

# **LA PROGRAMMAZIONE PER L'AMBIENTE E L'ENERGIA**

## **(Terza e Sesta Commissione)**

Fulvia Agus

### **PIANO REGIONALE AMBIENTALE ED ENERGETICO (PAER)**

#### **1. INTRODUZIONE**

Il piano ambientale ed energetico regionale (PAER) è stato introdotto per la prima volta nella programmazione regionale con legge regionale 19 ottobre 2011, n. 52 (*Norme in materia di programmazione integrata ambientale*). La legge regionale 52/2011, con l'istituzione del PAER, ha modificato la legge regionale 19 marzo 2007, n. 14 che aveva dato vita al piano regionale di azione ambientale (PRAA) ed anche le leggi di settore in materia di energia ed aree protette, individuando il PAER come strumento di programmazione al cui interno confluiscono i contenuti del piano regionale di azione ambientale (PRAA), del piano di indirizzo energetico regionale (PIER) di cui alla legge regionale 39/2005 e i contenuti della programmazione in materia di biodiversità e aree protette di cui alle leggi regionali 49/1995, 65/1997 e 56/2000.

Il nuovo PAER conferma la natura di strumento strategico trasversale che detta obiettivi e indirizzi generali per l'intera programmazione ambientale, infatti la legge regionale 14/2007 prevede che il PAER definisca il quadro conoscitivo relativo allo stato dell'ambiente, individui finalità e obiettivi generali, sia di natura settoriale che intersettoriale e detti indirizzi al fine di assicurare l'integrazione ed il coordinamento delle politiche regionali nelle materie relative all'ambiente e all'energia.

Ciò permetterà, in primo luogo, di superare una visione settoriale che non consentiva di governare pienamente la complessità degli effetti ambientali che scaturiscono dalle dinamiche della società toscana, in secondo luogo, di accorpate e razionalizzare gli strumenti di programmazione ambientale esistenti in un'ottica, da una parte di integrazione e coordinamento, dall'altra di semplificazione e di snellimento dei tempi di costruzione delle politiche.

Dalle materie disciplinate dal PAER restano escluse le politiche regionali di settore in materia di qualità dell'aria, di gestione dei rifiuti e bonifica nonché di tutela qualitativa e quantitativa della risorsa idrica che sono definite, in coerenza con le finalità, gli indirizzi e gli obiettivi generali del PAER, nell'ambito, rispettivamente del Piano di risanamento e mantenimento della qualità dell'aria (PRRM) e del Piano regionale gestione rifiuti e bonifica siti inquinati (PRB) e del Piano di tutela delle acque.

Il PAER è stato approvato con deliberazione n. 10 in data 11 febbraio 2015 dal Consiglio regionale a conclusione di un percorso iniziato con la

trasmissione al Consiglio della proposta di deliberazione da parte della Giunta regionale il 2 gennaio 2014.

## **2. IL CONTESTO DELLA PROGRAMMAZIONE EUROPEA E NAZIONALE**

### **2.1 STRATEGIA AMBIENTALE**

La diciannovesima Conferenza delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (UNFCCC) tenutasi a Varsavia nel 2013 e i dati pubblicati nel V rapporto dell'Intergovernmental Panel of Climate Change (AR-5, IPCC 2013) hanno nuovamente catalizzato l'attenzione mondiale sulla preoccupante velocità alla quale le attività antropiche stanno determinando importanti cambiamenti climatici e ambientali su scala globale.

La decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002 che istituisce il Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta", con proiezione decennale, rappresenta ancora il principale riferimento internazionale in termini programmatici, non solo a livello europeo e nazionale ma anche regionale e locale, intorno al quale muoversi per difendere l'ambiente, per garantire i finanziamenti necessari e per permettere alle imprese di prevedere sviluppi futuri.

Quattro sono i temi di particolare interesse indicati dal Sesto piano d'azione ambientale: 1) contrastare il cambiamento climatico; 2) proteggere la natura, la flora e la fauna; 3) affrontare i legami fra ambiente e salute; 4) preservare le risorse naturali e migliorare la gestione dei rifiuti. Da questi temi discendono gli obiettivi generali del PAER.

Ulteriori e più recenti riferimenti programmatici comunitari sono dati dalla "Strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva – Europa 2020" - COM (2010) 2020 e dalla "Strategia della UE in materia di sviluppo sostenibile – SSS". L'obiettivo generale della strategia "SSS" della Unione europea è quello di individuare e sviluppare le azioni che permetteranno di migliorare costantemente la qualità della vita delle generazioni attuali e future.

All'interno di questo contesto "Europa 2020" promuove il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, incrementa l'uso di fonti energetiche rinnovabili, riforma il settore dei trasporti e promuove l'efficienza energetica.

La Commissione europea ha inoltre adottato una "tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050"-COM(2011)112, un Libro bianco sui trasporti - COM (2011)144, nonché le comunicazioni Energia 2020 - COM(2010) 639 e il Piano di efficienza energetica 2011 - COM (2011)109.

Inoltre, in tema di risorse idriche, la Commissione europea ha pubblicato il 15 novembre 2012 il documento "Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources" COM (2012) 673 che prevede una serie di azioni e di eventuali

misure su risparmio ed efficienza idrici nella Unione europea. In relazione al progetto EU 2020, il piano idrico della Commissione si inserisce nell'agenda sul piano delle risorse energetiche e nel quadro delle iniziative e della legislazione attualmente disponibile sulle risorse idriche.

A livello nazionale il Piano fa riferimento alla “Strategia d’azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia” approvata dal CIPE il 2 agosto 2002 con deliberazione n. 57. Elemento peculiare è anche la definizione di una strategia finalizzata alla sistematizzazione e condivisione di una serie di strati informativi prioritari e della loro evoluzione nel tempo, secondo gli indirizzi della “Direttiva Inspire”, direttiva 2007/2/CE, indispensabile anche per favorire la coerenza dei diversi piani regionali settoriali e a supportare il confronto, basato su un comune quadro conoscitivo, nei momenti di partecipazione del pubblico ai processi di valutazione ambientale strategica.

## 2.2 STRATEGIA ENERGETICA

L’obiettivo da perseguire nel corso della legislatura 2015-2020 è contenuto all'interno del decreto 15 marzo 2012 del Ministero dello sviluppo economico (cosiddetto decreto Burden Sharing) che ripartisce tra le regioni l’obiettivo comunitario del 20%, al 2020, di consumo di rinnovabili sui consumi energetici stimati. Il decreto Burden Sharing assegna alla Toscana un obiettivo target del 16,5% di consumo da rinnovabili termiche ed elettriche sul consumo energetico complessivo, considerata una percentuale del 6,2% al cosiddetto “anno iniziale di riferimento”.

La Toscana dovrà pertanto incrementare la produzione di energia elettrica e termica da rinnovabili per raggiungere gli obiettivi vincolanti e dati al 2014, 2016, 2018, 2020 a decorrere dal 2017; in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, scatterà una procedura che prevede da parte del Ministero dello sviluppo economico la nomina di un commissario incaricato di acquistare certificati equivalenti da produzione di energia da fonti rinnovabile a carico del bilancio regionale.

Con il Burden Sharing gli obiettivi regionali in materia energetica sono dati per legge. Qualsiasi decisione intervenga pertanto in materia di normativa regionale o di pianificazione e programmazione che imponga direttamente o indirettamente dei limiti allo sviluppo delle energie rinnovabili dovrà tenere conto della necessità di consentire il raggiungimento dell’obiettivo dato al 2020.

## 3. ELEMENTI FONDAMENTALI CARATTERIZZANTI IL PAER

Il PAER attua il Programma regionale di sviluppo (PRS) 2011-2015 e si inserisce nel contesto della programmazione comunitaria 2014-2020 al fine di sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, in

un'ottica di contrasto e adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione e gestione dei rischi.

All'interno del PRS 2011-2015 il principio ispiratore "promuovere uno sviluppo sostenibile e rinnovabile" definisce un modello di crescita per il territorio regionale che si coniuga con la tutela e la valorizzazione delle risorse territoriali e ambientali della regione, in cui la green economy può rappresentare un volano per la ripresa economica e per il mantenimento del benessere in Toscana.

Tale modello trova un'applicazione diretta sul territorio attraverso lo strumento dei Progetti integrati di sviluppo (PIS), strumenti per proporre e realizzare interventi volti a tutelare e a valorizzare l'ambiente in un contesto ecosistemico integrato che mira al rilancio dei settori produttivi e allo sviluppo delle imprese nei settori emergenti, ma impone particolare attenzione alle energie rinnovabili e al risparmio e recupero delle risorse.

Il PAER è stato sottoposto alla procedura di Valutazione ambientale strategica (VAS) ai sensi della legge regionale 10/2010. Tale processo di valutazione è finalizzato a integrare considerazioni di natura ambientale all'interno del processo di formazione degli strumenti di programmazione per migliorare la qualità decisionale complessiva e valutarne gli effetti ambientali anche prima della loro approvazione.

### 3.1 I PRINCIPALI OBIETTIVI

La nuova programmazione comunitaria 2014-2020 rappresenta il contesto di riferimento per il nuovo PAER a cui si richiama sia sul versante dell'orizzonte temporale sia per quanto attiene agli obiettivi e le sfide da raggiungere elaborati dalla Regione Toscana per la prossima politica di coesione 2014-2020.

Tra le principali sfide che la Toscana ha di fronte per raggiungere gli obiettivi di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva di Europa 2020 si trovano in primo luogo le azioni di contrasto e adattamento al cambiamento climatico.

Il metaobiettivo perseguito dal PAER è la lotta ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la promozione della green economy. Tale metaobiettivo si struttura in quattro obiettivi generali, che richiamano le quattro Aree del VI Programma di azione dell'Unione europea:

#### 1. Contrastare i cambiamenti climatici e promuovere l'efficienza energetica e le energie rinnovabili

La sfida della Toscana è orientata a sostenere ricerca e innovazione tecnologica per favorire la nascita di nuove imprese della green economy. Il PAER risulterà efficace se saprà favorire l'azione sinergica tra soggetti pubblici e investitori privati per la creazione di una vera e propria economia

green che sappia includere nel territorio regionale le quattro fasi dello sviluppo: a) ricerca sull'energia rinnovabile e sull'efficienza energetica; b) produzione impianti (anche sperimentali); c) installazione impianti d) consumo energeticamente sostenibile (maggiore efficienza e maggiore utilizzo di fonti di energia rinnovabile).

## 2. Tutelare e valorizzare le risorse territoriali, la natura e la biodiversità

L'aumento dell'urbanizzazione e delle infrastrutture, assieme allo sfruttamento intensivo delle risorse, produce evidenti necessità rivolte a conciliare lo sviluppo con la tutela della natura. Il PAER raggiungerà il proprio scopo laddove saprà fare delle risorse naturali non un vincolo ma un fattore di sviluppo, un elemento di valorizzazione e di promozione economica, turistica, culturale, in altre parole, un volano per la diffusione di uno sviluppo sempre più sostenibile.

## 3. Promuovere l'integrazione tra ambiente, salute e qualità della vita

È ormai accertata l'esistenza di una forte relazione tra salute dell'uomo e qualità dell'ambiente naturale: un ambiente più salubre e meno inquinato consente di ridurre i fattori di rischio per la salute dei cittadini. Pertanto, obiettivo delle politiche ambientali regionali deve essere la salvaguardia della qualità dell'ambiente in cui viviamo, consentendo al tempo stesso di tutelare la salute della popolazione.

## 4. Promuovere un uso sostenibile delle risorse naturali

L'iniziativa comunitaria intitolata "Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse" si propone di elaborare un quadro per le politiche volte a sostenere la transizione verso un'economia efficace nell'utilizzazione delle risorse. Ispirandosi a tali principi e rimandando la gestione dei rifiuti al piano regionale rifiuti e bonifiche, il PAER concentra la propria attenzione sulla risorsa acqua, la cui tutela rappresenta una delle priorità non solo regionali, ma mondiali, in un contesto climatico che ne mette in serio pericolo l'utilizzo.

Il meta-obiettivo del PAER si declina quindi in due grandi aree tematiche:

### 1) Azioni di contrasto al cambiamento climatico

*Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio e contrastare i cambiamenti climatici attraverso la diffusione della green economy*

Il PAER per le politiche di contrasto indica nella *green economy* un possibile modello di sviluppo su cui incentrare la ripresa per uscire dalla crisi economica ed occupazionale.

Le seguenti azioni di contrasto mirano a ridurre direttamente le emissioni climato-alteranti attraverso la diffusione di una economia verde:

- Sviluppo della *Green Economy*

La priorità regionale deve essere legata alla creazione di una vera e propria economia green che sappia includere nel territorio regionale le quattro fasi dello sviluppo: 1) ricerca 2) produzioni (anche sperimentali) 3) installazione impianti 4) consumo sostenibile ed efficienza.

- Filiera recupero della materia

All'interno della *green economy* risulta fondamentale anche l'applicazione di una nuova strategia legata alla gestione sostenibile dei rifiuti volta alla minimizzazione della produzione ed all'aumento costante della raccolta differenziata. Ciò si associa alla necessità di sviluppare nuovi modelli di produzione e consumo che valorizzino la creazione di una vera e propria filiera del riciclo.

- Filiera del calore

Sfruttare il calore naturale della terra è ormai obiettivo comunitario. Occorre intervenire per valorizzare la creazione di una vera e propria filiera per: a) impiegare la media entalpia per la produzione di energia elettrica con temperature inferiori all'ordinario. Tale produzione prefigura minori impatti ambientali, dovuti alle ridotte dimensioni delle nuove centrali e all'impiego di tecnologia a ciclo binario; b) la bassa entalpia per il recupero del calore. Attraverso la pompa di calore geotermica (detta anche impianto geotermico a bassa entalpia) si può provvedere alla climatizzazione degli edifici sfruttando lo scambio termico con il sottosuolo superficiale.

- Filiera del legno

Favorire la nascita di una filiera produttiva del legno a partire dalla raccolta o dalla produzione dedicata, da destinare a cippato per la produzione di energia elettrica e termica, ma anche all'ecoedilizia dove l'impiego del legno come materiale di costruzione rappresenta un elemento di efficienza e di sicurezza (se impiegato per l'antisismica). La produzione di legname idoneo alle finalità ricordate richiede di incentivare il diffondersi di pratiche e misure di manutenzione del bosco e, più in generale, dei territori.

- Smart Cities

Non esiste ancora una definizione unica e condivisa di smart city, ma le esperienze esistenti lasciano intravedere alla base un connubio tra innovazione tecnologica e sociale, finalizzata al miglioramento della qualità della vita attraverso la gestione efficiente delle risorse, del trasporto, dell'energia, dei rifiuti. La riduzione dell'impatto ambientale e il raggiungimento dell'efficienza energetica diventano dunque al tempo stesso fine e mezzo di una città intelligente che, mettendo al centro il cittadino e il miglioramento della qualità della vita, continua a mantenere lo sguardo sugli obiettivi globali e di lungo periodo della lotta al cambiamento climatico.

- Green Economy e risparmio energetico

L'energia più pulita è quella che non si consuma. Promuovere la *green economy* è anche promozione del risparmio e dell'ecoinnovazione, con particolare riferimento all'efficienza energetica degli edifici.

## 2) Azioni di adattamento al cambiamento climatico

L'altra parte del piano è quella che riguarda le politiche di adattamento e gestione dei rischi e prevede cinque macro aree di intervento necessarie per adattarsi ai cambiamenti climatici in atto e per ridurre il rischio sismico, stimando i costi nel medio periodo (difesa del suolo, risorsa idrica, difesa della costa, tutela della biodiversità e rischio sismico). Per adattamento si intende l'insieme di azioni per far fronte agli effetti che i mutamenti del clima hanno già prodotto. L'adattamento punta, cioè, a ridurre il rischio e i danni derivanti dagli impatti negativi (presenti e futuri) del fenomeno.

*Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi*

Il clima è, nei fatti, già cambiato: aumento della temperatura e delle ondate di calore; diminuzione delle precipitazioni e loro aumento di intensità; sfasamenti stagionali della vegetazione. Fenomeni come le bombe d'acqua provocano alluvioni e frane e si alternano a stagioni di emergenza idrica in periodi dell'anno normalmente piovosi. Allo stesso tempo la costa toscana è colpita da fenomeni sempre più intensi di erosione.

Adattarsi al cambiamento del clima significa quindi ridurre il rischio di alluvioni, di erosione e di siccità, riducendo conseguentemente i costi economici e sociali da questi prodotti.

Per ognuno di questi temi il PAER riporta una ricognizione di massima degli interventi necessari a mettere in sicurezza il territorio e ne definisce i fabbisogni finanziari:

- Programma straordinario degli interventi strategici risorsa idrica;
- Interventi strategici per la difesa del suolo;
- Interventi strategici per la difesa della costa;
- Programma pluriennale per la sicurezza sismica.

A questi si aggiunge la Strategia regionale per la biodiversità terrestre e marina per ridurre il rischio di perdita di biodiversità, dovuta anche all'estremizzarsi dei fattori meteo climatici.

La Regione Toscana ha definito, per prima in Italia (in attuazione di quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in particolare della Strategia nazionale ed europea per la tutela della biodiversità), tramite un accordo siglato a

Maggio 2008 con WWF Italia, una specifica Strategia regionale finalizzata alla conservazione delle specie e degli habitat in maggior pericolo in Toscana.

#### **4. ITER NELLE COMMISSIONI E VOTO IN AULA**

Si è svolta una lunga ed approfondita istruttoria all'interno della Terza e Sesta Commissione con ben otto sedute dedicate all'esame e alla discussione del piano; sono state effettuate consultazioni con tutti i soggetti interessati e specifiche audizioni per approfondire in particolare il tema della geotermia cercando di trovare un equilibrio tra lo sviluppo di una grande risorsa della Toscana, unica nel panorama nazionale e le esigenze del territorio, coniugando le questioni socio ambientali e economiche.

A seguito di quanto emerso dalle consultazioni, dalle audizioni e dalla discussione nelle commissioni, è stato dato mandato, da parte dei Presidenti delle commissioni, di esaminare per la parte tecnica le osservazioni eventualmente accoglibili e predisporle in forma di proposte di emendamenti.

Durante l'iter istruttorio, a luglio 2014, è stato adottato dal Consiglio regionale il Piano di indirizzo territoriale (PIT) con valenza di piano paesaggistico, dopo che la Giunta aveva già approvato la proposta di PAER; da qui la necessità di riallineamento dei due piani. Il PIT andava ad aggiornare il quadro della vincolistica della Regione, lavoro che è stato fatto insieme alla Direzione regionale dei beni culturali e previa sottoscrizioni di intese tra l'assessorato e i Ministeri competenti, mentre il PAER ha il compito di individuare le aree non idonee all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, fermo rimanendo i vincoli dal punto di vista paesaggistico che derivano dagli strumenti sovra ordinati che si occupano di tutela del paesaggio. Il disallineamento riguardava le prescrizioni del PAER rispetto al PIT per le aree non idonee all'installazione di impianti per la produzione di energia per eolico e biomasse.

E' stato pertanto costituito un gruppo di lavoro tecnico-politico tra uffici della Giunta regionale e del Consiglio regionale, con gli assessori dell'energia e dell'ambiente e all'urbanistica e pianificazione del territorio per riallineare le prescrizioni del PAER al PIT e il PAER è stato modificato per rendere coerenti i due strumenti di programmazione.

Tenendo presente la diversità dei due strumenti programmatori il gruppo di lavoro ha evidenziato la necessità di lavorare in parallelo e in accordo, anche richiedendo un incontro congiunto con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (Mibact); alcune criticità sono state risolte per effetto del lavoro congiunto tra i due assessorati, altre che discendevano dai rapporti con il Mibact sono state risolte, tenendo comunque presente l'obiettivo derivante dal decreto Burden sharing di realizzare al 2020 il 16,5% di produzione di energia elettrica e termica da fonti rinnovabili.

Sempre durante l'iter istruttorio è stata assegnata alle commissioni Terza e Sesta la proposta di legge 397 di iniziativa della Giunta regionale che aveva la finalità di regolare e valutare meglio le richieste dei permessi di ricerca in campo geotermico, anche al fine di regolare le autorizzazioni all'effettuazione dei pozzi esplorativi che vengono autorizzati sulla base della disciplina statale contenuta nel decreto legislativo 22/2010 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99).

La proposta di legge è stata approvata dalle Commissioni prima del PAER e ciò ha comportato l'assunzione nel PAER delle previsioni contenute nella proposta di legge 397, con una modifica del PAER per la parte della geotermia, cercando di arrivare ad un ulteriore utilizzo della risorsa e tenendo conto il più possibile di un equilibrio tra lo sviluppo socio economico e quello ambientale del territorio.

Le commissioni hanno approvato a maggioranza il PAER a cui sono state apportate modifiche derivanti anche da emendamenti presentati da alcuni gruppi di minoranza. Il Piano ha riscosso il voto favorevole di PD e Forza Italia. Hanno dichiarato voto di astensione FdI, Ncd e Udc.

In aula il PAER è stato votato a maggioranza, con il voto contrario di Fratelli d'Italia e l'astensione degli altri gruppi di minoranza.

## **5. RISORSE FINANZIARIE**

Si tratta di un atto pluriennale che quindi vedrà ogni anno delle risorse che vengono messe in campo ripartendole nel lungo periodo al fine di assicurare continuità agli investimenti e procedere per step nel quadro di un disegno generale.

Si stima, per tutte le aree di intervento, il fabbisogno totale e si favorisce uno stanziamento annuo costante di risorse per le politiche ambientali da destinare alla realizzazione degli interventi. Per il 2015, anche per stare dentro agli effetti del patto di stabilità, le risorse iscritte al bilancio complessivamente risultano intorno ai 190 milioni di euro.