

L'ASSESSORE

REGIONE EMILIA-ROMAGNA: GIUNTA

PG 2011_0084824
del 04/04/2011

Agli Enti locali della Regione

Alle categorie economiche, sociali e professionali

LORO SEDI

Oggetto: Prime indicazioni sui titoli idonei per la realizzazione di impianto fotovoltaico, sul dimensionamento complessivo e sulla localizzazione dei medesimi impianti, qualora il soggetto abbia la disponibilità di più aree.

Da più parti sono state richieste specifiche indicazioni in merito alla individuazione dei soggetti legittimati alla realizzazione di impianti fotovoltaici, e cioè circa l'individuazione delle posizioni giuridiche che costituiscono titolo idoneo al rilascio dell'autorizzazione unica ovvero alla presentazione dei titoli abilitativi edilizi (comunicazione o denuncia di inizio attività) cui sono soggette alcune ipotesi di impianto, secondo la normativa vigente.

Inoltre, sono stati posti numerosi quesiti circa il dimensionamento complessivo ammissibile e circa la localizzazione degli impianti fotovoltaici, nel caso in cui il soggetto sia titolare di più aree sottoposte a differenti discipline, ai sensi dell'Allegato I della Delibera dell'Assemblea legislativa 6 dicembre 2010, n. 28 (di seguito denominata "DAL n. 28/2010").

D'intesa con gli Assessorati all'Ambiente, alle Attività produttive e all'Agricoltura si esprimono prime indicazioni e considerazioni su tali questioni.

1. Titoli idonei alla realizzazione di impianti fotovoltaici

La tematica dei titoli idonei alla realizzazione di impianti fotovoltaici assume particolare rilevanza a seguito dell'approvazione della DAL n. 28/2010 che, per le aree e i siti contrassegnati dalle lettere B.2, B.4, B.5, B.6 e B.7 dell'Allegato I (Aree e siti idonei all'installazione di impianti fotovoltaici con moduli ubicati al suolo), stabilisce che la

superficie occupata dall'impianto fotovoltaico non può essere superiore al 10% nella disponibilità del richiedente.

A tale riguardo, si ricorda che, ai sensi del paragrafo 13.1, lettera c), delle linee guida nazionali, l'istanza per il rilascio dell'autorizzazione unica deve essere corredata dalla documentazione che dimostri la disponibilità dell'area interessata dall'impianto e delle opere connesse, attraverso un titolo idoneo sulle medesime aree.

Per affrontare questa questione appare opportuno distinguere tra la disponibilità:

1. delle aree sulle quali dovrà essere realizzato l'impianto fotovoltaico, comprensive di tutti gli spazi liberi tra i pannelli, delle aree di sedime degli eventuali impianti e strutture accessorie, delle recinzioni, ecc. (di seguito denominata "area interessata dall'impianto");
2. delle quote di territorio agricolo non interessate direttamente dall'impianto fotovoltaico, ma che - come abbiamo accennato - devono essere nella disponibilità del richiedente secondo le disposizioni della DAL n. 28/2010 (Allegato I, lettere B.2, B.4, B.5, B.6 e B.7), (di seguito denominata "altre aree conteggiate").
3. delle aree su cui realizzare le opere connesse.

1.1. TITOLI IDONEI PER L' "AREA INTERESSATA DALL'IMPIANTO"

Il richiedente deve dimostrare la piena disponibilità giuridica dell'area interessata dall'impianto, in quanto la stessa sarà sottratta ad ogni uso che non sia funzionale all'esercizio dell'impianto ivi insediato, ad esclusione dell'uso agricolo, quantomeno per tutta la durata del periodo di esercizio dell'impianto, indicato nell'istanza (periodo comprensivo della vita utile dello stesso e del tempo occorrente per il ripristino delle condizioni pregresse del sito).

Per l'area interessata dall'impianto il soggetto richiedente deve, quindi, dimostrare di essere titolare di una delle seguenti posizioni giuridiche:

- a) la proprietà;
- b) il diritto di superficie;
- c) l'enfiteusi;
- d) l'usufrutto;
- e) il diritto d'uso;
- f) l'affitto agrario, in caso di coltivatore diretto (LL. n. 11 del 1971 e n. 203 del 1982);
- g) la concessione di beni demaniali.

Secondo la giurisprudenza formatasi in campo edilizio, all'atto della presentazione dell'istanza può ammettersi la presentazione di un contratto preliminare in forma pubblica e trascritto, in luogo del titolo acquisitivo dei diritti reali sopra elencati, rimanendo ferma la necessità di presentare copia del citato contratto definitivo e del relativo atto di trascrizione nei registri immobiliari, prima del rilascio dell'autorizzazione unica.

Nel caso di più comproprietari *pro indiviso* dell'area interessata o di più titolari del diritto reale che costituisce titolo idoneo, è necessaria la richiesta congiunta di tutti gli aventi diritto o quantomeno l'assenso, di tutti i soggetti titolari, all'utilizzo dell'area da parte di un comproprietario (ovvero che la domanda sia sottoscritta da un soggetto, munito di procura rilasciata dai comproprietari).

Applicando i principi affermati dalla giurisprudenza amministrativa consolidata in campo edilizio, si può ritenere che l'Amministrazione competente, in sede di rilascio dell'autorizzazione unica o di verifica dei titoli abilitativi presentati, non è tenuta a svolgere complesse ricognizioni giuridico-documentali sul titolo del richiedente, potendosi attenere agli elementi documentali forniti dall'interessato per il rilascio dell'autorizzazione (la quale è comunque emessa facendo salvi i diritti dei terzi).

1.2. TITOLI IDONEI PER LE “ALTRE AREE CONTEGGIATE”

Esaminati i titoli idonei a dimostrare la disponibilità dell'area ove deve essere realizzato l'impianto, veniamo dunque a prendere in considerazione i titoli idonei per dimostrare la disponibilità delle ulteriori aree da conteggiare per il rispetto dei limiti di cui alla DAL n. 28/2010.

Occorre considerare che per le medesime aree conteggiate per la realizzazione dell'impianto l'obiettivo perseguito dall'atto regionale è duplice:

- da una parte, di assicurare che le medesime aree non possano essere conteggiate, per l'intero periodo di esercizio degli impianti fotovoltaici, per realizzare ulteriori impianti, anche a seguito di frazionamento (punto 7 della Premessa dell'Allegato I alla DAL n. 28/2010);
- dall'altra, di evitare che per il medesimo periodo tali aree siano sottratte all'uso agricolo cui sono vocate.

Per realizzare entrambe queste esigenze, appare sufficiente che le altre aree da conteggiare siano asservite alla realizzazione dell'impianto fotovoltaico, senza che ciò richieda necessariamente la loro stabile sottrazione agli ordinari usi agricoli.

A tale scopo il richiedente deve produrre all'Amministrazione competente o i titoli di legittimazione di cui alla precedente paragrafo 1.1. ovvero il contratto con il quale il proprietario dell'area gli trasferisce l'utilizzabilità di un proprio fondo, puntualmente individuato a livello catastale, per la realizzazione dell'impianto fotovoltaico.

Inoltre, per la certezza dei rapporti giuridici appare indispensabile che questo atto di asservimento sia trascritto in modo che sia assicurata l'opponibilità a terzi dello stesso. In tal modo, gli eventuali frazionamenti o le successive alienazioni o affitti, di una parte più o meno estesa dall'area asservita, lasciano immutata la disciplina per essa applicabile, permanendo anche per gli acquirenti delle altre aree conteggiate il divieto di utilizzarle per la realizzazione di nuovi impianti.

La trascrizione del contratto da cui deriva l'asservimento consente inoltre una più agevole verifica delle aree conteggiabili o meno da parte dell'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione.

Secondo la giurisprudenza consolidata in campo urbanistico, la possibilità di asservimento è subordinata al requisito che le aree asservite siano contigue al lotto sul quale si intende realizzare l'impianto, non costituendo un fattore di discontinuità la circostanza che tra i due fondi si interpongano infrastrutture stradali o corsi d'acqua. La discontinuità delle aree incide, infatti, sulla distribuzione sul territorio e sul dimensionamento degli interventi, venendo a falsare, in modo significativo, le scelte operate con la disciplina sugli impianti ammissibili.

Pertanto, si deve ritenere che il trasferimento delle potenzialità di trasformazione delle aree, anche ai fini della realizzazione di impianti fotovoltaici, debba essere subordinato al requisito della contiguità delle aree e che tale asservimento non sia impedito se tra l'area interessata dall'impianto e le altre aree conteggiate si interpongano una strada, altra infrastruttura lineare o un corso d'acqua.

In conclusione, si ritiene che per le altre aree conteggiate, oltre ai titoli idonei citati al paragrafo 1.1.:

- il richiedente può allegare all'istanza per il rilascio dell'autorizzazione unica ovvero al titolo edilizio semplificato, un contratto avente forma pubblica e trascritto nel registro immobiliare, costitutivo di un diritto reale sulle medesime aree, in forza del quale il titolare delle stesse cede, per tutto il periodo di esercizio dell'impianto stesso, la possibilità di utilizzazione in tutto o in parte del proprio fondo per la realizzazione di un impianto fotovoltaico;
- per agevolare la presentazione delle istanze di autorizzazione unica, anche in considerazione delle modifiche progettuali che potrebbero essere richieste in sede di istruttoria del progetto, può ammettersi che, in un primo momento, l'adesione di massima al progetto da parte del proprietario delle altre aree conteggiate possa essere

dimostrata con la sua sottoscrizione della istanza stessa, ovvero con la presentazione di un contratto preliminare, in forma pubblica e trascritto, relativo alla costituzione del diritto reale appena specificato, rimanendo ferma la necessità di acquisire, prima del rilascio dell'autorizzazione unica, copia del citato contratto definitivo costitutivo dell'asservimento e del relativo atto di trascrizione nei registri immobiliari.

1.3. TITOLI IDONEI PER LE AREE INTERESSATE DALLE OPERE DI CONNESSIONE

L'art. 12, comma 4-bis, del D.Lgs. n. 387 del 2003 e le Linee guida nazionali, al punto 13.1, lettera c), distinguono l'area in cui verrà localizzato l'impianto fotovoltaico, che deve essere in disponibilità del soggetto che richiede l'autorizzazione, dalle aree interessate dalle opere connesse, le quali al contrario possono essere oggetto di procedura espropriativa.

E' evidente che la questione espropriativa non si pone qualora le opere di connessione insistano su aree di cui il richiedente abbia il diritto di proprietà o altro titolo indicato al punto 1.1 ovvero al punto 1.2, ove l'atto di asservimento ricomprenda tale facoltà di utilizzo del fondo.

A tale scopo è necessario che, all'atto della presentazione della istanza, il richiedente alleggi copia degli accordi bonari costitutivi della servitù di linea elettrica, stipulati in forma pubblica e debitamente trascritti.

Fuori da questa ipotesi, quindi nel caso in cui le opere di connessione debbano interessare aree di altri soggetti (al fine di allacciare l'impianto fotovoltaico alla rete elettrica) il proponente potrà seguire due strade:

- o concludere accordi bonari con i proprietari delle aree interessate dall'attraversamento della linea elettrica ed in tal caso il soggetto acquisisce il diritto di attraversare l'area mediante contratto e dunque in tal caso si è fuori dalla procedura espropriativa;
- o richiedere l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e la dichiarazione di pubblica utilità nell'ambito del procedimento unico; in tal caso l'autorizzazione comporta effetto di variante con apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e occorrerà rispettare le forme di pubblicità e partecipazione previste dalla normativa vigente in materia di espropri (L.R. n. 37 del 2002 e D.P.R. n. 327 del 2001).

2. DIMENSIONAMENTO COMPLESSIVO, LOCALIZZAZIONE E ACCORPAMENTO DEGLI IMPIANTI FOTOVOLTAICI

La seconda questione attiene alla dimensione e alla possibile localizzazione dell'impianto fotovoltaico, quando il soggetto abbia la disponibilità di più aree, sottoposte ad una diversa disciplina ai sensi della DAL n. 28/2010 (per esempio aree non idonee di cui alla lettera A., aree agricole di cui alle lettere B.2., B.5. e B.7., a sua volta attraversate da infrastrutture lineari di cui alla lettera C.1.).

Come è noto, l'Allegato alla DAL n. 28/2010 opera una sorta di zonizzazione di tutto il territorio extraurbano regionale, assegnando ai titolari dello stesso, in ragione delle sue caratteristiche e dei vincoli presenti in ciascun ambito, una diversa capacità di realizzare impianti fotovoltaici.

Così, le aree e i siti contrassegnati dalla lettera A non ammettono l'installazione di alcun insediamento fotovoltaico e, di conseguenza, non possono neppure essere conteggiate in alcun modo ai fini della richiesta di un impianto da localizzare in altra area.

Le aree agricole di cui alla lettera B, consentono la realizzazione degli impianti fotovoltaici nel rispetto dei limiti che attengono:

- alla qualificazione del soggetto (titolare di impresa agricola¹, per le aree B.1., B.2. e B.4., qualunque soggetto richiedente, per le aree B.3., B.5., B.6. e B.7.);
- ad una proporzione tra superficie delle aree interessate dall'impianto e superficie dell'insieme delle aree nella disponibilità del soggetto (10% per le aree B.2., B.4., B.5., B.6. e B.7.);
- alle caratteristiche o alla potenza nominale complessiva dell'impianto (impianto per l'autoconsumo, per le aree B.3.; impianto di potenza nominale complessiva non superiore a 200 Kw per le aree B.1. e B.5.; impianto di potenza nominale

¹ Per la definizione di impresa agricola si fa riferimento a quanto previsto dall'art. 2135 del codice civile, ai sensi del quale è imprenditore agricolo colui che esercita attività di coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali o attività connesse, ovvero attività svolte dal medesimo soggetto che si pongono in un rapporto di effettiva relazione e coerenza con l'attività agricola principale e precisamente la manipolazione, conservazione, trasformazione e commercializzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge.

L'impresa agricola deve inoltre essere regolarmente iscritta alla Camera di Commercio, Artigianato e Agricoltura e all'Anagrafe delle aziende agricole, di cui al Regolamento regionale del 15 settembre 2003 n.17 *"Disciplina dell'Anagrafe delle aziende agricole dell'Emilia-Romagna"*.

complessiva pari a 200 Kw più 10 Kw di potenza installata eccedente il limite dei 200 Kw, per ogni ettaro di terreno posseduto, per le aree B.2., B.4. e B.6.);

- per le aree B.7 collocate in Comuni non montani, e per le aree così dette asservite di cui al precedente paragrafo 1.2. alla circostanza che le particelle catastali nella disponibilità del soggetto siano contigue; non costituendo fattori di discontinuità i corsi d'acqua, le strade e le altre infrastrutture lineari.

Infine, le aree di cui alla lettera C.1., purché collocate al di fuori delle aree A., consentono la realizzazione di impianti fotovoltaici, senza i limiti che caratterizzano le aree B. appena ricordati, ma nel rispetto delle condizioni eventualmente indicate per le singole fattispecie (per esempio, necessità dell'assenso del gestore, per le aree C.1.b. e C.1.c.).

Pertanto, con esclusione delle aree di cui alla lettera A. le quali non possono essere conteggiate in alcun caso ai fini della realizzazione di un impianto fotovoltaico, si ritiene auspicabile il cumulo della capacità di realizzare impianti fotovoltaici che deriva dalle diverse aree nella disponibilità del soggetto, laddove ciò non contrasti con le esigenze di tutela ambientale, paesaggistica, ecc. che sono alla base delle citate limitazioni, operanti per le aree contrassegnate dalla lettera B.

Di conseguenza possiamo ipotizzare le seguenti ipotesi di cumulo:

A) Aree tra loro omogenee

Il titolare di più aree tra loro omogenee (per es., per esempio un imprenditore agricolo la cui azienda sia formata da più fondi non contigui, ma tutti soggetti alla disciplina di cui alla lettera B.2. della DAL n. 28 /2010) può realizzare un unico impianto, localizzato su una delle aree di cui sia titolare, che cumuli i dimensionamenti e le potenze nominali complessive ammissibili nelle singole aree.

B) Aree tra loro non omogenee

Nel caso di aree tra loro non omogenee (per es.: un'area B.2, una B.4 e una B.7 se si tratta di un imprenditore agricolo; ovvero, un'area B.3, una B.5 e una B.7 se trattasi di soggetto privo della qualifica di imprenditore agricolo), si ritiene che dalla *ratio* della DAL n. 28/2010 emerga l'obbligo di rispettare le esigenze di tutela di ciascuna area, espresse dai limiti di utilizzabilità assegnati alla stessa. Ciò comporta che di norma i dimensionamenti e le potenze proprie delle varie aree tra loro non omogenee si possano cumulare solo nelle aree B.7, in quanto quest'ultima categoria contrassegna le aree agricole prive di ulteriori specifici vincoli.

Sempre per evitare un'irragionevole moltiplicazione di impianti diffusi sul territorio, si ritiene che nelle medesime aree B.7 possano concentrarsi anche le capacità realizzative

riferibili ad aree C.1 che attraversino o siano localizzate all'interno degli ambiti da B.1. a B.6. nella disponibilità del richiedente.

Fuori dai casi fin qui ricordati, sempre in attuazione del principio di prevalenza della tutela, si ritiene che non possa essere realizzato un unico impianto fotovoltaico collocato in aree da B.1. a B.6., che cumuli le capacità realizzative di altre aree. Non operando il cumulo, ne consegue che un soggetto che ha la disponibilità di diverse aree (ad esempio un'area B1 e un'area B4; un'area B3 e un'area B5), potrà realizzare in ogni area esclusivamente l'impianto fotovoltaico che rispetti le condizioni e i limiti previsti per quell'area.

Si sottolinea, piuttosto, che in tali casi permanendo comunque l'esigenza di realizzare il minor numero di impianti disseminati sul territorio con le relative connessioni alla rete, appare necessario, in sede di progettazione e di valutazione delle istanze presentate, utilizzare quanto più possibile ambiti (facenti parte delle diverse aree ma) contigui tra loro (con un'unica connessione alla rete), in modo da salvaguardare comunque il valore del territorio e la sua utilizzabilità per gli usi agricoli.

C) Orti fotovoltaici

Sempre in merito alla possibilità di cumulare la capacità di realizzazione di impianti fotovoltaici, è stata posta la questione dell'ammissibilità dei cosiddetti "orti fotovoltaici". Con tale denominazione si intende la realizzazione di un impianto fotovoltaico da parte di una società consortile, costituita tra agricoltori allo scopo di realizzare, preferibilmente in un unico sito idoneo, un parco fotovoltaico suddiviso in lotti, che verrebbero assegnati ai singoli soci del consorzio.

Quanto alla parificazione di un Consorzio ai singoli imprenditori non si vedono particolari problemi, in quanto si avrebbe semplicemente la presentazione dell'istanza da parte di una società facente capo a soggetti (gli imprenditori agricoli) che comunque singolarmente sarebbero, sotto il punto di vista dei requisiti soggettivi, abilitati a realizzare i medesimi impianti fotovoltaici.

Si ritiene inoltre che il conferimento da parte degli imprenditori agricoltori al Consorzio della disponibilità della superficie della propria azienda conteggiabile per il fotovoltaico, potrebbe avvenire con gli strumenti illustrati ai paragrafi precedenti.

Quanto alle dimensioni e alla potenza nominale complessiva dell'impianto realizzabile, si ritiene che debbano essere rispettati anche in questo caso i limiti riferibili alle singole aree conferite al Consorzio, in ragione della loro classificazione secondo quanto previsto dalla DAL n. 28 /2010 e che la cumulabilità sia ammissibile nei limiti di quanto indicato alle precedenti lettere A) e B) del presente paragrafo.

3. RAPPORTO TRA ART. 12 D.Lgs. n. 387/2003 e L.R. n. 10/1993

Rispetto al procedimento di approvazione dell'impianto è stato posto il problema della conciliabilità della disciplina procedimentale regionale in materia di elettrodotti, di cui alla L.R. n. 10 del 1993, con quella statale di cui all'art. 12 del D.lgs. n. 387 del 2003, come specificata e integrata dalle linee guida nazionali.

Quest'ultima disposizione chiarisce che l'autorizzazione unica inerisce, oltre che agli impianti di produzione di energia, alle opere connesse e alle infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti. Le linee guida nazionali chiariscono poi cosa si debba intendere per opere connesse e per infrastrutture di rete, ai fini dell'applicazione del primo e terzo comma del citato art. 12.

Pertanto, dal momento che la disciplina statale appena richiamata costituisce norma speciale e, per di più, intervenuta successivamente alla disciplina regionale di cui alla L.R. n. 10 del 1993, ne consegue che il procedimento relativo all'autorizzazione delle linee elettriche di cui alla normativa regionale (primo fra tutti la prevista pubblicazione di cui all'art. 3 della L.R. n. 10 del 1993) non trovi applicazione per le opere di connessione degli impianti fotovoltaici alla rete elettrica nazionale o alla rete di distribuzione, per le quali si dovrà applicare unicamente il procedimento unico, compiutamente regolato dalle linee guida nazionali. Di conseguenza le competenze autorizzatorie previste dalla L.R. n. 10/1993 sono esercitate nell'ambito e nelle forme di cui al procedimento unico di cui all'art. 12 del D.Lgs n. 387/2003. Rimane fermo che la L.R. n. 10 del 1993 continua a trovare applicazione per tutti i procedimenti abilitativi della realizzazione di linee elettriche non riconducibili al procedimento unico di cui all'art. 12 del D. Lgs. n. 387 del 2003.

Cordiali saluti.

Alfredo Peri



