

POLITICHE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

REDATTORE: Domenico Ferraro

1. IL GOVERNO DEL TERRITORIO

L'anno 2013 ha visto l'approvazione di due leggi di modifica della disciplina regionale in materia di bonifica e difesa del suolo frutto del lavoro congiunto delle commissioni agricoltura e territorio-ambiente. La prima modifica è avvenuta con legge regionale 8 marzo 2013, n. 8 (Disposizioni in materia di consorzi di bonifica. Modifiche alla l.r. 79/2012 e alla l.r. 91/1998). La legge regionale 79, approvata alla fine di dicembre del 2012, ha mostrato immediatamente alcuni limiti applicativi richiedendo un primo intervento legislativo. La legge regionale 8/2013, ha provveduto a chiarire alcuni punti rivelatisi problematici ed a colmare le carenze emerse nella prima fase di applicazione. La stessa legge regionale 79/2012 ha visto un ulteriore e pesante intervento normativo di modifica con la legge regionale 28 ottobre 2013, n. 60 (Modifiche al regime transitorio dei consorzi di bonifica e coordinamento con le norme in materia di difesa del suolo. Modifiche alla l.r. 79/2012 e alla l.r. 91/1998). Quest'ultima modifica si è resa necessaria alla luce dell'imprevisto rinvio al 30 novembre 2013 delle elezioni dei rappresentanti nelle assemblee dei nuovi consorzi. La legge regionale 60 ha rivisto ed aggiornato tutta la fase transitoria della legge 79/2012. Si rinvia alla relazione della collega Pieraccioli per una dettagliata illustrazione delle due leggi appena ricordate.

La legge regionale 23 maggio 2013, n. 25 (Determinazione dei parametri urbanistici ed edilizi. Modifiche all'articolo 144 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 "Norme per il governo del territorio") ha modificato radicalmente l'articolo 144 della legge regionale 1/2005 anticipando uno dei contenuti della legge di riforma della legge regionale 1/2005. La legge regionale, costituita da un solo articolo di modifica dell'articolo 144 della legge regionale 1/2005, vuole raggiungere l'obiettivo di garantire la massima omogeneità ed uniformità, in ambito regionale, dei parametri edilizi ed urbanistici sopra ricordati e rinvia all'approvazione di un regolamento regionale la loro dettagliata rappresentazione. I comuni sono chiamati ad applicare tali parametri sia nel regolamento edilizio che nel proprio piano strutturale, oltretutto negli altri strumenti urbanistici. In sostanza viene superata la vecchia disciplina che prevedeva la semplice indicazione dei "criteri" ora sostituita da una disciplina che prevede nel nuovo regolamento le esatte definizioni tecniche ed i parametri urbanistici ed edilizi. Vengono stabiliti i termini per l'adeguamento al regolamento regionale da parte dei comuni prevedendo altresì, in caso di mancata ottemperanza, l'adeguamento automatico degli stessi. La proposta di legge ha riscontrato la piena approvazione da parte del Consiglio delle

autonomie locali ed in sede di dibattito è emerso con chiarezza che la modifica legislativa ha accolto le numerose richieste pervenute dagli stessi enti locali. Si segnala, ai soli fini ricognitivi, che il regolamento previsto ai sensi dell'articolo 144 della legge regionale 1/2005, con l'espressione del parere favorevole della Sesta Commissione consiliare, è stato approvato dalla Giunta regionale. Si tratta del regolamento 11 novembre 2013, n. 64/R (Regolamento di attuazione dell'articolo 144 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 "Norme per il governo del territorio" in materia di unificazione dei parametri urbanistici ed edilizi per il governo del territorio).

Da segnalare, di notevole importanza, la presentazione da parte della Giunta regionale della proposta di riforma della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio). La proposta di legge n. 282, già annunciata nel Programma regionale di sviluppo 2011-2015 è stata assegnata al Consiglio regionale in data 9 ottobre 2013. La proposta, in sintesi, prevede una profonda riforma del governo del territorio in Toscana e l'abrogazione espressa della legge regionale 1/2005 compiendo così un corretto intervento di tecnica legislativa viste le numerose e complesse modifiche apportate al testo base fin dall'anno della sua approvazione. Si tratta di una legge molto complessa, costituita da 226 articoli che probabilmente saranno a breve aumentati di numero a seguito di un emendamento già annunciato dalla stessa Giunta regionale, riguardante la parte edilizia, con l'inserimento delle necessarie modifiche alla luce dell'approvazione del c.d. "decreto del fare" (d.l. 21 giugno 2013, n. 69) recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia e convertito in legge 9 agosto 2013, n. 98.

Tra le principali novità della nuova proposta di legge, ricordiamo soprattutto la previsione di meccanismi codificati volti a contrastare il consumo di nuovo suolo, l'introduzione di disposizioni per la pianificazione intercomunale, alcune procedure semplificate per l'adozione di varianti agli strumenti urbanistici e tempi certi per la loro approvazione, la riduzione dei tempi di alcune procedure amministrative, nuovi elementi per favorire la partecipazione dei cittadini alla formazione degli atti di governo del territorio, un ruolo più significativo dell'attività agricola e la contemporanea previsione di procedure semplificate. Segnaliamo, sin da ora, che non può sfuggire l'impatto che tale riforma avrà sul territorio e il complesso lavoro che attende il Consiglio regionale nei primi mesi dell'anno 2014. La proposta di legge 282 è stata assegnata per il parere referente alla Sesta Commissione consiliare ma prevede anche i pareri secondari della Seconda, Terza e Settima Commissione consiliare oltre al parere, ex art. 42 dello Statuto, da parte della Prima Commissione. Attraverso lo svolgimento, assai partecipato, di due importanti convegni organizzati rispettivamente dalla Giunta regionale e dal Consiglio regionale si è di fatto aperto il dibattito su questa importante riforma.

Altro atto di notevole importanza per il governo del territorio è la deliberazione del Consiglio regionale 24 luglio 2013, n. 74, con cui è stata

approvata l'adozione dell'integrazione al Piano di indirizzo territoriale (PIT) per la definizione del Parco agricolo e per la qualificazione dell'aeroporto di Firenze secondo le procedure previste dall'articolo 17 della legge regionale 3 gennaio 2005 n. 1 (Norme per il governo del territorio). Dopo l'adozione si è aperta la fase delle osservazioni che troveranno un preciso riferimento nel provvedimento finale di approvazione che dovrà contenere la puntuale risposta alle singole osservazioni e un'adeguata motivazione sulle determinazioni assunte secondo le disposizioni dell'articolo 17, comma 5 della legge regionale 1/2005.

Un cenno alla legge regionale 12 novembre 2013, n. 65 (Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio") in quanto sulla originaria proposta di legge n. 279, anche se assegnata alla Sesta Commissione per solo parere secondario, ha visto un notevole impegno per la stessa commissione dove, su richiesta del Presidente, è stata presentata la scheda di legittimità. Sulla proposta di legge 279, ora legge regionale 65/2013, come uffici giuridici, attraverso la scheda di legittimità, abbiamo sollevato alcuni rilievi e criticità, anche di legittimità costituzionale, alla luce della recente sentenza della Corte costituzionale n. 139/2013. Tutte le osservazioni presentate dagli uffici non hanno avuto riscontro in sede di approvazione della proposta di legge e comunque, il Governo, con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre 2013, decideva per la non impugnativa della legge stessa. Si rinvia alla relazione della collega Pieraccioli per ulteriori considerazioni e valutazioni anche alla luce del complesso lavoro svolto in Seconda Commissione su alcune proposte di emendamenti alla proposta di legge che sono stati discussi ed accolti dopo ampio dibattito.

La legge regionale 29 ottobre 2013, n. 61 (Norme per la nomina del Segretario dell'Autorità di bacino del fiume Reno. Modifiche alla l.r. 13/2013) è costituita da un unico articolo e viene a collocarsi in un quadro di generale contenimento della spesa pubblica. L'intervento di modifica ha ad oggetto la legge regionale 15 marzo 1993, n. 13, relativa al funzionamento dell'Autorità di bacino del Reno, che è un bacino interregionale in comune con la Regione Emilia Romagna. In particolare, la modifica introdotta, prevede la nomina del Segretario generale dell'Autorità di bacino tra i dipendenti della pubblica amministrazione con qualifica dirigenziale e il mantenimento del suo compenso percepito presso l'ente di appartenenza. L'adeguamento normativo effettuato ha chiaramente l'obiettivo di produrre un risparmio di spesa, uniformando l'art. 4 della nostra legge regionale 13/1993 con l'articolo 2 della legge della Regione Emilia Romagna 26 luglio 2012, n. 9, di modifica della legge regionale 25/1992, relativa alla costituzione e al funzionamento dell'Autorità di bacino del Reno. La legge regionale 61/2013, la ricordiamo come esempio di tipologia di "legge gemella" in quanto i medesimi contenuti sono stati previsti da una legge

regionale nella limitrofa Regione Emilia-Romagna, come appena ricordato. Da segnalare che il preambolo è stato rivisto, su richiesta dell'ufficio legislativo, dando atto che tale intervento si rendeva necessario alla luce dell'identica modifica legislativa introdotta dalla Regione Emilia Romagna. Anche in questo caso il titolo della legge è stato rivisto per ovviare al problema dei c.d. "titoli muti".

E' da ricordare inoltre la proposta di legge 225 in materia di usi civici, ancora all'attenzione della commissione referente agricoltura e per parere secondario alla commissione ambiente e territorio. La proposta di legge ha visto lo svolgimento di un notevole lavoro istruttorio da parte di un nutrito gruppo di lavoro, costituito dagli uffici della Giunta e del Consiglio che, dopo lo svolgimento di numerosi incontri ha prodotto la redazione di un testo finale ampiamente modificativo di originario. L'entità delle modifiche proposte ha richiesto un nuovo passaggio illustrativo nelle rispettive commissioni consiliari.

2. LE LEGGI CON CONNOTATI TRASVERSALI. LEGGI FINANZIARIE E DI MANUTENZIONE

Alcune leggi regionali sono connotate dalla presenza di profili multidisciplinari che riguardano diverse commissioni. A tal proposito è da segnalare, in particolare, la legge regionale 14 ottobre 2013, n. 54 (Disposizioni di carattere finanziario. Modifiche alla l.r. 21/2010, alla l.r. 66/2011 e alla l.r. 77/2012) che ha previsto, all'articolo 2, una nuova proroga delle misure di salvaguardia della parte paesaggistica del PIT sino: "*... alla decorrenza dell'efficacia del piano paesaggistico e, comunque, non oltre il 31 marzo 2014*". Come ufficio giuridico abbiamo sollevato alcuni dubbi di legittimità. È utile ricordare che l'efficacia delle misure di salvaguardia della parte paesaggistica del Piano di indirizzo territoriale (PIT) approvate con deliberazione del Consiglio regionale n. 32 del 16 giugno 2009, furono già prorogate dall'articolo 41 della legge regionale 77/2012 dal 31 dicembre 2012 sino al 31 ottobre 2013. E' stato più volte ribadito, in sede di confronto istituzionale, che le misure di salvaguardia sono straordinarie e temporanee e che sono state prorogate, per via legislativa, ben oltre la loro scadenza naturale prevista in 3 anni dal decreto del Presidente della Repubblica 380/2001. Si segnala il carattere problematico del punto in esame anche alla luce della recente sentenza della Corte costituzionale n. 102/2013 che, dopo aver richiamato due precedenti sentenze, la n. 575/1989 e la n. 344/1995, ricorda come la Corte stessa si sia già espressa negativamente rispetto alle proroghe dei vincoli sine die o "*quando il limite sia, indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro*" anche se ha ammesso che la proroga in via legislativa o la particolare durata dei vincoli non sono fenomeni di per sé inammissibili se ancorati a date certe e mantenuti entro certi limiti della "*non irragionevolezza*"

e “*non arbitrarietà*”. Ad avviso dell’ufficio di assistenza giuridica, nel caso in esame, la motivazione di questa ulteriore proroga non appariva adeguatamente motivata come la Corte ha richiesto in casi analoghi e come dispone la stessa legge regionale 55/2008 all’articolo 9 in tema di motivazione delle leggi e dei regolamenti. Alla luce delle osservazioni giuridiche esposte in sede di esame in prima commissione consiliare, il punto 2 del considerato è stato adeguatamente modificato illustrando, con chiarezza, le motivazioni che stavano alla base di questa scelta legislativa. Si segnala, a fini di completezza espositiva, che la legge regionale 54/2013, ha superato il vaglio del Consiglio dei Ministri che in data 3 dicembre 2013 ha deliberato la non impugnativa della stessa.

La legge regionale 24 dicembre 2013, n. 77 (Legge finanziaria per l’anno 2014) per le parti di competenza della Sesta Commissione consiliare, ha visto accolti due specifici rilievi dell’ufficio di assistenza giuridica durante il lavoro istruttorio ed inviati alla Prima Commissione consiliare per le determinazioni conseguenti. La prima osservazione proposta ha provocato la riscrittura di un articolo ed una migliore specificazione dei contenuti regolamentari a cui si faceva rinvio. La seconda osservazione ha prodotto lo stralcio di un articolo, il quale, prevedendo norme di carattere urbanistico, veniva deciso di prevederne la sua naturale collocazione all’interno della proposta di legge 282, concernente la riforma del governo del territorio, ed ancora in corso d’esame.

Infine, si segnala, come dato positivo, che la legge regionale 9 agosto 2013, n. 47 (Legge di manutenzione dell’ordinamento regionale 2013), con riferimento alle materie attinenti al governo del territorio, ha approvato modifiche di mero carattere manutentivo.

3. CONSIDERAZIONI FINALI

Di seguito si riportano alcuni elementi caratterizzanti l’anno appena trascorso e riportati in sintesi come di seguito:

- a) il 2013 ha visto l’approvazione di diverse leggi aventi natura finanziaria ma che contenevano al loro interno piccole o grandi modifiche a leggi di settore aventi per lo più carattere manutentivo per le materie di competenza della Sesta Commissione con particolare riguardo al governo del territorio. Si conferma pertanto un dato costante che riguarda la “*continua opera manutentiva*” delle leggi regionali, soprattutto di quelle aventi alto contenuto tecnico e specialistico.
- b) Si conferma anche per l’anno 2013 il grosso lavoro di supporto svolto su diverse proposte di legge di competenza referente di altre commissioni consiliari, ed in particolare la proposta di legge 208 in materia di commercio, la proposta di legge 225 in materia di usi civici, la proposta di legge 279 in materia di appostamenti di caccia, confermando ancora una volta che molti

interventi normativi, nei settori più diversi, richiedono raccordi o modifiche delle discipline afferenti il governo del territorio e l'ambiente.

- c) Rimane aperto il problema della progettazione legislativa che se pure continua a rimanere incardinata nella sua sede naturale della Giunta regionale, vede le iniziative consiliari acquisire un maggiore spazio nei lavori consiliari. Un esempio per tutti la legge sull'amianto, legge regionale 19 settembre 2013, n. 51 (Norme per la protezione e bonifica dell'ambiente dai pericoli derivanti dall'amianto e promozione del risparmio energetico, della bioedilizia e delle energie alternative). La legge regionale ha richiesto un notevole impegno nella fase istruttoria che è stato possibile concludere grazie anche alla proficua collaborazione con gli uffici della Giunta regionale che sono depositarie delle necessarie competenze tecnico-specialistiche. Rinvio alla relazione della collega Casalotti per ulteriori considerazioni. Altra iniziativa consiliare riguarda la proposta di legge 270 in materia di rifiuti (primo firmatario consigliere Nascosti) che ha visto (in analogia all'amianto) la costituzione di un tavolo tecnico-politico Giunta-Consiglio regionale e che ha assunto il compito di predisporre profonde modifiche alla legge regionale sui rifiuti (legge regionale 25/1998). Si segnala, ancora una volta, che nel caso di iniziative consiliari aventi ad oggetto materie e contenuti molto tecnici i lavori consiliari procedono con qualche difficoltà non essendo presenti in Consiglio tutte le competenze tecnico-professionali necessarie che sono invece presenti presso gli uffici della Giunta regionale.
- d) Tra gli atti di pianificazione, di grande rilievo, il piano regionale di rifiuti adottato dal Consiglio regionale in data 19 dicembre 2013 con deliberazione n. 106 ai sensi dell'articolo 17 della legge regionale 1/2005. Si tratta di un atto complesso che vedrà la fase pubblica e la presentazione delle osservazioni e, dopo il necessario lavoro istruttorio, il piano verrà approvato definitivamente.
- e) Il Piano energetico ed ambientale (PAER) è stato assegnato per l'esame congiunto alle commissioni terza e sesta, in data 9 gennaio 2014, mentre il nuovo piano paesaggistico è di imminente invio al Consiglio regionale.
- f) Altro elemento ricorrente è il continuo lavoro di riscrittura dei titoli delle leggi al fine di evitare l'annoso problema dei "titoli muti" e più volte nel corso dell'anno 2013 si è provveduto a parziali riscritture.
- g) Infine, quale elemento fortemente positivo, si evidenzia che per l'anno 2013 non ci sono state leggi impugnate per le materie di attinenza la commissione territorio e ambiente.