

POLITICHE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO E IN MATERIA DI ENERGIA

Domenico Ferraro

1. PREMESSA

L'anno 2022, appena trascorso, si è caratterizzato per la conclusione della lunga fase pandemica dovuta al COVID-19 che ha influenzato, anche se in minima parte rispetto agli anni precedenti, la produzione legislativa dell'anno di riferimento relativamente alla materia *governo del territorio*.

La legge regionale 47/2022¹ è intervenuta sulla proroga degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica come diretta conseguenza del lungo prolungarsi dell'emergenza sanitaria da COVID-19.

Le materie illustrate riguardano da una parte il *governo del territorio* e dall'altra, 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 nell'ambito del governo del territorio e dell'energia.

Sempre in via preliminare, si ricorda che il *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*.

Questi richiami sono utili per comprendere, nel caso della legge regionale 12/2022 che di seguito verrà illustrata, come tali “intrecci” vengono esplicitati ed in questo caso particolare il governo del territorio si intreccia con la materia ambiente e più nello specifico con la disciplina paesaggistica.

2. INTERVENTI LEGISLATIVI IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO

Nel corso dell'anno 2022, contrariamente agli anni passati, non vi sono stati interventi legislativi significativi di modifica della legge regionale 65/2014² che in Toscana possiamo definire come la “legge madre” in materia di governo di territorio.

¹ Legge regionale 29 dicembre 2022, n. 47 (Proroga dei termini con riferimento agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica per il perdurare degli effetti negativi dovuti all'emergenza sanitaria COVID-19. Modifiche alla L.R. n. 31/2020).

² Legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio).

Si segnalano, piuttosto, piccoli interventi manutentivi, variamente motivati, di cui verrà dato conto al punto 3 della relazione.

Degna di nota è la legge regionale, di origine consiliare, n. 12/2022³ e della sua successiva modifica avvenuta con legge regionale 23/2022⁴, di seguito illustrate.

Numerosi consiglieri regionali del Partito Democratico hanno presentato una proposta di legge, la 92 del 2022, in materia di governo del territorio proponendo alcune semplificazioni normative finalizzate all'attuazione delle misure previste, rispettivamente, dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) o dal Piano nazionale degli investimenti complementari (PNC).

L'originaria proposta di legge 92 venne successivamente sostituita da un secondo testo. Il primo testo intendeva modificare la legge regionale 65/2014 ma successivamente, anche a seguito dei rilievi presentati dal settore di assistenza giuridica e legislativa del Consiglio regionale, è stato presentato un testo sostitutivo sottoposto a consultazioni.

La legge regionale 26 aprile 2022, n. 12 introduce nell'ordinamento regionale un'ulteriore ipotesi di varianti automatiche agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica rispetto a quelle già presenti nell'ordinamento regionale, individuate in maniera specifica per l'attuazione di progetti in attuazione del PNRR o previsti dal PNC. Nell'ordinamento regionale le varianti automatiche sono previste all'articolo 24 della legge regionale 88/1998⁵ ed all'articolo 3, comma 11, della legge regionale 80/2015⁶.

In particolare, si prevede, per il tempo strettamente necessario all'attuazione delle misure previste dal PNRR e dal PNC, una disciplina speciale per gli interventi, stabilendo la semplificazione dei procedimenti relativi all'approvazione delle varianti agli strumenti della pianificazione territoriale o urbanistica, qualora i progetti da realizzare siano individuati dal PNRR o dal PNC.

Viene disposto che nel caso in cui la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità oggetto di finanziamento totale o parziale del PNRR o del PNC richieda variazioni agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica,

³ Legge regionale 26 aprile 2022, n. 12 (Disposizioni di semplificazione in materia di governo del territorio finalizzate all'attuazione delle misure previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) o dal Piano nazionale degli investimenti complementari (PNC)).

⁴ Legge regionale 5 luglio 2022, n. 23 (Ulteriori disposizioni relative all'attuazione delle misure previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) o dal Piano nazionale degli investimenti complementari (PNC). Modifiche alla L.R. n. 12/2022).

⁵ Legge regionale 1 dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli Enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112).

⁶ Legge regionale 28 dicembre 2015, n. 80 (Norme in materia di difesa del suolo, tutela delle risorse idriche e tutela della costa e degli abitati costieri).

l'amministrazione precedente convoca una conferenza dei servizi ai sensi dell'articolo 14, comma 3, della legge 7 agosto 1990 n. 241⁷ sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica dell'opera stessa, chiedendo altresì l'attivazione della procedura di variante automatica.

L'attivazione della conferenza di servizi sulla base del solo progetto di fattibilità tecnica ed economica dovrebbe consentire la velocizzazione della procedura.

È prevista la possibilità, per i soggetti interessati, di presentare osservazioni. In conferenza di servizi sono valutate le osservazioni e l'approvazione del progetto, sempre in sede di conferenza di servizi, costituisce variante agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e vincolo preordinato all'esproprio.

L'efficacia delle varianti è subordinata alla deliberazione del Consiglio comunale con cui si prende atto della determinazione conclusiva del procedimento e tali varianti consentono esclusivamente la realizzazione dell'opera in oggetto.

Con la scheda di legittimità sono state sollevate alcune perplessità di legittimità costituzionale.

In primo luogo, sembra esserci contraddittorietà fra la previsione secondo cui *“l'approvazione del progetto in sede di conferenza di servizi costituisce variante”* e quella secondo cui la variante acquista efficacia solo in seguito alla deliberazione del Consiglio comunale.

Con riferimento a tale ultimo specifico punto, peraltro, si tratterebbe di una sorta di *efficacia differita* del provvedimento finale della conferenza di servizi con riferimento al suo contenuto di variante, ipotizzando di poter scindere l'approvazione del progetto da quella della variante, possibilità questa negata in premessa proprio per la natura delle varianti automatiche, definite tali dalla giurisprudenza (cfr. Tar sez. V 1 aprile 2015, n. 1883) perché lo strumento urbanistico è automaticamente variato in senso conforme alla destinazione dell'impianto autorizzato, senza necessità di attivare previamente la complessa procedura dello strumento urbanistico prevista dalla normativa di settore.

In secondo luogo, si prospettava la possibilità di interferire con la disciplina della conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e seguenti della legge 241/1990, la cui disciplina è da ricondursi, secondo quanto espressamente previsto dall'articolo 29, comma 2 ter, della stessa, alla *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”*, attribuita dall'articolo 117, secondo comma, lett. m) alla competenza esclusiva statale.

⁷ Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

L'articolo 14 quater della legge 241/1990, comma 3, prevede infatti che, in caso di approvazione unanime, la determinazione motivata di conclusione della conferenza, di cui al comma 1 è immediatamente efficace.

Nel caso in cui le varianti di cui sopra comportino nuovo impegno di suolo non edificato fuori dal perimetro del territorio urbanizzato è richiesto il pronunciamento positivo della conferenza di copianificazione di cui all'articolo 25 della legge regionale 65/2014. Per questo profilo è stata introdotta un'ulteriore novità per cui il decorso del termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, fa scattare il silenzio assenso.

Altro elemento innovativo riguarda l'articolo 2 che ripropone il contenuto dell'articolo 6, comma 12, del decreto legislativo 152/2006, (cosiddetto Testo unico in materia ambientale), per cui ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale, la valutazione d'impatto ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione della singola opera.

In Commissione è stato presentato un emendamento richiesto dall'assessore alle Infrastrutture, mobilità e governo del territorio, Stefano Baccelli, fatto proprio poi dal consigliere Cristiano Benucci del Partito Democratico con cui si inserisce nella proposta di legge l'articolo 3, al fine di introdurre un'ulteriore misura di semplificazione per le opere diverse da quelle pubbliche o di pubblica utilità (ossia in sostanza per le opere private), finanziate totalmente o parzialmente dal PNRR o dal PNC.

In particolare si stabilisce che nel caso in cui la realizzazione di tali opere comporti la necessità di variare gli strumenti di pianificazione territoriale o urbanistica, tali varianti sono consentite in deroga alle limitazioni di cui agli articoli 222, 228, 229, 230, 231, 232, 233 e 234 della legge regionale 65/2014. A tali varianti si applica la disciplina di cui al titolo II della legge regionale 65/2014.

La legge regionale 12/2022, fu oggetto di alcune osservazioni da parte dell'ufficio legislativo del Ministero della cultura prospettando così un eventuale ricorso alla Corte costituzionale da parte del Governo.

A seguito di tali osservazioni, ed ai fini di un necessario recepimento con modifiche legislative alla legge regionale 12/2022, al fine di evitare il ricorso in Corte costituzionale ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione, sulla base dell'impegno da parte del Presidente del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale, venne deciso di approvare un testo legislativo correttivo della stessa legge regionale 12/2022.

Il Consiglio dei ministri, con decisione del 22 giugno 2022, a seguito dell'impegno sopra ricordato, decideva di non impugnare la legge regionale 12/2022.

La legge regionale 5 luglio 2022, n. 23 ha dato piena soddisfazione alle richieste formulate dal Governo, nell'ambito del controllo ai sensi dell'articolo

127 della Costituzione, con la modifica della legge regionale 12/2022, chiarendo espressamente il rispetto del Piano d'indirizzo territoriale (PIT) con valenza di piano paesaggistico di cui alla deliberazione del Consiglio regionale 27 marzo 2015, n. 37, nel caso in cui l'approvazione del progetto di opere connesse al PNRR o al PNC comporti varianti agli strumenti urbanistici territoriali o provinciali.

Viene poi modificato l'articolo 1 della legge regionale 12/2022, specificando che, nel caso in cui l'approvazione del progetto dell'opera pubblica o di pubblica utilità comporti una variante agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica che interessi beni paesaggistici, nell'ambito della conferenza di servizi è acquisito il separato accordo fra la Regione e il Ministero della cultura sulla conformità al PIT con valenza di piano paesaggistico della predetta variante.

La legge regionale 29 dicembre 2022, n. 47 è l'unica legge approvata nel corso del 2022, riferita alla materia governo del territorio, che contiene un esplicito riferimento alle conseguenze della grave crisi pandemica, che al momento della stesura della relazione sembra oramai superata.

Il titolo della legge regionale 47/2022 afferma che si tratta di una proroga dei termini con riferimento agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica a causa del perdurare degli effetti negativi dovuti all'emergenza sanitaria COVID-19.

La legge regionale esercita competenze sia di natura concorrente (art. 117 comma terzo Cost.) che residuale (art. 117, comma quarto Cost.) e rappresenta l'espressione dell'autonomia organizzativa regionale su tale materia.

Nel preambolo, ai punti 1 e 2, è sottolineato che l'intervento legislativo di proroga si rende necessario alla luce della crisi economica, in particolare del settore edilizio, aggravata dalla crisi pandemica.

Il legislatore regionale ha ritenuto l'intervento legislativo necessario per contrastare gli effetti negativi di tale crisi, in linea con le misure adottate a livello nazionale, prorogando i termini di efficacia delle previsioni degli strumenti urbanistici con lo scopo di supportare i comuni in questo perdurante momento di difficoltà, di attuazione e gestione degli stessi strumenti urbanistici e le relative pratiche edilizie.

La legge regionale, vista la sua urgenza applicativa, dispone l'entrata in vigore della legge dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana.

Il Consiglio dei ministri, con decisione del 23 febbraio 2023, decideva di non impugnare la legge regionale 47/2022.

3. BREVI CENNI AGLI INTERVENTI MANUTENTIVI ALLA LEGGE REGIONALE IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO

Un breve cenno a tre interventi legislativi, i quali, ancorché assai limitati, sono di un certo significato e provvedono a minute modifiche della legge “madre” in materia di governo del territorio, la legge regionale 65/2014.

Con legge regionale 29 aprile 2022, n. 13⁸, come ben esposto al punto 5 del considerato del preambolo, viene introdotta una piccola modifica con riferimento alle disposizioni relative al piano strutturale aggiungendo uno specifico contenuto al fine di prevedere, tra i proprio contenuti, anche gli obiettivi in termini di infrastrutture e servizi finalizzati a promuovere la mobilità sostenibile con particolare riguardo alla mobilità ciclistica.

Con legge regionale 5 agosto 2022, n. 29 (Legge di manutenzione dell’ordinamento regionale) viene approvato un intervento legislativo a seguito di un impegno assunto direttamente dal Presidente della Giunta regionale, in risposta ad una nota del Ministero della cultura inviato alla Regione nel mese di gennaio 2022.

La richiesta del Ministero era volta a chiarire il testo normativo vigente in modo tale da togliere ogni dubbio interpretativo sull’eventuale contrasto con il Codice dei beni culturali e del paesaggio. L’articolo 72 della legge regionale 29/2022, provvedeva alla modifica dell’articolo 136 della legge regionale 65/2014 nel senso richiesto.

Il terzo intervento legislativo riguarda la legge regionale 11 novembre 2022, n. 38⁹ con la modifica dell’articolo 152 della legge regionale 65/2014. Ed è l’ultima modifica, in ordine di tempo, della legge “madre” 65/2014.

La modifica che riguarda le autorizzazioni paesaggistiche prevede che i soggetti previsti dall’articolo 151 della legge regionale 65/2014, cioè province, comuni associati e comuni - al fine di semplificare l’azione amministrativa, coordinare il procedimento e ridurre i tempi per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche - e tutti i soggetti competenti al rilascio dell’autorizzazione paesaggistica, le soprintendenze e le belle arti, possano stipulare accordi per l’espressione, anche in maniera contestuale, dei pareri di rispettiva competenza.

Si evidenzia che le ultime modifiche alla legge regionale 65/2014 sono state minime ma va anche segnalato che le modifiche alla legge sul governo del territorio nel loro complesso, dalla sua pubblicazione nel novembre del 2014, hanno raggiunto oltre 500 modifiche del testo originario.

⁸ Legge regionale 29 aprile 2022, n. 13 (Disposizioni finalizzate a favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica. Modifiche alle leggi regionali 27/2012, 65/2014, 77/2017 e 55/2021).

⁹ 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).

Siamo di fronte ad un testo sottoposto a continue modifiche che ha reso la legge regionale sempre più permeabile rispetto alla continua manutenzione normativa delle norme statali ed i relativi adeguamenti regionali ma anche rispetto ad una sempre maggiore adesione alla realtà fattuale regionale con i comuni protagonisti dell'applicazione della complessa disciplina del governo del territorio.

4. LE POLITICHE PER L'ENERGIA

In materia di energia sono state approvate due leggi regionali, la prima, legge regionale 6 luglio 2022 n. 24¹⁰, di provenienza della Giunta regionale, riguarda alcune modifiche all'attività di monitoraggio e controllo degli attestati di prestazione energetica e degli impianti termici. La stessa legge contiene disposizioni relative all'attività dell'Agenzia regionale recupero risorse (ARRR).

L'altra, legge regionale 28 novembre 2022, n. 42¹¹, di origine consiliare, introduce nell'ordinamento regionale, la promozione ed il sostegno delle Comunità energetiche rinnovabili (CER), dopo che molte altre regioni erano già intervenute su identica materia nel corso degli anni 2021/2022.

La legge regionale 6 luglio 2022 n. 24, oltre all'attività di monitoraggio e controllo degli attestati di prestazione energetica e degli impianti termici prevede anche nuove disposizioni relative all'Agenzia regionale recupero risorse (ARRR) S.p.A. ed altre ancora in materia di energia con modifiche alla legge regionale "madre", la 39 del 2005¹².

La legge regionale, d'iniziativa della Giunta regionale, esercita competenze sia di natura concorrente (art. 117 comma terzo Cost.) che residuale (art. 117, comma quarto Cost.) e rappresenta l'espressione dell'autonomia organizzativa regionale su tale materia.

Il preambolo risulta piuttosto articolato sia nel numero dei 'visto' che in quello dei 'considerato' ed appare esaustivo rispetto ai contenuti degli articoli.

Con la legge regionale in oggetto vengono rideterminate e razionalizzate le attività istituzionali di ARRR, procedendo alla modifica di talune disposizioni della legge regionale 87/2009¹³. Sono inoltre aggiornati i contenuti della legge

¹⁰ Legge regionale 6 luglio 2022, n. 24 (Attività di monitoraggio e controllo degli attestati di prestazione energetica e degli impianti termici. Disposizioni in materia di attività dell'Agenzia regionale recupero risorse (ARRR) S.p.A. ed in materia di energia. Modifiche alla L.R. n. 87/2009 e L.R. n. 39/2005).

¹¹ Legge regionale 28 novembre 2022, n. 42 (Promozione e sostegno delle comunità energetiche rinnovabili).

¹² Legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia).

¹³ Legge regionale 29 dicembre 2009, n. 87 (Trasformazione della società "Agenzia regione recupero risorse S.p.A." nella società "Agenzia regionale recupero risorse S.p.A." a capitale sociale pubblico. Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25).

regionale 39/2005 a seguito delle novità introdotte a livello di legislazione nazionale.

Si evidenzia, di un certo rilievo, la proposta e l'accoglimento, dell'inserimento di una clausola valutativa (art. 17 della l.r. 24/2022), molto articolata e puntuale, al fine di consentire una verifica al termine del primo anno di vigenza della legge.

Il Consiglio dei ministri, con decisione del 4 agosto 2022, decideva di non impugnare la legge regionale 24/2022.

La legge regionale 28 novembre 2022, n. 42, relativa alla "Promozione e sostegno delle comunità energetiche rinnovabili", rappresenta una novità per l'ordinamento regionale e, altra peculiarità, la proposta di legge finale, ha preso origine da tre diverse proposte di legge, tutte di origine consiliare, successivamente confluite in un testo unico condiviso dai proponenti.

La legge regionale esercita competenze sia di natura concorrente (art. 117 comma terzo Cost.) che residuale (art. 117, comma quarto Cost.) e rappresenta l'espressione dell'autonomia organizzativa regionale su tale materia.

Il preambolo è ben articolato e risulta coerente con il testo di legge. Il testo unificato, in considerazione della necessità di collegare le risorse individuate (centomila euro) per gli anni 2023 e 2024, con fondi collegati all'approvazione della legge regionale (terza variazione del bilancio regionale) è legata alle risorse individuate dalla contestuale variazione di bilancio approvata con legge regionale.

Visti i tempi estremamente ristretti e la necessità di approvare la legge regionale in tempo utile per poter utilizzare i finanziamenti previsti con la variazione di bilancio, in via eccezionale, l'entrata in vigore della legge regionale 42/2022 è prevista per il giorno stesso della pubblicazione sul BURT.

Al fine di promuovere e sostenere le comunità energetiche rinnovabili, all'articolo 3, sono previste modalità operative di attuazione dello stesso articolo con deliberazione della Giunta regionale.

Sulla base dell'articolo 7 (Clausola valutativa) il Consiglio regionale esercita il monitoraggio sulle disposizioni della legge in oggetto e ne valuta i risultati ottenuti formulando indirizzi alla Giunta regionale.

La legge regionale 42/2022, come ricordato, prende origine da tre proposte di legge d'iniziativa consiliare, confluite in un testo unificato a seguito di un attento ed approfondito lavoro di analisi da parte di un gruppo tecnico-politico, proposto dalla Presidente della Seconda Commissione consiliare come modalità di lavoro condivisa dai tre gruppi proponenti le proposte di legge.

Si conferma la tendenza del Consiglio a produrre leggi regionali in maniera autonoma rispetto alla Giunta regionale. In questo caso, il Consiglio, ha inteso promuovere l'iniziativa legislativa in oggetto al fine di creare un quadro legislativo di riferimento, per le Comunità energetiche rinnovabili (CER).

Le tre proposte iniziali erano la proposta di legge 133 presentata dal Movimento 5 Stelle, la proposta di legge 137 dal Partito Democratico e la proposta di legge 139 proveniente dal Gruppo misto. A queste tre proposte si è aggiunto l'apporto del gruppo Lega Toscana - Salvini Premier tramite la consigliera Elena Meini (Presidente del gruppo stesso).

Le proposte di legge fanno riferimento alle competenze legislative regionali concorrenti riferite all'articolo 117, comma 3, della Costituzione (produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia) ed anche alle competenze legislative residuali della Regione di cui al comma 4 dello stesso articolo 117 della Costituzione. Il richiamo ad entrambi i commi citati, il 3 ed il 4, risulta coerente con i contenuti della legge regionale.

In relazione alla promozione delle comunità energetiche, oggetto delle proposte di legge, i riferimenti normativi statali sono contenuti, in particolare, nel decreto legislativo 199/2021 attuativo della direttiva comunitaria 2018/2001 del parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 relativo alla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. Altri elementi sono contenuti del decreto legislativo 210/2021 attuativo della direttiva comunitaria 2019/944 relativa a norme comuni per il mercato dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE.

Le tre proposte, illustrate all'inizio di settembre in Seconda Commissione, sono state esaminate contestualmente con l'obiettivo di arrivare ad un testo unificato condiviso da tutti i componenti della Commissione.

Il testo finale, adottato dalla Seconda Commissione consiliare ed inviato alla Quarta Commissione per l'espressione del parere secondario, rappresenta la conclusione del lavoro svolto dal gruppo di lavoro tecnico-politico costituito appositamente per redigere il testo unificato che ha individuato i necessari finanziamenti (in accordo con la Giunta regionale) per poter avviare gli interventi previsti in attesa degli annunciati, ulteriori e consistenti finanziamenti, che renderanno necessaria una modifica legislativa nei primi mesi del 2023.

La Regione Toscana, con la legge regionale in oggetto, in coerenza con il percorso già avviato con la deliberazione di Giunta 21 marzo 2022, n. 336 (Promozione delle Comunità Energetiche), ha ritenuto opportuno dare ulteriore impulso alla promozione delle Comunità energetiche rinnovabili (CER) quali punti focali della transizione energetica e strumenti fondamentali per la creazione di nuovi modelli di economia ecologica.

Le Comunità energetiche rappresentano infatti lo strumento centrale, nell'ambito delle politiche per la transizione ecologica toscana, e 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.

A livello statale, si intende realizzare gli obiettivi fissati dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, predisposto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Si intende inoltre, diminuire la dipendenza di approvvigionamento energetico.

Per raggiungere questi obiettivi la legge regionale 42/2022 specifica misure di sostegno in favore delle Comunità energetiche rinnovabili, tra cui la messa a disposizione di contributi e strumenti finanziari, iniziative per la formazione e il rafforzamento delle competenze degli enti locali, anche sotto forma di consulenza energetica a sportello, la promozione di attività di animazione e diffusione di tali soggetti.

Per tutte e tre le proposte di legge, veniva rilevata, nelle specifiche schede di legittimità, l'assenza di un'adeguata previsione della copertura finanziaria e che la stessa disposizione non era formulata nel modo corretto ovvero con la presenza delle missioni, i programmi ed i titoli pertinenti.

Si evidenziava, inoltre, la necessità di attestare che gli stanziamenti indicati presentassero la necessaria copertura finanziaria al momento dell'approvazione dell'atto.

Con il testo unificato i diversi rilievi delle schede di legittimità vennero chiariti e la parte finanziaria adeguata correttamente superando così i rilievi di legittimità costituzionale, riferiti alla norma finanziaria, delle tre proposte di legge.

Il Consiglio dei ministri, con decisione del 12 gennaio 2023, decideva di non impugnare la legge regionale 42/2022.

Si osserva, infine, che gli obiettivi di politica energetica stabiliti dalla Comunità europea e dallo Stato, orientati in particolare alla produzione energetica da fonti rinnovabili col fine di migliorare gli impatti sull'ambiente e di riduzione dell'anidride carbonica prodotta, ha visto un passo importante della Regione Toscana con l'approvazione della legge regionale 35/2022 (Istituzione del piano regionale per la transizione ecologica (PRTE)). La legge regionale 35, all'articolo 1 e 2, istituisce il piano regionale per la transizione ecologica e definisce finalità e contenuti dello stesso. Le stesse finalità sono perseguite dalla legge regionale 42/2022 descritta sopra.

5. BREVI NOTE CONCLUSIVE

Di seguito alcuni elementi significativi che sembrano essersi consolidati nel corso del tempo, mentre altri hanno visto una forte accentuazione durante la prima parte della presente legislatura.

Il primo elemento da sottolineare è il costante aumento del numero di proposte di legge d'iniziativa consiliare. È una tendenza in crescita costante degli

ultimi 3-4 anni, con un'accentuazione alla fine della scorsa legislatura, in ulteriore crescita in questi primi due anni della nuova legislatura.

I due esempi, piuttosto rilevanti per l'ordinamento regionali, trattati sopra, riguardano la legge regionale 12/2022 e la sua successiva modifica con legge regionale 23/2022 per la Quarta Commissione consiliare. Mentre, con riferimento alla Seconda Commissione consiliare, tre proposte di origine consiliare (pdl 133, 137 e 139) sono poi confluite in un testo unico in materia di energia, condiviso tra i diversi proponenti, che riguarda la promozione e il sostegno delle comunità energetiche rinnovabili.

In questo secondo caso è da sottolineare che la materia trattata, essendo di natura "*tecnica*", ha visto la proficua collaborazione con gli uffici della Giunta regionale all'interno di un gruppo di lavoro promosso dalla presidente della Seconda Commissione consiliare che in accordo con l'assessore regionale all'ambiente ha fornito il necessario supporto tecnico per la stesura della norma.

Alla sempre più numerosa produzione legislativa d'iniziativa consiliare si affianca, ed anche questo è un dato oramai consolidato, la costante attività emendativa delle commissioni consiliari alle proposte di legge della Giunta regionale. Per le materie trattate si ricorda in particolare il caso della legge regionale 24/2022.

A questa maggiore attività legislativa di origine consiliare va affiancato il costante ricorso alla formazione di gruppi di lavoro Giunta e Consiglio (anche informali) con rilevanti riscritture dei testi presentati per il successivo esame e valutazione della commissione consiliare competente.

Il secondo elemento da sottolineare, riguarda l'utilizzo nei 'visto' delle leggi regionali esaminate e il contemporaneo richiamo alla competenza concorrente (art. 117, comma 3, Cost.) ed alla potestà residuale (art. 117, comma 4, Cost.).

Si sottolinea che in tutte le leggi sopra esaminate si è riscontrato il necessario riferimento al comma 4 dell'articolo 117 come espressione di una effettiva potestà residuale che si è tradotta in disposizioni afferenti al peculiare ordinamento regionale giustificando il ricorso a tale citazione.

Terzo elemento da evidenziare e che anch'esso conferma una tendenza oramai consolidata, anche per l'anno 2022, l'approvazione di testi legislativi ad alto "*contenuto tecnico*", sia per la materia "*governo del territorio*" che per la materia "energia".

Le materie appena ricordate sono complesse, ricche di sfumature giuridiche ma anche con specifici contenuti tecnici che si intrecciano fra di loro. A questo intreccio, in certi casi, si aggiunge, complicando di molto il quadro d'azione, l'intreccio costante con altre materie quali ad esempio l'ambiente.

Questi contenuti tecnici, molto preminenti, costringono gli uffici consiliari ad un continuo confronto con gli "uffici tecnici" della Giunta regionale su aspetti anche di estremo dettaglio. Vale la pena ricordare che le competenze

tecniche e specialistiche sono allocate presso gli uffici della Giunta regionale e che il Consiglio dispone di professionalità giuridiche, in parte anche tecniche, che però non possono pareggiare e sostituire quelle degli uffici di Giunta.

Nei casi di testi normativi 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.

Il quarto elemento da sottolineare, anche per l'anno appena concluso, è 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.

Un altro elemento ricorrente nelle proposte di legge esaminate ha riguardato l'entrata in vigore della legge regionale lo stesso giorno della sua pubblicazione. Questa tecnica, utilizzata e consentita quasi esclusivamente nel caso di leggi di bilancio, si è ripetuta in diverse occasioni per leggi diverse da quelle di bilancio, anche nelle passate legislature. L'ufficio di assistenza giuridico legislativa ha segnalato la non congruità, in termini di certezza del diritto di tale previsione per le leggi di settore e ne è stato consigliato l'utilizzo solo in casi di estrema necessità. A tal proposito rappresenta un'eccezione, verificatasi anche nel corso dello scorso anno, nella legge regionale 42/2022 in materia di promozione e sostegno delle comunità energetiche rinnovabili.

Nel testo unificato è stata inserita una norma finanziaria contenente una variazione di bilancio, ed è stato necessario approvare e far entrare in vigore la legge prima del 30 novembre 2022 (data ultima per consentire le variazioni di bilancio) e questo ha comportato, vista la ristrettezza dei tempi, l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana.

Tutte le leggi regionali trattate nella relazione hanno superato il vaglio governativo di legittimità costituzionale.