

Agrovoltaico: evoluzione e sviluppo anche alla luce del PNRR

di Sergio Fidanzia

Data di pubblicazione: 24-5-2022

1) Premessa. 2) Prima fase: il divieto dell'accesso agli incentivi statali per gli impianti collocati a terra nelle zone agricole. 3) Le prime deroghe contenute nel Decreto Semplificazioni. 4) L'apertura sancita dal Decreto Semplificazioni *Bis* per l'accesso agli incentivi. 5) PNRR: le ulteriori opportunità per l'agricoltura. Al via la misura "Parco agrisolare". 6) Le previsioni contenute nel Decreto legge del 17 maggio 2022 (c.d. "Decreto Aiuti"). 7) Conclusioni.

1. Premessa

In materia ambientale, per agrovoltaico (ovvero agro – fotovoltaico) si intende un sistema integrato di produzione di energia solare ed agricola.

Esso rappresenta un sistema ibrido volto a soddisfare sia la necessità di garantire la produzione alimentare, sia la produzione di energia.

In concreto, l'agrovoltaico offre la possibilità di produrre energia elettrica preservando la coltivazione diretta dei terreni, attraverso impianti che per le loro caratteristiche fisiche e tecniche rispettano la produzione agricola.

In tal modo, è possibile individuare una vera e propria coesistenza tra il mondo agricolo e quello della produzione di energia solare che apporta significativi vantaggi ad entrambi i settori.

Esso, infatti, consente di:

- migliorare la competitività delle aziende agricole apportando significativi benefici alle stesse (riducendo, ad esempio, i costi di approvvigionamento energetico);
- utilizzare proficuamente una parte dei terreni agricoli abbandonati;
- favorire l'innovazione dei processi agricoli rendendoli ecosostenibili e maggiormente competitivi.

Al fine di fornire una rappresentazione chiara ed esaustiva della materia dell'agrovoltaico, deve collocarsi la fattispecie nel quadro normativo – giuridico di riferimento.

Sebbene tale sistema integrato ed ibrido offra numerosi aspetti innovativi, un ostacolo alla diffusione degli impianti agrovoltaici è stato rappresentato dall'**esclusione** – a partire dal 2012 – **degli impianti collocati a terra in aree agricole dal sistema di incentivazione statale** introdotto per le fonti rinnovabili dal D.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 (il cd. Decreto Incentivi),

ma precedentemente ammesso dal Primo[1], Secondo[2], Terzo[3] e Quarto[4] Conto Energia.

Come si vedrà in seguito, tuttavia, tale **esclusione è stata stemperata, prima, con le previsioni contenute nel Decreto Semplificazioni (DL 76/2020, convertito nella Legge 120/2020) e, successivamente, con il Decreto Semplificazioni Bis (DL n. 77/2021, convertito nella Legge 108/2021), sino ad arrivare agli specifici obiettivi contenuti nel PNRR circa l'incentivazione degli impianti agrovoltaici attraverso la previsione di due investimenti**, il primo denominato "Sviluppo agro – voltaico" e, il secondo, denominato "Parco Agrisolare".

2. Prima fase: il divieto dell'accesso agli incentivi statali per gli impianti collocati a terra nelle zone agricole

Come anticipato nella premessa, il Legislatore, per lungo tempo, ha previsto un generale divieto di accesso alle incentivazioni statali, con specifico riferimento alle installazioni a terra di impianti fotovoltaici in zone agricole al fine di preservare l'ecosostenibilità e l'ambiente dei terreni agricoli.

La disposizione normativa che ha sancito espressamente il divieto di accesso agli incentivi è l'art. 65, comma 1, del Decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, poi convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27.

Tale norma, attualmente in vigore ma con le **innovazioni** del Decreto Semplificazioni e del Decreto Semplificazioni *bis*, prevede che **"agli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole, non è consentito l'accesso agli incentivi statali di cui al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28"**.

Il successivo comma 1 – *bis* del medesimo articolo, prevedeva, nella sua formulazione originaria, solamente una deroga al divieto sancito dal comma 1.

Infatti, il summenzionato comma precisava che **"Il comma 1 non si applica agli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole che hanno conseguito il titolo abilitativo entro la data di entrata in vigore del presente decreto o per i quali sia stata presentata richiesta per il conseguimento del titolo entro la medesima data, a condizione in ogni caso che l'impianto entri in esercizio entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Detti impianti debbono comunque rispettare le condizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 10 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28"**.

Le eccezioni suddette erano applicabili a condizione che gli impianti rispettassero i requisiti previsti dai commi 4 e 5, dell'art. 10 del D.lgs. n. 28/2011,

ovverosia:

- avere potenza nominale non superiore a 1 MW;
- essere collocati, in caso di terreni appartenenti al medesimo proprietario, ad una

- distanza non inferiore a 2 km l'uno dall'altro;
- occupare non più del 10% della superficie del terreno agricolo di proprietà del proponente.

3. Le Prime deroghe contenute nel Decreto Semplificazioni.

Dopo otto anni dall'introduzione del suddetto divieto, con il **Decreto Semplificazioni** (DL 76/2020), specificamente con l'art. 56, comma 8 *bis*, sono state apportate modifiche all'art. 65 del Decreto legge n. 1 del 2012, estendendo la possibilità di ottenere gli incentivi statali agli impianti realizzati:

- su aree agricole che siano state dichiarate di interesse nazionale^[5];
- su discariche e lotti di discarica chiusi e ripristinati, cave o lotti di cave non suscettibili di ulteriore sfruttamento, per le quali sia già stato attestato l'avvenuto completamento delle attività di recupero e ripristino ambientale nel rispetto delle norme regionali vigenti.

4. L'apertura sancita dal decreto Semplificazioni *Bis* per l'accesso agli incentivi

Con il **Decreto Semplificazioni Bis** (DL 77/2021), sono state apportate ulteriori modifiche all'art. 65 del già menzionato Decreto legge n. 1/2012.

In particolare, l'art. 31, comma 5, del predetto decreto ha previsto espressamente la possibilità di accedere ai benefici statali anche per gli impianti agrovoltai, purché siano rispettate determinate peculiarità, per permettere soluzioni integrative e innovative.

L'art. 31, comma 5, infatti, attraverso l'introduzione dei commi 1- *quater* ed 1- *quinquies* all'art. 65 del Decreto legge n. 1/2012, ha previsto espressamente che ***“Il comma 1 non si applica agli impianti agrovoltai che adottino soluzioni integrative innovative con montaggio dei moduli elevati da terra, anche prevedendo la rotazione dei moduli stessi, comunque in modo da non compromettere la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale, anche consentendo l'applicazione di strumenti di agricoltura digitale e di precisione”***.

Inoltre, viene anche previsto che tale possibilità è subordinata ***“alla contestuale realizzazione di sistemi di monitoraggio che consentano di verificare l'impatto sulle colture, il risparmio idrico, la produttività agricola per le diverse tipologie di colture e la continuità delle attività delle aziende agricole interessate”***.

Al riguardo, deve rilevarsi che proprio tale fonte normativa ha contribuito a fornire una definizione di agrovoltai che comunque, ad oggi, risulta ancora frammentaria.

Inoltre, con il predetto articolo, il Legislatore ha introdotto diverse eccezioni al generale divieto di accesso agli incentivi degli impianti realizzati su terreni agricoli subordinate, però, alle **seguenti condizioni**:

1. **struttura degli impianti con montaggio verticale dei moduli elevati da terra;**
2. **continuità delle attività agricole colturali e pastorali;**
3. **utilizzo di strumenti di agricoltura digitale e di precisione**[\[6\]](#);
4. **sistemi di monitoraggio che consentono di verificare l'impatto sulle colture, il risparmio idrico, la produttività agricola per le diverse tipologie di colture e la continuità delle attività delle aziende agricole interessate.**

Ebbene, appare opportuno evidenziare la connessione tra le citate previsioni e gli investimenti previsti nel PNRR, e, in particolare, l'investimento **"Sviluppo agro - voltaico"** M2C2-I 1.1-44, per cui sono stati stanziati € 1.098.992.050,96.

L'obiettivo del predetto investimento è quello di diffondere gli impianti agro-voltaici di medie e grandi dimensioni per avere una agricoltura sostenibile e una produzione energetica da fonti rinnovabili.

Ulteriore scopo, inoltre, è quello di ridurre i costi di approvvigionamento energetico del settore e migliorare le prestazioni climatiche e ambientali, con una diminuzione potenziale di 0,8 milioni di tonnellate di CO₂.

Proprio in attuazione di tale investimento, il D.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, all'art. 14, comma 1, lettera c), ha previsto che, con decreto del Ministero della Transizione Ecologica, al fine di realizzare l'intervento del PNRR in oggetto, siano definiti **criteri e modalità per incentivare - attraverso la concessione di prestiti o contributi a fondo perduto - la realizzazione di impianti agrovoltaici** *"in conformità a quanto stabilito dal sopra citato comma 1-quater, [art. 65 del D.L. 1/2012](#)"* (cioè che attraverso l'implementazione di sistemi ibridi agricoltura-produzione energetica, non compromettano l'utilizzo dei terreni dedicati all'agricoltura).

Una volta che sarà adottato il decreto ministeriale in esame, saranno definitivamente specificate le modalità di incentivazione statale di tali tipi di impianti.

5. PNRR: le ulteriori opportunità per l'agricoltura. Al via la misura "Parco agrisolare"

Con decreto del 25 marzo 2022, il Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali ha fornito le direttive necessarie all'avvio della misura "Parco Agrisolare", in attuazione del PNRR, Missione 2, Componente 1, Investimento 2.2.

L'obiettivo della misura è sostenere gli investimenti nelle strutture produttive del settore agricolo, zootecnico e agroindustriale, al fine di installare pannelli solari e sistemi di gestione intelligente dei flussi e degli accumulatori, rimuovere e smaltire i tetti esistenti e costruire nuovi tetti isolati, creare sistemi automatizzati di ventilazione e/o di raffreddamento.

La predetta misura si pone l'obiettivo di finanziare:

- **l'acquisto e posa in opera di pannelli fotovoltaici, sui tetti di fabbricati suddetti, con potenza di picco non inferiore a 6 kWp e non superiore a 500 kWp.** Per le aziende agricole di produzione primaria, gli impianti fotovoltaici sono ammissibili agli aiuti unicamente se l'obiettivo è quello di soddisfare il fabbisogno energetico dell'azienda e se la loro capacità produttiva non supera il consumo medio annuo di energia elettrica dell'azienda agricola, compreso quello familiare. La vendita di energia elettrica è consentita nella rete purché sia rispettato il limite di autoconsumo annuale;
- **la rimozione e smaltimento dell'amianto (o, se del caso, dell'eternit) dai tetti,** in conformità alla normativa nazionale di settore vigente: tale procedura deve essere svolta unicamente da ditte specializzate, iscritte nell'apposito registro;
- **la realizzazione dell'isolamento termico dei tetti:** la relazione tecnica del professionista abilitato dovrà descrivere e giustificare la scelta del grado di coibentazione previsto in ragione delle specifiche destinazioni produttive del fabbricato, anche al fine di migliorare il benessere animale;
- **la realizzazione di un sistema di aerazione connesso alla sostituzione del tetto (intercapedine d'aria):** la relazione del professionista dovrà dare conto delle modalità di aerazione previste in ragione della destinazione produttiva del fabbricato; a ogni modo, il sistema di aerazione dovrà essere realizzato mediante tetto ventilato e camini di evacuazione dell'aria, anche al fine di migliorare il benessere animale.

Potranno partecipare al Bando le **seguenti categorie:**

1. gli imprenditori agricoli, in forma individuale o societaria;
2. le imprese agroindustriali, in possesso di codice ATECO (i codici ATECO ammissibili saranno precisati nel Bando);
3. indipendentemente dai propri associati, le cooperative agricole che svolgono attività di cui all'art. 2135 del c.c. e le cooperative o loro consorzi di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228;
4. sono esclusi i soggetti esonerati dalla tenuta della contabilità IVA, aventi un volume di affari annuo inferiore ad € 7.000,00.

Per gli anni dal 2022 al 2026, la dotazione finanziaria della misura ammonta ad 1,5 miliardi di euro. In particolare, **almeno il 40% delle risorse è riservato** al finanziamento di progetti da realizzare nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Tutti gli elementi di dettaglio, incluse le modalità e la data di avvio/chiusura per la presentazione delle domande e la documentazione da allegare, saranno specificati nel Bando che sarà pubblicato nei prossimi mesi, dopo che la Commissione europea avrà autorizzato il regime di aiuto specifico per questo investimento.

L'art. 11 del summenzionato decreto ministeriale, rubricato "cumulo", prevede che *"gli aiuti di cui al presente decreto possono essere cumulati, in relazione agli stessi costi ammissibili, con altri aiuti di Stato, compresi quelli de minimis, nel rispetto del divieto del doppio e purché tale cumulo non porti al superamento dell'intensità di aiuto stabilita per ciascuna tipologia di investimento di cui al presente decreto"*.

Inoltre, il successivo comma, specifica che gli aiuti previsti dal decreto possono essere altresì cumulati con qualsiasi altra misura di sostegno finanziata con risorse pubbliche, purché tale cumulo non riguardi gli stessi costi ammissibili, o le stesse quote parti del costo di uno stesso bene, non porti al superamento del costo sostenuto per ciascun tipo di intervento di cui al predetto decreto.

Pertanto, l'incentivo appare cumulabile con altri incentivi in conto capitale o conto energia, nei limiti previsti dalla legislazione vigente in materia di aiuti di Stato, con i limiti che saranno, poi, esplicitati nel Bando.

Una volta che la Commissione europea esprimerà il proprio parere in relazione agli interventi previsti dal decreto, lo stesso verrà poi attuato con la pubblicazione di un bando.

6. Le previsioni contenute nel Decreto legge del 17 maggio 2022 (c.d. “Decreto Aiuti”).

Il recente Decreto Legge n. 50, pubblicato in Gazzetta Ufficiale in data 17 maggio 2022, contiene importanti novità in relazione alla disciplina della produzione di energia elettrica per il settore agricolo ed agroindustriale, valevoli anche per gli investimenti rientranti nel PNRR. Nel provvedimento, inoltre, sono contenute norme volte alla semplificazione dei procedimenti autorizzativi.

Per ciò che qui interessa, l'art. 8 del predetto Decreto prevede che, al fine di aumentare la capacità di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, *“è ammissibile la concessione di aiuti in favore delle imprese del settore agricolo, zootecnico e agroindustriale per la realizzazione di impianti di produzione, sulle coperture delle proprie strutture produttive, **aventi potenza eccedente il consumo medio annuo di energia elettrica**, compreso quello familiare. **Ai medesimi soggetti beneficiari dei predetti aiuti, è altresì consentita la vendita dell'energia elettrica**”*.

Tale ultima previsione, a ben vedere, rappresenta una vera e propria novità per le imprese operanti nel settore agricolo – anche rispetto al contenuto del Bando “Parco Agrisolare” in caso di pubblicazione - in quanto, non solo favorisce l'autoapprovvigionamento energetico ma, diversamente, rende ammissibile la vendita dell'energia elettrica consentendo anche una fonte di reddito aggiuntiva per le imprese agricole.

Il terzo comma del suddetto articolo prevede, comunque, che l'ammissibilità dello stesso articolo è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'art. 108, paragrafo 3, del TFUE.

7. conclusioni

Dalle considerazioni finora svolte, appare evidente che gli obiettivi posti dal PNRR, attraverso gli investimenti “Sistema agro – voltaico” e “Parco Agrisolare”, insieme alle diverse deroghe

previste dal Legislatore per l'installazione di impianti agrovoltaici su terreni agricoli, abbiano inaugurato una **nuova fase** nello scenario della multifunzionalità dei sistemi agricoli, prevedendo la possibilità di massimizzare, in modo sostenibile, l'utilizzazione dei numerosi terreni agricoli presenti nel nostro Paese.

Si attendono, nei prossimi mesi, le valutazioni della Commissione europea con specifico riferimento all'investimento "Parco Agrisolare", attuato con il Decreto del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali del 25 marzo 2022, dopo le quali potrà essere pubblicato il Bando in cui saranno specificati analiticamente i criteri e le modalità di finanziamento.

[1] Il Primo Conto Energia è stato previsto dal Decreto Ministeriale 28 luglio 2005 come modificato dal [Decreto Ministeriale 6 febbraio 2006](#).

[2] Il Secondo Conto Energia è stato previsto dal Decreto Ministeriale 19 febbraio 2007.

[3] Il Terzo Conto Energia è stato previsto dal Decreto Ministeriale 6 agosto 2010.

[4] Il Quarto Conto Energia è stato previsto dal Decreto Ministeriale 5 maggio 2011.

[5] I siti d'interesse nazionale sono aree del territorio nazionale definite in relazione alle caratteristiche del sito, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, all'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico e di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali. I "SIN" sono individuati e perimetrati con Decreto del Ministro della Transizione Ecologica, d'intesa con le regioni interessate.

Differiscono dagli altri siti contaminati anche perché la loro procedura di bonifica è attribuita al Ministero della Transizione Ecologica, che può avvalersi anche dell'ISPRA, delle ARPAT e dell'ISS ed altri soggetti. In questo ambito decisionale rientrano, ovviamente, anche le Regioni interessate e i relativi Comuni.

[6] Il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, con il decreto ministeriale del 22 dicembre 2017, ha definito l'Agricoltura di Precisione o Precision Farming *"il risultato di un processo di sistema integrato, che ha l'obiettivo di ricondurre certi parametri di ingresso, relativi ad una certa coltivazione, verso determinati valori in uscita (tipicamente valori di resa produttiva e di qualità), secondo uno schema di attuazione interno che tende a fornire i parametri ottimali per quella coltivazione, la quale di fatto "comunica" determinate esigenze di acqua, luce e così via al sistema stesso"*. In sintesi, l'Agricoltura di Precisione è una strategia che usa le tecnologie d'informazione per integrare dati provenienti da più strati informativi per la gestione dei sistemi agricoli.