fotovoltaici classici e del relativo grado di compatibilità con le finalità delle norme di tutela delle aree agricole permette, quindi, la concretizzazione del principio di massima diffusione delle energie rinnovabili in modo alternativo, se non proprio opposto, rispetto alla sua originaria formulazione. Così, mentre in base a questo principio, lo sviluppo delle energie rinnovabili merita di trovare spazio, salve prove evidenti di danno all'ambiente e ai valori del patrimonio culturale di particolare rilevanza, la tecnologia agrivoltaica capovolge questa relazione: infatti, per mezzo di essa, è lo sviluppo degli impianti di energia pulita che viene funzionalizzato alla cura dei più deboli interessi dell'ambiente ospite, ossia le aree della campagna.

Concludendo, la tecnologia agrivoltaica si presenta oggi come un'opportunità per il diritto e per le funzioni amministrative di gestione e tutela delle aree agricole, costituendo esempio concreto di sviluppo della libera iniziativa economica nel segno sia del rispetto dell'ambiente, sia in diretta funzione di esso e della sua cura. Cura di cui la terra agricola, dopo più di mezzo secolo di irrazionale sfruttamento, non può più essere privata. La corretta pianificazione dello sviluppo degli impianti agrivoltaici nel territorio (in particolare quelli di natura avanzata) risponde così alle sfide che l'ambiente aggredito riversa oggi sul suo aggressore: da un lato, adeguando le esigenze di uso del suolo agricolo alle necessità di razionale sfruttamento delle risorse naturali, di equità sociale e di sviluppo economico dello stesso; dall'altro, offrendo agli interpreti del diritto una via pratica di risoluzione del tradizionale antagonismo tra interessi ambientali agricoli e climatico-energetici, più attenta alla ricerca di soluzioni proporzionate e aderenti alla realtà materiale governata.