



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

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

Settembre 2021

---

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

---

## Indice

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

## 1. Punti essenziali dell'avamprogetto

Con gli adeguamenti proposti si intende facilitare la realizzazione di impianti solari fuori delle zone edificabili. Le semplificazioni contribuiranno ad aumentare il numero dei nuovi impianti. 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. Il progetto è inteso a rafforzare il potenziamento delle energie rinnovabili indigene e la sicurezza di approvvigionamento della Svizzera, in particolare anche nei mesi invernali.

Le disposizioni speciali del diritto in materia di pianificazione del territorio concernenti gli impianti solari si basano su richieste presentate nell'ambito delle deliberazioni parlamentari in merito alla legislazione in materia agricola e di pianificazione del territorio. L'articolo 18a della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700), nella sua versione del 22 giugno 2007, conteneva disposizioni materiali, ovvero disciplinava in quali circostanze gli impianti solari dovevano essere autorizzati nelle zone edificabili e agricole. Con la revisione del 15 giugno 2012, la disposizione è stata principalmente riformulata per quanto concerne la procedura: a partire da allora disciplina le condizioni alle quali gli impianti solari possono essere costruiti senza obbligo di autorizzazione. Le questioni materiali sono affrontate solo nel capoverso 4 ed esclusivamente in relazione agli aspetti estetici. Poiché l'esenzione dall'autorizzazione significa semplicemente che non sussiste alcun interesse preponderante a una verifica *preliminare* della conformità al diritto, ne risultano alcune incertezze relative alla prassi.

Nella misura in cui l'articolo 18a LPT dichiara che gli impianti solari fuori delle zone edificabili non necessitano di autorizzazione, si può dedurre che il principio della separazione tra comprensori edificabili e comprensori non edificabili (qui di seguito: principio della separazione) non contrasta a priori, in termini di diritto materiale, con gli impianti solari in questione secondo l'intenzione del legislatore.

Più difficile da risolvere è la questione relativa alle condizioni alle quali gli impianti solari fuori delle zone edificabili sono *altrimenti* ammessi. Le disposizioni più rilevanti nella pratica per la valutazione sono gli articoli 24 e 24c LPT. Lo scopo del presente avamprogetto di revisione è specificare i casi, relativamente ad alcuni impianti consueti, in cui gli impianti solari sono di regola d'ubicazione vincolata e in quale rapporto stanno con edifici e impianti non conformi alla zona. Ciò dovrà contribuire all'unificazione del diritto, a semplificare e accelerare le procedure in questi casi e a dare più sicurezza ai pianificatori.

Nella misura in cui è possibile a livello di ordinanza (art. 32a dell'ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio [OPT; RS 700.1]), saranno attuate anche le richieste della mozione Cattaneo del 4 maggio 2021 (21.3518 «Meno burocrazia per nuovi impianti solari. Estendere la procedura di annuncio»). La mozione non è stata ancora trasmessa, ma l'11 agosto 2021 il Consiglio federale ha proposto che venga accolta.

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

Tali modifiche non comportano né conseguenze finanziarie né conseguenze a livello di personale per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. Al contrario, ampliano le categorie degli impianti solari non soggetti ad autorizzazione in un'area importante nella pratica, ma irrilevante nella fattispecie (zone per il lavoro; art. 32a). Fuori delle zone edificabili, creano sicurezza giuridica per le categorie di impianti solari realmente importanti relativamente all'ubicazione vincolata ai sensi dell'articolo 24 lettera a LPT (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 su economia, ambiente e società.

## **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**

I Cantoni hanno una competenza relativamente ampia per designare, nelle loro disposizioni legislative interne, quali impianti solari all'interno delle zone edificabili non devono essere soggetti ad autorizzazione (art. 18a cpv. 2 lett. a LPT). L'articolo 18a capoverso 1 LPT e l'articolo 32a (nonché l'art. 32b) OPT vanno oltre e *vietano* ai Cantoni di esigere un'autorizzazione edilizia per alcuni impianti solari.

L'articolo 32a OPT disciplina *in generale, per le zone edificabili e agricole*, quando gli impianti solari sono sufficientemente adattati a un tetto da poter essere considerati esenti dall'autorizzazione (su riserva dell'art. 18a cpv. 2 lett. b e cpv. 3 LPT). Tali requisiti sono difficilmente soddisfatti con i consueti impianti sui tetti piani. A quanto pare, finora non più di una minoranza dei Cantoni ha fatto uso della possibilità di dichiarare come non soggetti ad autorizzazione tali impianti situati in tipi di zone edificabili meno sensibili.

Con la presente modifica di ordinanza, la Confederazione regola ora la questione in modo specifico per le zone per il lavoro. Tali zone corrispondono al tipo di zona edificabile che presenta i requisiti estetici meno severi, ma ha una notevole importanza in termini di potenziale degli impianti solari. Pertanto, concretizzando l'articolo 18a capoverso 1 LPT, viene ora definito a livello di ordinanza quando tali impianti sono considerati esenti dall'obbligo di autorizzazione anche nei casi in cui il diritto cantonale non ha fatto uso della competenza di cui all'articolo 18a capoverso 2 lettera a LPT.

Altrimenti, tale competenza rimane invariata: la legge cantonale può stabilire altri casi in cui gli impianti solari non necessitano di un'autorizzazione edilizia in alcuni tipi di zone edificabili meno sensibili dal punto di vista estetico.

I criteri della nuova disposizione sono scelti in modo tale da non compromettere del tutto le competenze di Cantoni e Comuni in materia di estetica e da permettere comunque lo sfruttamento del potenziale dell'energia solare nel modo più efficiente possibile con i tipi consueti di impianti.

Il termine «tetto piano» nel contesto di questa disposizione non presuppone che la superficie del tetto sia completamente piana e orizzontale. Se la superficie di un tetto presenta una leggera pendenza, la disposizione può comunque essere applicata, se le condizioni stabilite sono soddisfatte. Ciò viene anche affermato espressamente nel testo della disposizione.

Per decidere se una zona edificabile è considerata come zona per il lavoro, ci si basa regolarmente sul modello di dati cantonale che a sua volta rimanda al modello di dati della Confederazione.<sup>1</sup> In questo modello di dati, il tipo delle zone per il lavoro è definito e ha l'identificatore Code\_HN 12.<sup>2</sup>

## Articolo 32c

### Introduzione

Le zone agricole devono essere tenute per quanto possibile libere da costruzioni (art. 16 cpv. 1 LPT). Secondo la giurisprudenza, tale principio della separazione ha rango costituzionale. Esso impone una grande moderazione alle autorità legislative e a quelle incaricate dell'applicazione del diritto nel consentire o autorizzare edifici e impianti fuori delle zone edificabili. Devono quindi sussistere interessi pubblici sufficientemente importanti.

In combinato disposto con l'articolo 32c OPT, a livello di legge formale è l'articolo 24 LPT che disciplina le relative condizioni per i nuovi impianti.<sup>3</sup> Questa disposizione è molto generale e presuppone, da un lato, l'ubicazione vincolata del progetto (lett. a) e, dall'altro, la ponderazione globale degli interessi (lett. b). Nel corso di diversi decenni, il Tribunale federale ha sviluppato una vasta giurisprudenza in merito.

In generale e indipendentemente dal tema degli impianti solari: alla fine, non c'è un numero tanto elevato di casi in cui gli edifici e gli impianti fuori delle zone edificabili hanno un'ubicazione vincolata. Se così non fosse, tale situazione sarebbe difficilmente compatibile con il principio della separazione, poiché le zone agricole devono essere tenute per quanto possibile libere da costruzioni (art. 16 cpv. 1 LPT).

Alla luce dell'elevato interesse pubblico per un rapido passaggio alle fonti di energia rinnovabile, nel settore dell'energia solare la Confederazione, tuttavia, intende ora definire a livello di ordinanza i casi in cui gli impianti possono essere considerati d'ubicazione vincolata fuori delle zone edificabili. Da ciò possono scaturire importanti impulsi per il potenziamento delle energie rinnovabili. Tra la politica energetica e la pianificazione del territorio ci sono sinergie nel senso che spesso le ubicazioni meno problematiche in termini di pianificazione del territorio possono essere utilizzate anche nella pratica con grande facilità. Ad esempio, le facciate degli edifici hanno un grande potenziale per la produzione di energia solare e gli edifici sono di regola già collegati elettricamente.

Un esempio tipico sono le facciate di case, dove, anche fuori delle zone edificabili, sia i costi per l'installazione che le ripercussioni negative sono normalmente bassi. Designandole espressamente come d'ubicazione vincolata a livello di ordinanza – il che non sembra problematico anche alla luce della prassi del Tribunale federale sull'articolo 24 LPT –, si può dare un importante impulso per utilizzare in modo mirato questo considerevole potenziale supplementare.

Altrettanto non problematiche sono le pareti antirumore. Anche se spesso potrebbero non disporre dell'allacciamento elettrico, il più delle volte possono essere equipaggiate a posteriori senza grandi conseguenze negative, se il rendimento energetico atteso è ragionevolmente proporzionato ai costi per l'allacciamento mancante.

Vi sono ulteriori situazioni caratterizzate da un potenziale interessante.

---

<sup>1</sup> La documentazione sul modello è disponibile all'indirizzo [www.are.admin.ch/lpt1](http://www.are.admin.ch/lpt1) > Documentazione relativa al dimensionamento delle zone edificabili > Modèles de géodonnées minimaux, domaine des plans d'affectation - Documentation sur les modèles.

<sup>2</sup> Pag. Documentation sur les modèles, pag. 21 e 23.

<sup>3</sup> Gli impianti solari possono anche risultare *conformi alla zona* - sulla base di una pianificazione d'utilizzazione o nell'ambito di un fabbisogno agricolo. Tali casi non sono direttamente affrontati dalla revisione qui proposta. Vi è tuttavia una connessione indiretta: un impianto considerato d'ubicazione vincolata può anche essere dichiarato o considerato più facilmente conforme alla zona nell'ambito della pianificazione d'utilizzazione.

Va sottolineato che i tipi di impianti non enumerati nel nuovo articolo 32c proposto non possono essere considerati automaticamente come impianti d'ubicazione vincolata fuori delle zone edificabili. Essi devono essere valutati, caso per caso, sulla base della prassi sviluppata dal Tribunale federale.

Ciò vale in particolare per gli impianti solari termici (impianti solari che producono calore). Naturalmente, è ipotizzabile che su pareti antirumore opportunamente posizionate fuori delle zone edificabili possano essere installati anche tali collettori solari, con i quali in estate le reti di teleriscaldamento potrebbero essere rifornite di calore in modo altamente efficiente. Tali casi potrebbero, tuttavia, essere rari; è quindi più ragionevole valutare i progetti caso per caso secondo la prassi generale dei tribunali e tenendo conto degli elevati interessi per la sostituzione dell'energia generata a partire da fonti non rinnovabili con l'energia proveniente da fonti rinnovabili.

#### *Capoverso 1, frase introduttiva*

Con *impianti solari allacciati alla rete elettrica* si intendono gli impianti fotovoltaici che non vengono utilizzati nel funzionamento a isola.

Il motivo per cui gli impianti solari termici non vi rientrano e devono quindi essere valutati secondo i principi generali della giurisprudenza del Tribunale federale è stato già 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 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 soddisfatte le relative esigenze. Semplicemente non rientrano nell'oggetto di disciplinamento previsto dall'articolo 32c.

Esplicitando che si tratta di impianti «*fuori delle zone edificabili*» si menziona ancora una volta ciò che era già chiaro dalla rubrica: si tratta solo di impianti fuori delle zone edificabili. All'interno delle zone edificabili, i tipi di impianti interessati da questa disposizione sono comunque di regola conformi alla zona. All'interno delle zone edificabili, un interesse pubblico sufficiente a non autorizzarli o ad autorizzarli a condizioni restrittive sussiste generalmente tutt'al più nelle zone protette.

«... possono essere in particolare d'ubicazione vincolata (art. 24 lett. a LPT)» significa che è fatta salva la ponderazione globale degli interessi (art. 24 lett. b LPT). Nell'ambito di questa ponderazione, nella pratica un'autorizzazione deve quindi anche essere negata quando un progetto viola altre disposizioni giuridiche, ad esempio in materia di protezione delle acque o della natura e del paesaggio. Dal punto di vista della tecnica legislativa, in altre disposizioni si è già proceduto in questo modo, ad esempio nell'articolo 39 capoversi 1 e 2 OPT, ma anche nell'articolo 24b capoverso 1 secondo periodo LPT. «Possono» si riferisce, da un lato, 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 Tribunale federale 1A.186/2002 del 23 maggio 2003, cons. 3.4). D'altro lato, segnala altresì che, soprattutto nelle zone protette, le autorità preposte al rilascio dell'autorizzazione possono anche arrivare a un altro risultato. Rientrare nelle condizioni di cui alle lettere a-c non garantisce di ottenere alla fine un'autorizzazione edilizia in ogni caso.

#### *Lettera a*

Questa disposizione disciplina il caso meno problematico e allo stesso tempo più importante in termini di politica energetica, ovvero quello degli impianti fotovoltaici che vengono integrati in superfici comunque già esistenti o in costruzione. Come esempi principali vengono menzionati le facciate, le dighe e le pareti antirumore.

L'idea della disposizione è quella che si possano utilizzare le superfici comunque esistenti, finché ci sono, per la produzione di energia.

Sono quindi escluse dal campo d'applicazione le superfici che:

- esistono già ma sono illegali;
- anche se al momento esistono legalmente, hanno un orizzonte temporale così breve che la costruzione di un impianto fotovoltaico limitato a questo orizzonte non sembra molto ragionevole.

Di conseguenza, nell'autorizzazione il destino dell'impianto deve dipendere dal destino della superficie in cui viene integrato. Gli edifici fuori delle zone edificabili non dovrebbero rimanere più a lungo del necessario solo perché vi è stato installato un impianto solare.

«Integrati esteticamente» significa che in primo piano non vi è l'integrazione funzionale. Che l'impianto solare sia avvitato su una facciata o che partecipi alla funzione di quest'ultima è irrilevante. Soprattutto quando si tratta di evitare il più possibile il surriscaldamento dei moduli (per il grado di efficienza), l'integrazione funzionale potrebbe essere uno svantaggio inutile, poiché una certa distanza dalla facciata, dalla diga o dalla parete antirumore aiuta a dissipare il calore. Ciò che conta è l'integrazione estetica: la superficie dovrà apparire il più possibile neutra dal punto di vista ottico.

### *Lettera b*

La lettera b disciplina un caso speciale. Nel caso dei bacini d'accumulazione nello spazio alpino, il paesaggio appare già fortemente segnato dalla tecnologia (volta alla produzione di energia elettrica) data la presenza di un'imponente diga. In virtù della lettera a, l'energia solare potrebbe addirittura essere prodotta sulla diga. Un impianto solare galleggiante nel bacino d'accumulazione può completare tale produzione ed eventualmente produrre altra preziosa elettricità nella stagione invernale senza pregiudicare in modo sproporzionato la natura e il paesaggio. Con «nello spazio alpino» ci si riferisce in linea di principio a un'altitudine a partire da circa 1800 s. l. m. A tali altitudini, l'importanza del lago come habitat è di regola già sensibilmente ridotta e il vantaggio legato all'ubicazione in termini di produzione energetica nei mesi invernali è già chiaramente percepibile.

Tuttavia i casi in cui al rilascio dell'autorizzazione si opporranno interessi preponderanti saranno più frequenti nel campo d'applicazione della lettera b che nel campo d'applicazione della lettera a. I bacini d'accumulazione possono essere elementi attrattivi di un paesaggio montano che potrebbero risultare pregiudicati in modo sproporzionato da impianti solari galleggianti.

### *Lettera c*

La lettera c integra il tema dell'agrivoltaico (tematizzato ad es. nel postulato Bendahan 19.4219 «Sostenere e agevolare dei progetti pilota nel settore agrivoltaico»). Il senso della lettera c'è, in particolare, la creazione di condizioni quadro che consentano la costruzione di impianti di prova in luoghi idonei, ovvero ragionevolmente in particolare in territori meno sensibili adiacenti a zone edificabili. Per gli impianti in aree piuttosto sensibili l'autorizzazione deve essere negata in base all'ancora necessaria ponderazione globale degli interessi, anche quando sono adiacenti a zone edificabili (anche i terreni vicini alle zone edificabili possono essere sensibili, per cui non si deve solo considerare le esigenze della protezione della natura e risparmiare i paesaggi protetti, ma si deve anche tener conto della Concezione «Paesaggio svizzero» e, in particolare, del suo obiettivo 9 [«Proteggere i paesaggi periurbani da un'ulteriore dispersione degli insediamenti»]). Chiaramente, le zone edificabili in questione sono quelle effettivamente necessarie secondo i criteri dell'articolo 15 LPT. Le aree meno problematiche sono quelle adiacenti ai comprensori *già edificati*.

Non è sufficiente che *nonostante* la presenza degli impianti solari si possano ancora coltivare i terreni. Si tratta piuttosto di ottenere *maggiori rese grazie* agli impianti solari. Da una parte sono autorizzati impianti di ricerca che, sulla base di ragionevoli attese del settore, mirano a fornire i relativi risultati. Dall'altra, possono essere autorizzati impianti che utilizzano i risultati comprovati dagli impianti di ricerca.

### *Capoverso 2*

In genere le autorizzazioni per tali impianti non devono essere rilasciate «per sempre». In particolare, nei casi di cui alla lettera a l'autorizzazione deve decadere quando decade quella per la «superficie esistente» o quando tale superficie deve essere rimossa. Se gli impianti di ricerca secondo la lettera c mostrano che le sinergie sperate non si presentano, gli impianti solari devono essere smantellati, a meno che non venga nuovamente autorizzato un impianto sperimentale secondo la lettera c.

### **Articolo 42 capoverso 5**

Il paragrafo 4 è stato aggiunto all'articolo 24c LPT con la revisione del 23 dicembre 2011 ed è entrato in vigore il 1° novembre 2012. Recita: *«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. Se sono costruiti sulla base di una disposizione speciale – come l'articolo 18a LPT o l'articolo 24 LPT in combinato disposto con il nuovo articolo 32c OPT proposto, vi è il rischio che questo renda impossibile i lavori di trasformazione che sarebbero altrimenti possibili secondo l'articolo 24c LPT. Questo in considerazione del fatto che le possibilità delle diverse fattispecie di autorizzazione fuori delle zone edificabili non si possono normalmente cumulare. La disposizione proposta, in questo caso, farà un'eccezione per non ostacolare indirettamente la costruzione di impianti solari che generalmente non sono problematici e soddisfano i criteri per ottenere l'autorizzazione.

È immaginabile anche che, nel quadro delle possibilità offerte dall'articolo 24c capoverso 2 LPT in combinato disposto con l'articolo 42 OPT, saranno costruiti impianti solari che non rientrano né nell'articolo 18a LPT né nell'articolo 24 LPT in combinato disposto con il nuovo articolo 32c OPT proposto. Se gli impianti solari non vengono costruiti nel contesto di un risanamento energetico dell'edificio, probabilmente non vi sarà la necessità di un risanamento energetico ai sensi dell'articolo 24c capoverso 4 LPT. Anche in questi casi, la nuova disposizione intende chiarire che l'autorizzazione dell'impianto solare non deve essere negata per questo motivo.