

A/Spett. XXX

OGGETTO: parere in merito al rapporto fra PTCP e PTPR, fasce di rispetto stradale e aree inidonee all'installazione di impianti fotovoltaici

1. Si chiedono chiarimenti in merito a **quattro distinte questioni** relative alla **delibera dell'Assemblea legislativa 23 maggio 2023, n. 125**, con la quale la Regione Emilia-Romagna ha aggiornato e specificato i *"criteri localizzativi per garantire la massima diffusione degli impianti fotovoltaici e per tutelare i suoli agricoli e il valore paesaggistico e ambientale del territorio"*, già individuati con la delibera dell'Assemblea legislativa 6 dicembre 2010, n. 28.

2. Preliminarmente occorre ricordare che le risposte ai quesiti rese dalla Struttura scrivente non entrano nel merito dei singoli casi concreti, ma riguardano esclusivamente gli aspetti giuridici delle questioni sottoposte. Pertanto, nel precisare ulteriormente come la valutazione del caso specifico descritto appartenga all'esclusiva competenza dell'Amministrazione interessata, la Struttura scrivente si limita a richiamare la disciplina giuridica che appare applicabile alla fattispecie descritta nella richiesta di parere.

Ciò premesso, si esprime il seguente parere, d'intesa con le Direzioni generali Agricoltura, Ambiente e Attività Produttive.

3. Con il **primo quesito posto** il richiedente domanda, in particolare, se, nell'individuare le aree inidonee ai fini dell'installazione di impianti fotovoltaici, si debba tener conto della cartografia del Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR) o dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP).

Al fine di rispondere correttamente, occorre svolgere alcune considerazioni di carattere generale.

L'art. 7 del PTPR stabilisce che *"gli strumenti di pianificazione infraregionale provvedono a **specificare, approfondire e attuare** i contenuti e le disposizioni del presente Piano, nonché alla loro applicazione alle specifiche situazioni locali. Tali operazioni devono essere supportate da idonee analisi e documentazioni e da elaborati cartografici in scala adeguata. Gli strumenti*

*di pianificazione infraregionale possono **rettificare** le delimitazioni dei sistemi, delle zone e degli elementi operate dalle tavole contrassegnate dal numero 1 del presente Piano, per portarle a coincidere con suddivisioni reali rilevabili sul terreno, ovvero su elaborati cartografici in scala maggiore. Le predette rettifiche, non costituendo difformità tra il piano infraregionale e il presente Piano, **non costituiscono variante allo stesso**".*

In attuazione della previsione in esame, gli strumenti di pianificazione d'area vasta, provvedendo sia a "*specificare, approfondire e attuare*" i contenuti del PTPR, sia ad apportare rettifiche alle sue perimetrazioni erano abilitati e hanno tutti provveduto ad apportare modifiche alla cartografia del PTPR.

Tale articolo va inoltre letto in combinato disposto con l'art. 24 della Legge regionale 24 marzo 2000, n. 20, recante "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio", che, pur se abrogato dalla Legge regionale 30 novembre 2009, n. 23, disponeva che "*... dall'entrata in vigore della presente legge, i PTCP che hanno dato o diano piena attuazione alle prescrizioni del PTPR, approvato con la deliberazione del Consiglio regionale 28 gennaio 1993, n. 1338, costituiscono, in materia di pianificazione paesaggistica, l'unico riferimento per gli strumenti comunali di pianificazione e per l'attività amministrativa attuativa*".

Dopo l'abrogazione di tale disposizione, in recepimento del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004) la cartografia dei PTCP è divenuta a tutti gli effetti la nuova cartografia del piano paesaggistico regionale. Le proposte di variante alla medesima cartografia, proposte dai piani provinciali dopo il 2009 sono state approvate dall'Assemblea legislativa regionale come varianti alla cartografia regionale. Pertanto, per effetto della summenzionata disciplina, detta cartografia dei **PTCP costituisce oggi "l'unico riferimento per gli strumenti comunali di pianificazione e per l'attività amministrativa attuativa"**.

Conseguentemente, con riferimento al quesito oggetto della richiesta di parere, va da sé che le indicazioni cartografiche del PTCP, anche se più ampie degli ambiti definiti dal PTPR del 1993 - come evidenziato nella richiesta di parere - costituiscono il riferimento per l'applicazione dell'Allegato I della DAL n. 28/2010, come peraltro evidenzia la DGR n. 46 del 2011 laddove, all'Allegato 1, riporta le tabelle comparative delle NTA del PTPR con le norme dei piani provinciali che hanno "provveduto ad attuare le tutele fissate dal ... PTPR regionale richiamate dalla delibera n. 28 del 2010".

In merito al chiarimento richiesto con il **secondo quesito** e, dunque, alla possibilità di installare impianti fotovoltaici in zone di tutela dei caratteri ambientali di laghi, bacini e corsi d'acqua (art. 17 PTPR) si precisa che **il punto 1, lettera B) dell'Allegato I della DAL n. 28/2010** (secondo cui, l'installazione di impianti fotovoltaici con pannelli ubicati al suolo in tali aree tutelate dell'art. 17 del PTPR era ammessa solo a condizione che l'impianto fosse realizzato da un'impresa agricola e avesse una potenza nominale complessiva non superiore a 200 Kw) **deve**

essere considerato soppresso implicitamente, in quanto incompatibile con la nuova previsione introdotta dalla DAL n. 125/2023, al punto 1., lett. c.1., secondo la quale le aree di cui all'art. 17 del PTPR (denominate sinteticamente dalla DAL n. 125/2023 come "fasce fluviali") rientrano nel novero delle aree definite inidonee dalla lettera A) dell'Allegato I DAL n. 28/2010.

Per maggior approfondimenti sulla tematica si rinvia ai chiarimenti resi sulla DAL n. 125/2023 con i pareri prot. n. 1053631 del 20 ottobre 2023 e prot. 1264886 del 21 dicembre 2023, pubblicati all'indirizzo web <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/fonti-rinnovabili/norme-e-atti-regionali-1/pareri-1>.

Con il **terzo quesito**, invece, si domanda se gli impianti fotovoltaici, così come le cabine di trasformazione dell'Enel, debbano essere realizzati ad una precisa distanza dai confini di proprietà e/o dalle fasce di rispetto stradale.

Ebbene, ai fini dell'individuazione della disciplina sulle distanze applicabile, è necessario premettere che l'impianto fotovoltaico, di per sé, non va considerato alla stregua di una costruzione in senso proprio.

Sul punto, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito già da tempo, infatti, che *"... la realizzazione di impianti fotovoltaici, in assenza di specifiche previsioni normative, **non può ritenersi soggetta a prescrizioni urbanistiche-edilizie dettate con riferimento ad altre tipologie di opere, quali le costruzioni... perché un impianto fotovoltaico ha caratteristiche del tutto diverse da quelle delle costruzioni in senso proprio. Infatti, gli impianti tecnologici normalmente non sviluppano volumetria o cubatura, se non limitatamente ai basamenti o alle cabine accessorie, non determinano ingombro visivo paragonabile a quello delle costruzioni, non hanno l'impatto sul territorio degli edifici in cemento armato o muratura e non hanno lo stesso carico urbanistico. Pertanto ... ai fini dell'individuazione della disciplina sulle distanze applicabile è necessario distinguere tra l'impianto, individuato nei pannelli fotovoltaici, e le cabine accessorie**"* (TAR Puglia, sede di Lecce, sez. I, 15 giugno 2011, n. 1059).

In altri termini, mentre l'impianto fotovoltaico non presenta le caratteristiche di una costruzione, non può dirsi altrettanto per le cabine elettriche che sviluppano, invece, volumetria, cubatura ecc. e devono osservare la disciplina sulle distanze dagli edifici e dai confini.

Più in particolare:

- in tema di **distanze dai confini di proprietà**, rileverà solamente l'ubicazione della cabina elettrica e non quella dell'impianto che, come visto, non può essere equiparato a una costruzione;

- per quanto attiene alla **fascia di rispetto stradale**, mentre per le cabine, come visto, si seguirà quanto stabilito per le costruzioni, per gli impianti fotovoltaici si conferma quanto già espresso con il parere prot. n. 309746 del 22.12.2011 secondo cui si può far riferimento alla disciplina delle distanze dal ciglio stradale delle recinzioni - a prescindere dalla tecnologia utilizzata (es., moduli ubicati al suolo, agrivoltaico ecc..) - e si ribadisce che, di conseguenza, la normativa di riferimento è da individuarsi nell'art. 26, comma 8, del Regolamento del CDS (¹).

Da ultimo, con riguardo al **quarto quesito** formulato in merito alla corretta interpretazione al punto 1, lett. c.5, della DAL n. 125/2023, che estende la disciplina prevista per le cave aventi destinazione finale a invaso o bacino ai *"restanti bacini ed invasi del territorio regionale"*, può affermarsi che quest'ultima espressione ricomprenda, non solo, i bacini e gli invasi di carattere naturale, ma anche quelli realizzati con apposito intervento di trasformazione del territorio. Per entrambi, trova applicazione la disciplina prevista per gli impianti flottanti collocati nelle aree di cava (*"nelle aree aventi destinazione finale a invaso o bacino è consentita l'installazione di impianti fotovoltaici flottanti, che potranno coprire il 70% della superficie e avere una distanza minima di 10 metri dalla sponda"* punto 1, lett. c.4, della DAL n. 125/2023), purché, tuttavia, tali invasi o bacini non insistano in aree dichiarate inidonee ai sensi della lettera A) dell'Allegato I della DAL n. 28/2010.

Diversamente e solo per le ipotesi di bacini artificiali, realizzati da aziende agricole con finalità irrigue, o da aziende che svolgono attività di acquacoltura, l'impianto, anche se collocato in ambiti rientranti nella predetta lettera A) dell'Allegato I della DAL n. 28/2010, può interessare il 100% della superficie dell'invaso; inoltre, la DAL n. 125/2023 precisa che in tali casi non operano i restanti requisiti previsti nella DGR n. 1428/2022, al fine di favorirne l'integrazione ambientale.

Distinti saluti.

Dott. Giovanni Santangelo

firmato digitalmente

FD

¹ Il parere prot. n. 309746 del 22.12.2011 è disponibile al seguente link: https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/fonti-rinnovabili/norme-e-atti-regionali-1/pareri-1/distanze-minime-degli-impianti-fotovoltaici-dal-ciglio-della-strada/PG2011_309746.pdf

