

Fotovoltaico in edilizia libera: cosa succede quando la tettoia è una nuova costruzione

Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 7584/2026, affronta la qualificazione edilizia delle strutture di sostegno dei pannelli fotovoltaici, distinguendo le installazioni in edilizia libera dalle nuove costruzioni e precisando i limiti imposti dalle prescrizioni urbanistiche e dai vincoli paesaggistici.

di [Redazione tecnica](#) – 21.10.2026

Le semplificazioni introdotte per favorire la produzione di energia da fonti rinnovabili hanno ampliato le possibilità di installare impianti fotovoltaici senza titolo abilitativo, lasciando tuttavia aperta una questione che riguarda le strutture realizzate appositamente per sostenere i pannelli. La destinazione energetica dell'intervento può giustificare l'applicazione dei regimi agevolati, ma la costruzione di un manufatto stabilmente ancorato al terreno presenta caratteristiche edilizie che non possono essere trascurate, soprattutto quando interessa aree sottoposte a **vincolo paesaggistico**.

Il **Consiglio di Stato**, con la **sentenza n. 7584 del 16 ottobre 2026**, ha affrontato la legittimità dell'ordine di demolizione di una tettoia fotovoltaica realizzata con caratteristiche differenti rispetto al progetto autorizzato, soffermandosi sul significato della manutenzione ordinaria, sulla nozione di **nuova costruzione** e sui rapporti tra la normativa sulle energie rinnovabili e la pianificazione urbanistica.

La controversia riguarda un intervento del 2023, al quale si applicava l'art. 7-bis del D.Lgs. n. 28/2011, successivamente abrogato dal D.Lgs. n. 190/2024. Anche quest'ultimo decreto è stato richiamato dai giudici, che vi hanno trovato conferma della necessità di rispettare le prescrizioni urbanistiche anche nell'ambito dei regimi semplificati previsti per le energie rinnovabili.

Pergola fotovoltaica in edilizia libera: il caso esaminato dal Consiglio di Stato

Il caso riguarda un impianto fotovoltaico da **7,5 kW** a servizio di tre unità abitative, previsto in un'area classificata dallo strumento urbanistico comunale come verde privato tutelato nel territorio rurale e sottoposta a vincolo paesaggistico.

Nel 2022 il proprietario aveva ottenuto l'autorizzazione paesaggistica per una tettoia permeabile in legno, di 30 metri quadrati, sostenuta da quattro pali e con un'altezza compresa tra 3 e 4 metri. L'anno successivo aveva presentato una SCIA per realizzare l'impianto, ma il Comune aveva contestato la difformità delle opere rispetto al progetto segnalato e il contrasto con le prescrizioni urbanistiche, disponendone la sospensione e la demolizione.

Era seguita una **SCIA in sanatoria** relativa alla modifica delle altezze, ridotte a 2,70 metri nel punto massimo e a 1,70 metri in quello minimo. La struttura realizzata era però diversa anche per materiali e caratteristiche costruttive, essendo costituita da dodici sostegni metallici ancorati a una platea in cemento armato dello spessore di 25 centimetri. Negli elaborati della sanatoria, inoltre, la superficie in pianta risultava di circa 38 metri quadrati.

Il Comune aveva respinto la sanatoria e ordinato nuovamente la demolizione, contestando l'assenza del necessario titolo edilizio, la difformità rispetto all'autorizzazione paesaggistica e ulteriori violazioni delle norme tecniche comunali.

Il proprietario aveva impugnato il provvedimento davanti al TAR Toscana, che ha respinto il ricorso. La controversia è quindi arrivata al Consiglio di Stato, davanti al quale è stata sostenuta la possibilità di realizzare l'impianto senza titolo edilizio, anche mediante una struttura appositamente costruita, nonché l'irrelevanza delle modifiche rispetto al progetto paesaggisticamente autorizzato.

Installazione fotovoltaica in edilizia libera: i limiti per le strutture di sostegno

Il principale riferimento normativo della controversia è l'**art. 7-bis, comma 5, del D.Lgs. n. 28/2011**, nella formulazione introdotta dall'art. 9 del D.L. n. 17/2022, convertito dalla Legge n. 34/2022, che aveva ricondotto alla manutenzione ordinaria l'installazione di impianti solari fotovoltaici e termici sugli edifici e su strutture e manufatti fuori terra diversi dagli edifici.

Secondo il proprietario, la possibilità di installare i pannelli con qualunque modalità avrebbe consentito anche la costruzione della struttura portante, rendendo l'intervento eseguibile senza titolo edilizio.

Palazzo Spada ha respinto questa interpretazione partendo dal significato della disposizione, che presuppone l'esistenza dell'edificio o del manufatto sul quale vengono collocati i pannelli. L'espressione riferita alle modalità di installazione riguarda le tecniche utilizzate per fissare l'impianto e non autorizza la costruzione di nuove strutture, la cui realizzazione conserva una distinta rilevanza edilizia.

La finalità perseguita dal legislatore era quella di favorire l'efficientamento energetico del patrimonio edilizio esistente, mentre la costruzione di un manufatto permanente, capace di trasformare il territorio, non può essere assimilata alla **manutenzione ordinaria**.

Sul punto i giudici hanno richiamato anche il **D.M. 2 marzo 2018**, il cui glossario comprende tra gli interventi di edilizia libera l'installazione di pannelli fotovoltaici a servizio degli edifici, senza estendere tale regime alle strutture realizzate appositamente per sostenerli.

Tettoia fotovoltaica: quando è nuova costruzione e serve il permesso

Il proprietario aveva sostenuto che la struttura fosse estranea alla nozione di nuova costruzione, poiché i pannelli erano distanziati, mancavano chiusure laterali e non veniva realizzata nuova volumetria.

Il Consiglio di Stato ha richiamato l'**art. 3, comma 1, lettera e), del d.P.R. n. 380/2001**, secondo cui rientrano nella **nuova costruzione** gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio che non appartengono alle altre categorie previste dal Testo Unico Edilizia.

La realizzazione di un volume chiuso non costituisce un presupposto indispensabile, poiché la qualificazione dipende anche dalla consistenza del manufatto, dal suo collegamento con il terreno e dalla funzione che è chiamato a svolgere nel tempo.

Nel caso esaminato, la tettoia era costituita da una struttura metallica di dimensioni rilevanti, stabilmente ancorata a una fondazione in cemento armato e utilizzata per la produzione continuativa di energia elettrica. I giudici hanno ritenuto che queste caratteristiche determinassero una **trasformazione permanente del territorio**, riconducibile alla nuova costruzione e soggetta al permesso di costruire.

L'asserito interrimento della platea non modificava tale valutazione, poiché la fondazione doveva essere considerata insieme alla struttura che sosteneva, mentre la distanza tra i pannelli e la possibile inutilizzabilità dello spazio sottostante non escludevano la natura edilizia dell'opera.

Né l'opera poteva essere qualificata come pergolato, considerato che le caratteristiche complessive del manufatto e il suo rapporto con il territorio prevalgono sulla denominazione attribuita negli elaborati o negli atti difensivi.

Fotovoltaico e D.Lgs. n. 190/2024: edilizia libera e limiti urbanistici

Sempre secondo il ricorrente, le disposizioni nazionali ed europee dirette a incentivare la produzione di energia rinnovabile avrebbero dovuto prevalere sulle limitazioni previste dallo strumento urbanistico comunale, rendendo ammissibile l'intervento anche in un'area sottoposta a tutela.

Il Consiglio di Stato ha escluso che il favore legislativo per le fonti rinnovabili comporti una generale deroga alla **pianificazione urbanistica**, poiché gli obiettivi energetici devono essere coordinati con le esigenze di tutela del territorio e del paesaggio.

Nella motivazione i giudici hanno richiamato l'art. 7 del **D.Lgs. n. 190/2024**, che disciplina gli interventi in attività libera per la produzione di energia da fonti rinnovabili e ne prevede la compatibilità con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti.

Il decreto non era applicabile alla controversia, relativa a opere realizzate nel 2023, e il Collegio lo ha utilizzato come elemento di conferma dell'interpretazione della normativa precedente.

Il D.Lgs. n. 190/2024 ha abrogato l'art. 7-bis del D.Lgs. n. 28/2011 e riordinato i regimi amministrativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. L'art. 6, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380/2001, introdotto nell'ambito di tale riordino, richiama la disciplina speciale delle fonti rinnovabili e mantiene ferma la normativa tecnica del Testo Unico Edilizia per l'acquisizione del titolo edilizio necessario alle costruzioni e alle opere edilizie costituenti opere connesse o infrastrutture indispensabili agli impianti.

La disciplina attuale deve pertanto essere considerata anche rispetto alle caratteristiche delle strutture di sostegno e delle opere accessorie, tenendo conto dei regimi amministrativi previsti per le diverse tipologie di impianto e delle prescrizioni urbanistiche pertinenti.

Pergola fotovoltaica in area vincolata: autorizzazione paesaggistica e difformità

L'area interessata dall'intervento era sottoposta a vincolo ai sensi dell'**art. 136, comma 1, lettere c) e d), del D.Lgs. n. 42/2004**, e il proprietario aveva ottenuto un'autorizzazione paesaggistica riferita a una tettoia in legno sostenuta da quattro pali.

La struttura realizzata presentava invece caratteristiche differenti e, secondo il ricorrente, la riduzione dell'altezza rispetto al progetto originario avrebbe dovuto consentire di considerarla compatibile con l'autorizzazione già rilasciata.

Una tesi che il Consiglio di Stato non ha condiviso, precisando che l'autorizzazione paesaggistica riguarda uno specifico progetto, valutato in relazione ai valori tutelati, e non attribuisce la possibilità di realizzare qualsiasi variante che il proprietario ritenga meno impattante.

La sostituzione del legno con il metallo, l'aumento del numero dei sostegni, le diverse dimensioni e la presenza di una fondazione in cemento armato modificavano la configurazione dell'opera, con conseguenze sulla sua percezione visiva e sull'inserimento nel paesaggio.

La riduzione dell'altezza, pertanto, non era sufficiente a rendere legittimo l'intervento, poiché le modifiche interessavano l'intero manufatto e richiedevano una valutazione da parte dell'autorità competente.

I giudici hanno inoltre precisato che le esenzioni dall'autorizzazione paesaggistica previste per determinate installazioni fotovoltaiche non possono essere estese alle nuove costruzioni, per le quali trova applicazione, ricorrendone i presupposti, il regime ordinario dell'**art. 146 del D.Lgs. n. 42/2004**.

Anche il richiamo alle voci A.5 e A.6 dell'Allegato A al d.P.R. n. 31/2017 è stato ritenuto inidoneo a legittimare l'intervento, poiché tali disposizioni riguardano specifiche installazioni tecnologiche e fotovoltaiche, senza comprendere la costruzione della tettoia esaminata.

Tolleranze paesaggistiche del 2%: quando una variante richiede l'autorizzazione

La difformità rispetto al progetto autorizzato ha portato il Collegio a esaminare anche la **voce A.31 dell'Allegato A al d.P.R. n. 31/2017**, che esclude dall'autorizzazione paesaggistica le varianti a progetti già autorizzati quando le modifiche non superano il 2% delle misure progettuali relative ad altezza, distacchi, cubatura, superficie coperta o traslazione dell'area di sedime.

Le altezze della struttura erano state ridotte da 4 a 2,70 metri nel punto massimo e da 3 a 1,70 metri in quello minimo, con variazioni ben superiori alla soglia prevista dalla disposizione.

A ciò si aggiungevano le modifiche ai materiali, al numero dei sostegni e al sistema di fondazione, che impedivano di considerare l'opera una semplice variante dimensionale del progetto approvato.

Il proprietario aveva successivamente presentato un'istanza di **accertamento di compatibilità paesaggistica**, ritirandola dopo pochi giorni, con la conseguenza che il manufatto era rimasto privo di un valido titolo paesaggistico.

L'assenza dell'autorizzazione è risultata decisiva anche per la legittimità dell'ordine di demolizione, poiché il provvedimento comunale era fondato su una pluralità di ragioni e la mancanza del titolo paesaggistico era già sufficiente a sostenerlo, indipendentemente dall'esito delle ulteriori contestazioni relative alle prescrizioni urbanistiche.

SCIA in sanatoria: conformazione dell'intervento e ordine di demolizione

Il proprietario aveva contestato anche l'ordine di demolizione, sostenendo che il Comune avrebbe dovuto consentire la modifica dell'impianto e prospettando, in particolare, la rimozione di alcuni pannelli per ridurre la potenza.

Il Consiglio di Stato ha esaminato la questione alla luce dell'**art. 19, comma 3, della Legge n. 241/1990**, che prevede l'indicazione delle misure necessarie a conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, quando tale possibilità sussiste.

Nel caso esaminato, il Comune aveva escluso motivatamente la possibilità di regolarizzare il manufatto attraverso modifiche limitate, poiché le irregolarità riguardavano la struttura nel suo complesso e coinvolgevano tanto il profilo edilizio quanto quello paesaggistico.

La rimozione di alcuni pannelli avrebbe ridotto la potenza dell'impianto, lasciando però invariati i sostegni metallici, la platea in cemento armato e le differenze rispetto al progetto autorizzato. Per eliminare le

irregolarità sarebbe stata necessaria una trasformazione sostanziale dell'opera, sotto il profilo dimensionale, strutturale e della collocazione nel lotto.

I giudici hanno quindi ritenuto legittima la decisione del Comune, precisando che l'indicazione delle **misure conformative** presuppone l'effettiva possibilità di ricondurre l'intervento alla normativa applicabile.

Quanto al procedimento, il Collegio ha ribadito che il **preavviso di rigetto** non si applica alla SCIA, trattandosi di una segnalazione attraverso la quale il privato comunica l'avvio di un'attività consentita dalla legge, anziché di una domanda finalizzata al rilascio di un'autorizzazione.

La natura vincolata dell'ordine di demolizione, nelle circostanze accertate, ha infine escluso che eventuali carenze partecipative potessero determinarne l'annullamento, considerato che il provvedimento non avrebbe potuto avere un contenuto diverso.

Pergole fotovoltaiche: titoli edilizi, vincoli e regole per la progettazione

Il Consiglio di Stato ha respinto l'appello e confermato l'ordine di demolizione, ritenendo che la struttura realizzata costituisse una nuova costruzione, per la quale non era sufficiente la SCIA presentata dal proprietario. La finalità di produzione energetica non consentiva di ricondurre l'intervento all'edilizia libera, mentre le difformità rispetto al progetto autorizzato ne determinavano l'illegittimità anche sotto il profilo paesaggistico.

La possibilità di installare pannelli fotovoltaici senza titolo abilitativo dipende dal regime previsto per l'intervento e dalle condizioni stabilite dalla normativa di settore, da considerare insieme alle caratteristiche delle eventuali opere edilizie necessarie alla realizzazione dell'impianto.

Per gli interventi soggetti alla disciplina attuale, il **D.Lgs. n. 190/2024** costituisce il riferimento per individuare il regime amministrativo applicabile agli impianti alimentati da fonti rinnovabili, da coordinare con le disposizioni edilizie e paesaggistiche pertinenti.

La progettazione di una struttura autonoma di sostegno richiede quindi un esame delle sue caratteristiche dimensionali, costruttive e funzionali, delle prescrizioni urbanistiche e degli eventuali vincoli presenti, considerando che la finalità energetica dell'impianto, pur favorita dal legislatore, non elimina le conseguenze edilizie e paesaggistiche delle opere realizzate.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*