

PROGETTO DI LEGGE N. 66

di iniziativa dei Consiglieri regionali: Piloni, Astuti, Bocci, Borghetti, Carra, Casati, Cominelli, Fragomeli, Majorino, Negri, Orsenigo, Ponti, Rozza, Scandella, Vallacchi, Delbono.

"Disposizioni sulla tutela delle aree agricole lombarde in relazione all'individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti fotovoltaici a terra. Modifiche al Titolo III della l.r. 26/2003".

PRESENTATO IL 27/03/2024

ASSEGNATO IN DATA 28/03/2024

ALLE COMMISSIONI:

REFERENTE **VIII**

CONSULTIVE **VI – I**

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il Decreto Legislativo n° 199 dell'8 novembre 2021 (*Attuazione della direttiva UE 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili*) ha modificato il quadro normativo in materia di individuazione delle aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili, senza tuttavia trovare ancora completa attuazione in quanto – pur individuando in via diretta e transitoria taluni ambiti idonei ai fini della installazione di impianti fotovoltaici – ha demandato l'individuazione in via generale delle zone reputate idonee e non idonee all'installazione di impianti a decreti interministeriali che non sono ancora stati emanati, determinando peraltro una grave incertezza del quadro giuridico di riferimento per gli operatori del settore e per le Pubbliche Amministrazioni competenti a curare la formazione dei titoli amministrativi necessari all'installazione e all'esercizio degli impianti.

Il soprarichiamato Decreto Legislativo, con il disposto del suo articolo 20 (*Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili*), comma 8, lettera c-ter), nelle more dell'emanazione dei decreti di cui al suo comma 1 individua come aree idonee per l'installazione di impianti fotovoltaici anche con moduli a terra le zone agricole racchiuse in un perimetro di 500 metri (purché in assenza di particolari vincoli) da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale (compresi gli impianti industriali, gli stabilimenti, i siti di interesse nazionale, le cave e le miniere).

In conseguenza di quanto previsto da tale norma, anche in Lombardia si sta verificando una massiccia richiesta dell'impiego dei terreni agricoli per l'installazione di pannelli fotovoltaici con moduli a terra. Questa circostanza, in considerazione del grave impatto che potrebbe concretamente avere sull'agricoltura lombarda, ha portato gli Amministratori Locali dei territori maggiormente interessati a rivolgersi alle Autorità nazionali e regionali con la richiesta di intervenire a livello normativo al fine di circoscrivere il perimetro delle aree agricole attualmente considerate idonee all'installazione a terra degli impianti fotovoltaici e tutelare i suoli di una delle aree più fertili d'Europa.

Alla luce di tali circostanze, con il presente progetto di legge si intende procedere, pur nel rispetto delle indicazioni normative nazionali transitoriamente vigenti, all'esplicitazione e al rafforzamento anche in campo energetico della tutela del suolo agricolo come sancito dall'articolo 4-quater (*Tutela del suolo agricolo*) della Legge Regionale 5 dicembre 2008, n. 31 (*Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale*), «*quale spazio dedicato alla produzione di alimenti, alla tutela della biodiversità, all'equilibrio del territorio e dell'ambiente*», in considerazione della competenza regionale esclusiva in materia di tutela delle produzioni agricole primarie e ritenendo necessario tutelare le produzioni agricole anche al fine di non pregiudicare le politiche regionali in materia, in un'ottica che contemperi l'interesse allo sviluppo delle fonti rinnovabili e l'interesse alla prosecuzione della produzione agricola lombarda.

Infatti, nell'edizione 2023 del suo rapporto "*Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*", il Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) ha ribadito che tra le diverse forme di consumo di suolo è annoverata anche quella relativa alle aree in cui sono installati impianti fotovoltaici a terra, in quanto la permanenza per almeno vent'anni di questi impianti sul terreno – oltre a determinare effetti sulle caratteristiche del suolo – rappresenta di

fatto un'ipotesi di consumo di suolo che, per quanto non irreversibile, costituisce comunque una fattispecie produttiva di conseguenze difficilmente invertibili.

A tal proposito, il *Piano Nazionale Integrato Energia e Clima* (PNIEC), nel suo aggiornamento di giugno 2023, per quanto riguarda i grandi impianti fotovoltaici a terra indica come prioritario l'utilizzo di "zone improduttive, non destinate ad altri usi, quali le superfici non utilizzabili a uso agricolo" e secondo lo stesso SNPA l'utilizzo da parte del Legislatore in tale Piano del termine "utilizzabili" dovrebbe presupporre l'esclusione dunque di tutte le aree agricole non coltivate ma che conservano le potenzialità per una futura coltivazione.

Inoltre, nel *Piano per la Transizione Ecologica* viene ribadita la necessità di individuare le aree idonee all'installazione di impianti FER coerentemente «con le esigenze di tutela del suolo, delle aree agricole e forestali e del patrimonio culturale e paesaggistico, in conformità ai principi di minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio e sul paesaggio», indicando che per il raggiungimento degli obiettivi di produzione energetica da fonti rinnovabili dovranno essere sfruttate «prioritariamente le superfici di strutture edificate (tetti, e in particolare quelli degli edifici pubblici, capannoni industriali, e parcheggi), aree e siti oggetto di bonifica, cave e miniere cessate». Proprio tale richiamo all'impiego delle superfici degli edifici pubblici per l'installazione di impianti fotovoltaici ricorda anche la sempre più attuale necessità di dotare Regione Lombardia di un programma ambizioso in questo senso, anche in considerazione dell'importanza del patrimonio immobiliare pubblico regionale.

L'intervento di Regione Lombardia in materia, avutosi con la D.G.R. 1949 del 26 febbraio 2024, ha riguardato l'individuazione delle prime indicazioni per l'applicazione dell'allegato 13 (*Ricognizione delle caratteristiche progettuali e localizzative relative all'installazione di specifiche tipologie di impianti a fonte rinnovabile in aree tutelate del territorio lombardo*) del *Programma Regionale Energia Ambiente e Clima* (PREAC) in merito all'installazione di impianti fotovoltaici al suolo e impianti agrivoltaici nelle aree agricole, nelle more dell'emanazione dei decreti di cui al comma 1 dell'art. 20 del D.Lgs. 199/2021. Tuttavia, tale provvedimento regionale è di portata circoscritta e solo lievemente tutelante nei confronti dei suoli agricoli lombardi.

Valutando che la Corte costituzionale ha sempre censurato l'utilizzo, nella fissazione di criteri per l'individuazione delle aree idonee o non idonee, dello strumento legislativo in luogo di quello amministrativo (che è destinato a orientare la discrezionalità amministrativa nei procedimenti relativi alle domande di autorizzazione dei singoli impianti), con il presente progetto di legge si opta di intervenire con una serie di modifiche al Titolo III della Legge Regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (*Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche*), la quale è peraltro fonte normativa –con il suo articolo 30–del PREAC, indicando in maniera chiara, ma generale, un valore da tutelare esplicitamente anche in relazione al campo della produzione energetica da fonti rinnovabili, inserendo la «tutela [...] dei suoli agricoli» e la «salvaguardia»/«preservazione del valore e della vocazione delle aree agricole» quali principi a cui conformare i vari strumenti amministrativi vigenti in materia, nonché orientando i criteri in essi contenuti.

L'**articolo 1** dichiara la finalità del provvedimento, ovvero la tutela delle aree agricole lombarde in relazione all'individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra, allo scopo di preservare il valore e la vocazione agricola di una delle aree più fertili d'Europa quale zona di produzione agroalimentare caratterizzata da una variegata biodiversità e dall'alto valore paesaggistico. Infatti, la permanenza sul terreno degli impianti

fotovoltaici determina effetti negative sulle sue caratteristiche agronomiche, rappresentando peraltro un'ipotesi di consumo di suolo difficilmente reversibile.

L'**articolo 2** interviene con quattro modifiche aggiuntive al Titolo III della Legge Regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (*Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche*), agendo in particolare sui commi 1 e 1-bis dell'articolo 29 e sul comma 1 dell'articolo 30.

Il primo intervento, modificativo del comma 1 dell'articolo 29, è costituito dall'inserimento dei *suoli agricoli* tra gli elementi da tutelare (oltre alla già prevista risorsa idrica) nelle procedure di verifica di assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) in materia di installazione ed esercizio degli impianti di produzione energetica.

Il secondo intervento, modificativo del comma 1-bis dell'articolo 29, riguarda l'inserimento del *principio di salvaguardia del valore e della vocazione dei suoi agricoli* a cui conformare l'individuazione da parte della Giunta regionale delle aree non idonee all'installazione di specifiche tipologie di impianti a fonte di energia rinnovabile.

Il terzo intervento, modificativo della lettera c) del comma 1 dell'articolo 30, concerne l'inserimento della *preservazione del valore e della vocazione delle aree agricole* tra i principi che la Giunta regionale deve considerare quando con il *Programma Regionale Energia Ambiente e Clima* determina i criteri sulla base dei quali esprimere la valutazione di sostenibilità dei nuovi impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Il quarto ed ultimo intervento, che aggiunge la lettera c-bis) al comma 1 dell'articolo 30, riguarda l'inserimento tra i contenuti del *PREAC* di una programmazione regionale relativa agli interventi finalizzati alla diffusione degli impianti per la produzione energetica da fonti rinnovabili negli edifici pubblici, allo scopo di dotare la Regione di uno strumento attuativo specifico funzionale alla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico nel raggiungimento degli obiettivi regionali di produzione energetica da FER.

L'**articolo 3** fornisce disposizioni in merito alle tempistiche di conformazione degli strumenti amministrativi regionali a quanto indicato nei testi novellati dall'intervento modificativo dell'articolo 2 del presente progetto di legge.

L'**articolo 4** indica l'assenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica per l'attuazione della legge.

L'**articolo 5** disciplina l'entrata in vigore della legge.

ARTICOLATO

Articolo 1 – Finalità

1. La presente legge persegue la finalità di tutelare le aree agricole lombarde dall'installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra, preservando il valore e la vocazione agricola di tali luoghi di produzione agroalimentare, di biodiversità e di valore paesaggistico, localizzati in una delle aree più fertili d'Europa, nonché salvaguardando le caratteristiche agronomiche dei suoli.

Articolo 2 – Modifiche al Titolo III della l.r. 26/2003

1. Alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (*Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche*) sono apportate le seguenti modifiche:
 - a) alla lettera *i ter*) del comma 1 dell'articolo 29 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «*e dei suoli agricoli*»;
 - b) al comma 1-bis dell'articolo 29 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «*e secondo il principio di salvaguardia del valore e della vocazione dei suoli agricoli*»;
 - c) alla lettera c) del comma 1 dell'articolo 30 dopo le parole «*migliore tecnologia disponibile*» sono aggiunte le seguenti: «*e la preservazione del valore e della vocazione delle aree agricole*»;
 - d) al comma 1 dell'articolo 30 dopo la lettera c) è aggiunta la seguente:
«*c-bis) la programmazione degli interventi finalizzati alla diffusione degli impianti per la produzione energetica da fonti rinnovabili negli edifici pubblici*».

Articolo 3 – Disposizioni finali e disciplina transitoria

1. La Giunta regionale, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede mediante delibera ad adeguare le linee guida e i documenti programmatori regionali alla luce dei principi in essa contenuti.
2. A partire dalla data di efficacia della delibera di cui al comma precedente, nelle aree individuate come non idonee non possono essere rilasciate le autorizzazioni uniche di cui all'articolo 12 del d.lgs. 387/2003, e non possono essere effettuati gli interventi soggetti a procedura abilitativa semplificata o a comunicazione di cui all'articolo 6 del d.lgs. 28/2011 e al comma 1, lettera *i bis*), dell'articolo 29 della legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (*Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche*).

Articolo 4 – Clausola di neutralità finanziaria

1. La presente legge non comporta nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale.

Articolo 5 – Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione.