

## SETTORE GOVERNO E QUALITA' DEL TERRITORIO

AREA DISCIPLINA DEL GOVERNO DEL TERRITORIO,  
EDILIZIA PRIVATA, SICUREZZA E LEGALITÀ

IL RESPONSABILE

DOTT. GIOVANNI SANTANGELO

Ad xxx

DATA E PROTOCOLLO SONO INDICATI

NELLA SEGNAZIONE ALLEGATA

REG PG/2023/1264886

DEL 21/12/2023

**OGGETTO:** Richiesta interpretazione relativa alla disciplina sui criteri localizzativi per garantire la massima diffusione degli impianti fotovoltaici e per tutelare i suoli agricoli e il valore paesaggistico e ambientale del territorio, di cui alla D.A.L. n. 125/2023 - Riscontro

1. Con il quesito trasmesso, XXXX ha formulato una richiesta di parere, ponendo plurime questioni in merito alla corretta applicazione della **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 dall'Area 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, l'Area 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. Mette conto svolgere, innanzitutto, alcune considerazioni in ordine alla **prima questione** sollevata, ovvero quella **relativa all'ambito di "Applicazione e [alla] cogenza della DAL"**. In particolare, nella richiesta di parere si chiedono chiarimenti su quanto previsto al punto 1.a. del deliberato - ove si stabilisce che *"i criteri localizzativi di cui di cui al presente provvedimento, così come quanto previsto dalla delibera assembleare n. 28 del 2010 e dalle deliberazioni di Giunta regionale attuative della stessa, costituiscono, assieme alle indicazioni presenti nella legislazione statale, una valutazione di primo livello circa l'idoneità o meno delle diverse aree specificamente individuate alla localizzazione degli impianti fotovoltaici, destinata ad orientare le determinazioni dell'amministrazione competente relative alle istanze abilitative dei singoli impianti"*.

A tale riguardo, occorre precisare, innanzitutto, che la DAL n. 28/2010, così come integrata e modificata dalla DAL n. 125/2023, si pone in piena attuazione delle vigenti Linee Guida Nazionali per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili (D.M. 10 settembre 2010), che stabiliscono i principi generali cui devono conformarsi le Regioni nel definire i criteri localizzativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, tra cui gli impianti fotovoltaici.

Nel dettaglio, con la DAL n. 28/2010 la Regione Emilia-Romagna ha dettato specifiche indicazioni, distinguendo, in sintesi:

- a. gli ambiti non idonei all'installazione di impianti fotovoltaici ("Allegato I", lett. A), della DAL n. 28/2010);
- b. gli ambiti idonei all'installazione di impianti fotovoltaici con condizioni ("Allegato I", lett. B), della DAL n. 28/2010);
- c. le aree nelle quali è incentivata l'installazione di impianti fotovoltaici ("Allegato I", lett. C) della DAL n. 28/2010).

Senonché, in considerazione della normativa statale sopravvenuta, si sono resi necessari degli adeguamenti che hanno portato all'approvazione della DAL n. 125/2023: con il **d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199**, infatti, è stata elaborata una casistica di aree da considerare idonee ai fini dell'installazione di impianti fotovoltaici (art. 20, comma 8). Tali disposizioni statali operano, assieme a quelle regionali più volte citate, nelle more della nuova definizione dei criteri localizzativi degli impianti attraverso l'adozione di uno o più decreti ministeriali e interministeriali che avranno il compito di dettare i nuovi principi cui dovranno ispirarsi, a loro volta, apposite leggi regionali nella definitiva individuazione delle aree idonee.

Precisamente, secondo quanto indicato all'art. 20, comma 1, con i predetti decreti si provvederà a "***dettare i criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC, stabilendo le modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili***"; aggiunge, inoltre, il successivo comma 3 che, "***nella definizione delle aree idonee i decreti dovranno tenere conto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica, e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in***

*considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa”.*

In altri termini, dal combinato disposto dei commi richiamati appare di tutta evidenza come **per “idoneità” di un’area ai fini dell’installazione di un impianto fotovoltaico debba intendersi la “vocazione” che si attribuisce *ex lege* ad una specifica zona per l’esercizio della predetta attività. Un simile riconoscimento, tuttavia, non è scevro da limitazioni:** la lettera a) dell’art. 20, comma 1, d.lgs. n. 199/2021 precisa, difatti, che i suindicati decreti (e la legge regionale di attuazione) dovranno indicare sia i criteri per l’individuazione delle aree idonee, sia le modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie.

Pertanto, nelle more dell’emanazione dei suddetti decreti (e della legge regionale attuativa), rimane confermato l’impianto normativo definito dalle Linee Guida statali del 10 settembre 2010, attuate dalla DAL n. 28/2010 come integrata e modificata dalla DAL n. 125/2023, e dalla casistica enumerata dalla normativa statale.

In particolare, la DAL n. 125/2023 ha definito la massima porzione di suolo occupabile nelle aree agricole - e, dunque, sia in quelle considerate idonee ai sensi dell’art. 20, comma 8, lett. *c-ter*, d.lgs. n. 199/2021, sia in quelle di cui all’art. 20, comma 8, lett. *c-quater*, d.lgs. n. 199/2021, nonché in quelle non dichiarate idonee dalla legislazione statale vigente - prevedendo che gli impianti fotovoltaici (sia con moduli a terra, sia agrivoltaici) possano essere installati:

- a) nella misura del 100% delle aree agricole idonee ai sensi dell’art. 20, comma 8, lett. ***c-ter***, d.lgs. n. 199/2021;
- b) nella misura del 10% delle aree agricole nella disponibilità del soggetto richiedente, per quanto riguarda le aree di cui all’art. 20, comma 8, lett. ***c-quater***, d.lgs. n. 199/2021 e le restanti aree che *“non siano state dichiarate idonee”* dalla disciplina statale e regionale in materia, purché - in entrambi i casi di cui alle lettere a) e b) - non sussista un’espressa previsione di inidoneità in base all’Allegato I, lett. A, della DAL n. 28/2010 (cc.dd. *“aree non idonee”*).

Ancora, nello stabilire le modalità per minimizzare l’impatto ambientale, la medesima DAL n. 125/2023 ha precisato altresì che, laddove le predette aree siano interessate da una coltivazione di pregio, è possibile realizzare solo **impianti agrivoltaici avanzati**, rispondenti alla normativa tecnica di riferimento, ivi compresi gli impianti agrivoltaici con tecnologia di tipo verticale (cioè, *“a spalliera”*, comunemente anche *“bifacciali”*).

A chiosa di quanto illustrato finora - che, come visto, si pone in sintonia con la normativa statale - è necessario aggiungere che la Regione ha fatto proprio anche l’orientamento della Corte Costituzionale che, chiamata ad esprimersi in tema di fonti rinnovabili, ha puntualizzato

che l'individuazione delle aree non idonee non si configura quale "... *impedimento assoluto, ma come valutazione di <primo livello>, che impone poi di verificare in concreto, caso per caso, se l'impianto, così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile, non determinando una reale compromissione dei valori tutelati dalle norme di protezione (dirette) del sito, nonché di quelle contermini (buffer)*". Tale pacifico orientamento costituzionale comporta anche che l'indicazione in astratto circa l'idoneità delle aree sia subordinata ad una valutazione in concreto circa la presenza o meno di specifici vincoli di natura ambientale, paesaggistica, culturale, ecc.

In definitiva, alla luce della ricostruzione svolta, può concludersi nel senso che la DAL n. 125/2023 ha:

- (i) recepito l'individuazione delle aree idonee svolta dalla normativa statale (art. 20, comma 8, d.lgs. n. 199/2021);
- (ii) confermato e integrato le modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nelle more dell'emanazione dei decreti ministeriali di cui all'art. 20, comma 1, d.lgs. n. 199/2021;
- (iii) riconosciuto la necessità di una valutazione in concreto del progetto di impianto presentato, che garantisca le esigenze di tutela di tutti gli aspetti ambientali, paesaggistici, agricoli, storico-culturali ecc. presenti nell'area prescelta.

Pertanto, rispetto alle problematiche sollevate con il quesito in oggetto, può affermarsi, non solo che i criteri localizzativi contenuti nella DAL n. 125/2023 risultano conformi alla disciplina statale, ma anche che in sede di valutazione del progetto presentato occorre tener conto sia delle indicazioni circa l'idoneità delle aree sia delle esigenze di tutela ambientale, paesaggistica, agricola e storico-culturale che sarebbero violate in caso di realizzazione di un impianto fotovoltaico in quell'ambito del territorio regionale.

**4. Per quanto attiene alle questioni poste sul punto 1., lett. c.2.2. della DAL n. 125/2023** - e, cioè, quelle relative al riconoscimento dell'idoneità dell'area ai fini dell'installazione di impianti fotovoltaici ove siano trascorsi 3 anni dalla dismissione di coltivazioni certificate - si osserva che:

- a. trattandosi di un requisito richiesto dalla nuova DAL n. 125, lo stesso opera solo per le istanze presentate dopo l'entrata in vigore della medesima deliberazione. Dal momento che le certificazioni delle coltivazioni hanno decorrenza annuale (vanno cioè dal 1° gennaio al 31 dicembre), il *dies a quo* per il calcolo del raggiungimento dei tre anni di dismissione della coltivazione certificata coincide con il 31 dicembre dell'anno di

riferimento, salvo che il richiedente fornisca la dimostrazione che la dismissione è avvenuta in una data antecedente;

- b. nel predetto periodo di tre anni si ritiene possibile l'installazione di impianti fotovoltaici (sia con moduli a terra, sia agrivoltaici) nella misura del 10%, comunque ammessa.

5. In merito alla **questione relativa al punto 1., lett. c.2.2.3 della DAL n. 125/2023** - che solleva, cioè, dubbi sull'indicazione delle modalità per minimizzare l'impatto ambientale e della massima porzione di suolo occupabile nelle aree agricole di cui all'art. 20, comma 8, lett. c-*quater*, d.lgs. n. 199/2021 - si richiama quanto già espresso sopra sulla cogenza della DAL n. 28/2010 come modificata e integrata dalla DAL n. 125/2023; per chiarimenti, invece, in merito al calcolo delle aree occupabili dall'impianto, si rinvia al parere prot. n. 1053631 del 20 ottobre 2023<sup>1</sup>.

6. Per quanto concerne le aree che devono essere nella disponibilità del richiedente (**punto 1., lett. d della DAL n. 125/2023**), si evidenzia che non sussiste alcun contrasto fra quanto previsto dalla DAL n. 125/2023 e il punto 1.1. della circolare regionale PG/2011/0084824 del 4.4.2011 (*"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"*): basti rilevare, infatti, che nella DAL n. 125/2023, non solo, si riporta pedissequamente la medesima elencazione contenuta al citato punto 1.1. - si evidenzia un'unica modifica, peraltro in senso ampliativo, con l'introduzione del "contratto di affitto regolarmente registrato" - ma si richiama espressamente la predetta circolare nelle premesse, confermandone la piena validità.

In base a quanto specificato in detta circolare:

- le aree nelle quali viene realizzato l'impianto devono essere (tutte) "nella disponibilità del richiedente", in quanto titolare di una delle posizioni giuridiche indicate al punto 1.d) della DAL n. 125/2023;
- mentre è possibile continuare a conteggiare tra le aree destinate all'utilizzo agricolo (cioè il 90% delle aree non occupate dall'impianto), non solo aree nella disponibilità del richiedente ma anche aree contermini di proprietà altrui, attraverso lo strumento dell'asservimento.

7. In riferimento ai requisiti soggettivi previsti per gli impianti agrivoltaici (**quesito attinente al punto.1, lett. c.2. della DAL n. 125/2023**), si osserva che, indipendentemente dalle modifiche previste alla lettera B) dell'Allegato I della DAL n. 28/2010 (circa l'eliminazione del requisito soggettivo per le aree di cui alla lettera B) della DAL n. 28/2010) secondo le Linee

---

<sup>1</sup> Il parere è disponibile sul Codice del governo del territorio al seguente indirizzo: [https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/fonti-rinnovabili/norme-e-atti-regionali-1/pareri-1/chiarimenti-dal-125-2023-emilia-romagna/parere\\_prot\\_1053631\\_20-ottobre-2023.pdf](https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/fonti-rinnovabili/norme-e-atti-regionali-1/pareri-1/chiarimenti-dal-125-2023-emilia-romagna/parere_prot_1053631_20-ottobre-2023.pdf)

Guida in materia di impianti fotovoltaici pubblicate dal Ministero della Transizione Ecologica a Giugno 2022 (pag. 29), il soggetto che realizza un impianto di tipo “agrivoltaico” può essere:

- a) un’impresa agricola (singola o associata), che realizza il progetto al fine di contenere i propri costi di produzione;
- b) un’Associazione Temporanea di Imprese (ATI) formata sia da imprese del settore energia sia da una o più imprese agricole che, mediante accordo specifico, mettono a disposizione i terreni nella propria disponibilità per la realizzazione dell’impianto agrivoltaico. Si ritiene, comunque, che tale requisito soggettivo possa essere soddisfatto anche da ogni altra stabile forma associativa tra le predette imprese.

Appare chiaro che l’impianto agrivoltaico, inteso quale sistema che permette di combinare la produzione di energia sostenibile con lo svolgimento dell’attività agricola, non può prescindere dalla presenza di un’impresa agricola, essendo quest’ultima naturalmente deputata a garantire l’effettiva coltivazione delle superfici interessate dall’impianto.

**8.** Per quanto concerne il dubbio interpretativo che deriva dal fatto che **il punto 1., lett. c.1. della DAL n. 125/2023** aggiunge le aree di cui all’art. 17 del PTPR (“zone di tutela dei caratteri ambientali di laghi, bacini e corsi d’acqua”, denominate sinteticamente dalla DAL 125/2023 come “fasce fluviali”) tra quelle inidonee elencate alla lettera A) dell’Allegato I DAL n. 28/2010, senza abrogare espressamente il punto B.1. della medesima Deliberazione Assembleare, si evidenzia che il medesimo punto B.1. della DAL n. 28/2010, si deve considerare soppresso implicitamente, in quanto incompatibile con la nuova previsione introdotta dalla DAL n. 125.

**9.** Da ultimo, in merito alla disposizione transitoria di cui al **punto 1., lettera g), della DAL n. 125/2023**, si evidenzia che essa conferma la vigenza della disciplina di cui alla lettera A) dell’Allegato I della DAL n. 28/2010 (laddove individua le aree non idonee) e che, di conseguenza, deve essere osservata ai fini dell’ammissibilità dell’impianto progettato.

Distinti saluti.

Dott. Giovanni Santangelo  
*firmato digitalmente*