

II e IV Commissione Consiliare presso
il Consiglio Regionale della Toscana
2comm@consiglio.regione.toscana.it
4comm@consiglio.regione.toscana.it

Presidente della II Commissione Consiliare
Gianni Anselmi
g.anselmi@consiglio.regione.toscana.it

Presidente della IV Commissione Consiliare
Lucia De Robertis
l.derobertis@consiglio.regione.toscana.it

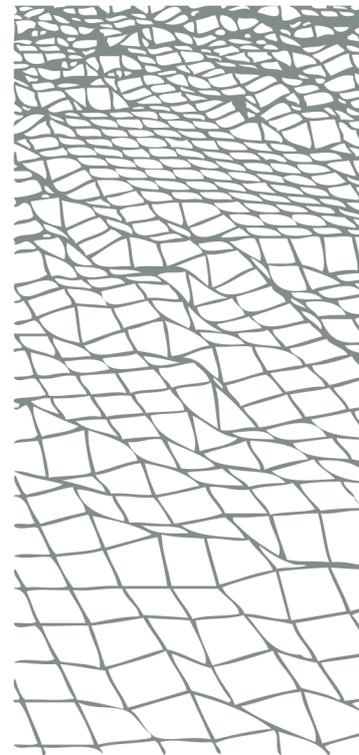
p.c. Assessore all'Ambiente,
Economia circolare,
difesa del suolo,
Il.pp. e protezione civile
Monia Monni
monia.monni@regione.toscana.it

Oggetto: PdL 291 "Disciplina per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia a fonte rinnovabile, in attuazione dell'art. 20 comma 4 del d.lgs. 199/2021" - Contributo INU Toscana a seguito audizione del 22.01.2025.

Gentilissimi,
nel rinnovare il ringraziamento per l'occasione di coinvolgimento e di confronto sul tema in oggetto, promossa dalle Commissioni consiliari competenti, si esprime tuttavia il rammarico che il percorso concertativo e di confronto, almeno per quanto concerne INU Toscana, sia stato promosso solo a ridosso dell'approvazione del provvedimento da parte del Consiglio Regionale, rispetto a quanto prefigurato nella delibera della GRT del 5.08.2024.

Si ricorda, infatti, che con la citata delibera si dava mandato all'assessorato competente di assicurare la partecipazione al processo di redazione della legge, oltrechè da parte degli Enti Locali principali interlocutori della Regione, anche delle principali associazioni di categoria, ambientaliste, culturali e rappresentative dei lavoratori, attraverso appositi momenti di confronto.

Tale sottolineatura, scevra da ogni notazione polemica, è però doverosa per evidenziare la sostanziale compressione degli spazi e delle tempistiche necessarie per una più compiuta riflessione e approfondimento del tema,



che sappiamo essere rilevante e complesso, e sulla reale possibilità di incidenza sui contenuti della PdL in discussione. Questa considerazione preliminare assume tanto più rilievo in ragione dell'importanza del provvedimento e dei potenziali effetti territoriali e paesaggistici che potranno derivarne.

Ciò premesso, facendo seguito all'audizione del 22 u.s., si sottopongono all'attenzione della II e IV Commissione consiliare, e dell'Assessorato all'Ambiente, le seguenti osservazioni.

Considerazioni di ordine generale

Rapporto e interazione con la pianificazione paesaggistica, territoriale e urbanistica

Non vi è dubbio che la PdL in esame, mediante l'individuazione delle aree idonee/idonee assolute e non idonee, preordina e condiziona gli assetti territoriali ed urbanistici, incidendo sotto il profilo paesaggistico e della destinazione/utilizzo dei suoli e dunque, nella sostanza, produce gli effetti di un atto di governo del territorio. Tuttavia, in attuazione del quadro normativo statale, la materia viene del tutto sottratta alla filiera della pianificazione e alle procedure che regolano ordinariamente la formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica. Da quanto si è compreso, infatti, sembra che l'operazione di rideterminazione delle aree idonee alla scala comunale non richieda l'adozione di specifica variante agli strumenti urbanistici comunali (in termini di implementazione dei contenuti dei Piani Strutturali e dei Piani operativi), con conseguente disapplicazione dei processi valutativi di VAS e partecipativi che ordinariamente sono previsti e praticati nella pianificazione territoriale e urbanistica.

Al contempo, però, la PdL demanda agli strumenti urbanistici comunali alcuni compiti e facoltà, ovvero:

- la possibilità di ricomprendere tra le aree idonee assolute per l'installazione di impianti fotovoltaici (art. 3, c. 1 lettera a) le zone omogenee A di cui al DM 1444/68, dovendo stabilire a tal fine specifiche condizioni;
- la possibilità di individuare una fascia di rispetto per i beni e le aree soggette a tutela ai sensi dell'art. 10 (beni culturali) e art. 136 (beni paesaggistici) di cui al D.Lgs. 42/2004 al fine dell'individuazione delle aree non idonee per installazione di impianti fotovoltaici a terra (art. 5).

Non si comprende, tuttavia, come possano agire gli strumenti urbanistici comunali per implementare e definire tali contenuti se non attraverso specifica variante al PS/POC, che tuttavia non è espressamente richiamata nella PdL e non pare contemplata nel percorso procedurale indicato all'art. 9 (commi 8 e seguenti) per l'adozione dell'atto di rideterminazione delle aree idonee da parte dei Comuni.

Pur consapevoli del perimetro in cui deve muoversi la Regione, che è preordinato dal quadro normativo di rango nazionale (combinato disposto del D.Lgs. 199/2021 e del D. del 21.06.2024), si osserva tuttavia come in Toscana, riconosciuta a livello nazionale per il modello di governo del

territorio avanzato e consolidato, che vede impegnata da un decennio tutta la filiera pubblica nel processo di conformazione al piano paesaggistico regionale (PIT/PPR), con enorme dispendio di tempo ed energie, sarebbe stato auspicabile un percorso di maggiore integrazione e raccordo con la pianificazione territoriale, paesaggistica ed urbanistica cercando di superare l'approccio settoriale delle "pianificazioni separate", che è purtroppo un tratto dominante nel nostro Paese. Tanto più considerando che la Toscana è dotata, appunto, di un Piano Paesaggistico che ha integrato i contenuti del Piano di Indirizzo Territoriale che, come tutti sappiamo, orienta e incide sull'intera filiera della pianificazione (ad oggi, il 98% dei Comuni toscani è ingaggiato nel rinnovamento del doppio di livello della pianificazione territoriale/PS ed urbanistica/POC).

Dunque, posto che la fase d'individuazione delle aree idonee/non idonee da parte della Regione, per espressa previsione di legge, non è riconducibile ad un atto di governo del territorio, riteniamo però che nello stabilire i criteri di individuazione di dette aree sarebbe stato necessario utilizzare al meglio le potenzialità del piano paesaggistico regionale che, ricordiamo, è dotato di un ponderoso apparato conoscitivo/descrittivo e interpretativo, esteso all'intero territorio regionale, non limitandosi ad annoverare, tra le aree escluse per gli impianti fotovoltaici a terra, le aree soggette a tutela paesaggistica ai sensi dell'art. 142 del D.Lgs. 42/2004.

In sostanza, l'apparato conoscitivo/interpretativo e il sistema degli obiettivi/direttive stabilite per i 20 ambiti di paesaggio toscano dal PIT/PPR, la disciplina delle quattro invarianti strutturali, la c.d. "vestizione" dei beni paesaggistici e la disciplina dei beni paesaggistici per legge, la carta dell'intervisibilità teorica assoluta e dell'intervisibilità ponderata delle reti di fruizione paesaggistica, la mappatura e schedatura dei paesaggi rurali storici, unitamente a tutto il sistema delle informazioni GIS based di cui dispone la Regione Toscana, sono strumenti conoscitivi e di analisi che potevano essere utilizzati a supporto della definizione dei criteri di esclusione/inclusione per l'individuazione delle aree idonee per impianti fotovoltaici a terra e per gli impianti eolici ed avrebbero potuto supportare un'analisi di tipo qualitativo per l'individuazione delle aree idonee, non solo dal punto di vista dei valori paesaggistici in gioco, ma anche della effettiva potenzialità di produzione energetica. Non si sarebbe trattato solo di valutare la compatibilità di tali aree con i valori paesaggistici, ma di esaminare in modo più approfondito la loro effettiva capacità di soddisfare le esigenze energetiche previste. In altre parole, il tema non riguarda tanto le aree idonee o meno all'installazione di impianti per la produzione di energia rinnovabile in termini di estensione, quanto la loro "adeguatezza fisica" nel rispondere alle necessità di produzione energetica proposte, in base a vari fattori come la morfologia del terreno, l'esposizione solare, l'inclinazione dei versanti e la capacità di irraggiamento, una combinazione di elementi fisici adatti a produrre il potenziale elettrico richiesto.

Impianti fotovoltaici vs Impianti eolici

Nell'impostazione di fondo della PdL si rileva una sostanziale indicazione di priorità e un favore verso il fotovoltaico rispetto all'eolico, la cui fattibilità

viene di fatto demandata alla valutazione dei singoli progetti. Nella PdL le aree idonee per l'eolico (art. 7) vengono infatti limitate alle aree ove sono già installati impianti della stessa fonte senza incremento degli aerogeneratori installati, demandando ai comuni la facoltà di individuare ulteriori aree idonee.

La preferenza accordata verso il fotovoltaico si evince anche dagli obiettivi minimi da raggiungere per la conversione energetica assegnati ai territori provinciali/comunali, che sono espressi in Km² (mediante un meccanismo di conversione dei GW in Km²), che non sembra considerare il potenziale di produzione energetica derivante dall'eolico limitandosi quindi al fotovoltaico.

Pur consapevoli della complessità della valutazione di compatibilità degli impianti eolici, in particolare sotto il profilo paesaggistico e percettivo, che dovrebbe essere comunque condotta alla scala territoriale regionale, si ritiene che l'individuazione delle aree idonee per gli impianti eolici avrebbe meritato una più approfondita e ponderata analisi considerato che gli impianti eolici, rispetto al fotovoltaico a terra, producono minor consumo di suolo e interferiscono assai meno con altre utilizzazioni del territorio (in primis le produzioni agricole, anche di qualità).

In sostanza INU Toscana ritiene che anche per gli impianti eolici dovrebbe essere definita un'apposita disciplina, magari demandando ad una successiva implementazione della legge regionale così come è previsto per l'agrivoltaico, in modo da non demandare le iniziative localizzative esclusivamente agli operatori privati e al "mercato".

Si ricorda peraltro a questo proposito che il PIT-PPR contiene già, tra gli allegati, un elaborato denominato: *Norme comuni per le energie rinnovabili (impianti da biomasse ed eolici). Aree non idonee e prescrizioni per il corretto inserimento nel paesaggistico e sul territorio, che non parrebbe essere stato considerato e analizzato.*

Il modello di *governance cooperativa e di perequazione territoriale*

Si ritengono condivisibili alcuni principi di fondo e il modello di *governance cooperativa* che hanno ispirato e orientato le scelte operate con la PdL: in sostanza per la produzione energetica necessaria al raggiungimento degli obiettivi di transizione fissati a livello nazionale, gli enti locali possono/devono concorrere ciascuno per le potenzialità e le caratteristiche del proprio territorio, garantendo gli obiettivi generali anche secondo principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale e di *governance perequativa territoriale*. In particolare:

- si ritiene pienamente condivisibile il coinvolgimento strutturato degli Enti Locali e delle Province nel processo di rideterminazione delle aree idonee (art. 9 - procedimento di compartecipazione dei comuni) anche se appaiono molto compresse le tempistiche (60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge) assegnate ai Comuni per la ricognizione e ridefinizione a scala comunale delle aree idonee per il fotovoltaico, considerato il rango delle decisioni da assumere e il necessario coordinamento delle Province (comma 8);

- si ritiene altresì condivisibile il principio di compartecipazione comunale e provinciale agli obiettivi di conversione energetica assegnati alla nostra Regione (art. 8), e quindi la possibilità di stipulare accordi tra comuni (comma 4) che tuttavia, si ribadisce, necessiterebbero di tempi più congrui di maturazione e di condivisione delle scelte, e quindi di stipula degli accordi, per conseguire una effettiva azione di concertazione e di coordinamento territoriale.

Criteria assunti per l'individuazione delle aree idonee/non idonee per gli impianti fotovoltaici

Ferme restando le considerazioni di ordine generale fin qui espresse, più nel dettaglio si rileva quanto di seguito riportato rispetto ai criteri localizzativi e di individuazione delle aree idonee/non idonee per gli impianti fotovoltaici.

Aree edificate/urbanizzate vs aree libere/*green field*

Si concorda che tra le aree idonee vengono individuate le coperture degli edifici, le aree e gli impianti industriali, portuali, aeroportuali, le aree dismesse ecc. (art. 3), in sostanza le aree già edificate e infrastrutturate. Si ritiene tuttavia che dovrebbero essere stabiliti criteri di priorità più stringenti per queste aree rispetto agli impianti a terra nel territorio rurale o comunque nelle aree *greenfield*.

Tuttavia, considerate le maggiori difficoltà di intervenire sulle coperture dell'edificato esistente e nelle aree urbanizzate (vetustà degli edifici, inadeguatezza strutturali, assetti proprietari maggiormente frazionati), dovrebbero essere messe in campo anche misure incentivanti (leve di fiscalità locale, ecc), o misure disincentivanti per il fotovoltaico a terra. In assenza di tali meccanismi incentivanti/disincentivanti, nella contabilizzazione/assegnazione dei *target* da raggiungere nei territori, dovrebbero essere ridotte le potenzialità di produzione energetica correlate agli impianti fotovoltaici a terra insediabili nelle aree libere/agricole.

Aree idonee-buffer lungo infrastrutture stradali e aree industriali (art. 4)

Non si ritiene condivisibile individuare tra le aree idonee, in via generale, i *buffer* lungo le principali infrastrutture (viarie, ferroviarie ecc.) e in adiacenza alle aree industriali/artigianali; tale indicazione può confliggere, infatti, con gli obiettivi e le strategie della pianificazione locale, nonché del piano paesaggistico regionale, di riqualificazione e ridefinizione percettiva dei margini dell'urbanizzato e di miglioramento dell'integrazione paesaggistica nel territorio dei sistemi infrastrutturali (mediante ad esempio interventi di forestazione urbana, tutela delle visuali, ecc.), che potrebbero essere vanificati dalla realizzazione di estensioni di fotovoltaico a terra. In sostanza i *buffer* portano a indicare come disponibili per il fotovoltaico a terra (e relative urbanizzazioni) aree rurali che nel passaggio fra città e campagna, nei vari e diversi contesti del territorio toscano, spesso presentano un valore proprio oppure un rango strategico e non di mera residualità nell'essere di confine con aree industriali.

Aree non idonee per l'installazione di impianti fotovoltaici a terra e agrivoltaici - Aree vincolate ai sensi dell'art. 142 D Lgs 42/2004 (art. 5 comma 1, lettera d);

Non si ritiene condivisibile includere, a priori, tra le aree non idonee per gli impianti fotovoltaici a terra e l'agrivoltaico le aree soggette a tutela paesaggistica ai sensi dell'art. 142 D.Lgs 42/2004 (cd. "categorie Galasso"), per due ordini di motivi:

- in primo luogo, anche in ragione dell'operazione di cosiddetta "vestizione dei vincoli" operata dal PIT/PPR (ancorché parziale per i beni paesaggistici di cui all'art. 142), dovrebbe essere condotta una lettura più affinata e contestualizzata dei valori paesaggistici e percettivi nelle aree in questione, che non sono riscontrabili uniformemente (per la stessa natura ricognitiva del vincolo);
- in secondo luogo in ragione del quadro non ancora stabile e consolidato dei vincoli paesaggistici ex art. 142, considerato il permanere di incertezze che, a dieci anni dall'approvazione del PIT/PPR, ancora si registrano in sede di conformazione paesaggistica della pianificazione comunale; ne consegue che le cartografie che saranno allegate dalla legge regionale potrebbero non essere allineate con gli strumenti urbanistici comunali (che appunto in sede di conferenza paesaggistica operano l'implementazione di maggior dettaglio del quadro vincolistico del PIT/PPR).

Aree non idonee- Siti UNESCO per l'installazione di impianti fotovoltaici a terra e agrivoltaici (art. 5 comma 1, lettera b)

Si condivide l'individuazione dei Siti UNESCO tra le aree non idonee per impianti fotovoltaici a terra e per l'agrivoltaico; si ritiene tuttavia che tale indisponibilità dovrebbe essere estesa anche alle relative *buffer zones*, così come individuate dai relativi dai piani di gestione, al fine di garantire l'effettiva tutela e conservazione dei contesti paesaggistici di riferimento e delle visuali consolidate dei siti, così come peraltro indicato dal PIT/PPR.

Proposte e osservazioni puntuali all'articolato della PdL

Nel merito dell'articolato della PdL si avanzano le seguenti osservazioni e proposte specifiche:

1. Riportare l'espressione dell'obiettivo di produzione energetica assegnato ai comuni non in termini di superfici (Kmq) ma di mW (rif. punto 4 dell'Allegato 1 della PdL); inoltre si propone che, un volta raggiunto l'obiettivo *target* da parte dei Comuni, le aree idonee per gli impianti fotovoltaici a terra siano limitate alle fattispecie dell'art. 4 lettere a), c), e), f), g);
2. All'art. 4 (comma 1), escludere dalle aree idonee le fattispecie di cui alle lettere b) ovvero i *buffer* di 500 m. dalle aree industriali), e d) ovvero il *buffer* di 150 m. dalla rete infrastrutturale (fatto salvo quanto stabilito dalla normativa statale);

3. All'art. 5 (comma 1) si propone di:
- ricomprendere tra le aree non idonee le *buffer zones* dei SITI UNESCO, integrando la lettera b) come segue: "*b) i siti registrati nella lista del Patrimonio mondiale dell'UNESCO, per i quali è stato riscontrato l'eccezionale valore culturale, storico, paesaggistico e scientifico, e le relative buffer zones così come individuate dai piani di gestione degli stessi siti*";
 - stralciare le aree tutelate ai sensi dell'art. 142 del D.Lgs. 42/2004 di cui alla lettera d);
4. All'art 9 (comma 1), si propone di inserire la seguente specifica: "*Ciascun comune valuta la ricaduta sui propri territori delle aree idonee di cui all'articolo 4 ed apporta i correttivi strettamente necessari a conciliare tali ricadute con le caratteristiche paesaggistiche e naturali, la conformazione del proprio territorio e le relative caratteristiche ambientali, **in coerenza con le disposizioni dei rispettivi Piani Strutturali e Piani Operativi***";
- comma 2, si propone di inserire la seguente specifica: "*Omissis.....privilegiando, **rispetto alle aree classificate agricole dagli strumenti urbanistici comunali**, l'utilizzo di:*
- a) *superfici di strutture edificate;*
 - b) *aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica;*
 - c) *aree prossime alle infrastrutture di rete e della domanda elettrica;*
 - d) *aree che assicurino la prossimità della dislocazione della domanda di energia, avvicinando il più possibile produzione e consumo*";
5. All'art. 9 (comma 9) si propone di inserire la seguente specifica "*A seguito della trasmissione degli atti di ricognizione provinciali e della Città Metropolitana, la Regione approva, mediante legge regionale, un allegato integrativo della presente legge denominato: 'Aree idonee alla installazione di impianti fotovoltaici, agrivoltaici ed eolici in Toscana', **assicurando adeguate forme di partecipazione e informazione territoriale***".