

Senato della Repubblica

9^a Commissione permanente

(Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare)

Roma, 11 giugno 2024

Oggetto: contributo scritto al Disegno di Legge n. 1138 (D-I 63/2024 - Agricoltura e imprese di interesse strategico)

Chia.mo Presidente, ill.mi Senatori,

ringraziamo innanzitutto la 9^a Commissione permanente (Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare) per l'invito a presentare un contributo scritto in merito al Disegno di Legge n. 1138 "Conversione in legge del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, recante disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale".

Le osservazioni che si andranno ad illustrare rappresentano il frutto dell'esperienza di **GIS – Gruppo Impianti Solari**, organismo associativo nel settore della produzione di energia elettrica da fonte solare, che si occupa di monitorare e supervisionare lo sviluppo e la costruzione di impianti fotovoltaici, secondo valori condivisi come etica, ricerca di massima sostenibilità ed innovazione.

Il presente contributo è stato predisposto avvalendoci del supporto di **Green Horse Advisory**, consulente di riferimento di GIS - Gruppo Impianti Solari. Green Horse è l'acronimo di GREEN HORizon for a Sustainable Economy e rappresenta un progetto di consulenza multidisciplinare – legale, finanziario e tecnico – dedicato esclusivamente ai settori della transizione energetica, con particolare attenzione alle energie rinnovabili e alle infrastrutture sostenibili¹.

PREMESSA

Anticipando quanto sarà illustrato più in dettaglio di seguito, portiamo all'attenzione del Chia.mo Presidente e degli ill.mi Senatori queste nostre considerazioni:

- la generale limitazione all'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra su aree agricole prevista dall'art. 5 del decreto-legge si pone **in contrasto con il quadro normativo (nazionale e sovranazionale)** in materia di fonti rinnovabili;
- la sua formulazione, ove dovesse essere confermata in sede di conversione, priverebbe gli investitori (così come le stesse aziende agricole) di norme chiare e stabili nel tempo e in base alle quali sviluppare un modello di business (anche agricolo) affidabile, così **compromettendo significativamente il perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile definiti nell'Agenda 2030 e il raggiungimento della carbon neutrality**.

Si ritiene quindi che in sede di conversione l'art. 5 debba essere **soppresso**.

In subordine, ove non si dovesse aderire alla nostra proposta di soppressione, si ritiene che l'art. 5 debba essere quantomeno **emendato** in modo da garantire la massima diffusione delle fonti rinnovabili e la conseguente riduzione delle emissioni di gas serra e dei costi di approvvigionamento energetico per cittadini e aziende (incluse quelle agricole).

A questo proposito GIS esprime l'auspicio che:

- **siano esplicitate meglio le tipologie di impianti e di interventi che la norma intende disciplinare** essendo non chiaro il riferimento all'art. 6-bis che si riferisce a interventi su impianti esistenti e non ad impianti di nuova installazione;

¹ <https://greenhorseadvisory.com/>

- **sia rivisto** l'elenco delle aree agricole dove è ancora possibile l'installazione di impianti fotovoltaici: nella formulazione attuale, risultano escluse per ragioni a noi incomprensibili, alcune aree identificate *ope legis* come idonee. **La deroga al divieto dovrebbe quindi essere estesa a tutte le aree indicate come idonee nel comma 8 dell'articolo 20**

- sia chiarita la deroga sui progetti legati al PNRR perché si presta a più interpretazioni: GIS ritiene che **non dovrebbe essere limitata l'installazione di impianti agrivoltaici di qualsiasi tipologia installativa** poiché tali impianti sono caratterizzati per loro natura da un utilizzo "ibrido" dei terreni, conciliando produzioni agricole e di energia.

- **si renda possibile la costruzione degli impianti nei campi abbandonati, non coltivati o non coltivabili**, estendendo la deroga al divieto a questa tipologia di terreni.

IN SINTESI

GIS chiede:

- L'adozione di norme coerenti con la massima diffusione delle rinnovabili
- La soppressione dell'articolo 5 perché
 - è in contrasto con la normativa europea
 - sarebbe un ostacolo per imprenditori e aziende agricole

In subordine, GIS consiglia di modificare l'articolo 5 in modo da

- esplicitare meglio le tipologie di impianti e interventi che la norma vuole disciplinare
- estendere la deroga al divieto a
 - tutte le aree agricole definite idonee *ex lege*
 - tutti gli impianti agrivoltaici, a prescindere dalla tipologia installativa
 - campi abbandonati, non coltivati o non coltivabili.

* * *

Come noto l'art. 5 del Decreto-Legge 15 maggio 2024, n. 63, così prevede:

1. *All'articolo 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, dopo il comma 1 è aggiunto il seguente: «1-bis. **L'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra di cui all'articolo 6-bis, lettera b), del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28¹, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c), c-bis), c-bis.1), e c-ter) n. 2) e n. 3) del comma 8. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una Comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e dal Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'articolo 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR».***

2. *Le procedure abilitative, autorizzatorie o di valutazione ambientale già avviate alla data di entrata in vigore del presente decreto sono concluse ai sensi della normativa previgente».*

Muovendo da **CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE**, si evidenzia che:

- La norma è in contrasto con la normativa europea: giova ricordare che, nel sistema integrato delle fonti del diritto italiano, il diritto primario della Comunità Europea e dell'Unione è di pari rango gerarchico rispetto alla Costituzione della Repubblica Italiana e alle leggi costituzionali e di revisione costituzionale ed è di rango gerarchico superiore rispetto alle leggi ordinarie dello Stato, agli atti aventi forza di legge e alle leggi regionali; la direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio che ha modificato la direttiva(UE) 2018/2001, ha enfatizzato il principio di massima diffusione della produzione di energia da fonti rinnovabili; in particolare il recepimento della direttiva (UE) 2023/2413 contribuirà in modo significativo a snellire le procedure amministrative ed è pertanto una questione della massima priorità e urgenza. In aggiunta alle modifiche strutturali apportate dalla direttiva (UE) 2023/2413, il regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio ha introdotto altre misure temporanee, urgenti e mirate incentrate su tecnologie e tipi di progetti specifici. L'applicazione di alcune di queste misure è stata temporaneamente prorogata dal regolamento (UE) 2024/223 del Consiglio. Da ultimo, raccomandazione (UE) 2024/1343 della Commissione del 13 maggio 2024 sull'accelerazione delle procedure autorizzative per l'energia da fonti rinnovabili e i progetti infrastrutturali correlati ricorda a tutti gli Stati membri che, ai fini degli obblighi di mappatura di cui agli articoli 15 ter e 15 quater della direttiva (UE) 2018/2001 (attuata in Italia con il D. Lgs. n. 199/2021), gli Stati membri dovrebbero limitare al minimo necessario le zone di esclusione in cui non può essere sviluppata l'energia rinnovabile («zone di esclusione»). Essi dovrebbero fornire informazioni chiare e trasparenti, corredate di una giustificazione motivata, sulle restrizioni dovute alla distanza dagli abitati e dalle zone dell'aeronautica militare o civile. Le restrizioni dovrebbero essere basate su dati concreti e concepite in modo da rispondere allo scopo perseguito massimizzando la disponibilità di spazio per lo sviluppo dei progetti di energia rinnovabile, tenuto conto degli altri vincoli di pianificazione territoriale. L'articolo 5 in commento si porrebbe in contrasto con il diritto dell'Unione, aprendo la possibilità ad una procedura d'infrazione, che – è bene ricordarlo – può essere segnalata alla Commissione anche su denuncia di privati.
- Il fotovoltaico non è responsabile del consumo del suolo agricolo (occupa solo lo 0,13% della superficie agricola utilizzabile²), dunque l'art. 5, teso proprio a “*contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola*” si fonda su un assunto del tutto errato.
- La presenza del pannello fotovoltaico può costituire un cambiamento favorevole per i suoli: da uno studio pluriennale (2012-2016)³ effettuato dall'IPLA (Istituto per le piante da legno e l'ambiente), controllato dalle Regione Piemonte, è emerso che la presenza dei pannelli consente una maggiore conservazione delle riserve idriche e favorisce situazioni di temperatura più costante, almeno nello strato superficiale. Altro dato degna di nota è relativo al cosiddetto indice di qualità biologica dei suoli (QBS), che risulta migliorato di più nelle zone sottostanti i pannelli rispetto alle altre in risposta alla pioggia. Lo studio si è soffermato anche sul progresso della sostanza organica: nelle aree sottostanti pannello risultava inizialmente molto bassa, ma si è poi verificato un aumento superiore rispetto a quello osservato fuori. In questo senso la presenza del pannello costituisce un cambiamento favorevole per i suoli.

Si ritiene quindi che in sede di conversione l'art. 5 debba essere soppresso o, in subordine, essere emendato in modo da garantire, nei termini sotto meglio indicati, il perseguimento delle finalità di massima diffusione delle fonti rinnovabili, della riduzione delle emissioni di gas serra e della riduzione dei costi di approvvigionamento energetico per cittadini e ambiente (incluse quelle agricole).

Passando all'**ANALISI DEL TESTO**, si evidenzia che già *prima facie* esso si presta a molteplici contraddizioni e asimmetrie.

IN PRIMO LUOGO

Il riferimento all'art. 6-bis comma 1 lett. b) del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 appare inconferente

Va evidenziato, infatti, che tale previsione non si riferisce in generale all'installazione di moduli collocati a terra, né tantomeno ne offre una definizione, quanto piuttosto è teso a disciplinare gli interventi di ammodernamento e potenziamento su impianti fotovoltaici in esercizio, prevedendo che - nel rispetto di specifici requisiti di natura tecnica

² Fonte: GSE - Nota trimestrale FTV - terzo trimestre 2023

³ IPLA – Regione Piemonte, 2017. “Monitoraggio degli effetti del fotovoltaico a terra sulla fertilità del suolo e assistenza tecnica”

- tali interventi non siano soggetti all'acquisizione di alcun permesso o atto di assenso, essendo invece sufficiente la presentazione di una semplice dichiarazione asseverata di inizio lavori: il riferimento all'art. 6-bis offre dunque il fianco a significativi dubbi interpretativi.

Si ritiene pertanto che in sede di conversione - ove non si dovesse aderire alla nostra proposta di soppressione dell'art. 5 - debbano quantomeno essere esplicitate in maniera più chiara le tipologie di impianto e di intervento alle quali la norma intende riferirsi.

IN SECONDO LUOGO

Nell'elencare le aree agricole dove è ancora possibile l'installazione di impianti fotovoltaici a terra, richiama solo alcune delle tipologie di area qualificate *ope legis* come idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili dall'art. 20, comma 8 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199.

L'aver escluso, dalla deroga, alcune delle aree qualificate *ope legis* come idonee - in particolare, le lettere b), c)-ter n. 1 e c)-quater – appare del tutto incomprensibile considerando che il legislatore ha voluto invece attribuire egual valore a tutti i siti indicati nel comma 8 dell'art. 20, che non sono posti dunque su livelli gerarchicamente differenti ma godono, invece, di pari dignità.

Si ritiene pertanto che in sede di conversione - ove non si dovesse aderire alla nostra proposta di soppressione dell'art. 5 – la deroga al divieto debba essere estesa a tutte le aree idonee indicate nel comma 8 dell'art. 20 e non limitata solo ad alcune di esse.

IN TERZO LUOGO

L'ulteriore deroga prevista dall'art. 5, riferita ai “progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)” e ai “progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR” non è formulata in maniera chiara a univoca.

Tale previsione, da taluni interpretata come riferibile agli impianti agrivoltaici “avanzati” (anche detti sperimentali o innovativi), perché destinatari di specifici contributi PNRR e incentivati ai sensi del decreto ministeriale del 22 dicembre 2023, n. 436, sembra in realtà doversi riferire a qualsiasi tipologia tecnica di agrivoltaico (incluso l'interfilare), sia in considerazione delle asserite finalità del decreto – legge (cfr. “Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola”) sia alla luce di recenti pronunce del Consiglio di Stato che, sulla scorta della prevalente giurisprudenza amministrativa di primo grado, ha rilevato le differenze esistenti tra impianti fotovoltaici e agrivoltaici (di qualsiasi natura), chiarendo che un progetto agrivoltaico non può essere valutato alla stregua dei criteri previsti per gli impianti fotovoltaici, che, mal si conciliano con le caratteristiche proprie degli impianti agrivoltaici⁴.

Tali considerazioni valgono tanto più considerando le considerevoli differenze dei costi di realizzazione e gestione di impianti agrivoltaici di diverse tipologie⁵.

Si ritiene pertanto che in sede di conversione - ove non si dovesse aderire alla nostra proposta di soppressione dell'art. 5 – la deroga al divieto debba essere esplicitamente estesa agli impianti agrivoltaici di qualsiasi tipologia installativa.

IN QUARTO LUOGO

⁴ *Ex multis* citiamo la sentenza del Consiglio di Stato n. 8029/2023 che, in linea con la prevalente giurisprudenza amministrativa di primo grado, ha evidenziato quanto segue: “L'agrivoltaico è un settore di recente introduzione e in forte espansione, caratterizzato da un utilizzo “ibrido” di terreni agricoli, a metà tra produzioni agricole e produzione di energia elettrica, che si sviluppa con l'installazione, sugli stessi terreni, di impianti fotovoltaici, che non impediscono tuttavia la produzione agricola classica. (...). Alla luce di quanto osservato, non si comprende, pertanto, come un impianto che combina produzione di energia elettrica e coltivazione agricola (l'agrivoltaico) possa essere assimilato ad un impianto che produce unicamente energia elettrica (il fotovoltaico), ma che non contribuisce, tuttavia, neppure in minima parte, alle ordinarie esigenze dell'agricoltura.”.

⁵ Secondo le stime, i costi si aggirano tra i 550/650 €/MW (costi di costruzione) e 15/25 €/MW (costi di gestione) per agrivoltaici standard, con un aumento del 10%-15% (costi di costruzione) e del 5%-10% (costi di gestione) per impianti agrivoltaici semi-avanzati e del 20%-30% (costi di costruzione) e 15%-20% (costi di gestione) per impianti agrivoltaici avanzati. Tale stima non include i costi di acquisto dei terreni e i costi di connessione.



L'art. 5 non prende in considerazione i terreni agricoli abbandonati, non coltivati o non coltivabili, che pure rappresentano una percentuale notevole dei terreni agricoli potenzialmente utilizzabili per l'installazione di impianti fotovoltaici a terra, che in Italia sono pari a 3,5 milioni di ettari.

Si ritiene pertanto che in sede di conversione - ove non si dovesse aderire alla nostra proposta di soppressione dell'art. 5 – la deroga al divieto debba essere estesa alle aree abbandonate, non coltivate o non coltivabili, ferma restando la necessità di definire criteri oggettivi per la loro identificazione. A questo proposito, è opportuno ricordare che la Circolare AGEA n. 17308 del 2 marzo 2020 ha chiarito i criteri di individuazione delle superfici abbandonate, nonché l'inserimento delle superfici non mantenute, in un apposito registro, il "Registro grafico delle superfici non mantenute".

Questa prescrizione nasce dal principio del disaccoppiamento, che è alla base del sostegno della PAC: l'agricoltore non ha l'obbligo di praticare alcuna coltivazione, ma sugli appezzamenti oggetto di domanda PAC, l'agricoltore deve esercitare le attività di mantenimento di una superficie agricola e un'attività agricola minima (lettere a e b dell'art. 2, comma 1 del D.M. 7 giugno 2018, n. 5465; regole di condizionalità stabilite dall'art. 93 del Reg. UE 1306/2013).

Ai fini dell'articolo 4 del Reg. UE n. 639/2014, è opportuno chiarire che la dichiarazione, o la constatazione tramite controlli di "mancato mantenimento", corrisponde ad una variazione di destinazione della superficie, che da "uso agricolo" diviene "uso non agricolo". Una superficie agricola dichiarata dall'agricoltore "non mantenuta" a partire dalla campagna 2018, viene inserita nel "Registro grafico delle superfici non mantenute" gestito ed aggiornato da AGEA Coordinamento.

Le superfici non mantenute da tre anni sono ritenute abbandonate.

Tale informazione viene registrata nel GIS con specifici codici di uso del suolo che sono:

667 - seminativi abbandonati;

668 - colture arboree abbandonate.

* * *

Confidenti di aver apportato un contributo equilibrato e ispirato ai principi di etica, la ricerca di massima sostenibilità ed innovazione che fondano la nostra associazione, porgiamo i più

Cordiali saluti

GIS – Gruppo Impianti Solari

Il Presidente

Dott. Raffaello Giacchetti