



CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

UNDICESIMA LEGISLATURA

PROGETTO DI LEGGE N. 41

PROPOSTA DI LEGGE d'iniziativa dei Consiglieri Bet, Villanova, Formaggio, Soranzo e Cestari *

**INDIVIDUAZIONE DELLE AREE INIDONEE E IDONEE ALLA
REALIZZAZIONE DI IMPIANTI FOTOVOLTAICI CON MODULI
UBICATI A TERRA**

Presentato alla Presidenza del Consiglio il 4 marzo 2021.

* Con nota del 25 marzo 2021, prot. 5387 il consigliere Formaggio ha sottoscritto la proposta di legge.

* Con nota del 21 aprile 2021, prot. 6812 il consigliere Soranzo ha sottoscritto la proposta di legge.

* Con nota del 28 aprile 2021, prot. 7180 il consigliere Cestari ha sottoscritto la proposta di legge.

INDIVIDUAZIONE DELLE AREE INIDONEE E IDONEE ALLA REALIZZAZIONE DI IMPIANTI FOTOVOLTAICI CON MODULI UBICATI A TERRA

Relazione:

Con l'approvazione della direttiva 2001/77/CE del Parlamento e del Consiglio del 27 settembre 2001 sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, l'Unione europea ha stabilito per ogni Stato membro gli obiettivi da raggiungere nell'ambito della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

La direttiva 2001/77/CE è stata recepita dall'Italia con il decreto legislativo 29 dicembre 2003 n. 387 che ha ulteriormente innalzato l'obbligo di immettere nella rete nazionale una quota di energia generata in nuovi impianti alimentati da fonti rinnovabili ed ha definito nuove regole di riferimento per la promozione delle fonti medesime.

Al decreto legislativo n. 387/2003, ha fatto seguito il Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico, n. 10 settembre 2010 recante le linee guida per l'autorizzazione degli impianti da fonti rinnovabili.

La Giunta regionale, con deliberazione n. 119/CR del 23 ottobre 2012, ha individuato secondo le modalità indicate al paragrafo 17 e sulla base dei principi e criteri enunciati nell'allegato 3 delle linee guida, le aree e i siti non idonei all'installazione di impianti solari fotovoltaici con moduli ubicati a terra, in ragione della loro particolare sensibilità o vulnerabilità alle trasformazioni territoriali e paesaggistiche. Tale provvedimento, combinato con l'esclusione dal 2012 dagli incentivi per i moduli collocati a terra, ha consentito di perseguire sia la finalità di non rallentare la realizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili sia la tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale.

La Regione del Veneto è stata fin da subito, già con le prime disposizioni di carattere nazionale, ancor prima della disciplina regionale, interessata da una importante attività di realizzazione di cd "parchi solari", in particolare nelle aree a vocazione agricola occupando una superficie complessiva di 671 ettari ed incentivata, allora, da interventi economici statali (cd "conto energia") che hanno rappresentato la principale leva alla costruzione degli impianti. Tra l'altro, la Regione del Veneto ha superato l'obiettivo del Burden Sharing che prevede il 10,3% dei consumi finali regionali coperti da FER al 2010. Nello specifico, secondo gli ultimi dati disponibili, si è raggiunto il 17,6% dei consumi finali interessati da FER, discostandosi positivamente dall'obiettivo segnando un + 71% contro una media nazionale del + 22%.

Negli ultimi anni, il Legislatore statale non ha rinnovato le misure economiche di aiuto, tuttavia, oggi, l'abbassamento dei costi di realizzazione e le nuove prospettive che dovrebbero aprirsi con l'avvio del Green New Deal, hanno riproposto questa particolare tipologia di impianti interessando vaste aree del territorio agricolo regionale.

Conseguentemente, gli attuali limiti posti dalla disciplina regionale del 2012 al fotovoltaico a terra evidenziano, tra le altre cose, la difficoltà di integrare

tale forma di energia rinnovabile con le caratteristiche di qualità e distintività delle pratiche agricole del nostro territorio.

A livello nazionale, l'ultimo rapporto ISPRA rileva l'aumento di coperture artificiali dovuto anche all'installazione di nuovi impianti fotovoltaici a terra. Secondo i dati GSE, anche il Veneto risulta interessato da questa tipologia d'impianto, visto che il 24,3% della potenza fotovoltaica installata nel 2014 (1.625MW) è rappresentata dal fotovoltaico a terra.

A questo riguardo, giova ricordare che la legge regionale n. 14 del 6 giugno 2017 "Disposizioni per il Contenimento del Consumo di Suolo" stabilisce che il "suolo, risorsa limitata e non rinnovabile, è bene comune di fondamentale importanza per la qualità della vita delle generazioni attuali e future, per la salvaguardia della salute, per l'equilibrio ambientale e per la tutela degli ecosistemi naturali, nonché per la produzione agricola finalizzata non solo all'alimentazione ma anche ad una insostituibile funzione di salvaguardia del territorio".

È evidente, quindi, che lo sviluppo delle fonti rinnovabili non può avvenire a scapito della risorsa suolo, per il carattere insostituibile che questo rappresenta per la vivibilità dei territori.

La sensibilità quindi del legislatore regionale è mutata prova ne sia la Deliberazione del Consiglio Regionale n. 62 del 30 luglio 2020 con la quale è stato approvato il nuovo Piano Territoriale Regionale di Coordinamento che indica gli obiettivi e le linee principali di organizzazione di assetto del territorio regionale, nonché le strategie e le azioni volte alla loro realizzazione. Per le ragioni esposte, nella stesura finale, l'art. 32 delle Norme tecniche, concernente la localizzazione degli impianti fotovoltaici al suolo, ha previsto un intervento di carattere amministrativo volto alla individuazione dei limiti dimensionali e localizzativi di tali impianti, rafforzando così il principio della installazione di tali impianti preferibilmente in aree industriali e in aree già compromesse dal punto di vista ambientale, quali le cave dismesse, i lotti estrattivi dichiarati estinti, nonché altre aree che necessitano di un recupero ambientale.

Il decreto legge n. 76 del 16 luglio 2020, recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale", convertito in legge n. 120 l'11 settembre 2020, disciplina le modalità di realizzazione dei nuovi impianti fotovoltaici ai fini dell'accesso agli incentivi, limitandone l'installazione sulle coperture di fabbricati rurali, di edifici a uso produttivo e di edifici residenziali, oppure in sostituzione di coperture di fabbricati rurali e di edifici su cui è operata la completa rimozione dell'eternit o dell'amianto. Per il fotovoltaico a terra, invece, l'accesso agli incentivi è consentito per gli impianti da collocare in aree dichiarate come siti di interesse nazionale o su discariche e lotti di discarica chiusi e ripristinati, cave o lotti di cave non suscettibili di ulteriore sfruttamento, fornendo in tal modo un chiaro indirizzo programmatico rispetto all'installazione di tali impianti, ovvero ammettendo l'accesso agli incentivi nelle aree compromesse dal punto di vista ambientale confermando l'esclusione dalle provvidenze in tutti gli altri casi.

Inoltre, il progetto di Legge di Delegazione Europea 2020, affronta, con l'articolo 5 "Principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2018/2001, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili" proprio le criticità oggetto del presente provvedimento legislativo. Infatti, il citato articolo, prevede espressamente che gli impianti siano realizzati privilegiando l'utilizzo di

superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, e aree non utilizzabili per altri scopi.

Con il presente progetto di legge, si vuole pertanto intervenire con una normativa regionale che si colloca in mutato quadro di priorità (fonti rinnovabili-tutela del suolo-tutela del paesaggio) e che individui nuove aree idonee e inidonee alla localizzazione di una particolare tipologia impianti rappresentati da quelli fotovoltaici con moduli a terra, senza ledere i principi statuiti dal diritto dell'Unione e dal diritto interno e conformandosi in primis ai principi indicati nell'allegato 3, paragrafo 17 del D.M. 10 settembre 2010, e alla giurisprudenza costituzionale.

Viene preso a riferimento il sistema del territorio rurale come individuato nella tav. 1A - Terra del PTRC 2020, considerando i quattro principali ambiti territoriali che lo compongono e caratterizzano (aree di agricoltura periurbana, aree agropolitane, aree ad elevata utilizzazione agricola, aree ad agricoltura mista e naturalità diffusa) ed assicurato un grado di tutela particolarmente elevato al suddetto sistema.

A tal fine, nelle aree classificate ZTO E dallo strumento urbanistico comunale, afferenti alle "aree ad elevata utilizzazione agricola" (caratterizzate dalla presenza di agricoltura consolidata e caratterizzate da contesti figurativi di valore dal punto di vista paesaggistico e dell'identità locale), nonché alle "aree ad agricoltura mista e naturalità diffusa" (in cui l'attività agricola svolge un ruolo indispensabile di manutenzione e presidio del territorio di mantenimento della complessità e diversità degli ecosistemi rurali e naturali), la possibilità di realizzare impianti fotovoltaici con moduli ubicati a terra spetta esclusivamente ai coltivatori diretti o agli imprenditori agricoli professionali, con potenza complessiva non superiore o uguale ai 200 kW.

Inoltre, anche nelle ZTO E delle aree agropolitane (localizzate in pianura, caratterizzate da un'attività agricola specializzata nei diversi ordinamenti produttivi, anche zootecnici, in presenza di una forte utilizzazione del territorio da parte delle infrastrutture, della residenza e del sistema produttivo), spetta esclusivamente ai coltivatori diretti o agli imprenditori agricoli professionali la possibilità di realizzare impianti fotovoltaici, ma con potenza complessiva non superiore o uguale a 1 MW.

Viene quindi assicurato un grado di tutela particolarmente elevato a tutte quelle aree in cui la presenza dell'attività agricola è significativa da un punto di vista dell'economia locale, rendendole esenti da impianti fotovoltaici con moduli ubicati a terra non funzionali all'attività agricola.

Si tratta di impianti che, come evidenziato della Circolare n. 32/E/2009, dell'Agenzia delle Entrate, nel limite di potenza indicato, determinano una produzione di energia fotovoltaica connessa all'attività agricola.

Inoltre, analoga previsione che statuisce un favor nei confronti dell'imprenditore agricolo, è contenuta nel comma 7 dell'articolo 111 della legge regionale n. 30/2016 che ha superato il vaglio di costituzionalità (Cort. Cost. sent. N. 69/2018).

Nelle aree periurbane (nelle quali l'attività agricola viene svolta a ridosso dei principali centri urbani e che svolgono un ruolo di "cuscinetto" tra i margini urbani, l'attività agricola produttiva, i frammenti del paesaggio agrario storico, le aree aperte residuali) viene invece sempre consentita l'istallazione di impianti fotovoltaici con moduli ubicati a terra, subordinando tuttavia la loro realizzazione

al limite massimo di superficie coperta rispetto alla superficie di terreno agricolo coltivato pari al 50%.

Viene, altresì, consentita la realizzazione di impianti senza limiti di potenza nelle aree già compromesse, in particolare nelle discariche e nei lotti di discarica chiusi e ripristinati, nelle cave o nei lotti di cave non suscettibili di ulteriore sfruttamento.

È pertanto opportuno, in considerazione dell'intervento normativo che si intende perseguire, determinare una nuova disciplina con legge regionale.

Più in dettaglio, l'articolo 1 individua le finalità della legge, nel rispetto del diritto dell'Unione e del diritto interno di fonte statale stabilendo l'individuazione di aree agricole idonee e di aree agricole non idonee alla realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli ubicati a terra, attraverso il contemperamento degli interessi che si ritengono meritevoli di tutela.

L'articolo 2 in attuazione dell'articolo 1 individua le aree inidonee attraverso un elenco "chiuso". Inoltre, si autorizza la Giunta, previo parere della competente Commissione consiliare, ad individuare ulteriori e diverse aree sia non idonee che idonee al fine di rendere il procedimento meno rigido nel caso in cui si rendesse necessario un aggiornamento dell'elenco, senza quindi ricorrere ad una modifica di legge.

L'articolo 3, sempre in attuazione dell'art. 1, individua specularmente all'articolo 2, le aree idonee alla localizzazione di moduli fotovoltaici a terra.

L'articolo 4 mira a promuovere l'utilizzo delle cave o delle discariche, così come definite dagli strumenti urbanistici comunali, quali sedi per l'installazione a terra di moduli fotovoltaici, in considerazione che, tali siti si prestano, in ragione proprio della loro funzione ad essere sfruttati per la produzione di energia rinnovabile.

L'articolo 5 tiene in considerazione il delicato tema del cumulo degli impianti fotovoltaici tra loro vicini, per prevenire nel territorio agricolo incidenze significative sull'ambiente e sul paesaggio, nonché eventuali aggiramenti delle norme, introduce la distanza minima tra gli impianti (eccetto per quelli con potenza non superiore a 20 kW) di 1000 metri.

L'articolo 6 mira a definire l'effetto della legge sui procedimenti autorizzatori unici in corso all'entrata in vigore della medesima, stabilendo che verranno conclusi ai sensi della previgente normativa qualora l'iter amministrativo risulti avanzato e abbia già comportato la pronuncia delle Autorità competenti in materia ambientale o paesaggistica.

L'articolo 7 stabilisce la neutralità finanziaria della legge, non comportando alcun onere finanziario per la Regione.

L'articolo 8 chiarisce i tempi di entrata in vigore della legge.

INDIVIDUAZIONE DELLE AREE INIDONEE E IDONEE ALLA REALIZZAZIONE DI IMPIANTI FOTOVOLTAICI CON MODULI UBICATI A TERRA

Art. 1 - Finalità.

1. La Regione del Veneto, in conformità del Decreto Legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 e ss.mm. ii, del Decreto Ministeriale 10 settembre 2010, al fine di preservare il suolo agricolo quale risorsa limitata e non rinnovabile, individua determinate, limitate e circoscritte porzioni di territorio regionale quali aree idonee e non idonee alla realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli ubicati a terra.

2. All'individuazione indicata negli articoli della presente legge si procede attraverso un contemperamento degli interessi coinvolti dalla realizzazione degli impianti di cui al comma 1, quali tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico artistico, delle tradizioni agroalimentari locali della biodiversità e in coerenza con gli obiettivi della pianificazione territoriale regionale.

Art. 2 - Individuazione delle aree inidonee alla realizzazione di impianti.

1. Ai sensi dell'articolo 1, sono inidonee alla realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli ubicati a terra le seguenti aree:

- a) siti inseriti nella lista mondiale UNESCO;
- b) zone di particolare interesse paesaggistico, ai sensi della Convenzione Europea del paesaggio;
- c) zone umide di importanza internazionale designate ai sensi della Convenzione di Ramsar;
- d) rete Natura 2000;
- e) aree naturali protette a diversi livelli, istituite ai sensi della L. n. 349/1991 e inserite nell'elenco delle aree naturali protette;
- f) geositi;
- g) aree agricole interessate da produzioni agroalimentari di qualità (produzioni DOP, IGP, DOC, DOCG, produzioni tradizionali) e art. 12, c. 7, D.lgs n. 387/2003;
- h) aree ad elevata utilizzazione agricola, di cui all'art. 10 delle Norme tecniche del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento, così come individuate dagli strumenti urbanistici comunali;
- i) aree ad agricoltura mista a naturalità diffusa, di cui all'art. 11 delle Norme tecniche del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento, così come individuate dagli strumenti urbanistici comunali;
- l) aree agropolitane, di cui all'art. 9 delle Norme tecniche del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento, così come individuate dagli strumenti urbanistici comunali.

2. Per le lettere H, I, L del comma 1, risultano inidonee solo le aree classificate ZTO E dallo strumento urbanistico comunale.

3. Esclusivamente ai coltivatori diretti o agli imprenditori agricoli professionali è consentita la realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli ubicati a terra nelle aree di cui:

- a) alle lettere H) e I) del comma 1, con potenza nominale complessiva inferiore o uguale a 200 chilowatt (kW);
- b) alla lettera L) del comma 1, con potenza nominale complessiva inferiore o uguale a 1 megawatt (MW).

4. La Giunta regionale è autorizzata, previo parere vincolante della competente Commissione consiliare, ad individuare ulteriori aree inidonee e idonee alla localizzazione di impianti fotovoltaici con moduli ubicati a terra.

Art. 3 - Individuazione delle aree idonee alla realizzazione di impianti.

1. Ai sensi dell'articolo 1, nelle aree di agricoltura periurbana, di cui all'art. 8 delle Norme tecniche del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento, così come individuate dagli strumenti urbanistici comunali, è consentita l'ubicazione di impianti fotovoltaici con moduli ubicati a terra con potenza inferiore o uguale a 1 megawatt (MW), subordinando inoltre la loro realizzazione al limite massimo di superficie coperta rispetto alla superficie di terreno agricolo coltivato pari al 50%.

Art. 4 - Realizzazione di impianti in cave e discariche.

1. In deroga, nelle aree di cui agli articoli 2 e 3, è consentita esclusivamente la realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli ubicati a terra nelle discariche e nei lotti di discarica chiusi e ripristinati, nelle cave o nei lotti di cave non suscettibili di ulteriore sfruttamento. Tali aree sono definite e individuate dagli strumenti urbanistici comunali.

Art. 5 - Cumulo degli impianti.

1. Al fine di prevenire, nel territorio agricolo, incidenze significative sull'ambiente e sul paesaggio, in relazione all'effetto cumulativo derivante dalla realizzazione di più impianti fotovoltaici tra loro vicini, la distanza minima tra gli impianti è di 1000 metri.

2. La disposizione di cui al comma 1 non si applica agli impianti fotovoltaici con potenza complessiva uguale e non superiore a 20 chilowatt (kW).

Art. 6 - Disposizione transitoria.

1. I procedimenti relativi al rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale, in corso all'entrata in vigore della presente legge, sono conclusi ai sensi della previgente normativa, qualora siano intervenuti i pareri ambientali e paesaggistici o, laddove previsto, il provvedimento di esclusione dalla procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) o la pronuncia positiva di VIA.

Art. 7 - Clausola di neutralità finanziaria.

1. All'attenzione della presente legge si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi maggiori oneri a carico del bilancio della Regione.

Art. 8 - Entrata in vigore.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto.

INDICE

Art. 1 - Finalità.....	5
Art. 2 - Individuazione delle aree inidonee alla realizzazione di impianti.	5
Art. 3 - Individuazione delle aree idonee alla realizzazione di impianti.	6
Art. 4 - Realizzazione di impianti in cave e discariche.	6
Art. 5 - Cumulo degli impianti.....	6
Art. 6 - Disposizione transitoria.....	6
Art. 7 - Clausola di neutralità finanziaria.	6
Art. 8 - Entrata in vigore.....	6