

Publicato il 11/04/2022

N. 00586/2022 REG.PROV.COLL.
N. 01352/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Seconda

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1352 del 2021, proposto da

X-Elio Italia 5 S.r.l, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Emilio Sani, Laura Ballarin, Greta Maria Campisi, Erika Mussetti, Daniele Salvi, Anna Castelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Provincia di Taranto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Mirella Trisolini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Regina Paola Bellomo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero della Cultura, Soprintendenza Nazionale per il Patrimonio Culturale Subacqueo, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Lecce, domiciliataria *ope legis*;

Agenzia Regionale per la Prevenzione e la Protezione dell'Ambiente – Puglia (ARPA), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

della Determinazione del Dirigente del Settore Pianificazione e Ambiente della Provincia di Taranto, Registro Generale n. 748 del 25.6.2021, protocollo n. 21702 del 28.6.2021, notificata a X-Elio Italia 5 in data 28.6.2021, con cui è stato espresso “*Ai sensi dell'art. 25 del D. Lgs. 152/2006 smi e della L.R. 11/2021, giudizio negativo di Valutazione di Impatto Ambientale per il progetto di un impianto fotovoltaico denominato Ginosa della potenza di 68,475 MW e relative opere di connessione proposto dalla Società X-Elio Italia 5*” ed è stato quindi ritenuto “*ai sensi e per gli effetti dell'art. 27 bis del D. Lgs. 152/2006, sulla base degli esiti della Valutazione di Impatto Ambientale non sussistono le condizioni per il rilascio del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale*” per il medesimo progetto;

di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ancorché non conosciuto, ivi compresi, per quanto occorrer possa:

dei pareri prot. n. 100 del 22.1.2021 e prot. n. 2459 del 6.5.2021 e prot. n. 3678 del 17.6.2021 resi dalla Soprintendenza Nazionale per il Patrimonio Culturale Subacqueo, con cui è stato espresso parere non favorevole alla realizzazione dell'impianto fotovoltaico Ginosa;

dei pareri prot. n. 4177 del 6.5.2021 e prot. n. 5356 del 15.6.2021 resi dalla Regione Puglia -Sezione Tutela e Valorizzazione del Paesaggio, con cui è stato espresso parere non favorevole alla realizzazione dell'impianto fotovoltaico Ginosa;

dei pareri prot. n. 14870 del 2.3.2021, prot. n. 33346 del 6.5.202 e prot. n. 44550 del 17.6.2021 resi da ARPA Puglia DAP Taranto, con cui è stato espresso parere non favorevole alla realizzazione dell'impianto fotovoltaico Ginosa;

del verbale della prima conferenza di servizi del 22.1.2021 e della nota prot. n. 5153 del 16.2.2021 con cui il verbale è stato trasmesso a X-Elio;

della nota prot. n. 15737 dell'11.5.2021 della Provincia di Taranto recante *“Trasmissione verbale della Conferenza di Servizi decisoria e conclusiva del 6.5.2021 e comunicazione ai sensi dell'art. 10bis della L. 241/90 smi”* e del verbale della conferenza di servizi decisoria trasmesso con la predetta nota;

ove occorrer possa, dell'elaborato 4.4.1. (Paragrafi B2.2.2, B2.2.1 e B2.1.3) del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (“PPTR”) della Regione Puglia approvato dalla Giunta Regionale con delibera n. 176 del 16 febbraio 2015 e s.m.i., pubblicata sul BURP n. 39 del 23.3.2015, recante *“Linee guida sulla progettazione e localizzazione di impianti di energie rinnovabili”* nella parte in cui individua tra gli obiettivi quello di *“disincentivare la realizzazione a terra del fotovoltaico”* ed individua zone privilegiate entro cui localizzare gli impianti fotovoltaici e nella parte in cui individua come *“elemento di criticità”* l'incremento di impianti fotovoltaici in area agricola.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di: Provincia di Taranto, Regione Puglia, Ministero della Cultura, Soprintendenza Nazionale per il Patrimonio Culturale Subacqueo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 aprile 2022 il dott. Roberto Michele Palmieri e uditi per le parti i difensori avv. E. Mussetti per la parte ricorrente e avv.ti M. Trisolini e R. P. Bellomo, rispettivamente, per la Provincia di Taranto e per la Regione Puglia;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente ha impugnato gli atti in epigrafe, tra cui la DD n. 748/2021, con cui la Provincia di Taranto ha espresso “... ai sensi dell’art. 25 del D. Lgs. 152/2006 smi e della L.R. 11/2021, giudizio negativo di Valutazione di Impatto Ambientale per il progetto di un impianto fotovoltaico denominato Ginosa della potenza di 68,475 MW e relative opere di connessione proposto dalla Società X-Elio Italia 5”, ritenendo che: “ai sensi e per gli effetti dell’art. 27-bis del D. Lgs. 152/2006, sulla base degli esiti della Valutazione di Impatto Ambientale non sussistono le condizioni per il rilascio del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale”.

A sostegno del ricorso, essa ha articolato i seguenti motivi di gravame, appresso sintetizzati: 1) violazione art. 12 D. Lgs. 387/2003 - Violazione art. 4 D. Lgs. 28/2011 - Violazione DM 10 settembre 2010 - Eccesso di potere; 2) eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, difetto di motivazione e illogicità manifesta - Violazione artt. 3 e 97 Cost; 3) violazione Piano Nazionale Resistenza Resilienza (PNRR) – Violazione art. 5 Legge 2 aprile 2021, n. 53 – Violazione D.G.R. 2 agosto 2018, n. 1424 – Violazione Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima (“PNIEC”) - Violazione Direttiva UE 2018/2001; 4) violazione art. 12 del D.Lgs. 387/2003. Violazione art. 4 del D. Lgs. 28/2011. Violazione D.M. 10 settembre 2010. Violazione art. 1 della L. n. 241/1990. Violazione artt. 3 e 97 Cost; 5) violazione

art. 12 D. Lgs. 387/2003. Violazione art. 4 D. Lgs. 28/2011. Violazione DM 10 settembre 2010. Eccesso di potere; 6) violazione art. 152 D. Lgs. 42/2004 – Violazione DGR 1424/2018 - Violazione dei principi del giusto procedimento e di leale collaborazione - Eccesso di potere; 7) violazione e falsa applicazione art. 27-bis D. Lgs. 152/2006 – Violazione art. 2 Legge Regionale n. 17/2007 – Violazione art. 118 Cost. – Incompetenza; 8) violazione art. 27-bis D. Lgs. 152/2006 - Violazione art. 25 D. Lgs. 152/2006 - Violazione dei principi del giusto procedimento e di leale collaborazione - Eccesso di potere; 9) violazione art. 8 D. Lgs. 152/2006 – Violazione art. 15 Legge Regionale 12 aprile 2001, n. 11 – Violazione artt. 3 e 97 Cost; eccesso di potere; 10) violazione art. 27-bis comma 9 del D. Lgs. 152/2006 – Violazione art. 14-ter comma 7 della L. n. 241/1990 – Eccesso di potere; 11) violazione art. 10-bis L. n. 241/1990 – Violazione art. 97 Cost.

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

Costituitisi in giudizio, il Ministero della Cultura, Soprintendenza Nazionale per il Patrimonio Culturale Subacqueo, la Regione Puglia e la Provincia di Taranto hanno chiesto il rigetto del ricorso, con vittoria delle spese di lite.

All'udienza pubblica del 5.4.2022 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

2. Va anzitutto esaminato, per ragioni di pregiudizialità logico-giuridica (cfr. C.d.S, AP n. 5/15), il settimo motivo di gravame, con il quale la ricorrente ha dedotto l'incompetenza funzionale della Provincia di Taranto all'emissione dell'impugnato provvedimento.

In particolare, la ricorrente motiva tale eccezione alla luce di quanto statuito dal Consiglio di Stato con sentenza 2.9.2021, n. 6195.

L'eccezione è infondata.

Successivamente alla predetta pronuncia giudiziale, è intervenuta la L.R. 21.9.2021, n. 23, la quale ha modificato la L.R. n. 17/07 mediante introduzione del comma 2-bis all'art. 2, che recita testualmente: “*Nelle more dell'approvazione di una*

disciplina normativa organica e unitaria di riordino delle funzioni in materia ambientale, la delega di cui al comma 2 va interpretata nel senso di ritenere che rientrino nella stessa anche le funzioni amministrative correlate all'adozione del Provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) di cui all'articolo 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché ogni altra funzione amministrativa demandata all'Autorità competente. Per l'effetto, tale delega è da intendersi estesa anche in relazione ai procedimenti di VIA e di PAUR le cui istanze risultano già inoltrate agli enti delegati e sono ancora in corso oppure i cui procedimenti avviati risultano conclusi alla data di entrata in vigore della presente legge. [...]'.

Per tali ragioni, in attesa di una disciplina organica della materia, la Provincia deve ritenersi ente funzionalmente competente all'emissione dell'impugnato provvedimento.

Ne consegue il rigetto del settimo motivo di gravame.

3. Con i primi cinque motivi di gravame, che possono essere esaminati congiuntamente, per comunanza delle relative censure, la ricorrente deduce l'illegittimità gli atti impugnati sulla base delle seguenti ragioni:

- l'affermazione secondo cui l'impianto in questione sottrarrebbe una parte significativa del suolo al suo utilizzo agricolo contrasterebbe con le previsioni normative del D. Lgs. 387/2003 – in particolare, con l'art. 12 co. 7 d. lgs. cit – nonché con quelle del DM 10 settembre 2010 (Linee Guida nazionali); sotto questo profilo le Linee Guida Regionali (Elaborato 4.4.1 del PPTR) andrebbero interpretate alla luce delle superiori previsioni normative, che favoriscono l'installazione di impianti FER anche in aree agricole;
- la motivazione basata sull'eccessivo consumo di suolo agricolo sarebbe smentita dalla natura del progetto in esame, di tipo agri-**voltaico**, che come tale consentirebbe la coltivazione del suolo, non sottraendolo alla sua vocazione agricola;
- gli impugnati dinieghi si porrebbero in contrasto con gli obiettivi perseguiti in subiecta materia dal Piano Nazionale di Resistenza e Resilienza (PNRR) e dalla Legge delega nazionale (n. 53/2021) di attuazione della Direttiva europea

2018/2021 di promozione delle fonti rinnovabili, nonché con quanto stabilito dalla stessa Regione Puglia con DGR n. 1424/18;

- sarebbe stato obliterato – o comunque, non opportunamente valorizzato – l'ulteriore dato di fatto rappresentato dalla natura antropizzata del terreno in esame, nonché il fatto che l'impianto in progetto, grazie ai sistemi di mitigazione, non risulterebbe visibile dalle strade principali e/o secondarie.

Le censure sono fondate, nei termini che seguono.

4. Costituisce affermazione scontata – ma che merita senz'altro di essere evidenziata – quella secondo cui, in omaggio al principio di separazione dei poteri, la scelta sulle modalità localizzative dei progetti in esame compete all'Amministrazione, e non certamente all'organo giudicante. Pertanto, è di tutta evidenza che, per i ben noti limiti che incontra il sindacato giurisdizionale in presenza di poteri di natura discrezionale – quali appunto quelli in esame – il giudice amministrativo non può sindacare il merito delle scelte insediative operate dall'Amministrazione, la loro opportunità, la loro correttezza, la loro astratta convenienza, né può sostituire le proprie valutazioni con quelle operate dall'Amministrazione/i competente/i.

Ma, se ciò è vero, è altrettanto pacifico che l'esercizio dei poteri discrezionali non può tradursi in una sorta di arbitrio da parte dell'Amministrazione. Invero, un dato di fondo merita di essere lumeggiato: l'attività amministrativa non persegue fini propri, ma solo quelli determinati dalla legge (art. 1 l. n. 241/90). Ne consegue che l'attività amministrativa, pur discrezionale quanto ai modi e tempi di espletamento, deve ritenersi sempre e comunque vincolata agli obiettivi fissati dalla legge attributiva del potere, la quale si pone come presupposto e al tempo stesso limite del potere amministrativo.

In ciò risiede l'essenza di una società democratica, e dunque, di uno Stato di diritto: la legge – espressione del popolo sovrano – stabilisce i fini cui deve tendere l'azione amministrativa.

Nell'ambito dei fini così determinati, l'Amministrazione provvede ad attuarli.

Il giudice, infine, senza sostituirsi all'Amministrazione (salvo che nei casi in cui ciò sia concesso dalla legge), verifica che l'esercizio dei poteri – anche quelli di natura discrezionale – sia avvenuto nel rispetto dei limiti fissati dal legislatore statale e di quello sovranazionale.

Detto in estrema sintesi: la legge dispone. L'Amministrazione attua. Il giudice controlla.

5. Tradotti questi basilari concetti nell'ambito in esame, è evidente che, in via di principio, non è contestabile la discrezionalità dell'Amministrazione nell'individuazione delle aree in cui allocare o non allocare gli impianti FER.

6. Nondimeno, nel caso di specie, vi sono svariati elementi da cui inferirsi che la discrezionalità dell'Amministrazione sia stata male esercitata, avendo quest'ultima sia obliterato – o comunque, male interpretato – il dettato (e prima ancora: la ratio) di chiare previsioni normative di ispirazione nazionale ed eurounitaria, e sia non compiutamente considerato il quadro fattuale di riferimento.

Invero:

6.1. Ai sensi dell'art. 12 co. 7 d. lgs. n. 387/03: “gli impianti di produzione di energia elettrica [...] possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici. Nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, articoli 7 e 8, nonché del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, articolo 14”.

Dunque, l'Amministrazione non può escludere tout court l'allocazione di impianti FER in area agricola. Glielo impedisce il chiaro tenore della citata previsione normativa. Può modulare. Può circoscrivere. Può porre limiti di natura qualitativa. Non può, però – semplicemente – vietare.

6.2. Epperò, nell'atto impugnato – motivato sulla base di quanto espresso dagli enti (*in primis*: la Sezione valorizzazione del Paesaggio della Regione, nonché la Soprintendenza) – si legge quanto segue: “*Con riferimento al PPTR ... si evidenzia che in generale l'inserimento di impianti fotovoltaici in area agricola è considerato, nelle Linee Guida sulla progettazione e localizzazione di impianti di energie rinnovabili (Elaborato 4.4.1 del PPTR parte I, paragrafo B2.1.3 Criticità), un elemento di criticità in relazione all'occupazione di suolo ed allo snaturamento del territorio agricolo: <<La possibilità di installare in aree agricole, centrali fotovoltaiche, costruisce uno scenario di grande trasformazione della texture agricola, con forti processi di artificializzazione del suolo. Un impianto da 1 MW occupa ad esempio una superficie di 2-3 ettari>>. Nel sopracitato paragrafo B2.1.3 dell'elaborato 4.4.1 del PPTR si rileva inoltre come uno dei principali impatti ambientali degli impianti fotovoltaici a terra sia costituito proprio dalla sottrazione di suolo (sia esso occupato da vegetazione naturale o destinato ad uso agricolo), sottraendolo agli usi agrari per un periodo di almeno 20 anni e modificando di conseguenza lo stato del terreno sottostante ai pannelli fotovoltaici. Sempre nell'elaborato 4.4.1 del PPTR, in relazione agli obiettivi per il progetto energetico <<solare termico e fotovoltaico>>, se da una parte si afferma che il PPTR <<promuove l'utilizzazione diffusa e modulare dell'energia solare che si distribuisce sul territorio in modo omogeneo>> dall'altra, contestualmente, si afferma che lo stesso PPTR <<si propone di disincentivare l'installazione a terra del fotovoltaico e di incentivare la distribuzione diffusa sulle coperture e sulle facciate degli edifici, privilegiando l'autoconsumo dei privati e delle aziende agricole>>” (cfr. atto impugnato, p. 4).*

6.3. Dunque, la scelta di fondo alla base dell'atto impugnato è la volontà di non incoraggiare l'incremento di impianti FER in area agricola. Certo, tale scelta non si traduce in decisioni drastiche – del tipo: giammai impianti FER in ambito agricolo – ché altrimenti la previsione contenuta nell'elaborato 4.4.1 del PPTR (su cui si basa l'impugnato diniego) sconterebbe le conseguenze del suo contrasto con la superiore previsione normativa di cui all'art. 12 co. 7 d. lgs. n. 387/03.

Così, però, non è.

La trama argomentativa dell'Amministrazione – le va riconosciuto – è più sfumata. Non si parla di divieto *tout court*, ma di “*elementi di criticità*”. Non si afferma che è non è consentito installare (nuovi) impianti FER in area agricola, ma si sostiene che ciò: “costruisce uno scenario di grande trasformazione della texture agricola, con forti processi di artificializzazione del suolo”. Dunque: scelta sfumata, quella dell'Amministrazione.

6.4. Tuttavia, scelta che – nella sostanza – finisce con l'attribuire peso preponderante (*rectius*: decisivo) al fatto che l'impianto in esame sia collocato in area agricola, senza attribuire giusto e dovuto rilievo alle caratteristiche tecniche dell'impianto in parola, che si sostanziano in soluzioni prevedenti un uso armonico del territorio (il punto verrà ripreso e approfondito *infra*); soluzioni, cioè, che si sforzano di coniugare le esigenze di valorizzazione del territorio e della trama agricola di riferimento, con quelle (altrettanto meritevoli di tutela) di creazione di energia da fonte rinnovabile.

In altri termini, gli enti interessati dalla definizione della procedura in trattazione (*in primis* la Regione e la Soprintendenza, che con i loro pareri hanno inevitabilmente influenzato la decisione finale da parte dell'Amministrazione provinciale) avrebbero dovuto operare un giudizio di bilanciamento dei vari interessi coinvolti. Detto in termini concreti: gli stessi enti avrebbero dovuto assumere una presa di posizione precisa – in termini positivi o negativi – in ordine alla compatibilità di un progetto di tipo agri-voltaico (quale appunto quello in esame) con la “*texture agricola*” (cfr. atto impugnato).

Invece, la disamina accurata della vicenda in esame conduce a riscontrare carenze nell'operato delle Amministrazioni coinvolte.

In particolare, la disamina *de qua* rivela l'insussistenza di elementi oggettivi e concreti, validi a comprovare una compiuta ed esaustiva valutazione di ciò che può essere coerentemente definito il “cuore” del problema: se sia o meno installabile in area agricola un impianto FER di tipo agri-voltaico.

6.5. Ciò costituisce un primo e decisivo elemento di illegittimità degli atti impugnati: il non approfondire *ex professo*, e in maniera analitica e puntuale, una questione di rilievo esiziale nel caso di specie. La qual cosa è tanto più gravida di conseguenze se si considera che il giudice delle leggi – nello stigmatizzare alcune previsioni della legge regionale della Toscana (L.R. n. 82/2020), che stabilivano che nelle aree rurali è ammessa la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra fino alla potenza massima, per ciascun impianto, di 8.000 chilowatt elettrici – lo ha fatto proprio sul presupposto che: *“il carattere generale e vincolante della disposizione impugnata cristallizza il precetto della «non idoneità» in tutto il territorio regionale e, pertanto, sfugge alla possibilità del bilanciamento in concreto degli interessi, che il legislatore statale affida al procedimento amministrativo”* (Corte cost, 30.7.2021, n. 177).

In particolare, la Corte costituzionale, nel ricordare che, in attuazione della disciplina dettata dall'art. 12 co. 7 d. lgs. n. 387/03, le Linee Guida nazionali stabiliscono (par. 17.1) che: *“le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti?”*, ha nondimeno aggiunto che: *“l'atto di pianificazione della Regione, nell'individuare le aree non idonee, non comporta un divieto assoluto, bensì - come si evince sempre dalle Linee guida - serve a segnalare «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione» e, dunque, ha la funzione di «accelerare» la procedura (paragrafo 17.1). Osserva, in proposito, la giurisprudenza amministrativa che «trattasi non di impedimento assoluto, ma di valutazione di "primo livello"», che impone poi di verificare «in concreto, caso per caso, se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile, non determinando una reale compromissione dei valori tutelati dalle norme di protezione (dirette) del sito, nonché di quelle contermini (buffer)» (TAR Sardegna, sezione seconda, sentenza 8 luglio 2020, n. 573; in senso analogo, la già citata sentenza del Consiglio di Stato n. 2848 del 2021; nonché le già citate sentenze TAR Abruzzo n. 363 del 2020 e TAR Molise n. 281 del 2016)”* (Corte cost. cit, punto 3.2.2 della parte motivazionale).

6.6. L'insegnamento che si ricava dalle valutazioni della Corte costituzionale è dunque, sostanzialmente, quello del bilanciamento dei concorrenti interessi.

Quello che all'Amministrazione è sostanzialmente mancato con riferimento al progetto in esame (agri-**voltaico**), e che per tali ragioni si traduce nel dedotto profilo di illegittimità degli atti impugnati.

7. In aggiunta a quanto sopra, il Collegio rileva altresì quanto segue.

7.1. Questa Sezione si è già espressa (sent. n. 248/2022) sul tema della compatibilità degli impianti FER di tipo agri-fotovoltaico in area agricola. Il passaggio logico-argomentativo è il seguente: “è evidente il dedotto profilo di errore, nonché il difetto di istruttoria e di motivazione. Invero, le Amministrazioni investite del parere hanno affermato il contrasto del progetto con il punto 4.4.1 del PPTR, il quale riguarda tuttavia l'installazione di impianti fotovoltaici, ma non anche quelli **agro-fotovoltaici**, di nuova generazione, successivi al PPTR, che pertanto, per un evidente principio di successione di eventi, non ne ha potuto tener conto. In particolare, mentre nel caso di impianti fotovoltaici tout court il suolo viene reso impermeabile, viene impedita la crescita della vegetazione e il terreno agricolo, quindi, perde tutta la sua potenzialità produttiva, nell'agri-fotovoltaico l'impianto è invece posizionato direttamente su pali più alti e ben distanziati tra loro, in modo da consentire la coltivazione sul terreno sottostante e dare modo alle macchine da lavoro di poter svolgere il loro compito senza impedimenti per la produzione agricola prevista. Pertanto, la superficie del terreno resta permeabile, raggiungibile dal sole e dalla pioggia, e utilizzabile per la coltivazione agricola. ... Per tali ragioni, a differenza che in precedenti di questa Sezione, in cui oggetto del progetto era rappresentato da impianti fotovoltaici (cfr, da ultimo, TAR Lecce, sent. n. 96/2022), è in questo caso evidente l'illegittimità degli atti impugnati, i quali hanno posto a base decisiva del divieto il presunto contrasto del progetto con una normativa tecnica (il contrasto del progetto con le previsioni di cui agli artt. 4.4.1 PPTR) inconferente nel caso di specie, in quanto dettata con riferimento agli impianti fotovoltaici, ma non anche con riferimento agli impianti **agro-fotovoltaici**, nei termini testé descritti. ... La fondatezza dei profili di illegittimità dedotti dalla ricorrente emerge in maniera ancor più significativa se si tiene conto della DGR n. 1424 del 2.8.2018, che – ai fini

*che in questa sede rilevano – tende ad agevolare l'installazione di impianti FER che rispettano i requisiti di sostenibilità ambientale e sociale. Requisiti che i cennati pareri negativi non sono stati in grado di revocare in dubbio, per l'errore di fondo (assimilazione degli impianti fotovoltaici a quelli **agro-fotovoltaici**) da cui essi muovono. ... Similmente, non colgono nel segno le censure rappresentate dall'indice di pressione cumulativa, che sarebbe nel caso di specie superato, stante l'insistenza di altri impianti in zona. Sul punto, è sufficiente in questa sede ribadire che gli impatti cumulativi vanno misurati in presenza di progetti analoghi tra di loro, mentre così non è nel caso in esame, posto che mentre l'impianto esistente è di tipo fotovoltaico "classico", così non è invece nel caso del progetto della ricorrente, che nella sua versione rimodulata si sostanzia, come detto più volte, in un impianto di tipo agri-fotovoltaico" (Sent. TAR Lecce n. 248/22 cit, punti 3 ss. della parte motivazionale).*

7.2. Orbene, il caso in esame non diverge in maniera sensibile quello esaminato nell'ambito del giudizio conclusosi con la citata pronuncia n. 248/2022. A ciò aggiungasi che l'impianto in esame presenta caratteristiche agri-voltaiche maggiori di quelle analizzate nel giudizio conclusosi con il citato precedente di questa Sezione. Invero:

- i tracker sono più alti;

- la distanza tra i pali è maggiore;

- la superficie destinata alla coltivazione è di circa il 95% del totale, a fronte di circa l'80% del totale di quella di cui al citato precedente di questa Sezione.

Più nello specifico, è la stessa Regione a riconoscere che: "Per coniugare il mantenimento del carattere agricolo del terreno con la presenza dell'impianto fotovoltaico, il progetto prevede l'utilizzo di tracker aventi altezza del centro di rotazione pari a circa 2 m: questa soluzione, oltre a garantire l'areazione del terreno ed il passaggio della luce dell'acqua piovana, consentirebbe il passaggio delle macchine agricole al di sotto dei pannelli fotovoltaici necessario ad effettuare le operazioni di taglio dell'erba nella pratica di sovescio ivi prevista al fine

di preservare le sostanze organiche (e la fertilità) del terreno” (cfr. parere Regione, Sez. Tutela e Valorizzazione del Paesaggio, prot. n. 4177 del 6.5.2021, p. 4).

Inoltre, emerge dalla documentazione allegata al progetto in esame che nell'area al di sotto dei pannelli solari, è prevista la coltivazione di leguminose e graminacee, mentre nelle strisce di mezzo tra i pannelli, è prevista la coltivazione di colture orticole (i.e. melone, pomodoro, peperone).

A ciò aggiungasi infine la piantumazione di n. 604 alberi di ulivo, come fascia arborea di schermo dell'impianto.

7.3. Ciò detto dal punto di vista tecnico, va altresì soggiunto che la ricorrente ha sottoscritto accordi quadro con due aziende agricole locali, cui è stata affidata, per tutto il periodo vita dell'impianto, l'attività di coltivazione e di manutenzione dei terreni di installazione dell'impianto stesso.

In tal modo, essa ha mostrato grande sforzo nel coniugare la scelta impiantistica con la realtà agricola di riferimento.

Ebbene, a fronte di tali sforzi imprenditoriali da parte della società ricorrente, lo sforzo istruttorio e motivazionale delle Amministrazioni coinvolte nel procedimento in esame si rivela “inadeguato”, tenuto, tra l'altro, conto che la stessa previsione normativa di cui all'art. 12 co. 7 d. lgs. n. 387/03, in relazione all'ubicazione degli impianti FER, impone di “tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale”.

7.4. Invero, nel caso di specie:

- vi è sostegno al settore agricolo (cfr. accordi quadro stipulati dalla ricorrente con aziende agricole locali, aventi ad oggetto la coltivazione delle aree interessate dall'impianto in esame);
- vi è valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali (le colture leguminose, nonché quelle del peperone, del pomodoro e del melone, fanno parte da tempo immemorabile delle tradizioni agroalimentari del Sud d'Italia, e della

Puglia in particolare).

7.5. Ebbene, a fronte di tali soluzioni creative, volte a coniugare esigenze imprenditoriali (in un settore, peraltro, assolutamente cruciale per l'intera economia nazionale, quale quello dell'approvvigionamento di fonti energetiche "pulite", che non utilizzano cioè il procedimento di estrazione del carbon-fossile) con la tutela delle realtà **agro-alimentari**, costituiva preciso onere dell'Amministrazione motivare in maniera analitica le ragioni di non compatibilità dell'intervento con la trama agricola di riferimento, non potendosi la stessa trincerare dietro la semplicistica circostanza dell'alterazione della "*texture agricola*", quasi che tale "*texture*" sia uno stigma che impedisca – oggi e per il futuro – ogni e qualsivoglia trasformazione del territorio, pur con la salvaguardia e gli accorgimenti prima detti.

Invece, non solo è mancato il necessario approfondimento istruttorio sul punto in esame (compatibilità del progetto agri-**voltaico** con la trama agricola di riferimento), ma l'atto impugnato (e prima di essi, gli impugnati pareri della Regione e della Soprintendenza) sconta l'errore di fondo dell'assimilazione dell'impianto agri-**voltaico** a quello fotovoltaico *tout court*. Si parla, invero, di "*impianto fotovoltaico di grandi dimensioni*", nonché di impianto "*posizionato a terra*" (cfr. parere regionale n. 4177/21 cit, p. 12).

Così non è, posto che, come sopra evidenziato, quello in esame:

- non è un impianto fotovoltaico, ma agri-**voltaico**;
- esso non è posizionato a terra, ma ad altezza tale da consentire l'esercizio delle pratiche agricole.

7.6. Pertanto, anche sotto tale profilo, sono evidenti i dedotti profili di errore, difetto di istruttoria e travisamento dei fatti da parte dell'Amministrazione, la qual cosa ridonda nell'illegittimità degli atti impugnati.

8. Né ciò basta.

8.1. La Regione, nei vari scritti difensivi ritualmente depositati, ha posto l'accento – tra l'altro – sull'impatto visivo generato dall'impianto in esame. In particolare, dopo aver ricordato che l'area in esame non segue un andamento pianeggiante, essendo piuttosto caratterizzata da una serie di avvallamenti e/o declivi e/o rialzi del terreno, la Regione ha evidenziato che il progetto in esame scontrerebbe un deleterio impatto visivo con l'intorno naturalistico di riferimento (centro abitato, marina, ecc.), sicché anche per tale ragione esso non potrebbe essere assentito.

8.2. Senonché, tale linea di difesa stride con quanto dichiarato dalla stessa Regione negli atti impugnati. In particolare, nel parere prot. n. 5356 del 15.6.2021 la Regione ha testualmente affermato che: *“... si ritiene che le ulteriori considerazioni proposte dal proponente non consentano di superare le criticità già rilevate nel parere negativo già reso dalla scrivente Sezione, le cui motivazioni si fondano sulla localizzazione inadeguata dell'intervento e non già sulle misure di mitigazione proposte (che il proponente si dichiara disponibile ad integrare ed armonizzare ulteriormente su eventuale indicazione della scrivente)”*.

Dunque, è la stessa Regione a riconoscere che i profili di maggiore criticità del progetto in esame risiedono non già nell'impatto visivo da esso generato, ma nella localizzazione inadeguata dell'intervento.

8.3. Per tali ragioni, è evidente che la censura della Regione non coglie nel segno, essendo contraddetta da un parere da essa stessa reso nell'ambito del procedimento in esame.

8.4. In particolare, in punto sia di compatibilità dell'impianto in esame con le esigenze di coltivazione agricola, sia di sua schermatura dall'esterno, si rimanda alla Relazione tecnica descrittiva (Doc. n. 21 della produzione di parte ricorrente), nonché alla Relazione tecnica di sintesi (Doc. n. 24 della produzione di parte ricorrente), con i relativi elaborati fotografici e di rendering. Questi ultimi evidenziano in particolare che la piantumazione di detti alberi di ulivo lungo tutto il perimetro dei due campi (c.d. bordatura olivetata) avrà un effetto di pressoché totale schermatura dell'impianto in esame (cfr, in particolare, la foto a p. 10 della relazione tecnica di sintesi).

8.5. Anche sotto tale profilo, è pertanto evidente il dedotto deficit istruttorio e motivazionale degli atti impugnati, che non si interfacciano in maniera puntuale e analitica con le soluzioni tecniche proposte dalla ricorrente, le quali o sono travisate (si parla di fotovoltaico, in luogo di agri-**voltaico**), oppure non sono debitamente considerate (la schermatura con un cospicuo numero – circa 750 – di alberi di ulivo).

9. A rendere ancor più distonici gli atti impugnati con la trama ordinamentale di riferimento è il loro contrasto con gli obiettivi pur formalmente declamati *in subiecta materia* dalla Regione a livello generale. Ci si riferisce, sotto tale profilo, alla DGR n. 1424/18, di aggiornamento del Piano energetico Ambientale Regionale (PEAR), con la quale la Regione ha dichiarato di voler adottare: “una strategia per l'utilizzo controllato del territorio anche a fini energetici facendo ricorso a migliori strumenti di classificazione del territorio stesso, che consentano l'installazione di impianti fotovoltaici senza consentire il consumo di suolo ecologicamente produttivo e, in particolare, senza precludere l'uso agricolo dei terreni stessi (ad esempio impianti rialzati da terra)” (cfr. All. 2 alla DGR n. 1424/18 cit, p. 76).

Dunque, da un lato la Regione ha dichiarato il proprio favore – o comunque, la sua non pregiudiziale ostilità – nei confronti di impianti FER che non precludano “... l'uso agricolo dei terreni stessi (ad esempio impianti rialzati da terra)”, e sotto altro profilo essa ha individuato quelle agricole come aree sostanzialmente inidonee all'allocazione di detti impianti, anche qualora si tratti – come appunto nel caso di specie – di impianti rialzati da terra, e di impianti che non precludono in alcun modo le normali coltivazioni agricole.

È pertanto evidente, anche sotto tale profilo, l'intrinseca contraddittorietà degli atti impugnati con un atto di indirizzo e programmazione (la cennata DGR n. 1424/18), a contenuto sostanzialmente opposto, adottato dallo stesso ente (la Regione Puglia) che ha espresso pareri negativi all'installazione dell'impianto in esame in area agricola.

10. Da ultimo, non possono essere sottaciuti gli obiettivi di politica energetica che lo Stato si è prefisso di realizzare con l'approvazione del Piano Nazionale di Resistenza e Resilienza (PNRR). In particolare, un apposito settore di intervento è dedicato all'**agro-voltaico**. Vi si afferma che il Governo punta all'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".

All'evidenza, il settore dell'**agro-voltaico** costituisce oggetto di specifico studio e attenzione da parte del Governo centrale e regionale, nella consapevolezza che il bilanciamento tra interessi di pari rango costituzionale (l'interesse alla tutela del paesaggio rurale, da un lato; l'interesse all'implementazione di sistemi di approvvigionamento di energia da fonti alternative a quelle fossili) non si attua mediante la semplicistica "opzione zero" (no agli impianti FER su di una determinata area), ma comporta l'interrogarsi sulla possibilità di coniugare le esigenze agricole con quelle della produzione di energia da fonti "pulite".

Ma, se così è, non si comprende la scelta delle Amministrazioni coinvolte, le quali senza interrogarsi (se non in maniera generica e marginale) sui benefici dell'impianto in esame, hanno attribuito peso decisivo alla modifica della *"texture"* di riferimento che si realizzerebbe con l'attuazione dell'impianto in esame. Modifica, peraltro, largamente schermata dalla piantumazione di un cospicuo numero di alberi di ulivo (circa 750), che, come sopra detto (cfr. *supra*, punto 8.4), limita grandemente (fino a quasi precluderne del tutto) la visibilità del campo agri-voltaico dalle varie arterie stradali di collegamento.

11. Alla luce di tali considerazioni, i primi cinque motivi di gravame sono fondati.

Ne consegue l'annullamento degli atti impugnati, con assorbimento delle ulteriori censure.

12. In virtù degli obblighi conformativi derivanti dalla presente pronuncia giudiziale, incomberà sulle varie Amministrazioni intervenute nel procedimento in esame, in sede di riesercizio del potere, compiere approfondita istruttoria – della quale dovrà ovviamente darsi compiutamente conto in sede motivazionale – in ordine:

a) alla possibilità di localizzazione dell'impianto sull'area in esame, tenuto conto che quello in esame non è un impianto "fotovoltaico", collocato "a terra" (cfr. parere impugnato n. 4177/21, p. 12), ma un impianto agri-**voltaico**, i cui pannelli si distaccano dal suolo (cfr. le citate Relazioni in atti, con il relativo corredo fotografico);

b) alla schermatura dell'impianto dalle varie arterie stradali, nonché dalle varie visuali di riferimento;

c) al bilanciamento tra l'interesse alla conservazione della trama agraria di riferimento, e l'interesse (di rilievo strategico, specie alla luce dell'attuale scenario internazionale) all'approvvigionamento di energia da fonti rinnovabili; il tutto tenuto conto, a tal fine, degli obiettivi declamati dalla stessa Regione con DGR n. 1424/18, nonché di quelli sostenuti dal Governo centrale attraverso il PNRR.

12. Sussistono giusti motivi, legati alla novità e complessità delle questioni esaminate, per la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, e annulla per l'effetto gli atti impugnati.

Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Lecce, nella camera di consiglio del giorno 5 aprile 2022, con l'intervento dei magistrati:

Antonella Mangia, Presidente

Roberto Michele Palmieri, Consigliere, Estensore

Andrea Vitucci, Referendario

L'ESTENSORE
Roberto Michele Palmieri

IL PRESIDENTE
Antonella Mangia

IL SEGRETARIO