

POLITICHE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO E IN MATERIA DI ENERGIA

Domenico Ferraro

1. PREMESSA

Dopo numerosi anni in cui si sono ripetute, con costanza, le modifiche legislative alla legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio), con numerosi articoli modificati e con l'aggiunta di altri nuovi, l'anno 2023 si è caratterizzato per l'assenza di una legge organica di modifica.

Per l'anno 2023 si segnalano solo limitate modifiche, con interventi puntuali, dovuti a particolari situazioni descritte di seguito.

In realtà, l'anno appena trascorso, si è caratterizzato per la presentazione della proposta di legge 211 che presentava diversi articoli modificativi della legge regionale 65/2014.

La proposta di legge, depositata nell'agosto del 2023 ha visto la sua illustrazione, delle specifiche audizioni e la presentazione di due emendamenti da parte della Giunta regionale ma i lavori si sono interrotti e la sua approvazione ancora non è stata programmata.

I lavori della Quarta Commissione consiliare si sono concentrati, in particolare, su atti di pianificazione territoriale. Si ricorda il Piano regionale dei rifiuti adottato ed approvato ai sensi dell'articolo 19 della legge regionale 65/2014.

L'approvazione del Piano rifiuti ha assorbito buona parte del lavoro istruttorio della commissione consiliare nel corso dell'anno passato.

Il Piano dei rifiuti è atto di governo del territorio, come disposto dall'articolo 9 della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati) e segue le procedure previste dalla legge regionale 65/2014.

Il Piano dei rifiuti, considerato obiettivo di legislatura, ha assorbito numerosi approfondimenti della commissione prima dell'adozione dell'atto. Sono state necessarie dieci sedute della Quarta Commissione per illustrare le diverse parti del piano, oltre alle audizioni di diversi soggetti portatori di interessi in materia.

Attualmente il piano è in attesa della valutazione delle osservazioni pervenute, da parte degli uffici tecnici della giunta regionale, prima della sua definitiva approvazione da parte del Consiglio regionale.

Un'altra proposta di legge, la 206 (Norme in materia di manutenzione del territorio) di iniziativa consiliare, interessa anche le competenze della Seconda Commissione consiliare e pertanto è stata assegnata in congiunta tra le due commissioni consiliari Seconda e Quarta.

La proposta è stata illustrata alle Commissioni in seduta congiunta, in data 3 ottobre 2023. La proposta di legge è ancora in attesa di essere calendarizzata dopo che le audizioni furono formalizzate ma poi annullate.

Le materie interessate dalla relazione riguardano materie di competenza della Quarta Commissione come il “*governo del territorio*” e dall’altra, anche la materia “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia*”. Entrambe sono materie concorrenti come disciplinate dall’articolo 117 della Costituzione.

Dopo aver ricordato che nelle materie a legislazione concorrente, spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato, si esamina, di seguito, la produzione legislativa Toscana in ambito del governo del territorio e l’energia.

Si sottolinea che la materia “*governo del territorio*” si interseca, in molti casi, con la materia “*ambiente*”, di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione ma anche con la materia “*energia*”.

2. INTERVENTI LEGISLATIVI IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO

Nel corso dell’anno 2023, non vi sono stati interventi legislativi rilevanti di modifica della legge regionale 65/2014, contrariamente agli anni passati, dove ogni anno, a partire dall’anno successivo all’approvazione della legge regionale, le modifiche sono state molto numerose.

Durante l’anno 2023 sono state approvate due modifiche puntuali della legge regionale 65/2014.

La prima modifica è avvenuta con legge regionale 11 maggio 2023, n. 22 (Prima legge di manutenzione dell’ordinamento regionale. Attuazione impegni con il governo a seguito di esame di leggi regionali del 2022).

L’articolo 2 della legge regionale 22/2023 ha rivisto gli accordi procedurali nel rispetto del codice dei beni culturali modificando l’articolo 152 della legge regionale 65/2014.

Con questa modifica legislativa, la Regione ha contro dedotto a due note inviate alla fine dell’anno 2022 da parte del ministero dell’ambiente e dei beni culturali con le quali richiedeva delle precisazioni legislative da introdurre nella legge regionale 38/2022¹.

In seguito, il 9 gennaio 2023, si è aggiunta una nuova nota con una esplicita richiesta di modifica alla legge regionale 65/2014.

Nello specifico si richiedeva di precisare all’articolo 152, comma 3 bis, della legge regionale 65/2014 (in precedenza modificata dalla l.r. 38/2022 citata sopra), che gli accordi procedurali per la semplificazione del procedimento di

¹ Legge regionale 11 novembre 2022, n. 38 (Disposizioni per favorire la definizione di modulistica unificata e standardizzata e per la semplificazione di procedimenti in materie di competenza regionale. Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 39/2005 e 65/2014).

rilascio dell'autorizzazione paesaggistica sono stipulati nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

Rispetto a queste richieste il Presidente della Regione ha assunto l'impegno ad apportare le modifiche come concordate e successivamente approvate con la "prima legge di manutenzione", la legge regionale 22/2023.

Per inciso, la prima legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2023, ha superato il vaglio di legittimità costituzionale da parte del Governo che con decisione del Consiglio dei ministri del 6 luglio 2023 ha deciso di non impugnare la legge in oggetto.

Un secondo intervento normativo è avvenuto con l'introduzione del nuovo articolo 252 quinquies nella legge regionale 65/2014 avvenuto con l'articolo 10 della legge regionale 28 dicembre 2023, n. 48 (Legge di stabilità per l'anno 2024).

Si tratta di una modifica legislativa avvenuta con un emendamento in aula durante la discussione prima dell'approvazione della legge regionale 48/2023.

Il Presidente Giani, in fase di discussione in aula, ha presentato un pacchetto di emendamenti alla proposta di legge 227 che sarebbe diventata legge regionale 48/2023 in cui era contenuto anche l'emendamento alla legge regionale 65/2014.

L'emendamento ha previsto una modifica del preambolo della proposta di legge in esame e il nuovo punto 8 del preambolo ha giustificato l'introduzione dell'articolo 252 quinquies nella legge regionale 65/2014 richiamando la situazione di emergenza correlata agli eventi alluvionali dell'ottobre e novembre del 2023.

In questo caso le amministrazioni interessate da tali eventi calamitosi, chiamate a fronteggiare con interventi urgenti la grave situazione, sono state impedito, di fatto, nello svolgimento delle funzioni relative alla redazione degli strumenti di pianificazione urbanistica.

Vista la situazione, si rendeva necessario prevedere una proroga (di tre mesi) fino al 31 marzo 2024 dei termini di efficacia delle previsioni urbanistiche contenute nei piani operativi e dei termini di efficacia delle previsioni urbanistiche di cui all'articolo 55, comma 5 e 6, della legge regionale 1/2005, con esclusione di quelle comportanti vincoli preordinati all'esproprio, contenute nei regolamenti urbanistici.

Si precisa, che il riferimento all'articolo 55 della legge regionale 1/2005 è stato fatto perché in alcuni comuni toscani sono vigenti gli strumenti della pianificazione urbanistica in adempimento della legge regionale 1/2005, in seguito abrogata e poi sostituita dalla legge regionale 65/2014.

La relazione illustrativa e tecnico-finanziaria dell'emendamento forniva inoltre ulteriori spiegazioni del perché fosse necessario intervenire con urgenza con l'emendamento ricordato.

Qui veniva specificato, in maniera più precisa il contenuto del nuovo articolo 252 quinquies che dispone in merito alla proroga dei termini di efficacia previsti dall'articolo 1 della legge regionale 29 maggio 2020, n. 31 (Proroga dei termini con riferimento agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica per il contenimento degli effetti negativi dovuti all'emergenza COVID-19) prorogando ulteriormente i termini al 31 marzo 2024 per i comuni in stato di emergenza in conseguenza degli eccezionali eventi meteorologici verificatesi a partire dal 29 ottobre 2023.

Per inciso, la legge di stabilità per l'anno 2024 ha superato il vaglio di legittimità costituzionale da parte del Governo con delibera del Consiglio dei ministri del 15 febbraio 2024 che ha deciso di non impugnare la legge in oggetto.

Con la prima legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2023, legge regionale 22/2023, già ricordata, gli articoli 3, 4 e 5 apportano alcune modifiche alla legge regionale 30/2015.

La legge regionale 19 marzo 2015, n. 30 in materia di valorizzazione del patrimonio naturalistico ambientale regionale è la legge di riferimento per le aree protette regionali, in particolare per i tre parchi regionali.

L'origine delle modifiche è avvenuta a fronte di una nota del Ministero dell'Ambiente del settembre 2022 alla quale il Presidente della Regione ha risposto impegnandosi a realizzare le modifiche richieste.

Pertanto, le modifiche degli articoli 69, 87 e 88 della legge regionale 30/2015 sono servite ad evitare l'impugnazione governativa dinanzi alla Corte costituzionale.

In concreto, si tratta di tre modifiche necessarie a chiarire alcuni punti estremamente tecnici ma ritenuti necessari dal Ministero dell'Ambiente, quali il chiarimento che le condizioni d'obbligo eventualmente previste dalla pronuncia conclusiva della valutazione di incidenza (VINCA) devono essere predeterminate a livello regionale con apposito atto, in coerenza con le "*Linee guida nazionali per la valutazione di incidenza (VInCA), direttiva 92/43/CEE Habitat art. 6, paragrafi 3 e 4*", oggetto di intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale n. 303 del 28 dicembre 2019.

3. LE POLITICHE PER L'ENERGIA

In materia di energia non si segnalano nuove leggi regionali nel corso del 2023.

Si evidenzia che la Regione Toscana aveva approvato nel corso del 2022 la legge regionale 42/2022², di origine consiliare, che ha introdotto nell'ordinamento regionale, la promozione ed il sostegno delle comunità

² Legge regionale 28 novembre 2022, n. 42 (Promozione e sostegno delle comunità energetiche rinnovabili).

energetiche rinnovabili (CER). Molte regioni italiane erano già intervenute su identica materia nel corso degli anni precedenti in particolare nel biennio 2021-2022.

Nonostante l'intervento legislativo la Regione Toscana non ha visto realizzarsi in maniera significativa la diffusione delle comunità energetiche rinnovabili nel proprio territorio.

Le comunità energetiche sono considerate uno strumento centrale nell'ambito delle politiche per la transizione ecologica toscana, hanno l'obiettivo di intraprendere la riconversione energetica verso fonti rinnovabili e neutralità climatica nel rispetto dell'obiettivo vincolante, per l'Unione europea, di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030.

Il processo di diffusione delle CER ha subito un forte rallentamento, soprattutto a causa del ritardo con il quale si andava completando il quadro normativo statale di riferimento.

A tal proposito si segnala che un ordine del giorno del Consiglio regionale, il 628, approvato nella seduta del Consiglio regionale del 27 luglio 2023, collegato alla deliberazione 27 luglio 2023, n. 60 relativo all'approvazione del Documento di economia e finanza regionale DEFR per il 2024, impegnava la Giunta regionale a sollecitare l'intervento del Governo nazionale al fine di adottare tempestivamente la disciplina attuativa dettata dal decreto legislativo 199/2021 in materia di Comunità energetiche rinnovabili (CER).

Il ritardo nell'emanazione di tale disciplina ha comportato forti ritardi per la diffusione territoriale delle CER.

Si invitava inoltre a chiedere di modificare la disciplina nazionale a partire dalle previsioni normative del decreto legislativo 199/2021, indicando alcuni punti essenziali.

4. BREVI NOTE CONCLUSIVE. UN CENNO ALLE PROSPETTIVE PER IL 2024

Di seguito alcuni elementi significativi avvenuti nel corso dell'anno 2023 di questa undicesima legislatura che inizia ad intravedere la propria conclusione con le prossime elezioni regionali previste nel 2025.

Il primo elemento da sottolineare è che il costante aumento del numero di proposte di legge d'iniziativa consiliare, per le materie governo del territorio ed energia, che hanno visto una tendenza alla crescita costante negli ultimi 3-4 anni, nel corso dell'anno 2023 ha subito una battuta d'arresto

Il secondo elemento significativo è che in materia di governo del territorio erano attese alcune modifiche importanti nel corso del 2023 con la proposta di legge 211, su proposta della Giunta regionale ma, come già accennato sopra, la proposta di legge non ha ancora completato il suo iter di approvazione.

Si ricorda che questa proposta di legge ha contenuti piuttosto significativi che attendono di tramutarsi in legge regionale con modifiche della legge regionale 65/2014. In questa sede si può solo accennare che tra le modifiche in cantiere vi è anche la modifica della disciplina relativa alla conferenza di co-pianificazione.

Il terzo elemento da evidenziare conferma la tendenza, oramai consolidata anche per l'anno 2023, che, anche in caso di limitate e puntuali modifiche legislative, le stesse si caratterizzano per un elevato "*contenuto tecnico*".

La materia governo del territorio presenta di per sé un tasso elevato di complessità tecnica, tale complessità è ancora maggiore nel caso in cui si verifica l'intreccio con altre materie, in particolare l'ambiente e l'energia.

Il quarto elemento da ricordare del 2023 riguarda la presentazione di una proposta di legge di modifica statutaria, la 3, di origine consiliare.

La proposta intende inserire all'articolo 4 dello Statuto, uno dei principi cardine della legge regionale 65/2014 che riguarda la limitazione del consumo di nuovo suolo.

La legge regionale 65/2014 presenta numerosi articoli che trattano questo argomento. La proposta di legge completerà il suo iter nel corso dell'anno 2024.

Il quinto elemento da evidenziare è il costante problema degli emendamenti presentati direttamente in aula, dove, in alcuni casi non è possibile svolgere una preventiva istruttoria legislativa, e non si riesce a valutare la coerenza degli emendamenti stessi rispetto all'ordinamento regionale. Si ricorda che ciò è avvenuto anche nel caso dell'introduzione dell'articolo 252 quinquies nella legge regionale 65/2014 da parte dell'articolo 10 della legge regionale 48/2023 (Legge di stabilità per l'anno 2024).

Per i dettagli dei contenuti della "legge di stabilità regionale" si rinvia alla lettura dell'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), in particolare all'articolo 36 (Principi generali in materia di finanza regionale), comma 4.

Con queste due ultime modifiche legislative, la legge regionale 65/2014 ha raggiunto il numero complessivo di quasi 280 articoli. Inoltre, si sottolinea che dal giorno della sua pubblicazione, la legge regionale 65/2014 ha raggiunto l'esorbitante numero di 526 modifiche. Ancora, la legge regionale 65/2014 è in assoluto la legge regionale con il maggior numero di articoli in Italia, rispetto a tutte le altre leggi regionali italiane.

Naturalmente emergono con chiarezza le difficoltà operative nel gestire una legge regionale così complessa ed articolata a cui si rinvia, in altra sede, l'opportuna riflessione.

Infine, in materia di energia, è stata pubblicata di recente la legge 2 febbraio 2024, n. 11. Si tratta di una legge di conversione, con modifiche, del decreto-legge

9 dicembre 2023, n. 181 (Disposizioni urgenti per la sicurezza energetica del Paese, la promozione del ricorso alle fonti rinnovabili di energia, il sostegno alle imprese a forte consumo di energia e in materia di ricostruzione nei territori colpiti dagli eccezionali eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023).

Con quest'ultimo provvedimento legislativo il quadro legislativo statale sembra oramai quasi completamente realizzato, raggiungendo l'obiettivo finale di incentivare in maniera importante, la costituzione delle comunità energetiche rinnovabili (CER) in maniera diffusa su tutto il territorio nazionale.

Viene confermata anche per l'anno 2023 l'importante fase, che potremmo definire "precontenziosa", tra ministeri e Regione al fine di evitare eventuali impugnative da parte del governo, di parti di legge ritenute in contrasto con le competenze esclusive statali. Rientra nella fattispecie dei rapporti precontenziosi tra i diversi ministeri di riferimento e la Regione Toscana, necessari ad evitare eventuali impugnative governative. I rimedi sono stati individuati attraverso la legge di manutenzione ricordata sopra.

Con riferimento alla tecnica redazionale dei testi normativi, in particolare per testi di elevata complessità tecnica, viene frequentemente suggerito di utilizzare al meglio il preambolo della legge regionale al fine di motivare ed illustrare le disposizioni più tecniche e complesse altrimenti difficilmente comprensibili. Si ricorda, come esempio, la legge regionale 24/2022 che a fronte di 18 articoli di legge presenta anche 18 punti nel considerato del preambolo.

Anche per l'anno appena concluso, si evidenzia il costante richiamo, attraverso le schede di legittimità, alla corretta applicazione delle tecniche redazionali. Nella quasi totalità delle proposte di legge esaminate sono stati suggeriti aggiustamenti di carattere formale e correzioni ai testi proposti.