

Numero 00843/2021 e data 11/05/2021 Spedizione



REPUBBLICA ITALIANA

## Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 28 aprile 2021

**NUMERO AFFARE 00199/2021**

OGGETTO:

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto dalla società Juwi Development 02 S.r.l., con sede legale in (37173) Verona, Via Sommacampagna, n. 59/D, in persona del legale rappresentante *pro tempore* e Amministratore Unico, Sig. Dietmar Spies, contro la Provincia di Pavia, Settore Tutela Ambientale, Promozione del Territorio e Sostenibilità - UO Aria Energia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e la Regione Lombardia, Direzione Generale Ambiente e Clima, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e nei confronti del Ministero dello Sviluppo Economico, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, per l'annullamento del provvedimento della Provincia di Pavia - Settore Tutela Ambientale, Promozione del Territorio e Sostenibilità - UO Aria Energia, prot. n. 0067457/2019 del 29 novembre 2019, di archiviazione dell'istanza di verifica di assoggettabilità a VIA ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 152/2006 e dell'art.

6, L.r., n. 5/2010, presentata da Juwi Development 02 S.r.l., relativa al progetto di un impianto fotovoltaico per la produzione di energia elettrica da realizzarsi in Comune di Chignolo Po (PV), con contestuale condanna ex art. 30 e 31 co. 3 D. Lgs. 104/2010 della Provincia di Pavia - Settore Tutela Ambientale, Promozione del Territorio e Sostenibilità - UO Aria Energia all'adozione ex art. 19, d.lgs. n. 152/2006 del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA; della comunicazione ai sensi dell'art 10 bis, L. n. 241/1990, con la quale la Provincia di Pavia ha comunicato a Juwi Development 02 S.r.l. i motivi ostativi dell'accoglimento dell'istanza di verifica di assoggettabilità a VIA presentata ai sensi dell'art. 19, d.lgs. n. 152/2006; della D.C.P. n. 30 del 23 aprile 2015, con la quale la Provincia di Pavia ha approvato definitivamente il PTCP (Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale) e i relativi documenti di Piano allegati, comprese le c.d. Norme Tecniche di Attuazione, nella parte in cui, aprioristicamente e senza alcuna previa valutazione specifica, hanno ricompreso tra i c.d. "ambiti agricoli strategici" la quasi totalità delle aree agricole della Provincia di Pavia, compresa quella su cui avrebbe dovuto sorgere l'impianto in questione; di ogni altro atto presupposto, consequenziale e/o connesso, ancorché allo stato non conosciuto, avverso cui ci si riserva di proporre motivi aggiunti, ivi inclusa la nota di Regione Lombardia e il chiarimento allegato ricevuta dalla Provincia di Lodi in data 17 aprile 2020 e protocollata in arrivo con n. 10556/2020, avente ad oggetto "Programma Energetico Ambientale Regionale della Lombardia - Aree non idonee. Chiarimenti sull'applicazione dei criteri vigenti in ambito di impianti fotovoltaici su suolo", nonché l'allegato a tale nota intitolato "Programma energetico ambientale regionale della Lombardia - aree non idonee chiarimenti sull'applicazione dei criteri vigenti in ambito di impianti fotovoltaici su suolo (Par. 8.6 e Allegato 6 del PEAR approvato con D.g.r. X/3706 del 12 giugno 2015 e successivamente modificato con D.g.r. X/3905 del 24 luglio 2015)" e la D.G.R. n.

X/3706 del 12 giugno 2015 nella parte in cui la Regione Lombardia ha approvato il Piano Energetico Ambientale Regionale (PEAR) e i relativi allegati, nonché il medesimo Piano Energetico Ambientale Regionale (PEAR) e i relativi allegati, nella parte in cui, al capitolo 8.6, qualora sia interpretato e applicato secondo quanto statuito con la nota di Regione Lombardia e il chiarimento allegato ricevuta dalla Provincia di Lodi in data 17 aprile 2020 e protocollata in arrivo con n. 10556/2020 di cui *supra*.

### LA SEZIONE

Vista la relazione n. prot. 6495 del 22 gennaio 2021, trasmessa con nota n. prot. 11079 del 3 febbraio 2021, con la quale il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Paolo Carpentieri;

Premesso.

1. Con il ricorso in trattazione, notificato il 25 maggio 2020, la società Juwi Development 02 S.r.l., con sede in Verona, ha impugnato il provvedimento della Provincia di Pavia - Settore tutela ambientale, promozione del territorio e sostenibilità - UO Aria energia, prot. n. 0067457/2019 del 29 novembre 2019, di archiviazione dell'istanza di verifica di assoggettabilità a VIA presentata il 31 luglio 2019 relativa al progetto di un impianto fotovoltaico per la produzione di energia elettrica da realizzarsi in Comune di Chignolo Po (PV), nonché degli atti generali presupposti, costituiti dalla delibera del consiglio della Provincia di Pavia n. 30 del 23 aprile 2015 di approvazione definitiva del "Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale" (PTCP) e i relativi documenti di piano allegati, comprese le norme tecniche di attuazione, nella parte in cui hanno ricompreso tra i c.d. "ambiti agricoli

strategici" la quasi totalità delle aree agricole della Provincia di Pavia, compresa quella su cui avrebbe dovuto sorgere l'impianto in questione, nonché la nota di chiarimenti della Regione Lombardia ricevuta dalla Provincia di Lodi in data 17 aprile 2020, avente ad oggetto "*Programma Energetico Ambientale Regionale della Lombardia - Aree non idonee. Chiarimenti sull'applicazione dei criteri vigenti in ambito di impianti fotovoltaici su suolo*", con l'annesso allegato intitolato "*Programma energetico ambientale regionale della Lombardia - aree non idonee chiarimenti sull'applicazione dei criteri vigenti in ambito di impianti fotovoltaici su suolo (Par. 8.6 e Allegato 6 del PEAR approvato con D.g.r. X/3706 del 12 giugno 2015 e successivamente modificato con D.g.r. X/3905 del 24 luglio 2015)*" e la delibera della giunta regionale n. X/3706 del 12 giugno 2015 nella parte ha approvato il "Piano Energetico Ambientale Regionale" (PEAR) e i relativi allegati, in particolare per le previsioni contenute nel capitolo 8.6.

2. Ha esposto in fatto la società ricorrente di aver contestato, nella nota in data 31 ottobre 2019 di controdeduzioni ai motivi ostativi ex art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990 comunicati dall'Amministrazione provinciale in data 24 ottobre 2019, allegando la relazione di un agronomo professionista, che l'area su cui avrebbe dovuto sorgere l'impianto fosse tale da poter rientrare nei c.d. "ambiti agricoli strategici", e di aver altresì contestato la legittimità del PTCP della Provincia di Pavia nella parte in cui ricomprende nei c.d. "ambiti agricoli strategici" la gran parte dei terreni agricoli della Provincia stessa, in contrasto con la disciplina nazionale e regionale. Ha aggiunto di aver infine contestato l'operato della Provincia di Pavia per non aver svolto, come invece prescritto dalla disciplina nazionale e regionale, una verifica in concreto delle reali caratteristiche del terreno sul quale avrebbe dovuto sorgere l'impianto.

3. Nonostante le riferite controdeduzioni, ha riferito ancora la parte ricorrente, con il provvedimento prot. n. 0067457/2019 del 29 novembre 2019 qui impugnato, la Provincia di Pavia si è determinata nel senso dell'archiviazione dell'istanza di

verifica di assoggettabilità a VIA del progetto, con la motivazione che il PEAR sancisce che *"nelle aree agricole, possono essere installati impianti fotovoltaici di tipologia F3.13 da installarsi al suolo con potenza di picco risultante dall'estensione in pianta pari al massimo al 5% della SAU, in proprietà dell'impresa agricola iscritta alla specifica sezione del registro delle imprese. L'impianto non può comunque avere potenza di picco maggiore di 1 MW"*.

4. L'impostazione seguita dalla Provincia di Pavia ha poi trovato conferma nella nota di chiarimenti inviata dalla Regione Lombardia in data 17 aprile 2020 a tutte le proprie Province circa il campo di applicazione del PEAR, nella quale, in sintesi, verrebbe confermato che tutte le aree agricole della Regione Lombardia sono da considerarsi quali *"aree non idonee"* per l'installazione di determinate tipologie di impianti fotovoltaici, poiché il paragrafo 8.6 del PEAR, nel definire l'istruibilità o la non istruibilità delle diverse tipologie di impianti FER, avrebbe *"ricompreso tutto il terreno agricolo lombardo"* ed anche alle *"restanti aree agricole"* si applicherebbero le limitazioni all'installazione di determinate tipologie di impianti fotovoltaici indicate nel medesimo paragrafo 8.6 del PEAR, senza che tali aree agricole debbano necessariamente rientrare nella categoria delle c.d. aree agricole di pregio (in quanto *"l'ambiguità di distinzione grafica tra le due categorie 1) e 2) sopra riportate rilevata nella Tavola sinottica di cui all'Allegato 6 del PEAR costituisce unicamente un mero errore materiale di editing della Tavola, fermi restando i contenuti del PEAR qui ripresi e descritti al cap. 8 par. 8.6"*).

5. A sostegno del gravame la società ricorrente ha dedotto i seguenti motivi di censura.

5.1. *"Violazione e falsa applicazione dell'art. 12, d.lgs. n. 387/2003, così come modificato dall'art. 5, d.lgs. n. 28/2011 - Violazione e falsa applicazione del paragrafo 15.3 e dell'allegato 3 del d.m. 10 settembre 2010 recante "Linee Guida nazionali sulle Fonti Energetiche Rinnovabili" - Violazione dell'art. 2.1 della D.G.R. Lombardia n. 8/8059 del 19 settembre 2008 e ss.mm.ii. - Difetto di motivazione - Eccesso di potere per travisamento dei*

*presupposti, contraddittorietà e ingiustizia manifesta*”: la motivazione dell’impugnato atto provinciale di archiviazione sarebbe illegittima in quanto la Provincia di Pavia, con il “Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale” (PTCP) approvato con delibera n. 30 del 23 aprile 2015, individuando i c.d. "ambiti agricoli strategici" sulla base di un calcolo meramente percentuale senza entrare nel merito delle specificità agricole del terreno, avrebbe violato le linee guida dettate dalla regione Lombardia, nonché la disciplina nazionale sopra richiamata (art. 12, d.lgs. n. 387 del 2003 e d.m. 10 settembre 2010), senza approfondire la valutazione dello stato di fatto del caso specifico dell'area ove è ubicato il progetto, che sarebbe stato pertanto respinto senza operare alcuna valutazione in concreto sulle reali caratteristiche del terreno sul quale l'impianto avrebbe dovuto sorgere; la disciplina regionale dell'individuazione nei PTCP degli "ambiti agricoli strategici" – contenuta nella delibera di giunta regionale n. 8/8059 del 19 settembre 2008 e successive modifiche e integrazioni - definisce, nell’art. 2.1, gli ambiti agricoli come “*quelle parti di territorio provinciale connotate da uno specifico e peculiare rilievo, sotto il profilo congiunto dell’attività agricola, dell’estensione e delle caratteristiche agronomiche del territorio*”; nel contempo, la disciplina nazionale di favore per l’installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003 e Allegato 3, paragrafo 17, punto d), delle Linee Guida di cui al d.m. 10 settembre 2010), prevede che questi impianti possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici e che l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non deve configurarsi come divieto preliminare e non può riguardare porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, né tradursi nell'identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela. Nel caso specifico, inoltre, l'area sulla quale sarebbe dovuto sorgere l'impianto non presenterebbe alcuna caratteristica di pregio

agricolo poiché è per la maggior parte costituita da una cava dismessa, attualmente non coltivata, e in parte destinata alla coltivazione di mais.

5.2. “*Violazione e falsa applicazione dell'art. 12, d.lgs. n. 387/2003, così come modificato dall'art. 5, d.lgs. n. 28/2011. - Violazione e falsa applicazione del paragrafo 15.3 e dell'allegato 3 del d.m. 10 settembre 2010 recante "Linee Guida nazionali sulle Fonti Energetiche Rinnovabili". - Eccesso di potere per travisamento dei presupposti e contraddittorietà della motivazione*”: illegittimo risulterebbe anche il secondo profilo motivazionale sul quale la Provincia di Pavia ha fondato l'impugnato diniego (secondo cui il PEAR della Regione Lombardia non permetterebbe l'installazione di impianti della tipologia F 3.13, quale quello per cui la ricorrente ha presentato l'istanza *de qua*, con potenza superiore ai 200 kW nelle c.d. "restanti aree agricole" di cui al PEAR stesso, che non rientrano nei c.d. "ambiti agricoli di pregio"): secondo l'atto provinciale di archiviazione e la nota regionale di chiarimenti del 17 aprile 2020, anch'essa qui oggetto di impugnazione, il paragrafo 8.6, relativo alle c.d. "aree non idonee" del PEAR Regione Lombardia, andrebbe interpretato nel senso che anche alle "restanti aree agricole" si applicherebbero le limitazioni all'installazione di determinate tipologie di impianti fotovoltaici indicate nel medesimo paragrafo 8.6 del PEAR, senza che tali aree agricole debbano necessariamente rientrare nella categoria delle così dette aree agricole di pregio; tale lettura, ad avviso della ricorrente, sarebbe invece errata poiché il PEAR dovrebbe essere interpretato nel senso che anche le "restanti aree agricole", affinché su di esse possano applicarsi le limitazioni all'installazione di determinate tipologie di impianti fotovoltaici, devono rientrare tra le c.d. aree agricole di pregio, previa apposita istruttoria e valutazione; secondo la ricorrente il paragrafo 8.6 del PEAR deve essere inteso in senso restrittivo, vale a dire in modo da non dilatare in maniera indiscriminata il divieto di installazione di impianti di tipo F 3.13 a qualsiasi area agricola del territorio lombardo, ma in modo da ricomprendere in tale ambito residuale solo quei terreni

in cui sia ravvisabile in concreto un'esigenza produttiva agroalimentare da salvaguardare in ragione della sua qualità e tipicità; la tabella sinottica di cui all'Allegato 6 del medesimo PEAR non conterrebbe pertanto alcun "errore materiale", come invece affermato con il chiarimento impugnato, ma avrebbe anzi chiarito e precisato quali sono i casi in cui le "restanti aree agricole" possono essere qualificate come aree "non idonee" all'installazione di determinate tipologie di impianti fotovoltaici.

5.3. *“In subordine: istanza di rimessione alla Corte Costituzionale, ovvero alla Corte di Giustizia dell'Unione europea”*: l'interpretazione del paragrafo 8.6 del PEAR secondo la quale tutte le aree agricole del territorio lombardo devono considerarsi "aree non idonee", risulterebbe in contrasto con la disciplina nazionale dettata in materia che, come detto, sancisce un generale divieto di rendere le aree agricole "non idonee", salvo che le stesse non rientrino nelle c.d. aree agricole di pregio. Tale contrasto si tradurrebbe, in ultima analisi, in una violazione dell'art. 117, comma, 3, ultimo periodo della Costituzione (Corte cost., n. 224 del 2012, nonché n. 286 del 2019). L'interpretazione del paragrafo 8.6 del PEAR secondo la quale le "restanti aree agricole" da considerarsi "aree non idonee" debbano comunque rientrare nelle c.d. aree agricole di pregio si imporrebbe anche alla luce dei principi comunitari di cui alla direttiva n. 28 del 23 aprile 2009, che fissa quale obiettivo da perseguire per gli Stati membri una promozione nell'uso delle energie rinnovabili; la ridetta interpretazione cui ha aderito la Provincia di Pavia si porrebbe infine in contrasto con la normativa comunitaria e con gli accordi internazionali stipulati dallo Stato, tra cui primo fra tutti il protocollo di Kyoto, che impongono il conseguimento di obiettivi minimi di produzione di energia da fonti alternative e, quindi, un generale obbligo di valorizzazione degli impianti FER e di accelerazione delle procedure autorizzatorie, come anche riconosciuto dal PEAR al paragrafo 8.1.

6. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (oggi Ministero della transizione ecologica), con la relazione n. prot. 6495 del 22 gennaio 2021, trasmessa con nota n. prot. 11079 del 3 febbraio 2021, ha riferito della memoria difensiva presentata dalla Provincia di Pavia, pervenuta in data 24 luglio 2020, e ha concluso nel senso del rigetto del gravame, siccome infondato (oltre che per l'irricevibilità per tardività dell'impugnazione del Programma energetico ambientale regionale della Lombardia del 2015).

Considerato:

1. Il ricorso è infondato e andrà come tale respinto. Può pertanto prescindersi dall'esame dei pur rilevanti profili di ammissibilità in relazione all'impugnativa, con l'odierno ricorso notificato il 25 maggio 2020, di atti generali, quali la delibera della Provincia di Pavia n. 30 del 23 aprile 2015 di approvazione definitiva del PTCP e la delibera regionale n. X/3706 del 12 giugno 2015 di approvazione del PEAR, atti generali non soggetti a comunicazione individuale, che avrebbero dovuto essere conosciuti dagli operatori del settore, usando della ordinaria diligenza esigibile, sin dalla data della loro pubblicazione ed essere se del caso impugnati, per le parti ritenute lesive, nei termini di legge decorrenti dall'ultimo giorno di pubblicazione.

2. Il ricorso, come si è visto nell'esposizione del "fatto", a parte il terzo motivo, che deduce in via subordinata profili di incostituzionalità e di violazione del diritto comunitario e internazionale, si articola essenzialmente in due, complessi, motivi di censura: il primo riferito più direttamente contro il provvedimento di archiviazione della Provincia di Pavia e contro la delibera n. 30 del 23 aprile 2015 di approvazione del PTCP (piano territoriale di coordinamento provinciale); il secondo riferito, invece, più direttamente contro il chiarimento interpretativo fornito dalla Regione Lombardia del paragrafo 8.6, relativo alle c.d. "aree non idonee" del PEAR regionale. Poiché il secondo motivo mette in discussione i

presupposti interpretativi di base sui quali si fondano, in definitiva, gli atti gravati, conviene muovere da esso nella disamina delle censure proposte.

3. L'intero ricorso poggia, infatti, su un errato assioma interpretativo, secondo il quale, alla stregua della disciplina nazionale, nelle aree agricole "ordinarie", non selezionabili in qualche modo come "di pregio", non sarebbe giuridicamente possibile introdurre alcun limite, né qualitativo, né quantitativo, alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, neppure, guardando alla fattispecie concreta in trattazione, per tipologie di impianti, quali il fotovoltaico a terra, di cui qui si discute, che possono presentare una notevole estensione e un rilevante impatto in termini di consumo di suolo agricolo utile. Tesi, questa, evidentemente improponibile, poiché, se fosse fondata, condurrebbe all'estremo opposto della possibile, integrale sostituzione delle colture agricole – nelle aree agricole "ordinarie" o comuni - con impianti fotovoltaici, con la sola eccezione delle selettive aree agricole di pregio. È invece preferibile e logicamente e giuridicamente fondata la tesi sostenuta dalla Provincia di Pavia e dalla Regione Lombardia, che hanno dimostrato come in realtà il PEAR e gli atti di indirizzo attuativo hanno, con scelta discrezionale di tipo programmatico e pianificatorio sindacabile in questa sede solo per macroscopici vizi di sproporzione e illogicità, nella specie invero insussistenti, del tutto ragionevolmente graduato e differenziato, tra aree agricole di pregio e altre aree agricole, divieti e limiti, relativi alle FER, in modo da raggiungere un punto di equilibrio tra le esigenze di sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili e le (non minusvalenti, né recessive) esigenze di salvaguardia della produzione agricola e del valore ecosistemico più generale insito nelle aree agricole (ex art. 44 Cost.). Insomma: non è vero – come postulato dalla società ricorrente – che le aree agricole "comuni", non "di pregio", debbano essere lasciate libere e prive di qualsivoglia limite all'installazione di impianti fotovoltaici. La norma nazionale di favore per la

realizzazione di queste tipologie di impianti (decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, recante *Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità*), secondo la quale (art. 12, comma 7) “*Gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici*”, implica che non è possibile vietarne del tutto la realizzazione in aree agricole, ma non anche che nelle aree agricole (salva l'eccezione per quelle di pregio) nessun limite o condizione (benvero, proporzionati e ragionevoli) possano essere introdotti alla realizzazione dei suddetti impianti. Le delibere regionali e provinciali impugnate, lungi dal prevedere una generale e indifferenziata non idoneità di tutte le aree agricole, si sono limitate a graduare e diversificare in modo non irragionevole e non sproporzionato le diverse condizioni e limitazioni prevedendo, come si dirà più nel dettaglio qui di seguito, limitazioni più severe e stringenti per le aree agricole di pregio, e limitazioni e condizioni meno impegnative e limitative per le altre aree agricole.

4. Come bene sottolineato nelle difese dell'Amministrazione provinciale, il PTCP approvato con delibera del consiglio provinciale n. 30 del 23 aprile 2015 riconosce il ruolo produttivo primario dell'attività agricola e richiama il carattere multifunzionale dell'agricoltura e il suo valore paesistico e ambientale, evidenziato dalle politiche agricole comunitarie e regionali di settore, nonché un ruolo di presidio del territorio.

5. Il Programma energetico ambientale regionale (PEAR) individua, nel capitolo 8, le aree e i siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti a fonti energetiche rinnovabili e, per quanto attiene agli impianti fotovoltaici a terra, stabilisce che nelle aree agricole strategiche possono essere costruiti impianti di potenza non superiore ai 200 kW, mentre nelle aree agricole possono essere installati impianti fotovoltaici di tipologia F3.13 da installarsi al suolo con potenza

di picco risultante dall'estensione in pianta pari al massimo al 5 per cento della SAU, in proprietà dell'impresa agricola iscritta alla specifica sezione del registro delle imprese e l'impianto non può comunque avere potenza di picco maggiore di 1 MW.

5.1. Il PEAR della Regione Lombardia ha inoltre classificato il territorio agricolo lombardo in due categorie: 1) aree agricole interessate da produzioni di particolare qualità e tipicità, 2) restanti aree agricole diverse da quelle della categoria precedente. Orbene, contrariamente alla tesi di parte ricorrente, le “*restanti aree agricole diverse da quelle della categoria precedente*” (ossia diverse da quelle interessate da produzioni di particolare qualità e tipicità) non possono evidentemente farsi rientrare nell'ambito delle prime, come una loro sottocategoria (così da lasciar fuori da questa disciplina tutte le altre aree agricole residuali, che sarebbero, secondo la tesi di parte ricorrente, liberamente occupabili, senza alcun limite, con impianti fotovoltaici di ogni genere e tipologia). Secondo la tesi di parte ricorrente le “*restanti aree agricole diverse da quelle della categoria precedente*”, nelle quali, come si è detto, sono comunque previste misure limitative, anche se meno severe di quelle stabilite per le aree agricole “*interessate da produzioni di particolare qualità e tipicità*”, per poter consentire e giustificare le riferite misure limitative, dovrebbero comunque rientrare in qualche modo, come una sottocategoria, nell'ambito delle aree agricole di pregio. Ma si è visto come questa tesi non trovi fondamento e sia in definitiva illogica, poiché implica la conseguenza estrema della giuridica impossibilità di prevedere qualsivoglia limite nelle aree agricole “comuni”, che non presentino particolari caratteri di pregio.

5.2. Del tutto correttamente e legittimamente, infatti, la Regione Lombardia, in attuazione delle previsioni di cui al d.m. 10 settembre 2010 (recante le *Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*), ha stabilito, nelle Linee guida regionali per i procedimenti amministrativi di autorizzazione agli impianti di

produzione di energia da fonti rinnovabili approvate con la delibera n. 3298 del 2012, nel punto V, distinti criteri di tutela per le aree agricole di pregio (*“aree agricole interessate da produzioni di particolare qualità e tipicità”*) e per le *“restanti aree agricole diverse da quelle della categoria precedente”*. Per le prime le Linee guida considerano il *“suolo agricolo quale spazio per la produzione di alimenti, la salvaguardia delle produzioni agroalimentari locali di qualità, anche sulla base dello sviluppo dell’ambiente rurale di cui all’art. 7 della l. 57/2001, nonché della tutela dei distretti agroalimentari di qualità di cui all’art. 13 del d. lgs. 228/2001”*, mentre per le seconde considerano il *“suolo agricolo quale spazio dedicato alla produzione di alimenti, alla tutela della biodiversità, all’equilibrio del territorio e dell’ambiente, alla produzione di utilità pubbliche quali la qualità dell’aria e dell’acqua, la difesa idrogeologica, la qualità della vita di tutta la popolazione e quale elemento costitutivo del sistema rurale, nello spirito di quanto previsto dall’art. 4 quater della l.r. 31/2008”*. Ma è evidente che le aree della seconda categoria residuale, ossia le restanti *“aree agricole diverse da quelle della categoria precedente”*, lungi dall’essere ignorate e lasciate prive di qualsiasi rilevanza ai fini di possibili condizioni e limiti all’installazione di impianti FER, sono anch’esse prese in considerazione e sottoposte a criteri di salvaguardia. Come osserva correttamente la relazione ministeriale, *“Per ciascuna delle categorie sopra riportate nelle quali è ricompreso tutto il terreno agricolo lombardo, il par. 8.6 del PEAR definisce l’istruibilità e la non istruibilità delle diverse tipologie di impianti FER”*, nel senso, dunque, che anche le aree agricole *“ordinarie”* e non di pregio hanno giustamente ricevuto una loro propria disciplina, che risulta non illogica, né sproporzionata o irragionevole.

5.3. Ed infatti, il PEAR suddivide le aree della prima categoria – quelle interessate da produzioni di particolare qualità e tipicità - in tre sottocategorie [a) *territori con produzioni agroalimentari di particolare qualità e tipicità, ai sensi dell’art. 21 del d. lgs. 228/2001 (produzioni biologiche, DOP, DOC DOCG, IGP, STG) rispettivamente in ambito viti-vinicolo, olivicolo-oleario, ortofrutticolo; b) ambiti destinati all’attività agricola di*

*interesse strategico individuati, ai sensi dell'art. 15, c. 4, della LR. 12/2005, nei Piani Territoriali di Coordinamento approvati; c) aree interessate dalle categorie agricole, relative a: frutteti e frutti minori, colture orticole, vigneti, oliveti, castagneti da frutto, risaie]* e pone, per esse, più stringenti e specifici limiti alla realizzazione delle diverse tipologie di impianti. Ma non ignora, giustamente, le altre aree, che pure meritano considerazione, e pone anche per esse altre e diverse (e proporzionate) limitazioni, considerando non idonei gli impianti delle tipologie da F.3.3 a F.3.6, F.3.8, F.3.10, F.3.13 con potenza di picco superiore a quella che risulta dall'estensione in pianta pari al 5% della superficie agricola utile (SAU) in proprietà dell'impresa agricola e comunque con potenza massima non superiore a 1 MW.

5.4. Ha buon gioco, a questo punto, la difesa della Provincia evocata in giudizio a porre in evidenza come *“Questa graduazione dimostra che il PEAR non ha operato, come sostengono gli Avvocati del ricorrente, applicando in termini generali l'incompatibilità delle aree agricole, ma al contrario ha valutato, sulla base di principi stabiliti da leggi nazionali e regionali, il d. lgs. 221/2001 e la l.r. 31/2008, e di criteri indicati nel d.m. 10/9/2010 (in particolare il punto f) dell'Allegato 3), dandone spiegazione nel documento di Piano, quali specifiche tipologie di impianti (fotovoltaici) dovessero essere non idonei “[...] in coerenza con gli strumenti di tutela e gestione previsti dalle norme vigenti [...]” (cit. punto f) dell'Allegato 3 del d.m. 10/09/2020)*. In altri termini: la scelta regionale, compiuta nell'ambito dello strumento di pianificazione appropriato ed espressiva in quanto tale di un ampio potere discrezionale, ha, come già evidenziato, definito un punto di equilibrio che risulta rispettoso dei limiti di legge nazionale ed appare logico, ragionevole e proporzionato, sì da superare senz'altro le contestazioni di parte ricorrente che, peraltro, come già rilevato, muovono da una non condivisibile ricostruzione del sistema normativo di disciplina della materia, asseritamente improntata a un (insussistente) divieto assoluto di porre qualsivoglia limitazione alla realizzazione di impianti fotovoltaici in aree agricole che non sia selezionate, sulla base di

un'apposita istruttoria *ad hoc* caso per caso, come di particolare pregio. Anche le aree agricole “non di pregio” meritano, invece, adeguata considerazione, anche a termini dell'art. 44 Cost., ed esprimono valori e interessi pubblici che esigono un'adeguata tutela, essendo senz'altro da escludere una qualsivoglia prevalenza assoluta, rispetto ad essi, dei valori e degli interessi, privati e pubblici, allo sviluppo degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

6. Cadono, conseguentemente, le ipotizzate questioni di legittimità costituzionale, di cui al terzo motivo di ricorso, che appaiono manifestamente infondate (in disparte il rilievo che non è in esse indicata la legge regionale che sarebbe passibile di sospetta incostituzionalità, essendo stato il PEAR della Regione Lombardia approvato con delibera regionale n. X/3706 del 12 giugno 2015, successivamente modificata con la delibera di giunta regionale n. X/3905 del 24 luglio 2015, peraltro anch'essa in questa sede, sia pur tardivamente, impugnata, *in parte qua*).

7. Merita infine di essere evidenziato come il pure evocato parametro valutativo eurounitario e di diritto internazionale (protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997 recante la Convenzione sui cambiamenti climatici, ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120) sia del tutto non pertinente e ininfluenza in questa sede, atteso che i richiamati atti-fonte di produzione di diritto unionista e internazionale si limitano, come è noto, a indicare degli obiettivi quantitativi di soddisfacimento del fabbisogno energetico nazionale degli Stati membri, in termini di percentuale “coperta” dalle fonti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, ma non introducono alcun vincolo sul modo in cui i medesimi Stati membri debbano perseguire e conseguire in concreto tali obiettivi e non esprimono (né potrebbero legittimamente farlo) alcuna preferenza (che sarebbe anche anticoncorrenziale) per l'una piuttosto che per l'altra fonte rinnovabile, sicché ogni Stato membro è fisiologicamente libero di ricorrere al *mix* preferito di tali FER o di puntare (anche) sulla complessiva riduzione del consumo di energia

elettrica, al fine di conseguire gli obiettivi di riduzione della produzione di “gas serra” e di adempiere agli impegni assunti in sede internazionale. Le direttive europee e gli accordi internazionali, dunque, non hanno nessun effetto verticale diretto e non svolgono nessuna incidenza, né rilevanza riguardo alle scelte – statali e regionali – in ordine al corretto bilanciamento tra gli opposti interessi pubblici della salvaguardia delle risorse agricole e naturali locali (artt. 9, 32 e 44 Cost.) e dello sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili (per perseguire l’obiettivo globale della lotta ai gas climalteranti). Del resto, operare una comparazione (o una sorta di bilanciamento) tra il valore della lotta al mutamento climatico, che riguarda effetti ipotetici, indiretti e futuri e si pone su di un piano globale e di lungo periodo, e il valore di tutela della risorsa agricola e del paesaggio, che verrebbe invece pregiudicato immediatamente per effetto diretto degli interventi proposti, costituisce un evidente errore logico, prima che giuridico, poiché implica l’instaurazione di una comparazione tra termini palesemente eterogenei e non commensurabili, perseguendo l’uno un effetto solo ipotetico, indiretto e futuro, comportando l’altro, invece, danni immediati, certi e diretti ai beni-interessi protetti.

8. È del resto noto che, già a partire dal secondo decennio degli anni 2000, il legislatore si è posto la questione di assicurare un più corretto bilanciamento tra i valori-interessi pubblici in conflitto nella materia dell’incentivo delle FER, ossia il perseguimento degli obiettivi di sicurezza dell’approvvigionamento energetico e della lotta ai gas climalteranti e al mutamento climatico, da un lato, e la tutela della risorsa alimentare agricola e dei valori ecosistemici e paesaggistici insiti nell’agricoltura, dall’altro. Sia pur sul contiguo e connesso versante della modulazione degli incentivi, infatti, già il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (recante *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, aveva,

con l'art. 65 (*Impianti fotovoltaici in ambito agricolo*), escluso gli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole dagli incentivi statali di cui al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (con la sola eccezione degli impianti da realizzare su terreni nella disponibilità del demanio militare e, con recenti modifiche introdotte dall'art. 56, comma 8-*bis*, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, degli impianti da realizzare su aree dichiarate come siti di interesse nazionale o su discariche e lotti di discarica chiusi e ripristinati, cave o lotti di cave non suscettibili di ulteriore sfruttamento). Conseguentemente, il d.m. 4 luglio 2019 (recante *Incentivazione dell'energia elettrica prodotta dagli impianti eolici on shore, solari fotovoltaici, idroelettrici e a gas residuati dei processi di depurazione*), nell'art. 3 (che disciplina le modalità e i requisiti generali per l'accesso ai meccanismi di incentivazione), nel comma 5, prevede per gli impianti fotovoltaici, quale requisito generale per la partecipazione alle procedure di asta e registro, che rispettino “*le disposizioni di cui all'art. 65 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con legge 24 marzo 2012, n. 27, circa il divieto di accesso agli incentivi statali per impianti con moduli collocati a terra in aree agricole*”. La recente sentenza del 15 aprile 2021 della Corte di giustizia dell'Unione europea (cause riunite C-798/18 e C-799/18) ha chiarito che la normativa nazionale (art. 26, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 91 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 116 del 2014) con la quale è stata disposta la riduzione degli incentivi per l'energia prodotta dagli impianti solari fotovoltaici non è in contrasto con i principi comunitari della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento (come peraltro già evidenziato dalla Corte costituzionale con la sentenza 24 gennaio 2017, n. 16).

9. Tornando, dunque, all'esame del primo motivo di ricorso, in aggiunta alle considerazioni sopra svolte, che già dimostrano come l'impugnato provvedimento provinciale sia giuridicamente e fattualmente ben fondato e si sottragga alle

infondate contestazioni di parte ricorrente, deve osservarsi che è rimasta in punto di fatto non superata l'asserzione, contenuta negli impugnati atti dell'Amministrazione provinciale, secondo la quale gran parte delle aree oggetto dell'intervento per il quale è stata richiesta la verifica di assoggettabilità alla VIA, in quanto ricadenti in *“Ambiti Agricoli Strategici a prevalente interesse produttivo”*, in *“Ambiti Agricoli Strategici con valenza paesaggistica”* e in *“Ambiti Agricoli Strategici di interazione con il sistema ecologico e naturalistico”*, secondo quanto stabilito nel vigente PTCP di Pavia, ricadono in area non idonea per la localizzazione di impianti fotovoltaici a terra con potenza superiore ai 200 kW, quale quello proposto dalla società ricorrente, che ha proposto un progetto per la costruzione di un impianto fotovoltaico a terra di potenza nominale pari a 3.912 kW. Il provvedimento di archiviazione si pone, dunque, in stretta e corretta esecuzione del PEAR e del PTCP. Merita infine considerazione anche il parere del Comune di Chignolo Po espresso con nota prot. n. 6792 del 16 settembre 2019, che ha evidenziato che *“il ricorso ad impianti fotovoltaici su terreni agricoli rischia di provocare forti squilibri in termini di impatto ambientale sul territorio”* e che *“L'impatto sul paesaggio determinato da ettari occupati da filari di pannelli (nello specifico del progetto si parla di n. 9780 moduli) comporta un consumo di suolo "di fatto" che non è così semplicemente restituibile alla natura o all'agricoltura ad esaurimento dell'impianto”*, così la propria contrarietà al progetto, non senza osservare come *“Sarebbe più opportuno favorire la realizzazione di altri impianti, anche di grandi dimensioni, su superfici già sfruttate per altri scopi, come ad esempio tetti di capannoni, supermercati o edifici in genere”*.

10. Per tutti gli esposti motivi il ricorso deve essere giudicato infondato e va come tale respinto.

11. Le questioni testé vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato. Gli

argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

P.Q.M.

Esprime il parere che il ricorso debba essere respinto.

L'ESTENSORE  
Paolo Carpentieri

IL PRESIDENTE F/F  
Francesca Quadri

IL SEGRETARIO  
Maria Grazia Salamone