

Segreteria generale – Area giuridico legislativa

SCHEDA ISTRUTTORIA SUL PROGETTO DI LEGGE N. 163

<<FVGreen>>

E SUGLI ABBINATI PROGETTI DI LEGGE

N. 77

<<Disposizioni per la promozione di iniziative e azioni positive volte alla limitazione di emissioni di CO₂ da fonti fossili e al riscaldamento globale antropogenico>>

N. 7

<<Norme per la progettazione di città verdi, sane e resilienti ai cambiamenti climatici>>

N. 114

<<Disposizioni per la valutazione di sostenibilità delle politiche pubbliche>>

XII LEGISLATURA
Esame in Commissione IV

all'interno:
- scheda istruttoria

A) DESCRIZIONE DEI PROVVEDIMENTI

Il **disegno di legge n. 163** introduce in ambito regionale la disciplina necessaria ad affrontare la transizione ecologica nell'ottica della sostenibilità ambientale e dell'utilizzo consapevole delle risorse naturali.

Il primo strumento ad essere disciplinato è la Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile, quale strumento per l'attuazione sul territorio regionale di un modello di sviluppo economico e sociale conforme al principio di sostenibilità, da attuarsi attraverso un processo di integrazione nella pianificazione e programmazione di settore della Regione e degli enti locali. Tale azione è strettamente correlata alla Strategia regionale per la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici che rappresenta lo strumento volto a orientare le politiche regionali di settore e fornisce il quadro conoscitivo ed il modello organizzativo gestionale e metodologico per il raggiungimento degli obiettivi strategici e per la valutazione delle implicazioni dei cambiamenti climatici nei settori interessati e per la selezione di specifici obiettivi.

La sintesi e la riorganizzazione delle conoscenze e degli scenari sviluppati dalla Strategia si rinviene nel Piano clima regionale cui è demandata la definizione delle misure e delle azioni prioritarie per ciascun settore, la loro fattibilità tecnica ed economica, gli obiettivi specifici, i soggetti attuatori e responsabili, i tempi e la stima delle risorse necessarie. Il conseguimento dell'obiettivo di neutralità climatica implica il coinvolgimento dei Comuni e degli Enti locali e, a tal fine, la Regione valorizza l'adesione dei Comuni all'iniziativa comunitaria "Patto dei Sindaci per il clima e l'energia" e la conseguente predisposizione dei Piani di azione per l'energia sostenibile ed il clima (PAESC).

Il compito di elaborare la Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile e la Strategia regionale per la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, spetta alla Cabina di regia che provvede altresì ad effettuare il monitoraggio e la valutazione della loro attuazione.

Nella logica dello sviluppo sostenibile particolare rilievo è riconosciuto al Piano di azione regionale per il Green Public Procurement quale strumento di politica ambientale volto all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi da parte della Regione, secondo i principi che disciplinano gli acquisti pubblici ecologici stabiliti dalla Commissione europea.

Il livello di raggiungimento degli obiettivi delle strategie e dei piani e i risultati derivati dall'attuazione delle misure ed azioni previste viene demandato ad un sistema di verifica e monitoraggio che, mediante l'applicazione di indicatori di processo e di risultato validati, consente di verificare le politiche regionali poste in essere.

Il disegno di legge n. 163 prevede inoltre che la Regione adegui i sistemi informativi a supporto delle attività di pianificazione e di programmazione di competenza, promuova campagne di formazione ed informazione quali espressioni di un cambiamento culturale verso una società più resiliente e sostenibile e, al fine di promuovere l'attuazione della transizione ecologica, finalizzi linee contributive esistenti e future per la realizzazione di attività ed interventi nei settori strategici.

Per una disamina approfondita degli articoli si rimanda alla relazione allegata al disegno di legge.

La **proposta di legge n. 77** persegue l'obiettivo di promuovere azioni di sviluppo economico e sociale che siano compatibili con le esigenze di sostenibilità ambientale e di impiego razionale delle risorse naturali. Tale finalità è da perseguire attraverso l'adozione politiche e leggi regionali improntate al raggiungimento di una riduzione significativa delle emissioni di CO₂ da fonti fossili, della vulnerabilità territoriale e dei

rischi conseguenti ai cambiamenti climatici. Vengono definiti i concetti di sostenibilità ambientale e sociale, di contrasto e adattamento ai cambiamenti climatici, di combustibile fossile e di buone pratiche.

E' prevista l'adozione di una scheda di sostenibilità ambientale da cui risulti l'impatto delle singole leggi regionali sulla produzione e diffusione di CO2 da fonti fossili, la promozione, da parte della Regione, dell'adesione dei Comuni al Piano di azione per l'energia sostenibile ed il clima, nonché la promozione degli acquisti verdi e della sostenibilità ambientale dei consumi pubblici dei Comuni. Viene inoltre valorizzato il tema della sensibilizzazione allo sviluppo sostenibile anche attraverso specifici percorsi scolastici e progetti di ricerca eventualmente extra regionali. La norma finanziaria destina 500.000 euro alle finalità della legge per l'anno 2020.

Per una disamina approfondita degli articoli si rimanda alla relazione allegata alla proposta di legge.

La **proposta di legge n. 7**, in attuazione della legge 10/2013, si propone l'obiettivo di favorire la transizione verso una società a basse emissioni di carbonio e resiliente ai cambiamenti climatici attraverso la promozione della realizzazione di infrastrutture verdi, da intendersi come un insieme di elementi connessi, ricchi di biodiversità, che svolgono una pluralità di funzioni e possono fornire risposte nuove ai problemi di difficile soluzione con il ricorso alle tradizionali infrastrutture.

Riconosce agli enti locali importanti responsabilità in materia di gestione e pianificazione degli spazi verdi per il miglioramento della qualità della vita nelle città, promuove strumenti di conoscenza e pianificazione e strumenti per rispondere alla necessità di innovare e migliorare la manutenzione del verde. Concede contributi per la redazione di strumenti di pianificazione e gestione delle aree verdi urbane e peri urbane, introduce misure per la tutela della biodiversità urbana e mira ad attivare e sostenere i processi partecipativi dei cittadini. Infine, la clausola valutativa prevede che la Giunta regionale relazioni al Consiglio in merito alle modalità di attuazione della legge e dei risultati ottenuti.

Per una disamina approfondita degli articoli si rimanda alla relazione allegata alla proposta di legge.

La **proposta di legge n. 114** ha ad oggetto la promozione di politiche che contribuiscano all'attuazione dell'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile 2030 e al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, in accordo con la strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile e il Green Deal europeo. Per il conseguimento di tali risultati la proposta di legge prevede che la legislazione regionale sia coerente e concorra all'attuazione dell'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile e raccordi la strategia regionale di sviluppo sostenibile con i documenti di programmazione economico finanziaria.

Prevede l'istituzione presso il Consiglio regionale di un Comitato regionale per il futuro, presieduto dal Presidente del Consiglio regionale o da un suo delegato e composto da un Consigliere regionale per gruppo consiliare. A tale Comitato, al cui partecipazione è a titolo gratuito, è attribuito un ruolo propositivo e consultivo a favore del Consiglio regionale per l'integrazione delle dimensioni dell'Agenda 2030 all'interno dei provvedimenti legislativi.

Un'ulteriore previsione attiene alla valutazione ex ante, da parte del Consiglio regionale, dell'impatto dei provvedimenti legislativi sull'Agenda 2030 il cui scopo è quello di assicurare l'adozione di decisioni informate e il rispetto del principio dell'equità intergenerazionale. Infine, la proposta di legge disciplina gli indicatori di benessere equo e sostenibile e l'integrazione degli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio, demandando alla Giunta regionale l'integrazione e l'adattamento al contesto regionale dell'elenco degli indicatori di benessere equo e sostenibile individuati nello specifico decreto ministeriale.

Per una disamina approfondita degli articoli si rimanda alla relazione allegata alla proposta di legge.

B) QUESTIONI DI COSTITUZIONALITÀ O DI CONFORMITÀ AL DIRITTO DELLA UE

Il **disegno di legge n. 163** attiene alla potestà legislativa statale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e alla potestà concorrente di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

La **proposta di legge n. 77** è riconducibile alla potestà legislativa dello Stato di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e alla potestà concorrente di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

La **proposta di legge n. 7** è riconducibile alla potestà legislativa dello Stato di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, alla potestà concorrente di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e alla potestà legislativa regionale di cui all'articolo 4, primo comma, n. 12 dello Statuto.

La **proposta di legge n. 114** attiene alla potestà legislativa statale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, alla potestà concorrente di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e alla potestà legislativa regionale di cui all'articolo 5, primo comma, n. 16) dello Statuto.

In relazione all'istituzione del Comitato per il futuro di cui all'articolo 4, si osserva che la norma potrebbe considerarsi lesiva della riserva di regolamento consiliare. Infatti, se da un lato l'articolo 8, comma 1, lettera k), della legge regionale 17/2007 (Legge statutaria), annovera tra le competenze del Consiglio regionale quella di assicurare, anche attraverso propri organi interni, la qualità della legislazione e la promozione della valutazione degli effetti delle politiche regionali al fine di verificarne i risultati, d'altro canto bisogna considerare che l'articolo 5, comma 1, della medesima legge statutaria riconosce l'autonomia organizzativa del Consiglio regionale e il successivo articolo 10 esplicita chiaramente che le Commissioni consiliari, permanenti e speciali, sono istituite secondo le norme del regolamento del Consiglio.

Il regolamento consiliare è espressione dell'autonomia riconosciuta a livello statutario al Consiglio regionale attraverso la quale se ne definisce specificamente l'organizzazione e il funzionamento, il procedimento per la formazione delle leggi, le procedure di controllo, di indirizzo e di informazione. La previsione dell'articolo 5, comma 4, della legge regionale 17/2007, in base al quale il regolamento è approvato a maggioranza assoluta dei componenti nella votazione finale, caratterizza l'atto stesso, che, nel rapporto con le altre fonti del diritto (e in particolare con la legge ordinaria), può essere individuato o prevalere in sede di applicazione in base al criterio della competenza, che conferma la "riserva" riconosciuta statutariamente. In tale senso si è pronunciata la Corte Costituzionale con la sentenza 120/2014 che, affrontando la questione per i regolamenti parlamentari, ha stabilito che se "Essi sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza".

Si ritiene pertanto che l'istituzione del Comitato dovrebbe essere introdotta in sede di regolamento interno del Consiglio regionale e non di legge regionale.

Per quanto attiene al **diritto dell'Unione europea** la materia concernente gli impegni assunti, gli obiettivi fissati e le azioni da adottare in materia di sviluppo sostenibile e di cambiamenti climatici è enunciata in comunicazioni della Commissione europea ed è disciplinata, principalmente, da direttive e regolamenti comunitari, recepiti in strategie e piani a livello nazionale.

Nel complesso quadro programmatico europeo vengono in particolare rilievo:

- la ratifica da parte dell'Unione europea, dell'Accordo di Parigi, avvenuta il 5 ottobre 2016, entrato in vigore il 4 novembre 2016 e ratificato dallo Stato italiano l'11 novembre 2016;
- il pacchetto di provvedimenti legislativi noto come "Energia pulita per tutti gli europei" ("Winter package" o "Clean energy package") composto da quattro direttive e quattro regolamenti emessi tra il 2018 e il 2019, che definiscono il quadro normativo di riferimento della governance europea per l'energia e il clima ai fini del raggiungimento degli obiettivi a lungo termine, al 2030, sull'efficienza energetica e sulle fonti rinnovabili, nonché al 2050 sulla decarbonizzazione, fra i quali, in particolare, il "Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2018 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima", cosiddetto "Regolamento governance";
- la Comunicazione della Commissione COM (2019) 640 final dell'11 dicembre 2019 "Green Deal europeo", che rappresenta una nuova strategia mirata a trasformare l'economia dell'Unione europea secondo un paradigma più moderno, efficiente, competitivo, sostenibile e inclusivo ed è parte integrante della strategia della Commissione per attuare "Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile";
- la Comunicazione della Commissione COM (2021) 82 final del 24 febbraio 2021 "Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici" con la quale è stata lanciata una nuova strategia sulla biodiversità per il 2030;
- la "Legge europea sul clima", varata dal Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) n. 2018/1999 (Normativa europea sul clima), con la quale sono stati resi giuridicamente vincolanti gli obiettivi della neutralità climatica enunciati dal Green Deal europeo, da conseguire entro il 2050, innalzando l'obiettivo della riduzione netta interna delle emissioni da gas a effetto serra dal 40% ad almeno il 55%, rispetto ai livelli del 1990.

Le normative europee sono in costante fase di revisione al fine di allinearle alle nuove ambizioni dell'Unione europea e che, a tal fine, ha presentato il pacchetto climatico di proposte legislative denominato "Fit for 55" di cui alla COM (2021) 550 final "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo "Pronti per il 55%: realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica" del 14 luglio 2021.

C) VERIFICA DELLA COPERTURA FINANZIARIA

Il **disegno di legge n. 163** è corredato della relazione tecnico finanziaria ai sensi dell'articolo 86 bis del regolamento interno del Consiglio regionale e della scheda che attesta che non sono configurabili aiuti di Stato.

Si rileva che la relazione tecnico finanziaria n. 22, comprensiva per tutte norme per cui è stata dichiarata la neutralità finanziaria, fa riferimento a capitoli che definiti "sufficientemente capienti" senza ulteriori specificazioni in merito ad una adeguata dimostrazione della dichiarata neutralità finanziaria, in particolare, senza quantificare la nuova spesa e senza indicare le risorse a disposizione per ciascun capitolo.

Le relazioni tecnico finanziarie che riguardano le norme che originano nuove spese non esplicitano i dati e metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri, ma operano un riferimento a formulazioni generiche del tipo "costo medio", "stima presunta", "costo di analoghe attività": in considerazione delle osservazioni più volte rilevate da parte della Corte dei Conti sarebbe opportuno esplicitare in modo più puntuale i criteri seguiti per la quantificazione degli oneri.

Le disposizioni di cui agli articoli 2 c.1, 3, 5 c. 1 e 2, 6 c. 2, 7, 8, 10 c. 1 e 2, 14 c. 1 e 2, 16 c. 1 lett. b) e c), 16 c. 2 e 4, 19 c. 1 e 3, è opportuno siano corredate di una relazione tecnico finanziaria che attesti che le stesse non comportano oneri a carico del bilancio regionale.

La **proposta di legge n. 77** comporta degli oneri e l'articolo 8 contiene le norme finanziarie.

Si rileva che l'articolo 8 non è correttamente formulato: il comma 1 dovrebbe recare un'autorizzazione di spesa ("Per le finalità previste dagli articoli 5, 6 e 7, è autorizzata la spesa di 500.000 euro per l'anno 2020..."), il comma 2 dovrebbe indicare puntualmente Missioni, Programmi e Titoli da cui stornare le risorse necessarie e il contenuto di cui al comma 4 non va inserito in legge in quanto si tratta di attività che di prassi viene svolta dalle Direzioni.

La proposta di legge, inoltre, non è corredata della relazione tecnico finanziaria ai sensi dell'articolo 86 bis del regolamento interno del Consiglio regionale.

Non sono configurabili aiuti di Stato pertanto non è necessaria la relativa scheda.

La **proposta di legge n. 7** è corredata della relazione tecnico finanziaria ai sensi dell'articolo 86 bis del regolamento interno del Consiglio regionale. Non sono configurabili aiuti di Stato pertanto non è necessaria la relativa scheda.

Si rileva che gli oneri che derivano dagli articoli 4 e 5 sono coperti cumulativamente dalla norma finanziaria prevista all'articolo 10, comma 1 pur presentando caratteristiche diverse:

art. 4, c. 1 lett. a), b), c) – nuovi oneri per contributi fino all'80%;

art. 4, c. 2 – nuovi oneri per spese dirette per la formazione;

art. 4, c. 3 – nuovi oneri per contributi del 70%;

art. 4, c. 4 – nuovi oneri per spese dirette per gli accordi con Università per la formazione;

art. 4, c. 6 – nuovi oneri per spese degli enti territoriali per i protocolli di intesa da stipularsi con imprese, enti di formazione e ricerca ecc.;

Art. 5, c. 1 lett. a) – nuovi oneri per contributi fino al 90%;

Art. 5, c. 1 lett. b), c) – nuovi oneri per contributi per la formazione;

Art. 5, c. 1 lett. d) – nuovi oneri per incentivi.

La relazione tecnico finanziaria relativa agli articoli 4 e 5 non quantifica gli oneri per ciascun tipo di spesa, inoltre la copertura indicata nella relazione stessa non è più attuale e va aggiornata rispetto ai fondi globali presenti nel bilancio attuale.

Dall'applicazione dell'articolo 6, comma 1, lettere a) e b), sono prevedibili nuove spese per l'utilizzo del sito istituzionale della Regione e per la promozione di strumenti multimediali nelle scuole e tra i cittadini che non risultano coperte dalla norma finanziaria né è presente una relazione tecnico finanziaria che dimostri la neutralità finanziaria di tali disposizioni.

Per i rimanenti articoli che non comportano maggiori oneri a carico del bilancio regionale è opportuna l'integrazione di una relazione tecnico finanziaria che attesti un tanto.

La **proposta di legge n. 114** è corredata della relazione tecnico finanziaria ai sensi dell'articolo 86 bis del regolamento interno del Consiglio regionale. Non sono configurabili aiuti di Stato pertanto non è necessaria la relativa scheda.

Come correttamente attestato dalla relazione tecnico finanziaria la proposta di legge non comporta oneri; l'articolo 4, comma 4, esplicita chiaramente che la partecipazione al "Comitato regionale per il futuro" è a titolo gratuito ed eventuali spese e rimborsi sono a carico degli enti di appartenenza. L'articolo 8, comma 1, ribadisce per tutta la legge che non ci sono nuovi oneri a carico del bilancio regionale.

D) OBBLIGHI DI NOTIFICA PREVENTIVA ALLA COMMISSIONE EUROPEA

Nessuna osservazione.

E) TECNICA REDAZIONALE OSSERVAZIONI SUL TESTO

Il **disegno di legge n. 163** è correttamente formulato.

La **proposta di legge n. 77** nel complesso è correttamente formulata, pur se con riferimento ad alcuni articoli vanno segnalati alcuni elementi di criticità.

L'articolo 3, comma 1, lettera c), prevede che la Regione definisca un Piano triennale di monitoraggio e miglioramento dell'efficienza energetica degli stabili di proprietà regionale. La formulazione risulta molto ampia e non fornisce alcuna indicazione in merito ai tempi di predisposizione, alle modalità di redazione e ai contenuti del Piano.

L'articolo 4 prevede che ogni legge approvata sia corredata di una scheda di sostenibilità ambientale da cui risulti, in particolare, l'impatto della norma stessa sulla produzione e diffusione ipotizzata di CO₂ da fonti fossili e sulla qualità delle acque e consumo dei suoli. Tale attività, che presuppone specifiche competenze tecniche e specialistiche, viene demandata agli uffici del Consiglio regionale. Al riguardo si rileva che l'organigramma del Consiglio regionale non prevede profili professionali adeguati allo svolgimento di tale attività e che, pertanto, l'approvazione della norma renderà necessario rivedere la dotazione organica consiliare o prevedere l'eventuale ricorso a consulenze esterne specialistiche.

L'articolo 6, comma 2, prevede che la Regione, di concerto con l'Arpa regionale e l'Ispra, definisca procedure di semplificazione per il rilascio delle autorizzazioni e nelle attività di ispezione e controllo per gli enti locali e le organizzazioni certificate Emas. La formulazione della norma non è chiara in quanto non specifica a quali autorizzazioni si riferisce e in quanto la semplificazione di procedure autorizzatorie, se già definite in legge, deve a sua volta essere contenuta in un provvedimento legislativo nuovo o di modifica, non essendo sufficiente un generico richiamo come quello proposto nell'articolo in argomento.

Per le osservazioni sull'articolo 8 si rinvia alle considerazioni esposte al paragrafo c) "Verifica della copertura finanziaria".

La **proposta di legge n. 7** è correttamente formulata.

La **proposta di legge n. 114** è correttamente formulata. In relazione alla previsione di cui all'articolo 4 si rinvia alle osservazioni del paragrafo B della presente scheda istruttoria.

F) PORTATORI DI INTERESSI

Enti locali, operatori del settore produttivo, artigianale, turistico e cooperativo, associazioni ambientaliste.

G) TUTELA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE

Nessuna osservazione.