

POLITICHE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO E IN MATERIA DI ENERGIA

Domenico Ferraro

1. PREMESSA

Le materie interessate dalla relazione riguardano il governo del territorio, di competenza della Quarta Commissione e la materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia di competenza della Seconda Commissione consiliare. Queste materie presentano frequenti interconnessioni, a volte molto rilevanti, soprattutto con la materia ambiente.

Governo del territorio ed energia, sono materie concorrenti disciplinate dall'articolo 117, comma terzo, della Costituzione. Spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Un cenno anche alle aree protette regionali in virtù delle connessioni con il governo del territorio.

L'anno 2024 si è caratterizzato per una significativa modifica della legge regionale 65/2014 in materia di governo del territorio (l.r. 10/2024) mentre per quanto riguarda la materia energia ricordiamo la legge regionale 55/2024 sul contrasto alla povertà energetica.

Si rinvia, per completezza d'informazioni sulle leggi regionali illustrate, alle schede per il rapporto sulla legislazione inviate nel corso dell'anno 2024 e contenute nel presente volume.

2. INTERVENTI LEGISLATIVI IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO

La legge regionale 18 marzo 2024, n. 10 (Semplificazioni procedurali in materia di copianificazione e adeguamento alle modifiche apportate al d.p.r. 380/2001. Modifiche alla l.r. 65/2014), rappresenta l'ennesima modifica legislativa della legge regionale 65/2014. È una legge costituita da 31 articoli complessivi che ha portato modifiche a ben 26 articoli della legge "madre", con l'inserimento di 2 nuovi articoli, il 135 bis e il 252 sexies.

Sono ben 32 le leggi regionali che a partire dall'anno 2014, anno di approvazione della legge regionale 65, hanno provveduto alle numerose, ed a volte complesse modifiche legislative.

La mole delle modifiche intervenute nel corso di questi dieci anni è imponente, si tratta di ben 573 modifiche puntuali alla legge originaria. Gli articoli complessivi sono passati dai 256 del 2014, agli oltre 280 del 2024.

Da questi elementi numerici si può comprendere la difficile gestione applicativa di una legge regionale che, per numero di articoli, non ha uguali negli altri ordinamenti regionali.

La legge regionale 10/2024 si è caratterizzata per una fase istruttoria attenta e approfondita da parte della Quarta Commissione che si è conclusa con l'aggiunta di 3 articoli, rispetto ai 29 originari del testo depositato nell'agosto del 2023.

Le disposizioni della legge regionale presentano un alto contenuto tecnico-specialistico e si riferiscono alla materia edilizia e urbanistica. I contenuti specialistici hanno richiesto un serrato e proficuo confronto con gli uffici tecnici e giuridici della Giunta regionale.

I principi fondamentali della materia sono contenuti, essenzialmente, nel decreto del Presidente della Repubblica 380/2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia) che, in particolare, all'articolo 2 (Competenze delle regioni e degli enti locali), al comma 1, specifica che: *“1. Le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia di edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico”*.

Il decreto del Presidente della Repubblica 380/2001, viene anch'esso continuamente modificato e costringe le Regioni ad una *“rincorsa”* continua di adeguamento al testo statale con l'aggiornamento del proprio ordinamento regionale.

Va precisato che le motivazioni delle numerose modifiche legislative non derivano solamente dall'adeguamento alle norme statali ma anche dall'evoluzione applicativa riscontrata nel tempo dei numerosi istituti previsti nella legge regionale 65/2014 che, a seguito del continuo riscontro della loro concreta applicazione, hanno richiesto numerose modifiche nel corso degli anni. Queste modifiche legislative rientrano nell'ambito dell'autonomia regionale per la materia trattata ma sempre nel rispetto dei principi statali sanciti dal decreto del Presidente della Repubblica 380/2001.

In estrema sintesi, la legge regionale 10/2024, da un lato si adegua alle modifiche prodotte nel 2022 al decreto del Presidente della Repubblica 380/2001, dall'altro ha introdotto alcune semplificazioni procedurali in merito alla Conferenza di copianificazione, al fine di risolvere alcune criticità applicative della legge regionale 65/2014 legate principalmente ai tempi per la redazione degli strumenti urbanistici comunali. La stessa legge regionale 10/2024 pone le basi normative per una futura attività di monitoraggio, da parte della Regione Toscana, del fenomeno dell'abusivismo edilizio.

È stato rivisto l'istituto della conferenza di copianificazione che, prima dell'ultima modifica legislativa, veniva svolta in due momenti, sia in fase di pianificazione territoriale (Piano strutturale comunale) sia in fase di pianificazione urbanistica (Piano operativo comunale).

Dopo la modifica legislativa, con l'articolo 4 della legge regionale 10/2024 che modifica l'articolo 25 della legge regionale 65/2014, l'attivazione della conferenza di copianificazione è stata posticipata ad un unico momento, quello

immediatamente precedente all'adozione del piano operativo, semplificando di molto l'iter di approvazione degli strumenti urbanistici comunali.

La conferenza verifica che tali previsioni siano comunque supportate da idonee strategie individuate a livello di piano strutturale.

La conferenza di copianificazione, oltre a valutare che le previsioni proposte siano coerenti con le specifiche strategie del piano strutturale, valuta altresì, le medesime previsioni rispetto ai contenuti del Piano di indirizzo territoriale (PIT) con valenza di Piano paesaggistico (PIT/PPR).

Tale necessità è stata più volte ravvisata anche dai competenti uffici del Ministero della Cultura, in quanto la verifica di conformità è effettuata in sede di conferenza paesaggistica attraverso il procedimento di cui all'articolo 21 della disciplina del PIT/PPR, con la partecipazione dei suddetti uffici ministeriali competenti. Inoltre, la legge regionale 65/2014, viene riallineata al testo unico dell'edilizia (d.p.r. 380/2001) con riguardo, in particolare, alla disciplina dei titoli abilitativi necessari per eseguire gli interventi di ristrutturazione edilizia.

Come già accennato, tra le novità introdotte con la nuova legge regionale, si evidenzia che vengono poste le basi normative per una futura attività di monitoraggio del fenomeno dell'abusivismo edilizio da parte della Regione. Va infatti ricordato che attualmente i dati relativi agli immobili e alle opere realizzati abusivamente non sono trasmessi alla Regione ma sono oggetto di comunicazioni mensili effettuate dal comune e indirizzate alla provincia o alla città metropolitana, oltre che all'autorità giudiziaria e al competente Ministero.

La scheda di legittimità rilevava numerose osservazioni sulla redazione tecnica del testo. Le modifiche proposte hanno trovato riscontro nelle modifiche del testo finale. Tra le osservazioni più rilevanti si mette in rilievo quella relativa all'articolo 25 della proposta di legge dove veniva rilevata un'incongruenza tra i tempi previsti per l'adeguamento del regolamento di attuazione e i tempi stabiliti dallo Statuto regionale. I termini sono stati prolungati in modo da garantire la possibilità della commissione di poter esprimere il proprio parere obbligatorio nel rispetto di quanto disposto dallo Statuto regionale.

Altre osservazioni della scheda sono state accolte con riferimento ad una riscrittura delle disposizioni transitorie e sull'entrata in vigore. Infine, sono stati accolti anche i suggerimenti di tecnica normativa in ossequio alle regole del manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" del 2007. Va segnalato che il Consiglio dei ministri, con delibera del 18 marzo 2024, ha deciso di non impugnare la legge regionale 10/2024.

Con riferimento alla legge regionale 20 novembre 2024, n. 51 (Procedimento semplificato per l'approvazione dei progetti relativi alle opere di interesse pubblico e di rilevanza strategica su immobili facenti parte del patrimonio regionale. Modifiche alla l.r. 77/2004), si segnala una fattispecie interessante relativa all'articolo 1 della stessa legge regionale 51/2024.

Con la scheda di legittimità, in riferimento alla proposta di legge 265 (ora l.r. 51/2024), si evidenziava che, a fronte della previsione di interventi edilizi di varia natura, potendo per gli stessi ipotizzare interventi anche al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato, veniva suggerito di integrare il testo con uno specifico riferimento all'articolo 34, comma 1 bis della legge regionale 65 del 2014, in materia di governo del territorio. La modifica suggerita ha visto l'integrazione del preambolo e la specificazione all'articolo 1. Va segnalato, infine, che il Consiglio dei ministri, con delibera del 6 maggio 2024, ha deciso di non impugnare la legge regionale 51/2024.

Altra legge che in parte riguarda il governo del territorio è la legge regionale 7 novembre 2024, n. 48 (Norme in materia di manutenzione del territorio) di cui si ricorda in particolare l'articolo 2 che affida ai comuni l'approvazione di un regolamento di polizia rurale in materia di manutenzione del territorio che servirà ad individuare gli obiettivi di tutela del territorio specificando numerose fattispecie.¹ Va segnalato che il Consiglio dei ministri, con delibera del 23 dicembre 2024, ha deciso di non impugnare la legge regionale 48/2024.

3. INTERVENTI LEGISLATIVI IN MATERIA DI ENERGIA

La legge regionale 4 dicembre 2024, n. 55 (Misure per il contrasto alla povertà energetica) disciplina la concessione di aiuti economici, con funzione sociale, rivolto a favore delle famiglie in condizione di povertà energetica.

Il preambolo, in diversi punti del 'considerato', illustra le motivazioni che hanno costituito il presupposto alla distribuzione di un sostegno economico per le persone con un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) tale da definire la condizione di povertà energetica.

Il punto 3 del 'considerato' e poi l'articolo 1, della legge regionale 55/2024, circoscrivono la platea alla quale si rivolgono per la gestione del "contributo di solidarietà energetica" come definita dall'articolo 3. Si tratta di utenti che non sono in grado di accedere a servizi e prodotti energetici essenziali, dove i costi di fatturazione dei contratti di fornitura di energia elettrica rappresentano una quota parte rilevante del loro reddito, ed in ragione di quanto detto, gli utenti sono costretti a ridurre il consumo energetico in misura tale da determinare un impatto negativo sulla loro salute e sul loro benessere.

La platea dei possibili beneficiari è stata stimata dall'Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana (IRPET), su base dati INPS, in un numero pari al venti per cento delle famiglie residenti in Toscana a dimostrazione di quanto sia rilevante il problema dell'approvvigionamento energetico.

Il contributo di solidarietà si fonda sul principio della compartecipazione dei beneficiari pubblici oggetto di finanziamenti nell'ambito dei programmi regionali di attuazione dei fondi strutturali dell'Unione europea che si impegnano

¹ Per la trattazione puntuale della legge in oggetto si rinvia alla relazione sulle politiche agricole.

a cedere alla Regione, le risorse provenienti dal Gestore dei servizi energetici (GSE) legate alla valorizzazione dell'energia non auto-consumata.

Questo flusso di risorse viene incamerata a livello regionale e le risorse redistribuite sotto forma di contributo annuale di solidarietà energetica ai nuclei familiari al di sotto di una determinata soglia ISEE.

Con la scheda di legittimità venivano sollevate diverse questioni da chiarire. Le osservazioni sono state tradotte in specifiche modifiche del testo originario contribuendo a chiarire alcune disposizioni legislative.

Dall'analisi del contesto normativo euro-unitario si può evidenziare che è ammesso il sostegno diretto e temporaneo al reddito delle famiglie in condizione di povertà energetica, ma in un contesto generale che vede la risoluzione radicale del problema solo attraverso interventi strutturali (quali quelli volti a incentivare la produzione di energia da fonti rinnovabili).

In estrema sintesi, con il suggerimento di specifiche riscritture, sono stati rivisti ed aggiornati i riferimenti legislativi dell'unione, sono stati chiariti i riferimenti di compartecipazione dei soggetti pubblici beneficiari (art. 2) e le modalità della loro partecipazione, chiariti inoltre i meccanismi di attivazione dei crediti nei confronti del GSE) ceduti alla Regione in modo da alimentare il flusso delle risorse da redistribuire ai soggetti beneficiari.

L'articolo 5 è stato modificato, a partire dalla rubrica, mentre all'articolo 3, comma 4, è stato espunto dal testo il rinvio alla deliberazione della Giunta regionale per la definizione della soglia ISEE di riferimento per il riconoscimento del contributo di solidarietà. È compito della legge regionale e non della delibera di Giunta, individuare la soglia ISEE di accesso al beneficio economico.

Infine, tutto il testo della proposta di legge originaria è stato rivisto alla luce del manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" del dicembre 2007 anche attraverso la proposta di specifiche riscritture.

Va segnalato che il Consiglio dei ministri, con delibera del 7 febbraio 2025, ha deciso di non impugnare la legge regionale 55/2024.

4. PARCHI REGIONALI

La legge regionale 21 giugno 2024, n. 23 (Integrazione della composizione del consiglio direttivo degli enti parco regionali. Modifiche alla l.r. 30/2015) è costituita da soli 3 articoli. L'articolo 1 ha integrato la composizione del consiglio direttivo degli enti parco regionali, disciplinato dall'articolo 21 della legge regionale 30/2015, con un rappresentante delle organizzazioni sindacali di lavoratori maggiormente rappresentative nel territorio del parco, al fine di portare anche le istanze del mondo del lavoro all'interno dell'organo di amministrazione del parco stesso. L'articolo 2 ha disciplinato la fase transitoria al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa del parco.

La scheda di legittimità non ha evidenziato rilievi di legittimità ma ha suggerito alcune riscritture al fine di rendere più chiaro il testo della legge oltre a piccole osservazioni in merito al preambolo ed ai 'visto'.

Il Consiglio dei ministri, con delibera del 7 agosto 2024, ha deciso di non impugnare la legge regionale 23/2024.

5. LEGGI DI CARATTERE TRASVERSALE

Con riferimento alla legge regionale, 3 luglio 2024, n. 25 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale) si evidenzia che l'originaria proposta di legge (la n. 241), approvata dalla Giunta regionale e depositata in Consiglio, era costituita da 65 articoli. Ancora una volta, grazie alla consueta attività emendativa ed integrativa che avviene durante il lavoro istruttorio delle commissioni e dell'aula, la legge regionale è stata approvata in via definitiva con 82 articoli.

Questa è la dimostrazione concreta di quanto sia rilevante l'attività consiliare sui testi proposti dalla Giunta e conferma una tendenza oramai costante negli anni.

E' da evidenziare inoltre che la citata legge di manutenzione proponeva di abrogare la legge regionale 7 febbraio 2017, n. 3 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente abbandonato situato nel territorio rurale e nei centri storici. Modifiche alla l.r. 65/2014) con la motivazione che aveva oramai esaurito i suoi effetti.

Uno specifico emendamento di origine consiliare, in Prima Commissione, ha fatto sì che la legge non venisse più abrogata, ritenendo opportuno permettere alla legge di poter ancora dispiegare i suoi effetti.

Inoltre, in seguito ai riscontri emersi nella fase applicativa ed a seguito di una diversa valutazione dei dati disponibili, è emersa l'esigenza di modificare i termini fissati dalla legge regionale 3/2017 per l'invio di una relazione informativa sugli effetti applicativi della legge alla competente commissione consiliare.

Il Consiglio dei ministri, con delibera del 7 agosto 2024, ha deciso di non impugnare la legge regionale 25/2024.

Infine, un cenno alla legge regionale 22 febbraio, n. 7 che riguarda le disposizioni in materia di programmazione e bilanci degli enti dipendenti con modifiche di numerose leggi regionali. In questa sede interessano le modifiche alla legge regionale 24/2000 (articoli 69 e 70) e alla legge regionale 30/2015 (articoli da 71 a 80), entrambe con riguardo alle aree protette regionali.

Le modifiche sono identiche per ciascuna legge, intervengono sugli enti dipendenti e consistono, anche nel caso delle leggi regionali 24/2000 e 30/2015, negli adeguamenti terminologici e sui tempi per le varie fasi procedurali, nonché sull'allineamento della durata degli strumenti programmatori, che diviene, uniformemente, triennale.

Il Consiglio dei ministri, con delibera del 15 aprile 2024, ha deciso di non impugnare la legge regionale 7/2024.

6. BREVI NOTE CONCLUSIVE

Alla luce delle leggi regionali approvate nel corso del 2024, si propone una breve sintesi finale dove si mettono in rilievo alcuni elementi caratterizzanti la produzione normativa nelle materie sopra esposte.

Nel 2024 sono state approvate complessivamente 5 leggi per parere referente e sono menzionate 2 leggi regionali di natura trasversale. Un altro dato da mettere in rilievo è che nel corso del 2024 sono state prodotte 15 schede di legittimità, comprensive di quelle per parere secondario.

Come già accennato all'inizio della relazione, si può sottolineare che siamo davanti ad una stabilizzazione degli interventi normativi in materia di governo del territorio e di energia rispetto agli anni precedenti. La stabilizzazione degli interventi normativi non appare legata a fenomeni di delegificazione, quanto piuttosto ad una intensa attività di tipo manutentiva, in particolare con riferimento alla legge regionale 65/2014, la quale viene modificata, con cadenza di almeno una volta l'anno, anche a causa del mutato quadro legislativo statale.

La legge regionale 10/2024, che modifica la 65/2014, oltre agli adeguamenti alle modifiche statali, introduce alcuni elementi innovativi dovuti all'esperienza applicativa decennale della legge stessa.

Per la materia energia, si segnala la legge regionale 55/2024 che si propone di contrastare il fenomeno della cosiddetta povertà energetica, la quale, per le sue caratteristiche costitutive sembra essere una novità nel panorama legislativo regionale italiano.

Non si segnalano per l'anno 2024 elementi significativi riferiti alla delegificazione. Anzi, sembra di poter sottolineare che l'atto legislativo appare sempre la forma prevalente prescelta dal legislatore regionale per disciplinare le singole fattispecie.

Con riferimento al rinvio ad atti esecutivi, sembra confermato un trend costante e non sembra di poter rilevare un loro incremento di numero.

In relazione ai regolamenti attuativi delle leggi regionali, il loro numero non è aumentato nel corso degli anni pur mantenendo una loro specifica consistenza numerica. Si evidenzia che le leggi regionali, nella quasi totalità dei casi, rinviano ad un regolamento, ma preme sottolineare che vanno distinte due fattispecie, i nuovi regolamenti e i regolamenti di modifica di quelli esistenti. Quest'ultima è la fattispecie più frequente negli ultimi anni, come è accaduto nel caso già ricordato delle modifiche legislative della legge regionale 10/2024 alla legge regionale 65/2014 che hanno reso necessario aggiornare il regolamento di riferimento (cfr. art. 28 della l.r. 10/2024).

Su questo specifico punto, la proposta di regolamento, assegnata al Consiglio lo scorso 4 novembre 2024, ha visto uno slittamento dell'espressione del parere della Quarta Commissione a causa dei gravosi impegni della stessa e della necessaria riflessione su alcuni contenuti della proposta di regolamento. In data 4 febbraio 2025 la Quarta Commissione ha espresso il proprio parere e nei giorni scorsi è entrato in vigore il nuovo regolamento con decreto del Presidente della Giunta regionale, 3 marzo 2025, n. 14/R recante modifiche al regolamento regionale emanato con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 32/R/2017.

Il tipo di potestà legislativa esercitata dalla Regione nelle materie illustrate avviene in applicazione dell'articolo 117, comma 3 (materie concorrenti) e comma 4 (materie residuali) della Costituzione.

Si mette in rilievo che tutte le leggi regionali trattate nella relazione hanno superato il vaglio governativo di legittimità costituzionale.

Con riferimento alle leggi di semplificazione, possiamo solo evidenziare che la legge regionale 10/2024, contiene alcuni elementi legati alla semplificazione anche se questo non è l'aspetto principale. Non si segnalano leggi di riordino del corpus normativo regionale né testi unici.

Per quanto attiene i rapporti tra Giunta e Consiglio regionale, non vi sono regole puntuali codificate da seguire, ma piuttosto prassi consolidate quali ad esempio gruppi lavoro, formali o meno, su singole proposte di legge. A tal proposito si evidenzia che le proposte di legge assegnate alla Quarta Commissione sono caratterizzate da un elevato contenuto tecnico. Le materie governo del territorio e energia oltre ad essere caratterizzate da specifici contenuti tecnici sono spesso intrecciate con altre materie, in primo luogo l'ambiente, materia di competenza esclusiva statale.

I complessi contenuti tecnici, impegnano 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 e solo in minima parte tecniche, quest'ultime, in molti casi, non sono in grado di sostituire quelle degli uffici di Giunta.

Nel caso 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 complesse e di rendere più comprensibili gli aspetti tecnici disciplinati.

Anche per l'anno 2024, si conferma un trend oramai consolidato che vede l'aumento della produzione di proposte di legge di natura consiliare anche per la Quarta Commissione consiliare. Nel corso del 2024 si ricorda, come esempio, la proposta di legge 206 (diventata l.r. 48/2024). Altro esempio è la proposta di legge 270, in materia di cave che attende di essere calendarizzata.

Altro trend oramai consolidato riguarda l'intensa e costante attività modificativa dei testi legislativi predisposti dalla Giunta regionale. L'attività istruttoria consiliare porta, nella quasi totalità dei casi, a modifiche del testo presentato, a volte con ampie riscritture e l'inserimenti di nuovi articoli (cfr. l.r. 55/2024).

Per le proposte di legge al Parlamento si ricorda la proposta di legge 16, in materia di cave. La proposta di legge, assegnata per parere congiunto alla Seconda ed alla Quarta Commissione consiliare, è in attesa di essere calendarizzata. Con la scheda di legittimità sono state proposte alcune osservazioni di legittimità che attendono di essere valutate dalle commissioni congiunte.

Infine, con riferimento al rispetto delle regole di tecnica legislativa (drafting) si evidenzia che nonostante i continui richiami nelle schede di legittimità sulle proposte di legge, siano esse di Giunta che di Consiglio, le regole di drafting vengono spesso disattese. Il lavoro istruttorio da parte del Consiglio, con le sue strutture di assistenza, ha sempre recuperato questa mancanza al fine di rispettare gli elementi della qualità normativa stabilite dalla legge regionale 55/2008.

Su tutti i punti sopra richiamati, si specifica che una più puntuale verifica, potrà essere compiuta con il rapporto di fine legislatura che conterrà ulteriori elementi di valutazione derivanti dall'esame della produzione legislativa avvenuta nel corso della undicesima legislatura.