

Sui titoli abilitativi occorrenti per installare un impianto fotovoltaico su una serra già esistente in zona agricola:

I. I titoli abilitativi previsti per la realizzazione degli impianti FER. II. La disciplina di cui al Decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, recante "*Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*". III. La valutazione di impatto ambientale. IV. La disciplina per la realizzazione delle serre vigente in Puglia.

Ci si chiede quali titoli abilitativi occorranza per installare un impianto fotovoltaico su una serra già esistente, ubicata in zona agricola.

I. I titoli abilitativi previsti per la realizzazione degli impianti FER.

Com'è noto, per la realizzazione e messa in esercizio degli impianti FER il nostro ordinamento giuridico prevede tre modalità, ovvero:

- l'autorizzazione regionale di cui all'art. 12 d.lgs. 387/2003;
- la procedura abilitativa semplificata (p.a.s.) di cui all'art. 6, comma 1, d.lgs. 28/2011;
- la comunicazione di edilizia libera di cui all'art. 6, comma 11, d.lgs. 28/2011.

In merito ad esse, la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di rilevare che "*... la disciplina delle autorizzazioni in materia di impianti per la produzione di energie rinnovabili è contenuta nell'art. 12 d. lgs. 387/2003 e nelle norme ad esso collegate ... Si tratta di una disciplina speciale di settore - attuativa fra l'altro di direttive europee - volta a garantire la necessaria uniformità di trattamento delle varie fattispecie concrete, e come tale di una disciplina in certo senso chiusa, nel senso che non ammette integrazione da parte di norme generali relative ad altri tipi di attività di costruzione.*

Come pure si è visto, in questa disciplina speciale non vi è alcuna fattispecie in cui il titolo autorizzativo necessario a realizzare i relativi impianti sia costituito da un permesso di costruire rilasciato dal Comune, perché si ragiona o di autorizzazione regionale o di d.i.a. -ovvero della p.a.s. che la ha sostituita- ovvero ancora di comunicazione da effettuare in regime di edilizia libera (cfr. C.d.S. sez. IV 12 febbraio 2015 n.745 e 7 agosto 2013 n.4167 nonché sez. VI 31 marzo 2011 n.2001).

Non vi è quindi spazio per un intervento realizzato con permesso di costruire, come se si trattasse di una qualsiasi attività edilizia ..." (1).

II. La disciplina di cui al Decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, recante "*Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*".

Le Linee Guida di cui al D.M. 10 settembre 2010 (2) prevedono - al § 10, rubricato "*Interventi soggetti ad autorizzazione unica*" - che "*Fatto salvo quanto previsto ai paragrafi 11 e 12, la costruzione, l'esercizio e la modifica di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili sono soggetti ad **autorizzazione unica** rilasciata dalla Regione o dalla Provincia delegata ..."*.

Il successivo § 12 disciplina gli "*Interventi soggetti a denuncia di inizio attività e interventi di attività edilizia libera: dettaglio per tipologia di impianto*".

Ebbene, con riferimento al **FOTOVOLTAICO**, il menzionato § 12 prevede che:

*"12.1. I seguenti interventi sono considerati **attività ad edilizia libera e sono realizzati previa comunicazione** secondo quanto disposto dal punto 11.9 e 11.10, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione comunale:*

a) impianti solari fotovoltaici aventi tutte le seguenti caratteristiche (ai sensi dell'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115):

i. impianti aderenti o integrati nei tetti di edifici esistenti con la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda e i cui componenti non modificano la sagoma degli edifici stessi;

ii. la superficie dell'impianto non è superiore a quella del tetto su cui viene realizzato;

iii. gli interventi non ricadono nel campo di applicazione del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e s.m.i. recante Codice dei beni culturali e del paesaggio, nei casi previsti dall'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo n. 115 del 2008;

b) impianti solari fotovoltaici aventi tutte le seguenti caratteristiche (ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera d) del D.P.R. n. 380 del 2001):

i. realizzati su edifici esistenti o sulle loro pertinenze;

- ii. *aventi una capacità di generazione compatibile con il regime di scambio sul posto;*
- iii. *realizzati al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444.*

12.2. Sono realizzabili mediante **denuncia di inizio attività [n.d.r. ora p.a.s.]**:

a) impianti solari fotovoltaici non ricadenti fra quelli di cui al punto 12.1 aventi tutte le seguenti caratteristiche (ai sensi dell'articolo 21, comma 1, del decreto ministeriale 6 agosto 2010 che stabilisce le tariffe incentivanti per gli impianti che entrano in esercizio dopo il 31 dicembre 2010):

- i. *moduli fotovoltaici sono collocati sugli edifici;*
- ii. *la superficie complessiva dei moduli fotovoltaici dell'impianto non sia superiore a quella del tetto dell'edificio sul quale i moduli sono collocati;*

b) impianti solari fotovoltaici non ricadenti fra quelli di cui al paragrafo 12.1, e 12.2, lettera a), aventi capacità di generazione inferiore alla soglia indicata alla Tabella A allegata al D.Lgs. n. 387 del 2003, come introdotta dall'articolo 2, comma 161, della legge n. 244 del 2007" (corrispondente, per gli impianti fotovoltaici, a 50 Kw).

E', dunque, possibile realizzare un impianto fotovoltaico su serra con p.a.s. solo nel caso in cui abbia una capacità di generazione inferiore alla soglia indicata alla Tabella A allegata al D.Lgs. n. 387 del 2003, ovvero 50 Kw: ciò, in applicazione del § 12.2 lettera b) delle linee guida del 10 settembre 2010. Diversamente, occorre l'autorizzazione unica, ex art. 12 D.Lgs. n. 387/2003.

La serra, infatti, non è riconducibile al concetto di edificio per espressa previsione normativa (3): pertanto, si ritiene che, nel caso di specie, non sia possibile applicare le ulteriori disposizioni del § 12 delle menzionate linee guida.

III. La valutazione di impatto ambientale.

Gli impianti fotovoltaici di potenza superiore a 10 MW sono assoggettati a v.i.a. di competenza statale: l'Allegato II alla Parte Seconda D.Lgs. 152/2006 - Progetti di competenza statale - punto 2 prescrive, infatti, che sono assoggettati alla v.i.a. statale gli "impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica con potenza complessiva superiore a 10 MW, calcolata sulla base del solo progetto sottoposto a valutazione ed escludendo eventuali impianti o progetti localizzati in aree

contigue o che abbiano il medesimo centro di interesse ovvero il medesimo punto di connessione e per i quali sia già in corso una valutazione di impatto ambientale o sia già stato rilasciato un provvedimento di compatibilità ambientale".

La volontà di estendere la competenza statale per la v.i.a. nel settore delle rinnovabili, già prevista per progetti eolici oltre i 30 MW, è volta a garantire maggiore coerenza nella valutazione dei progetti e ad evitare disparità fra le regioni od ostacoli all'autorizzazione derivanti da sensibilità locali.

Invero, gli impianti fotovoltaici di potenza compresa fra 1 e 10 MW (ad eccezione di quelli ubicati in aree produttive, industriali o commerciali) restano assoggettati a verifica di assoggettabilità di competenza regionale: ed infatti, l'Allegato IV alla Parte Seconda D.Lgs. 152/2006 comprende, tra i "Progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano", al punto 2 lettera b), gli *"impianti industriali non termici per la produzione di energia, vapore ed acqua calda con potenza complessiva superiore a 1 MW"* (4).

IV. La disciplina per la realizzazione delle serre vigente in Puglia.

Nella Regione Puglia, l'art. 6, comma 1, L.R. n. 19 del 11 settembre 1986 - "Disciplina urbanistica per la realizzazione delle serre" - prescrive che *"Chiunque intenda procedere alla realizzazione di serre deve rivolgere al Sindaco apposita domanda corredata da certificato catastale, da una planimetria indicante la localizzazione e la dimensione delle opere in progetto, nonché dal parere sull'idoneità dell'intervento ai fini dello sviluppo agricolo della zona rilasciato dall'Assessorato regionale all'agricoltura - Ispettorato competente".*

La circolare n. 1/2012 della Regione Puglia aggiunge che: *"Per la realizzazione di nuove serre fotovoltaiche o la trasformazione di serre esistenti in serre fotovoltaiche è necessario acquisire il parere favorevole "sulla idoneità dell'intervento ai fini dello sviluppo agricolo della zona", di cui all'art. 6 della L.R. 19/86, da parte dell'Ufficio provinciale competente per territorio del Servizio Agricoltura ... La finalità del parere dell'Ufficio competente del Servizio Agricoltura è quella di accertare che la realizzazione della serra sia indirizzata ad assicurare produzioni agricole compatibili con le linee della programmazione per lo sviluppo agricolo della zona e, contestualmente, a verificare che la superficie sottostante la copertura della serra sia idonea a sviluppare una capacità*

agricola – intesa in termini di potenziale produttivo della stessa – superiore, a parità di condizioni, a quella del campo aperto ... è necessario considerare le informazioni tecnico-scientifiche disponibili, dalle quali emergono dati utili a stabilire criteri e requisiti necessari ai fini dell'autorizzazione a realizzare investimenti atti a garantire un'integrazione del reddito agricolo, integrando i pannelli fotovoltaici su impianti produttivi serricoli, pur senza pregiudicarne la loro funzione principale, che è quella della coltivazione. Sulla base di tali informazioni tecnico-scientifiche, si ritiene, in via generale, che solo nel caso in cui la superficie interessata dai pannelli fotovoltaici non superi complessivamente il 25% della superficie di copertura della serra la funzione principale dell'uso agricolo delle serre non è pregiudicata. Tale limite si intende anche nel caso di copertura di pannelli in zone diverse dal tetto o dalle falde ... Ai fini dell'espressione del parere sulla idoneità dell'intervento con riferimento allo "sviluppo agricolo della zona", saranno valutati i seguenti elementi:

- la conformità/compatibilità dell'intervento con i Piani e Programmi di sviluppo rurale;*
- gli sbocchi commerciali delle produzioni agricole previste nelle serre fotovoltaiche in progetto;*
- la disponibilità della risorsa idrica;*
- gli impatti socio economici.*

... Il soggetto che intende realizzare una serra fotovoltaica o trasformare una serra fissa preesistente in serra fotovoltaica deve possedere la qualifica di imprenditore agricolo ai sensi dell'articolo 2135 del codice civile. Nel caso di società agricole il 60% delle quote societarie deve essere detenuta da uno o più imprenditori agricoli definiti come sopra.

... Considerato che, sulla base delle informazioni tecnico-scientifiche disponibili si ritiene, in generale, che la funzione principale dell'uso agricolo delle serre fotovoltaiche di realizzare produzioni di qualità, non venga pregiudicata solo nell'ipotesi in cui la superficie oscurata dai pannelli fotovoltaici non superi complessivamente il 25% della superficie di copertura della serra, si stabilisce che la percentuale di copertura della serra non possa eccedere tale percentuale. E' fatta comunque salva, in casi particolari, la possibilità di sottoporre alla valutazione dell'Ufficio provinciale un progetto che preveda una percentuale di copertura superiore al 25% e comunque nel

limite del 50%, sulla base di specifiche e documentate argomentazioni di carattere tecnico/scientifico, da inserirsi nella relazione agronomica ...”.

Novembre 2023

(1) Cons. Stato, Sezione Quarta, 30 marzo 2023, n. 3294.

(2) Linee guida approvate sulla scorta dell’art. 12, comma 10, D.Lgs. 387/2003, il quale prevede: “*In Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3. Tali linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti. Le regioni adeguano le rispettive discipline entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore delle linee guida. In caso di mancato adeguamento entro il predetto termine, si applicano le linee guida nazionali*”.

(3) In particolare, l’art. 2, comma 1, d.m. 6 agosto 2010 definisce, alla lettera g), l’«*impianto fotovoltaico realizzato su un edificio*» come “*l’impianto i cui moduli sono posizionati sugli edifici secondo le modalità individuate in allegato 2*”; il menzionato allegato 2, a sua volta, prevede che:
"1. Ai fini dell’accesso alla tariffa pertinente, i moduli devono essere posizionati su un edificio così come definito dall’articolo 1, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 26 agosto 1993, n. 412 e successive modificazioni e ricadente in una delle categorie di cui all’articolo 3 del medesimo decreto secondo le seguenti modalità:

1	Moduli fotovoltaici installati su tetti piani ovvero su coperture con pendenze fino a 5°.	Qualora sia presente una balaustra perimetrale, la quota massima, riferita all’asse mediano dei moduli fotovoltaici, deve risultare non superiore all’altezza minima della stessa balaustra.
		Qualora non sia presente una balaustra perimetrale l’altezza massima dei moduli rispetto al piano non deve superare i 30 cm.
2	Moduli fotovoltaici installati su tetti a falda.	I moduli devono essere installati in modo complanare alla superficie del tetto con o senza sostituzione della medesima superficie.

3	Moduli fotovoltaici installati su tetti aventi caratteristiche diverse da quelli di cui ai punti 1 e 2.	I moduli devono essere installati in modo complanare al piano tangente o ai piani tangenti del tetto, con una tolleranza di più o meno 10 gradi.
4	Moduli fotovoltaici installati in qualità di frangisole.	I moduli sono collegati alla facciata al fine di produrre ombreggiamento e schermatura di superfici trasparenti.

2. **Non rientrano nella definizione di edificio** le pergole, **le serre**, le tettoie, le pensiline, le barriere acustiche e le strutture temporanee comunque denominate....".

L'art. 14, comma 2, D.M. 5 maggio 2011, sancisce che: *"Fatte salve le disposizioni interpretative di cui all'art. 20 del decreto ministeriale 6 agosto 2010, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, gli impianti i cui moduli costituiscono elementi costruttivi di pergole, serre, barriere acustiche, tettoie e pensiline hanno diritto a una tariffa pari alla media aritmetica fra la tariffa spettante per «impianti fotovoltaici realizzati su edifici» e la tariffa spettante per «altri impianti fotovoltaici». Al fine di garantire la coltivazione sottostante, le serre a seguito dell'intervento devono presentare un rapporto tra la proiezione al suolo della superficie totale dei moduli fotovoltaici installati sulla serra e della superficie totale della copertura della serra stessa non superiore al 50%. Ai soli fini di cui al presente decreto, i fabbricati rurali sono equiparati agli edifici, sempreché accatastati prima della data di entrata in esercizio dell'impianto fotovoltaico".*

L'allegato 2, punto 2 del d.m. 5 maggio 2011 prevede che:

"1. Ai fini dell'accesso alla tariffa pertinente, i moduli devono essere posizioni su un edificio così come definito dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 26 agosto 1993, n. 412, e successive modificazioni, e ricadente in una delle categorie di cui all'art. 3 del medesimo decreto secondo le seguenti modalità:

1	Moduli fotovoltaici installati su tetti piani ovvero su coperture con pendenze fino a 5°.	Qualora sia presente una balaustra perimetrale, la quota massima, riferita all'asse mediano dei moduli fotovoltaici, deve risultare non superiore all'altezza minima della stessa balaustra. Qualora non sia presente una balaustra perimetrale l'altezza massima dei moduli rispetto al piano non deve superare i 30 cm.
2	Moduli fotovoltaici installati su tetti a falda.	I moduli devono essere installati in modo complanare alla superficie del tetto con o senza sostituzione della medesima superficie.
3	Moduli fotovoltaici installati su tetti aventi caratteristiche diverse da quelli di cui ai punti 1 e 2.	I moduli devono essere installati in modo complanare al piano tangente o ai piani tangenti del tetto, con una tolleranza di più o meno 10 gradi.

4	Moduli fotovoltaici installati in qualità di frangisole.	I moduli sono collegati alla facciata al fine di produrre ombreggiamento e schermatura di superfici trasparenti.
---	--	--

2. **Non rientrano nella definizione di edificio** le pergole, **le serre**, le tettoie, le pensiline, le barriere acustiche e le strutture temporanee comunque denominate ...".

Il richiamato art. 1, comma 1, d.P.R. n. 412 del 26 agosto 1993 prevede che: "*Ai fini dell'applicazione del presente regolamento si intende:*

a) per «edificio», un sistema costituito dalle strutture edilizie esterne che delimitano uno spazio di volume definito, dalle strutture interne che ripartiscono detto volume e da tutti gli impianti, dispositivi tecnologici ed arredi che si trovano al suo interno; la superficie esterna che delimita un edificio può confinare con tutti o alcuni di questi elementi: l'ambiente esterno, il terreno, altri edifici".

L'art. 2 della L.R. Puglia n. 19 del 11 settembre 1986 - "Disciplina urbanistica per la realizzazione delle serre" - sancisce che "*Ai fini della presente legge è considerata "serra" ogni impianto che realizzi un ambiente artificiale mediante speciali condizioni di luce, temperatura ed umidità, per le colture intensive ortofloricole o per la preparazione di materiali di moltiplicazione delle piante ...".*

Sul punto, vedasi anche Cons. Stato, Sezione Quarta, 30 marzo 2023, n. 3294.

(4) Si precisa che l'art. 31, comma 7-bis, D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, n. 108, prevede che:

"Per la costruzione e l'esercizio di impianti fotovoltaici nonché delle opere connesse indispensabili alla costruzione e all'esercizio di tali impianti all'interno delle aree dei siti di interesse nazionale, in aree interessate da impianti industriali per la produzione di energia da fonti convenzionali ovvero in aree classificate come industriali, le soglie di cui alla lettera b) del punto 2 dell'allegato IV alla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per la verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale di cui all'articolo 19 del medesimo decreto si intendono elevate a 10 MW".

Inoltre, l'art. 47, comma 11-bis, D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 aprile 2023, n. 41, sancisce che: "*I limiti relativi agli impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica di cui al punto 2) dell'allegato II alla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e alla lettera b) del punto 2 dell'allegato IV alla medesima parte seconda, sono rispettivamente fissati a 20 MW e 10 MW, purché:*

a) l'impianto si trovi nelle aree classificate idonee ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, ivi comprese le aree di cui al comma 8 del medesimo articolo 20;

b) l'impianto si trovi nelle aree di cui all'articolo 22-bis del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199;

c) fuori dei casi di cui alle lettere a) e b), l'impianto non sia situato all'interno di aree comprese tra quelle specificamente elencate e individuate ai sensi della lettera f) dell'allegato 3 annesso al decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 219 del 18 settembre 2010".

