



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti,
dell'energia e delle comunicazioni DATEC

Aprile 2022

Rapporto esplicativo concernente la revisione dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio (impianti solari fuori delle zone edificabili)

Indice

1.	Punti essenziali della revisione	1
2.	Conseguenze finanziarie, a livello di personale e di altro tipo per Confederazione, Cantoni e Comuni	1
3.	Conseguenze su economia, ambiente e società	1
4.	Compatibilità con il diritto europeo	2
5.	Commento alle singole disposizioni	2

1. Punti essenziali della revisione

Secondo il messaggio concernente la legge federale su un approvvigionamento elettrico sicuro con le energie rinnovabili adottato dal Consiglio federale il 18 giugno 2021, nel 2035 il fotovoltaico si attesterà ad almeno 14 TWh/a, il che corrisponde a una produzione di elettricità a partire dall'energia solare più che quintuplicata rispetto al 2020. Per accelerare l'incremento, con questa revisione di ordinanza il Consiglio federale semplifica la costruzione di nuovi impianti solari.

In primo piano vi sono due aspetti. Da una parte, sono state allentate le condizioni per installare impianti solari sui tetti senza necessità di autorizzazione. Inoltre, d'ora in poi anche gli impianti solari sui tetti piani sono consentiti senza autorizzazione, sia nelle zone edificabili che in quelle agricole, nel quadro delle prescrizioni di legge. Vengono così ridotti gli ostacoli amministrativi esistenti. D'altra parte, la costruzione di impianti solari fuori della zona edificabile viene ulteriormente semplificata. Questa semplificazione comprende, ad esempio, nuovi impianti fotovoltaici su edifici e impianti esistenti, su bacini di accumulazione o, nell'interesse della coltivazione agricola, in aree poco sensibili.

Le disposizioni vanno a completare l'incentivazione finanziaria delle energie rinnovabili da parte della Confederazione. Nella sua seduta del 18 giugno 2021, il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente la legge federale su un approvvigionamento elettrico sicuro con le energie rinnovabili. Con il progetto intende rafforzare il potenziamento delle energie rinnovabili nazionali e la sicurezza di approvvigionamento della Svizzera, in particolare nei mesi invernali. Inoltre, anche la modifica della legge sull'energia posta in consultazione dal Consiglio federale il 2 febbraio 2022 contribuisce a promuovere l'energia solare. Tra le altre cose, il progetto prevede che gli investimenti per gli impianti fotovoltaici possano essere detratti dalle tasse anche nel caso di nuovi edifici e che la realizzazione di impianti solari sulle facciate sia semplificata.

2. Conseguenze finanziarie, a livello di personale e di altro tipo per Confederazione, Cantoni e Comuni

Le modifiche non comportano né conseguenze finanziarie né conseguenze a livello di personale per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. Esse ampliano le categorie degli impianti solari non soggetti ad autorizzazione. Fuori delle zone edificabili, creano sicurezza giuridica per categorie importanti di impianti solari relativamente all'ubicazione vincolata ai sensi dell'articolo 24 lettera a della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) (art. 32c) e al rapporto con gli edifici e gli impianti non conformi alla zona ai sensi dell'articolo 24c LPT (art. 42 cpv. 5). Vengono così ridotte o quanto meno accelerate le procedure e, di conseguenza, si ridimensiona l'onere delle autorità cantonali e comunali competenti.

3. Conseguenze su economia, ambiente e società

Le modifiche previste non hanno conseguenze rilevanti su economia, ambiente e società. Nell'ambito della procedura di consultazione, la Commissione federale dell'energia elettrica ha tuttavia fatto notare che, con l'autorizzazione facilitata di impianti fotovoltaici fuori delle zone edificabili, aumenteranno i costi di rete. Quanto all'ambiente e alla società, le modifiche hanno effetti positivi: il potenziamento dell'energia solare e il conseguente rafforzamento della sicurezza di approvvigionamento con elettricità proveniente da fonti rinnovabili nazionali. Per un approvvigionamento elettrico rispettoso del clima, potenziare l'energia solare è fondamentale.

4. Compatibilità con il diritto europeo

Le modifiche previste non hanno alcun impatto sugli obblighi della Svizzera secondo il diritto europeo.

5. Commento alle singole disposizioni

Articolo 32a

Capoverso 1

Già nella versione previgente questo capoverso disciplinava le condizioni alle quali un impianto solare è considerato sufficientemente adattato a un tetto (e pertanto può essere realizzato senza autorizzazione in virtù del diritto federale). In genere si trattava di un tetto a falde. Il capoverso è stato integrato nella revisione su ampia richiesta dei partecipanti alla consultazione (lett. d). In questa occasione, viene apportata al contempo una modifica puramente redazionale (lettera b).

La lettera b viene semplificata senza modificarne il contenuto. Il motivo è che gli impianti solari che non sporgono dalla superficie del tetto se visti dall'alto, non lo fanno nemmeno se visti di fronte.

Finora la lettera d prescriveva che gli impianti solari costituissero insieme una superficie compatta. Apparentemente in alcuni casi tale formulazione è stata intesa in modo molto restrittivo nella pratica. Sulla base dei risultati della consultazione, viene ora integrata la nuova formulazione. In particolare viene chiarito (su riserva dell'art. 18a cpv. 2 lett. b e cpv. 3 LPT) che anche più parti di un impianto disposte in modo compatto possono essere installate sulla superficie di un tetto e che sono ammessi spazi lasciati vuoti per motivi tecnici o una disposizione sfalsata dovuta alla superficie disponibile.

Capoverso 1^{bis}

Il capoverso 1^{bis} completa il capoverso 1. Se un impianto risulta esente da autorizzazione conformemente al capoverso 1, non è necessario procedere a un esame secondo il capoverso 1^{bis}, anche se il tetto su cui è installato l'impianto deve essere considerato un tetto piano.

In questo modo la realizzazione di impianti solari sui tetti piatti diventa la norma. Se i relativi requisiti sono soddisfatti, un impianto solare è ritenuto sufficientemente adattato a un tetto piano. Con le stesse riserve di cui al capoverso 1, si giunge all'esonero dall'autorizzazione in tutte le zone edificabili e agricole.

I criteri della nuova disposizione enunciati alle lettere a e b sono scelti in modo tale da non invalidare completamente le competenze dei Cantoni e dei Comuni in materia di estetica e da consentire comunque di sfruttare il potenziale dell'energia solare nel modo più efficiente possibile con i tipi di impianti comuni.

Nelle aree abitate, i possibili effetti di abbagliamento costituiscono un potenziale disturbo per il vicinato. Per questo motivo, come il capoverso 1, anche il capoverso 1^{bis} dispone che gli impianti presentino un basso grado di riflessione in base allo stato della tecnica (lett. c).

Il termine «tetto piano» nel contesto di questa disposizione non presuppone che la superficie del tetto sia perfettamente orizzontale. Anche la superficie di un tetto piano presenta di regola una leggera pendenza, in modo che l'acqua possa defluire attraverso un sistema interno.

In genere, un tetto piano ha un bordo esterno. Questo tipo di tetto è stato al centro dei riscontri ricevuti durante la procedura di consultazione e i criteri di cui alle lettere a e b vi fanno riferimento. Un tetto piano può avere diversi livelli. L'altezza consentita secondo la lettera a deve essere misurata a partire dal livello su cui viene installato l'impianto solare. Nel caso degli impianti solari su un tetto piano di un

attico, è determinante il bordo superiore del tetto dell'attico. Se si tratta di un impianto solare sul tetto piano di un ingresso, è determinante il bordo superiore del tetto corrispondente.

In definitiva, ci sono anche altri tipi di tetti che possono essere considerati tetti piani ai sensi del capoverso 1^{bis}. Soprattutto nel caso di costruzioni accessorie come le coperture di parcheggi, è possibile che la superficie del tetto sia costituita da una superficie leggermente inclinata che permette il deflusso dell'acqua in una grondaia. Se su di essa venisse realizzato un impianto solare sopraelevato, anche questo dovrebbe rispettare i requisiti di cui al capoverso 1^{bis}. Il limite di altezza di un metro di cui alla lettera a raramente nella pratica sarà un limite rilevante. Se del caso, la stessa superficie del tetto potrebbe essere considerata come bordo superiore dello stesso. Le misurazioni dovrebbero essere effettuate perpendicolarmente al tetto (ovvero perpendicolarmente all'area formata dai bordi superiori del tetto).

Occorre anche sottolineare che la competenza dei Cantoni secondo l'articolo 18a capoverso 2 lettera a LPT rimane invariata: Il diritto cantonale può quindi stabilire ulteriori casi in cui gli impianti solari sono dichiarati esenti da autorizzazione edilizia in alcuni tipi di zone edificabili poco sensibili sotto il profilo estetico.

Articolo 32c

Introduzione

Le zone agricole devono essere tenute per quanto possibile libere da costruzioni (art. 16 cpv. 1 LPT). Questo è in linea con il principio della separazione tra zone edificabili e zone non edificabili (qui di seguito: principio della separazione), che secondo la giurisprudenza è di rango costituzionale. Tale principio impone una grande moderazione alle autorità legislative e autorità incaricate dell'applicazione del diritto quando permettono o autorizzano edifici e impianti fuori delle zone edificabili. A tal fine sono necessari interessi pubblici sufficientemente rilevanti.

Sempre che si tratti di edifici o impianti non necessari a scopi agricoli, il presupposto fondamentale è l'ubicazione vincolata. Nel caso di progetti di minore entità, sulla base dell'articolo 24 LPT può essere rilasciata un'autorizzazione su riserva della ponderazione globale degli interessi di cui alla lettera b della presente disposizione. Per gli edifici e gli impianti che per loro natura possono essere presi in considerazione in maniera adeguata solamente in una procedura di pianificazione non possono essere rilasciate autorizzazioni eccezionali (DTF 116 Ib 54, sancite nella legge in particolare nell'art. 2 LPT). In questi casi, nella procedura di pianificazione si deve procedere a una ponderazione globale degli interessi. A seconda dell'importanza di un progetto, può essere necessaria non solo una base in un piano di utilizzazione, ma anche una base in un piano direttore cantonale (art. 8 cpv. 2 LPT).

L'articolo 32c designa come d'ubicazione vincolata anche le categorie di impianti solari che necessitano almeno di una base in un piano di utilizzazione. La modifica dell'integrazione nella struttura sistematica della legge rispetto al progetto messo in consultazione terrà conto di questa circostanza, in linea con i pareri pervenuti durante la consultazione. L'ingresso del capoverso 1 non rimanda più esplicitamente all'articolo 24 LPT. Le riserve derivanti dal diritto formale sono quindi disciplinate nei nuovi capoversi: il capoverso 2 contiene la riserva dell'obbligo di pianificazione, il capoverso 3 la riserva della ponderazione globale degli interessi e il capoverso 4 la prescrizione secondo cui gli impianti non più necessari devono essere infine smantellati.

In considerazione dell'elevato interesse pubblico per un rapido passaggio alle fonti energetiche rinnovabili, nel settore dell'energia solare la Confederazione designa ora a livello di ordinanza alcuni casi che possono essere considerati d'ubicazione vincolata fuori delle zone edificabili. Così possono essere forniti importanti impulsi per l'espansione delle energie rinnovabili. Perlomeno esistono sinergie tra la politica energetica e la pianificazione territoriale, in quanto spesso i siti meno problematici dal punto di vista della pianificazione territoriale possono essere utilizzati con particolare facilità anche dal

punto di vista pratico. Ad esempio, le facciate degli edifici hanno un grande potenziale di produzione di energia solare e gli edifici sono regolarmente già collegati elettricamente.

Occorre sottolineare che i tipi di impianti che non sono enumerati nel nuovo articolo 32c, se fuori delle zone edificabili, non devono essere considerati automaticamente carenti dell'ubicazione vincolata. Per questi ultimi, la valutazione deve essere effettuata caso per caso secondo la prassi sviluppata dal Tribunale federale.

Questo vale in particolare anche per gli impianti solari termici (impianti solari che producono calore). È ipotizzabile che tali collettori solari possano essere installati anche su una parete antirumore opportunamente posizionata fuori delle zone edificabili, con la quale si potrebbero rifornire di calore le reti di teleriscaldamento in estate. Tuttavia, tali casi sono probabilmente rari, per cui è più sensato valutare i progetti caso per caso secondo la prassi generale dei tribunali e tenendo conto dell'elevato interesse alla sostituzione dell'energia da fonti non rinnovabili con energia da fonti rinnovabili.

Capoverso 1, frase introduttiva

Con *impianto solare allacciato alla rete elettrica* si intende un impianto fotovoltaico che non viene utilizzato nel funzionamento a isola.

Il motivo per cui gli impianti solari termici non sono considerati in questa sede e devono quindi essere valutati secondo i principi generali della giurisprudenza federale è già stato spiegato nell'introduzione.

Le stesse considerazioni valgono per gli impianti a isola. L'energia prodotta in tali impianti, in ogni caso, va solo a beneficio dell'utenza locale. In questo caso, più energia *prodotta* significa sempre o più energia *consumata* o più energia che resta *inutilizzata*. Ciò non vuol dire che i sistemi a isola non possano essere d'ubicazione vincolata (o addirittura conformi alla zona, se sono necessari per l'agricoltura nelle zone agricole), se sono soddisfatti i relativi requisiti. Semplicemente non rientrano nell'oggetto di disciplinamento previsto dall'articolo 32c.

Anche il collegamento alla rete elettrica può essere d'ubicazione vincolata, oltre alle strutture di supporto per i moduli solari, le condotte di collegamento, l'invertitore e altri componenti elettronici necessari. Quanto più lunghe e invasive sono le condotte necessarie e le eventuali costruzioni aggiuntive richieste per il collegamento, tanto più è probabile che la ponderazione degli interessi sia a svantaggio dell'impianto.

Con l'esplicito riferimento «*fuori delle zone edificabili*» viene ribadito ciò che è già chiaro dalla rubrica dell'articolo: si tratta solo di impianti fuori delle zone edificabili. All'interno delle zone edificabili, i tipi di impianto oggetto di questa disposizione sono in genere conformi alle zone. All'interno delle zone edificabili, un interesse pubblico sufficiente a non consentirli - o a consentirli solo a condizioni restrittive - sussiste in genere tutt'al più nelle zone di protezione.

Per spiegare la parte della frase «Fuori delle zone edificabili...può essere in particolare d'ubicazione vincolata», si rimanda all'introduzione. Rimangono da chiarire il contesto e la portata del verbo «potere» ivi utilizzato. Da un lato, ci si riferisce al fatto che, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, l'ubicazione vincolata non può essere separata in modo preciso e definitivo dalla ponderazione degli interessi (cfr. sentenza del TF 1A.186/2002 del 23 maggio 2003, cons. 3.4). Dall'altro, si segnala altresì che, soprattutto nelle zone di protezione, le autorità preposte al rilascio dell'autorizzazione possono anche giungere a una conclusione diversa. Anche se si rientra nei requisiti enunciati in una delle lettere a-c, non si ha alcuna garanzia di ottenere comunque un'autorizzazione edilizia. Al contrario, nel contesto dell'articolo 24 LPT sussiste il diritto all'autorizzazione se un progetto è d'ubicazione vincolata sulla base di una corretta interpretazione del diritto federale e se non vi si oppongono interessi preponderanti.

Lettera a

Questa disposizione disciplina gli impianti fotovoltaici che costituiscono visivamente un'unità con edifici o impianti, già esistenti o in costruzione. In genere, tali impianti presentano poco potenziale di conflitto.

Contrariamente al progetto posto in consultazione, la descrizione generale nella disposizione dell'ordinanza è ora un po' più ampia e non vengono più citati esempi. Nella consultazione sono stati citati numerosi casi a cui questa disposizione potrebbe essere applicata. Viceversa, sono stati altresì avanzati timori che i casi non menzionati possano essere considerati non d'ubicazione vincolata.

Esempi importanti rimangono facciate, dighe o pareti antirumore. Ovviamente vi rientrano anche impianti su tetti (sempre che non siano esenti dall'obbligo di autorizzazione), su parapetti dei balconi e simili. Si possono citare anche altre infrastrutture.

È possibile anche l'applicazione a edifici e impianti agricoli. Nel caso in cui gli impianti fotovoltaici costituiscano visivamente un'unità con l'edificio o l'impianto, l'ubicazione vincolata di cui alla lettera a può essere concessa anche se l'impianto fotovoltaico di per sé non arreca vantaggi effettivi alla coltivazione agricola e non è destinato a scopi di ricerca in questo senso (lett. c). Al contrario, secondo la lettera c, è sufficiente che vengano arrecati vantaggi alla coltivazione agricola. A tale fine non occorre un'effettiva prova del fabbisogno secondo l'articolo 34 capoverso 4 lettera a dell'ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1).

L'idea della lettera a è poter utilizzare per la produzione di energia superfici di edifici o impianti già esistenti, finché esistono.

Sono esclusi dal campo di applicazione gli edifici e gli impianti che:

- esistono già, ma illegalmente;
- esistono legalmente, ma hanno un orizzonte temporale di esistenza così breve che la realizzazione di un impianto fotovoltaico limitato a questo periodo non sembra affatto sensato.

Di conseguenza, nell'autorizzazione si deve subordinare il destino dell'impianto fotovoltaico al destino della superficie con cui forma visivamente un'unità (cpv. 4). Gli edifici che si trovano fuori delle zone edificabili non dovrebbero rimanere più a lungo del necessario solo perché vi è stato montato un impianto solare.

Con l'espressione «costituisce visivamente un'unità» è stato scelto deliberatamente un termine giuridico vago. Da un lato, tale concetto si concretizzerà attraverso la pratica. Dall'altro, se necessario, si possono portare esempi pratici per mostrare dove potrebbe essere il confine tra ciò che è ammesso e ciò che non lo è. La realtà è così variata che sarebbe temerario voler tracciare confini chiari nell'ambito di queste spiegazioni.

Lettera b

La lettera b disciplina un caso particolare. Soprattutto nel caso dei bacini di accumulazione nello spazio alpino, il paesaggio appare già fortemente caratterizzato dalla tecnologia data l'imponenza delle dighe. È possibile che l'energia solare sia già prodotta addirittura sulla diga stessa (in virtù della lett. a). Un impianto solare posizionato come galleggiante su un bacino di accumulazione può integrarlo e, se necessario, produrre ulteriore preziosa elettricità nella stagione invernale senza danneggiare in modo sproporzionato la natura e il paesaggio.

Nell'ambito della consultazione, è stata richiamata l'attenzione sul fatto che esistono superfici d'acqua artificiali simili che non costituiscono bacini di accumulazione, come ad esempio i bacini di compensazione. Di conseguenza, la formulazione è stata adattata e il campo di applicazione è stato esteso anche a tali superfici d'acqua.

Inoltre, durante la consultazione la limitazione allo spazio alpino ha incontrato un'ampia resistenza. Considerando che la disciplina rimane limitata ai bacini di accumulazione e ad altre superfici d'acqua artificiali e che, in ogni caso, è fatta salva una ponderazione globale degli interessi, si può rinunciare a una limitazione dell'altezza.

Lettera c

La lettera c integra il tema dell'agrivoltaico (già trattato ad es. nel postulato Bendahan 19.4219, «Sostenere e agevolare dei progetti pilota nel settore agrivoltaico»).

Innanzitutto disciplina i casi in cui gli impianti solari arrecano vantaggi alla coltivazione agricola (sono in corso ad es. promettenti sperimentazioni per la coltivazione di bacche o uva). Nelle superfici per l'avvicendamento delle colture, l'impianto fotovoltaico deve portare a una maggiore resa naturale nella produzione vegetale.

La disposizione disciplina altresì gli impianti a scopo di ricerca che devono fornire risultati molto attesi dalla comunità scientifica.

I due casi sono pertinenti nelle aree poco sensibili. Tali zone possono essere adiacenti alle zone edificabili o essere situate su superfici residue di speciali zone non edificabili (zone agricole speciali di cui all'art. 16a cpv. 3 LPT, zone speciali per impianti di depurazione delle acque di scarico ecc.) o essere adiacenti a esse. Il solo fatto che a una zona non si applichino speciali disposizioni di protezione non è sufficiente per considerarla poco sensibile ai sensi di questa disposizione.

A seconda delle dimensioni degli impianti previsti e dei loro effetti sul territorio e sull'ambiente, sarà necessario in primo luogo almeno un piano di utilizzazione (problema dell'obbligo di pianificazione, cfr. art. 32c cpv. 2 e relative spiegazioni nell'introduzione, pag. 3. seg.).

Capoverso 2

Questa disposizione è spiegata nell'introduzione (pag. 3 seg.).

Capoverso 3

La ponderazione degli interessi, sempre necessaria fuori delle zone edificabili, è sancita nel capoverso 3. Se si svolge una procedura di pianificazione, la ponderazione degli interessi deve avvenire di regola in quella sede. Se un'autorizzazione eccezionale è sufficiente, la ponderazione degli interessi deve essere effettuata secondo l'articolo 24 lettera b LPT.

Nell'ambito di tale ponderazione degli interessi, secondo la prassi l'autorizzazione deve essere rifiutata anche se un progetto viola altre disposizioni di legge, ad esempio in materia di protezione delle acque o della natura e del paesaggio. Sotto il profilo della tecnica legislativa, la stessa idea è già alla base altre disposizioni, come ad esempio conformemente all'articolo 39 capoversi 1 e 2 OPT, ma anche all'articolo 24b capoverso 1 secondo periodo LPT.

Capoverso 4

Generalmente le autorizzazioni per tali impianti solari non sono concesse «ad aeternum». In particolare, nei casi di cui alla lettera a l'autorizzazione decade, se viene meno l'autorizzazione per la «superficie esistente» o se tale superficie deve essere smantellata. Se gli impianti di ricerca di cui al capoverso 1 lettera c dimostrano che le sinergie sperate non si verificano, gli impianti solari devono essere smantellati, a meno che non venga nuovamente approvata una nuova disposizione sperimentale secondo il capoverso 1 lettera c. Se, nel caso di impianti di cui al capoverso 1 lettera c, l'utilizzazione agricola viene modificata a tal punto che l'impianto solare non arreca più vantaggi alla coltivazione agricola, devono essere smantellati anche gli impianti e le parti degli impianti autorizzati ai sensi di questa disposizione. Lo stesso vale, ad esempio, se la produzione agricola è solo una pura formalità e non è più orientata al rendimento (art. 34 cpv. 5 OPT).

Articolo 42 capoverso 5

Questa disposizione riguarda in particolare l'interazione tra le disposizioni dell'articolo 24c LPT (che disciplina la misura in cui possono essere modificati gli edifici abitativi conformi al diritto previgente) e gli articoli 18a e 24 LPT (la consueta base giuridica per la realizzazione di impianti solari fuori delle zone edificabili).

Il capoverso 4 dell'articolo 24c LPT è stato aggiunto con la revisione della legge del 23 dicembre 2011 ed è entrato in vigore il 1° novembre 2012. Il suo tenore è il seguente: «L'aspetto esterno di un edificio può essere modificato soltanto se ciò è necessario per un'utilizzazione a scopo abitativo conforme agli standard attuali o per un risanamento energetico, oppure per migliorare l'integrazione dell'edificio nel paesaggio».

Gli impianti solari modificano l'aspetto esterno. Una costruzione sulla quale viene installato un impianto solare in virtù di una disposizione speciale – come l'articolo 18a LPT o l'articolo 24 LPT in combinato disposto con il nuovo articolo 32c OPT – può perdere la sua identità (art. 42 cpv. 1 primo periodo OPT). In linea di principio, ciò comporta che l'articolo 24c LPT non sia più applicabile. La nuova disposizione stabilisce qui un'eccezione al fine di non ostacolare indirettamente la realizzazione di impianti solari di regola degni di promozione e non problematici.