

Serre fotovoltaiche e integrazione architettonica: chiarimenti dal Consiglio di Stato

I pannelli fotovoltaici sulle serre danno diritto all'incentivo maggiorato previsto per l'integrazione architettonica? La questione è frequentemente oggetto di controversie, ma alcuni recenti pronunciamenti del Consiglio di Stato sembrano fornire un chiarimento in merito. Il problema nasce a partire dall'interpretazione delle definizioni introdotte dal D.M. 19 febbraio 2007 (Criteri e modalità per incentivare la produzione di energia elettrica mediante conversione fotovoltaica della fonte solare, in attuazione dell'articolo 7 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387) che ha istituito il concetto di integrazione architettonica dei pannelli fotovoltaici, differenziando gli incentivi secondo tre categorie: b1) impianto fotovoltaico non integrato; b2) impianto fotovoltaico parzialmente integrato e b3) impianto fotovoltaico con integrazione architettonica. Il Gestore dei servizi energetici (Gse), per chiarire meglio le modalità di assegnazione degli incentivi alle diverse tipologie di impianto descritte nel decreto, nell'aprile del 2009 ha pubblicato la "Guida agli interventi validi ai fini del riconoscimento dell'integrazione architettonica del fotovoltaico", in cui vengono precisate, tra l'altro, le definizioni di pergola, pensilina, tettoia e "serra fotovoltaica" nell'ambito della categoria b2) impianto fotovoltaico parzialmente integrato. Va poi segnalato che la necessità di giungere ad una interpretazione univoca delle modalità di incentivazione delle diverse tipologie di impianto è rimasta viva anche dopo l'emanazione del successivo decreto sul fotovoltaico, il D.M 6 agosto 2010 (Incentivazione della produzione di energia elettrica mediante conversione fotovoltaica della fonte solare), a seguito, anche qui, della previsione di un incentivo riservato agli "impianti fotovoltaici integrati con caratteristiche innovative". Nonostante la Guida pubblicata dal Gse nel 2009, infatti, la questione dell'integrazione architettonica degli impianti fotovoltaici ed in particolare quella dell'inquadramento delle cosiddette "serre fotovoltaiche" ha continuato a produrre contenziosi in merito alle modalità di assegnazione delle tariffe incentivanti da parte del Gestore. Al proposito, con lo scopo di contribuire a fare luce sulla problematica, sembra interessante citare, a titolo esemplificativo, due recenti sentenze del Consiglio di Stato. La prima sentenza (N. 5773 del 2019), accogliendo il ricorso in appello di una società rispetto al mancato riconoscimento (o meglio all'annullamento di un riconoscimento inizialmente accordato) da parte del Gse dell'incentivo previsto per gli impianti integrati, chiarisce come si debba considerare a tutti gli effetti "serra fotovoltaica", ai fini dell'accesso agli incentivi riservati all'integrazione architettonica – una struttura leggera di ferro o legno completamente trasparente utilizzata per coltivazioni agricole o per floricoltura, sulla base del "caso particolare" riportato nella stessa Guida del 2009 rispetto ai moduli fotovoltaici installati su elementi di arredo urbano, barriere acustiche, pensiline, pergole e tettoie in maniera complanare. Con riferimento alle indicazioni contenute nella guida del GSe il riconoscimento del diritto di accesso agli incentivi riservati agli impianti integrati per l'impianto oggetto della sentenza N. 5773 del 2019 del Consiglio di Stato si sostanzia proprio in base ad una descrizione che lo stesso Gestore aveva inserito proprio nel documento di annullamento dell'incentivo precedentemente assegnato all'appellante, definendo l'impianto come l'insieme di strutture di sostegno di moduli fotovoltaici, assimilabili a pergole o tettoie, che consente anche di ombreggiare le colture sottostanti e di far scorrere le acque meteoriche piovane in un sistema di canalizzazione in serbatoi di raccolta per il successivo utilizzo a fini agricoli. Le strutture di sostegno dei moduli (pergole) consentono la

Consiglio di Stato ad emanare la sentenza a favore dell'appellante, affermando che l'impianto di cui trattasi corrisponde esattamente alla fattispecie che lo stesso Gse definisce come struttura integrata nella sua guida, concludendo sulla necessità di accogliere la domanda presentata dall'appellante ed ammettere di conseguenza l'impianto fotovoltaico alla tariffa incentivante per le strutture integrate. Un'altra vicenda, che riguarda le caratteristiche che una struttura deve possedere per poter essere definita "serra fotovoltaica", sempre ai fini del riconoscimento degli incentivi previsti per gli impianti integrati, è quella che ha portato ad un'altra sentenza del Consiglio di Stato (n. 8702 del 2019) che, anche in questo caso, ha sostenuto le ragioni dell'appellante nei confronti del Gse, a seguito di un mancato riconoscimento della tariffa incentivante destinata alla integrazione architettonica. In questo secondo caso la sentenza del Consiglio di Stato fa seguito ad una decisione del Tar del Lazio che aveva motivato un primo rigetto del ricorso ritenendo che il manufatto realizzato dall'appellante non presentasse le caratteristiche richieste dalla L. 387/03 e dal DM del 19/7/07 nonché dalla Guida del Gse del 2009, per essere qualificato come serra fotovoltaica, in quanto le chiusure laterali sono assicurate da semplici teli, tanto che, in sostanza, per come configurata, la struttura in questione non sarebbe stata diversa dagli impianti che semplicemente sostengono dei pannelli fotovoltaici. Tuttavia, in un successivo appello si sostiene, invece, la conformità delle serre del ricorrente alle prescrizioni tecniche dettate dal Gestore, con particolare riferimento alla idoneità delle chiusure laterali, anche in considerazione delle conclusioni cui è giunta la perizia depositata. Il Gse ha replicato con due memorie, in cui, in sintesi, si ritiene necessario che le serre consistano in edifici chiusi, come involucro edilizio nel quale integrare l'impianto fotovoltaico. La sentenza del Consiglio di Stato, invece, nel riepilogo delle motivazioni, rispetto all'ammissibilità di serre fotovoltaiche prive di tamponature rigide e stabili ai quattro lati e richiamando una preesistente sentenza della IV Sezione (Cons. Stato IV, 2 ottobre 2019 n.6583), chiarisce che la realizzazione di una serra agricola deve prevedere tutti gli elementi strutturali che ne consentono la funzione, e quindi deve essere chiusa anche mediante componenti rimovibili, come consentito dalle norme tecniche, sui lati. Con riferimento al caso in esame, quindi, il Consiglio di Stato conclude che non può non riconoscersi che i teli di chiusura ai lati delle serre sono anch'essi componenti rimovibili e necessariamente trasparenti, essendo notoriamente coesistente alla loro naturale funzione sia il passaggio della luce del sole, che consente la crescita delle piante che vi si coltivano, sia il mantenimento della corretta temperatura, con la possibilità di rimuoverli anche solo parzialmente e temporaneamente, in relazione all'intensità dell'insolazione ed alle esigenze della produzione agricola in atto. Del resto, anche il citato D.M. 6 agosto 2010, all'art. 20 (Interpretazioni e modificazioni del decreto ministeriale 19 febbraio 2007), comma 5, stabilisce che possono ritenersi impianti integrati le serre fotovoltaiche costituite da una struttura fissa (ancorata al terreno) in metallo, legno o muratura, con chiusura eventualmente stagionalmente rimovibile. Ed è anche chiaro - prosegue la sentenza - che la chiusura eventualmente stagionalmente rimovibile prevede anche l'impiego del tradizionale telo di plastica in PVC delle serre agricole, considerando, oltretutto, che ogni diversa interpretazione disattenderebbe la ratio della normativa in questione, che all'evidenza tende a soddisfare contestualmente non soltanto gli interessi dell'economia e della tecnica agraria, ma anche quelli, di pari se non superiore rilevanza, del risparmio energetico e della prevenzione dei cambiamenti climatici. Inoltre - conclude la sentenza, accogliendo il ricorso dell'appellante nei confronti del Gse - l'eventuale imposizione, nelle serre fotovoltaiche, di tamponature mediante strutture rigide non rimovibili aggraverebbe ingiustificatamente l'impatto della struttura anche rispetto ad una più invasiva trasformazione del suolo, oltretutto in termini di spesa necessaria per eseguire l'intervento.