

## POLITICHE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

Domenico Ferraro

### 1. PREMESSA

Una breve introduzione si rende necessaria per illustrare i principali interventi legislativi sulla materia in oggetto approvati nel corso dell'anno 2019 che fa riferimento, nella parte più consistente, alla materia governo del territorio e le interconnessioni ad altre materie quali la tutela dell'ambiente, l'energia, la sismica.

Nel corso del 2019, ancora una volta, la legge regionale legge 10 novembre 2014, n. 65, in materia di governo del territorio, è stata modificata in alcuni punti assai rilevanti, con la legge regionale 22 novembre 2019, n. 69. Nel corso dello scorso anno 2019 la legge regionale 65/2014 è stata modificata, con piccole modifiche, in altre due occasioni.

Seguendo l'ordine cronologico, la prima modifica riguarda l'articolo 33 della legge regionale 56/2019 che ha prorogato un termine della legge regionale 65/2014 relativo all'approvazione dei piani attuativi dei bacini estrattivi delle Alpi Apuane con una modifica puntuale all'articolo 239 bis della l.r. 65/2014. La seconda riguarda gli articoli da 70 a 74 della legge di manutenzione per il 2018 approvata con legge regionale 3/2019.

Uno spazio consistente della relazione viene dedicato alla legge regionale 69/2019 che ha modificato non solo la legge "madre" 65/2014, ma è intervenuta introducendo modifiche sostanziali di altre tre leggi regionali in materia di sottotetti modificando la legge regionale 5/2010, per i bacini di accumulo modificando la legge regionale 64/2009, in materia di cave modificando la legge regionale 35/2015.

Giova ricordare che il governo del territorio è una materia a legislazione concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e che questa materia 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.

Per tali ultimi profili vedremo le importanti modifiche alla legge regionale in materia di geotermia avvenute in particolare con la legge regionale 7/2019 e, sempre in materia di geotermia, la successiva legge regionale 40/2019 che ha provveduto a correggere alcuni punti a seguito di rilievi governativi. Infine, con legge regionale 24/2019 è stata rivista la disciplina in materia di sismica.

Altre proposte di legge, di cui si dà conto in breve, riguardano le misure volte alla riduzione dell'incidenza della plastica sull'ambiente e gli interventi di sensibilizzazione per la riduzione ed il riciclo delle plastiche, rispettivamente con legge regionale 37/2019 e legge regionale 63/2019.

## **2. MODIFICHE ED AGGIORNAMENTI DELLA LEGGE REGIONALE IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO**

Le consistenti modifiche della legge regionale 65/2014 si sono realizzate con l'approvazione della proposta di legge 381, licenziata dall'aula in data 19 novembre 2019, diventata legge regionale 22 novembre 2019, n. 69 e pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana n. 53 del 25 novembre 2019.

La proposta di legge iniziale, d'iniziativa della Giunta regionale (assessore Ceccarelli) venne depositata in data 14 giugno 2019 ed era costituita da 44 articoli ma, a seguito del poderoso lavoro emendativo, sia da parte della Giunta regionale che dei consiglieri regionali, ha raggiunto il ragguardevole numero finale di 76 articoli.

Si tratta di una legge caratterizzata da forti contenuti tecnici-specialistici che va ad intervenire su numerosi punti della legge regionale 65/2014.

In sintesi, le modifiche più rilevanti da ricordare sono riferite ad alcuni aspetti della pianificazione urbanistica, i porti, il sistema informativo regionale, le nuove definizioni dei parametri urbanistici, i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili, la paesaggistica, la sismica, i bacini di accumulo delle acque, il recupero dei sottotetti, le disposizioni in materia di cave.

Si è trattato di un intervento normativo di notevole consistenza e di impatto su molti profili. Le modifiche, da una parte, si sono rese necessarie al fine di adeguarsi alle recenti modifiche di norme statali ma, dall'altra, sono dovute anche al continuo affinamento degli strumenti di governo del territorio emersi dall'applicazione della legge venendo incontro, in molti casi, alle esigenze espresse dai comuni toscani.

Le modifiche più consistenti, come già anticipato, riguardano la legge regionale 65/2014 in materia di governo del territorio mentre l'attività emendativa ha prodotto modifiche anche alle leggi regionali 64/2009 in materia di bacini di accumulo, alla legge regionale 5/2010 in materia di sottotetti ed alla legge regionale 35/2015 in materia di cave.

Di grande rilevanza le modifiche relative al completamento della pianificazione di "area vasta" con l'affiancamento, accanto al piano strutturale intercomunale, del piano operativo intercomunale, con due specifiche modifiche della 65/2014 all'articolo 10 e con l'inserimento dell'articolo 23 bis, sempre nella legge regionale 65/2014. Viene inoltre stabilito il termine di quattro anni per concludere il procedimento di formazione dei piani operativi intercomunali.

Sono stati semplificati i procedimenti per l'approvazione dei piani attuativi di minime dimensioni o che non comportino consumo di nuovo suolo, prevedendo che le attività di partecipazione previste dalla legge regionale 65/2014, in tali casi, siano svolte solo qualora l'amministrazione comunale competente lo ritenga necessario.

In relazione agli atti della pianificazione dei porti, la normativa regionale è stata adeguata alle modifiche introdotte alla legge statale 84/1994<sup>1</sup> dal decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169<sup>2</sup>.

Alcune modifiche hanno riguardato l'implementazione e l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per garantire servizi migliori ai cittadini e alle imprese e viene promossa la condivisione di tutte le banche dati territoriali, al fine di consentirne l'utilizzo da parte dei diversi soggetti istituzionali interessati.

Un punto assai qualificante della nuova legge regionale ha riguardato l'introduzione di disposizioni volte a migliorare la disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso prevista dalla legge regionale 65/2014, ed allinearla alle disposizioni della normativa statale (d.p.r. 380/2001<sup>3</sup> e d.lgs. 222/2016<sup>4</sup>), al fine di chiarire, in particolare, che i mutamenti di destinazione d'uso, urbanisticamente rilevanti, eseguiti in assenza di opere edilizie, sono subordinati a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA). Si prevede inoltre, l'utilizzo della SCIA in sanatoria, nei casi previsti dalla normativa statale.

Sono modificate alcune disposizioni della legge regionale 65/2014 per adeguarle alle nuove disposizioni in materia di definizioni uniformi e unificazione dei parametri urbanistici ed edilizi per il governo del territorio, in recepimento dell'intesa fra Governo, regioni e comuni, sottoscritta in data 20 ottobre 2016 e pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 16 novembre 2016, n. 268.

La legge regionale 65/2014 viene poi adeguata alle disposizioni in materia di sismica contenute nel decreto legge 32/2019, convertito, con modificazioni, dalla legge 55/2019.

Nelle more dell'approvazione dei nuovi strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, viene consentito ai comuni di approvare varianti agli strumenti urbanistici scaduti per la realizzazione di interventi industriali, artigianali, commerciali al dettaglio, direzionali e di servizio in contesti

---

<sup>1</sup> Legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale).

<sup>2</sup> Decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169 (Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge regionale 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f) della legge 7 agosto 2015, n. 124).

<sup>3</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia).

<sup>4</sup> Decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222 (Individuazione di procedimento oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124).

produttivi esistenti nonché inerenti l'attuazione delle trasformazioni da parte dell'imprenditore agricolo e la realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico. Il termine previsto all'articolo 222 della legge regionale 65/2014 relativo alle disposizioni transitorie per i comuni dotati di regolamento urbanistico vigente alla data di entrata in vigore della stessa legge regionale 65/2014 è stato prorogato al 30 giugno 2020.

Anche a seguito della notevole attività emendativa, sia in commissione che in aula, è stato inserito un articolo dedicato alle modifiche della legge regionale 64/2009 per quanto attiene la disciplina dei bacini di accumulo introducendo una procedura semplificata per manufatti che presentano un'altezza non superiore a 3,5 metri e che determinano un accumulo di acqua di volume non superiore a 20.000 metri cubi. Si tratta in questo caso di una scelta di merito del legislatore su un punto dai connotati squisitamente tecnici.

Sono stati introdotti tre articoli relativi alla disciplina relativa al recupero dei sottotetti con conseguente modifica della legge regionale 5/2010. In particolare, qualora consentito dagli strumenti urbanistici, si permette il conseguimento della destinazione d'uso residenziale contestualmente alla realizzazione degli interventi diretti al recupero dei sottotetti che in tal caso, ed in relazione alla diversa casistica, sono soggetti a permesso di costruire o a SCIA.

Anche la legge regionale in materia di cave, la 35/2015, viene modificata con quattro articoli al fine di semplificare e chiarire alcune procedure per l'adeguamento degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica.

Inoltre a seguito della sottoscrizione dell'atto di condivisione con il Ministero per i beni e le attività culturali in data 24 settembre 2019, viene modificato l'articolo 58 bis della legge regionale 35/2015 al fine di estendere il periodo transitorio per l'approvazione dei piani attuativi dei bacini estrattivi delle Alpi Apuane sino all'approvazione degli stessi e comunque non oltre il 31 dicembre 2019.

Di notevole importanza l'entrata in vigore urgente, lo stesso giorno della sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana giustificata dalla necessaria proroga di un termine fissato dalle disposizioni transitorie della legge regionale 65/2014, prevista per il 27 novembre 2019. La proroga del termine, e non il "*differimento*" del termine, come sarebbe avvenuto in caso di un termine temporale già scaduto, ha voluto evitare dubbi interpretativi ai diversi soggetti attuatori della disciplina urbanistica.

Il punto 18 del preambolo esplicita i motivi a giustificazione dell'entrata in vigore così anticipata e straordinaria, rispetto alla disciplina ordinaria.

Con la scheda di legittimità, si è inteso innanzitutto inquadrare la proposta di legge, la 381, nell'ambito delle competenze regionali. La proposta di legge 381 è espressione della potestà legislativa regionale concorrente in materia

di governo del territorio e si ricorda che ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per tale materia “[..] spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.” I principi fondamentali sono rinvenuti, essenzialmente nel decreto del Presidente della Repubblica 380/2001, in particolare, l'articolo 2, 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”.

Con la scheda di legittimità non sono stati sollevati vizi di legittimità ma sono state formulate diverse richieste di chiarimento ed integrazioni al preambolo compresi alcuni aggiustamenti di natura redazionale.

Molti aspetti, di natura tecnico-giuridica, sono stati valutati e recuperati in sede di lavoro istruttorio dal gruppo di lavoro Giunta – Consiglio e sottoposti all'esame finale da parte della Quarta Commissione consiliare.

Si segnala inoltre che a seguito degli emendamenti presentati dalla stessa Giunta regionale in materia di sismica che prevedeva anche l'inserimento di alcuni articoli, si richiedeva di modificare in maniera significativa l'intero preambolo della proposta di legge che non appariva più in linea con i contenuti degli emendamenti proposti. Venivano inoltre richieste alcune integrazioni dei visto. Infine, veniva corretto il titolo della proposta che appariva “*muto*” ovvero senza indicazione dei contenuti delle diverse disposizioni in essa contenute e si proponeva un nuovo titolo in sostituzione.

Anche in questo caso, come in numerosi precedenti, è da sottolineare il notevole e complesso lavoro istruttorio svolto in sede di gruppo di lavoro tecnico tra il Consiglio e la Giunta, sotto il coordinamento del Presidente della Quarta Commissione consiliare. Questo lavoro, anche a seguito dell'esame di tutte le osservazioni pervenute e delle proposte di emendamento consiliari, ha prodotto numerose ed articolate proposte di riscrittura che sono state poi sottoposte all'esame finale della quarta commissione consiliare.

Da rilevare che in corso d'esame governativo la legge regionale 69/2019 è stata oggetto di impugnazione, nonostante l'intensa interlocuzione avvenuta tra gli uffici regionali competenti ed il dipartimento per gli affari regionali e le autonomie presso la Presidenza del Consiglio dei ministri da cui era scaturito un impegno a procedere con alcune modifiche al testo di legge a chiarimento dei dubbi sollevati. Nonostante tutto questo la legge regionale 69/2019 è stata comunque impugnata con decisione assunta con delibera del Consiglio dei ministri del 23 gennaio 2020 con il tratto sostanziale rilevato dal Governo di accusare la Regione Toscana di aver ecceduto con le semplificazioni rispetto alla disciplina normativa statale.

L'impugnativa governativa è particolarmente complessa e risente in maniera molto evidente dell'alto contenuto tecnico-specialistico della disciplina trattata con la legge regionale.

Secondo il Governo la legge è censurabile per violazione dell'articolo 3 della Costituzione, sotto il profilo del principio di uguaglianza, in combinato disposto con l'articolo 97, per quanto riguarda il profilo della ragionevolezza, violando altresì l'articolo 32, che garantisce il diritto alla salute, nonché, per contrasto con norme di principio contenute nel testo unico dell'edilizia decreto del Presidente della Repubblica 380/2001 con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione alle materie governo del territorio, protezione civile e tutela della salute.

In grande sintesi, sui diversi articoli impugnati, il Governo, ritiene che la norma regionale, come modificata dall'articolo 30 della legge regionale 69/2019, introduca un regime alternativo (permesso di costruire o SCIA) anche per i mutamenti di destinazione d'uso di immobili ricadenti all'interno delle zone omogenee "A" di cui al decreto ministeriale 1444/1968<sup>5</sup>.

Il tenore di tale novella legislativa determina il contrasto con quanto previsto dalla normativa statale e, segnatamente, dall'articolo 10, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 380/2001 (testo unico in materia edilizia), d'ora in poi anche TUE, il quale richiede il permesso di costruire quale titolo abilitativo per gli interventi edilizi riguardanti gli immobili, compresi nelle zone omogenee A, che comportino mutamenti della destinazione d'uso.

Sul punto non è stata sufficiente la controdeduzione degli uffici regionali che cercavano di dimostrare la coerenza tra la norma regionale e quella statale senza incorrere in violazioni della stessa.

L'articolo 36 della legge regionale 69/2019, che sostituisce l'articolo 167 della legge regionale 65/2014, relativo ai controlli sulle opere e sulle costruzioni in zone soggette a rischio sismico, secondo il governo, determina una sovrapposizione della normativa regionale a quella statale, causando ambiguità e incertezza applicativa in ordine alla disciplina applicabile in concreto e comunque non spetta alla Regione replicare il contenuto della disciplina di livello statale, contenuta, nel caso di specie, nell'articolo 94-bis comma 3, del TUE (d.p.r. 380/2001) in base al quale *“Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, non si possono iniziare lavori relativi ad interventi “rilevanti”, di cui al comma 1, lettera a), senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione, in conformità all'articolo 94.”*

---

<sup>5</sup> Decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765).

Il ricorso governativo ricorda gli orientamenti della Corte costituzionale secondo i quali, le disposizioni contenute nel capo IV del testo unico per l'edilizia (d.p.r. 380/2001) che dispongono determinati adempimenti procedurali per le zone sismiche costituiscono principio fondamentale quando rispondono ad esigenze unitarie, da ritenere particolarmente pregnanti a fronte del rischio sismico e vengono ricordate a sostegno diverse sentenze della Corte costituzionale: 60/2017, 300 e 101 del 2013, 201/2012, 254/2010, 248/2009, 182/2006.

Tali rilievi si intendono riferiti anche all'articolo 34, comma 1, della legge regionale in esame che richiama il disposto dell'articolo 167, comma 2, della legge regionale 65/2014, sostituito dal predetto articolo 36 della legge regionale in esame. Secondo il Governo, l'articolo 37, 38 e 39 della legge regionale 69/2019, si porrebbero in sovrapposizione e in contrasto con l'articolo 94, comma 2, del TUE. Anche gli articoli 40, 41 e 45 secondo il Governo sarebbero in contrasto con l'articolo 94-bis del TUE.

L'articolo 44 si pone in sovrapposizione e in contrasto con l'articolo 65, comma 6 del TUE. L'articolo 46 risulterebbe in contrasto con gli articoli 36 e 37 del decreto del TUE e risulta in contrasto con il principio della cosiddetta "doppia conformità" dal momento che la disciplina regionale non sembra prevedere il rispetto anche della normativa sismica sia al momento della realizzazione dell'intervento sia al momento della presentazione della domanda. Al riguardo, anche la sentenza n. 101 del 2013 (richiamata anche nella recente sentenza n. 290 del 2019), nella quale la Corte costituzionale ha nuovamente riaffermato questo principio.

L'articolo 51, al comma 6, introduce dopo la lettera b) del comma 8 dell'articolo 196 della legge regionale 65 del 2014, la lettera b-bis) relativa ai casi di mutamenti urbanisticamente rilevanti della destinazione d'uso di immobili, o di loro parti, non accompagnati dall'esecuzione di opere edilizie, ove ricadenti all'interno delle zone omogenee "A" di cui al decreto ministeriale 1444/1968, lavori pubblici, o ad esse assimilate dagli strumenti comunali di pianificazione urbanistica. Con tale modifica gli interventi di cui a tale lettera b-bis) vengono sottratti dall'applicazione dei commi 3, 4 e 5 del predetto articolo 196. La disposizione, sempre secondo il Governo, si pone in contrasto con le previsioni di cui all'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica 380/2001.

L'articolo 53, al comma 3, inserisce, dopo il comma 6 dell'articolo 200 della legge regionale 65/2014, il comma: *"6-bis. Nel caso dei mutamenti urbanisticamente rilevanti della destinazione d'uso di cui all'articolo 135, comma 2, lettera e bis) eseguiti, senza opere edilizie, in assenza o in difformità dalla SCIA e in difformità dalle norme urbanistiche o dalle prescrizioni degli strumenti della pianificazione urbanistica comunali, oppure dalla disciplina di cui all'articolo 98, il comune ordina la cessazione dell'utilizzazione difforme*

*dell'immobile, disponendo che questa avvenga entro il termine massimo di sei mesi.”*

La disposizione si pone in contrasto con la norma di principio nella materia governo del territorio di cui all'articolo 31, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 380/2001 che stabilisce che “3. *Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del comune. L'area acquisita non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita.”*

Analogo rilievo sembra poter valere anche con riferimento all'articolo 54, che al comma 1, introduce, dopo il comma 2 dell'articolo 201 della legge regionale 65 del 2014, il comma 2-bis.

L'articolo 66, introduce, dopo il comma 2, dell'articolo 2 della legge regionale 5 del 2010 il seguente comma 2-bis: “2-bis. *Qualora consentita dagli strumenti urbanistici comunali, la destinazione d'uso residenziale può essere conseguita anche contestualmente alla realizzazione degli interventi di cui alla presente legge, fermo restando quanto previsto all'articolo 3, comma 4-bis. In tal caso gli interventi diretti al recupero dei sottotetti sono soggetti: a) a permesso di costruire ai sensi dall'articolo comma 1, lettera e bis), della l.r. 65/2014, fermo restando quanto disposto dall'articolo 134, comma 2-bis, della medesima legge regionale, ove ricadenti all'interno delle zone omogenee "A" di cui al D.M. 1444/1968 lavori pubblici o ad esse assimilate dagli strumenti comunali di pianificazione urbanistica; b) a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) nei casi diversi da quelli di cui alla lettera a).”*

Posto che gli interventi diretti al recupero dei sottotetti sono inquadrabili nella categoria degli interventi di ristrutturazione edilizia, con specifico riferimento alla lettera b) di tale comma 2-bis, si rileva un contrasto con il combinato disposto degli articoli 10, comma 1, lettera c), 23, comma 01, lettera a) e 22, comma 1, lettera c). Ciò, in violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione in materia di governo del territorio.

L'articolo 67, al comma 2, inserisce, dopo il comma 4 dell'articolo 3 della legge regionale 5 del 2010, il seguente comma 4-bis: “4-bis. *Le superfici dei locali sottotetto derivanti dagli interventi di recupero di cui alla presente legge non sono computate ai fini del rispetto delle superfici minime e dei requisiti igienico-sanitari fissati dalla normativa vigente per le unità immobiliari residenziali.”* La disposizione, nella parte in cui prevede che le superfici dei locali sottotetto derivanti dagli interventi di recupero di cui alla predetta legge regionale 5 del 2010, “non sono computate ai fini del rispetto delle superfici minime e dei requisiti igienico-sanitari fissati dalla normativa vigente per le

*unità immobiliari residenziali” si pone in contrasto con il parametro interposto rappresentato dal decreto ministeriale 5 luglio 1975, recante “Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali d'abitazione” il quale, agli articoli 2 e 3, stabilisce che: “2. Per ogni abitante deve essere assicurata una superficie abitabile non inferiore a mq. 14, per i primi 4 abitanti, e mq. 10, per ciascuno dei successivi. Le stanze da letto debbono avere una superficie minima di mq. 9, se per una persona, e di mq. 14, se per due persone. Ogni alloggio deve essere dotato di una stanza di soggiorno di almeno mq. 14.” “3. ...l'alloggio monostanza, per una persona, deve avere una superficie minima, comprensiva dei servizi, non inferiore a mq. 28, e non inferiore a mq. 38, se per due persone.”*

Il Governo richiama in proposito il Consiglio di Stato, sezione IV, nella sentenza 1997 del 2014, ancorché con riferimento alle norme in tema di altezza minima ed aereo-illuminazione previste dal predetto decreto del Ministro della sanità del 5 luglio 1975.

Nel caso di specie, rileva il Consiglio di Stato, ad essere violate sono le norme in tema di altezza minima ed aereo-illuminazione che, seppur previste dal decreto del Ministro della sanità del 5/7/1975 (e quindi da norme di carattere regolamentare) costituiscono diretta attuazione degli articoli 218, 344 e 345 del testo unico delle leggi sanitarie del 27 luglio 1934 n. 126. Il carattere secondario della fonte non toglie che esse attengano direttamente alla salubrità e vivibilità degli ambienti, ossia a condizioni tutelate direttamente da norme primarie e costituzionali. In questi casi, cioè, la norma secondaria concretizza il generico imperativo della norma primaria sostanziandone il contenuto minimo inderogabile in direzione di una tutela della salute e sicurezza degli ambienti. La verifica dell'abitabilità non può prescindere.

In via subordinata, viene in rilievo la violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione in materia di governo del territorio e di tutela della salute. Per questi motivi la legge regionale, con riferimento alle norme sopra indicate, secondo il Governo, deve essere impugnata ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

### **3. LA DISCIPLINA REGIONALE IN MATERIA DI GEOTERMIA**

La legge regionale 5 febbraio 2019, n. 7 (Disposizioni in materia di geotermia. Modifiche alla l.r. 45/1997), introduce nell'ordinamento regionale una legge in materia di geotermia che disciplina alcuni procedimenti relativi alle concessioni ed alle autorizzazioni in campo geotermico. Si tratta di una legge senz'altro innovativa per la Regione Toscana, la quale, avendo la più alta percentuale di produzione di energia rinnovabile, di origine geotermica, non ha mai avuto una legge organica in materia.

Si ricorda, ai fini di un inquadramento generale della materia, che la Regione Toscana era intervenuta con la legge regionale 17/2015<sup>6</sup> che disponeva in merito ad una sospensione dei procedimenti, non oltre sei mesi dall'entrata in vigore della legge, e come viene annunciato al punto 5 del preambolo: *“per il rilascio dei permessi di ricerca e delle relative proroghe, nonché degli atti di assenso per la realizzazione di pozzi esplorativi, nonché degli atti ad essa preordinati relativi all’alta ed alla media entalpia.”*

La legge regionale, impugnata dal Governo, superò il vaglio di legittimità costituzionale con la sentenza 156/2016. Per completezza di trattazione ed affinità della materia, si rammenta anche la legge regionale 44/2015 che intervenne in merito alla disciplina dell'utilizzazione dell'anidride carbonica.<sup>7</sup>

Nel corso dell'anno 2019 sono state approvate due leggi regionali in materia di geotermia, la legge regionale 7/2019, summenzionata e la legge regionale 40/2019 (Adeguamento ai rilievi di costituzionalità formulati dall'Amministrazione statale. Modifiche alla l.r. 7/2019).

La legge regionale 7/2019 introduce diversi argomenti innovativi in materia, in particolare dei procedimenti per il rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni. L'articolo 2 (Rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni. Inserimento degli allegati A e B) rappresenta l'articolo centrale, probabilmente il più importante, della legge regionale. L'articolo riguarda alcune disposizioni legislative in merito al rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni per i nuovi impianti di coltivazione delle risorse geotermiche subordinandone il rilascio ad una serie di previsioni che sono elencate nella legge regionale.

Ai fini dell'inquadramento costituzionale della materia è utile ricordare che la stessa materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, trattata con la legge regionale, fa riferimento all'articolo 117, comma 3, della Costituzione e rientra pertanto tra le materie a legislazione concorrente. In tale quadro di riferimento, la possibilità di legiferare in questa materia, spetta tanto allo Stato che alle regioni.

Inoltre, l'ultimo periodo del comma 3 dell'articolo 117 della Costituzione stabilisce che: *“Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”*.

Le regioni, pertanto possono legiferare nei limiti stabiliti dai principi fondamentali previsti dalla legge statale sempreché, le norme di dettaglio regionali, quanto quelle statali, non siano in contrasto con le norme ed i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

---

<sup>6</sup> Legge regionale 17/2015 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia).

<sup>7</sup> Si rinvia alla lettura delle due leggi regionali, la 17/2015 e 44/2015 per una ricostruzione del quadro regionale di riferimento relativo alla materia geotermia.

Per quanto riguarda gli aspetti amministrativi, il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112<sup>8</sup> ha delegato alle Regioni la competenza amministrativa sulle risorse geotermiche ed in particolare, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, viene stabilito che: *“1. Le funzioni degli uffici centrali e periferici dello Stato relative ai permessi di ricerca ed alle concessioni di coltivazioni di minerali solidi e risorse geotermiche sulla terraferma sono delegate alle Regioni.”*

Con riferimento al complesso quadro normativo statale, di riferimento, si segnala, in particolare, il decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99), che disciplina molti degli aspetti inerenti la materia geotermia, quali ad esempio: l'ambito di applicazione della legge e le diverse competenze, le assegnazioni dei permessi di ricerca, il rilascio delle concessioni di coltivazione, le revocche delle concessioni, la decadenza, la dichiarazione di pubblica utilità, la definizione dei canoni e contributi, la definizione delle scadenze delle concessioni di coltivazione allineate al 2024.

La legge regionale 7/2019 ha preso origine dal fatto che la Regione Toscana è l'unica regione italiana in cui viene svolta una consistente attività di coltivazione della geotermia.

L'obiettivo della nuova legge regionale, come è ampiamente illustrato negli oltre venti punti del considerato è quello di coniugare la maggiore tutela ambientale con un incremento dello sviluppo socio economico e della occupazione dei territori interessati dall'attività geotermica.

Questo obiettivo viene ampiamente declinato nei contenuti dell'articolo 2 che, come già detto, rappresenta il *“cuore”* della legge regionale.

Viene disciplinato il procedimento diretto al rilascio delle nuove concessioni e delle nuove autorizzazioni ed in particolare si persegue l'utilizzo delle migliori tecnologie e modalità di gestione disponibili, l'implementazione di un sistema di monitoraggio della qualità dell'aria, il corretto inserimento paesaggistico dell'impianto nel territorio, le positive ricadute sociali, occupazionali ed economiche connesse alla realizzazione dell'impianto, le iniziative volte all'impiego dell'energia termica residua. L'inottemperanza alle previsioni contenute nel progetto presentato ai fini del rilascio delle autorizzazioni e delle concessioni determina la revoca delle stesse. Viene inoltre disposto l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili ma anche le modalità di gestione degli impianti anche attraverso l'utilizzo di particolari attività quali il limitare le ore di non funzionamento degli impianti geotermoelettrici.

Vengono introdotti due allegati tecnici con l'introduzione di ulteriori disposizioni, che vanno ad aggiungersi a quelle già previste in altre normative

---

<sup>8</sup> D.lsg 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

regionali, volte al perseguimento della riduzione delle emissioni di gas inquinanti (cfr. punto 10 del considerato del preambolo)<sup>9</sup>.

La legge regionale prevede anche disposizioni finalizzate a garantire la massima utilizzazione possibile dell'energia geotermica residua nel rispetto dei criteri dell'economia circolare ricordando che la stessa economia circolare è diventato uno dei principi comunitari di riferimento ed è stata oggetto di un recente inserimento nell'ordinamento regionale attraverso specifiche modifiche degli articoli 3 e 4 dello Statuto regionale.

La proposta di legge iniziale (pdl 313), costituita da 7 articoli, si è arricchita, nel corso del suo esame istruttorio, di 3 nuovi articoli. Un nuovo articolo come proposta di emendamento della Giunta regionale, mentre gli altri due articoli sono scaturiti dall'attività istruttoria ed emendativa durante i lavori della Quarta Commissione consiliare.

In particolare l'attività emendativa si è tradotta nell'introduzione di un nuovo articolo relativo alle modifiche dei due allegati che vengono introdotti in legge con la profonda modifica dell'articolo 2 avvenuta durante la fase istruttoria. L'ultimo articolo dei 3 inseriti si riferisce alla possibilità di ammodernare gli impianti esistenti con accordi promossi direttamente dalla Regione Toscana.

Da evidenziare la consistenza del preambolo, a fronte di 10 articoli di legge, tra i quali l'entrata in vigore anticipata, sono ben 22 i punti del considerato. Con il considerato del preambolo vengono chiariti bene i motivi che hanno ispirato la proposta di legge.

Nella scheda di legittimità erano stati sollevati alcuni dubbi in merito alle nuove procedure relative al rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni soprattutto per il fatto, in particolare, che le stesse concessioni fossero sottoposte alla dimostrazione di una serie di elementi che in qualche modo appesantivano il procedimento amministrativo e che se non fossero state ben motivate nel preambolo potevano essere oggetto di attenzione (con possibile impugnativa) da parte dell'esame governativo.

Veniva sottoposto all'attenzione dei consiglieri il fatto che la Regione Toscana interveniva in un procedimento autorizzativo già ampiamente regolamentato dalla disciplina statale. Alcune richieste contenute nella proposta di legge 313 non erano palesemente in contrasto con le norme statali e comunque

---

<sup>9</sup> Il punto 10 del preambolo recita: l'obiettivo della mitigazione ambientale è perseguito attraverso l'utilizzo delle migliori tecnologie e modalità di gestione disponibili; questo, in particolare, per limitare le ore di non funzionamento degli impianti geotermoelettrici; sempre ai fini della mitigazione ambientale, fatto salvo quanto previsto dalla normativa statale e dalle disposizioni regionali vigenti, si prevede altresì l'introduzione di ulteriori disposizioni finalizzate alla riduzione delle emissioni di gas inquinanti.

erano volte o a porre maggiore tutela ambientale. A supporto di tale decisione si rammentava la giurisprudenza costituzionale<sup>10</sup>.

La Regione, dunque, non può apportare deroghe in “*peius*” rispetto ai parametri fissati dal legislatore statale, la stessa Regione, può apportare deroghe in senso migliorativo, al fine di incrementare i livelli di tutela ambientale, senza incidere sul punto di equilibrio fra le contrapposte esigenze individuate dal legislatore statale (tutela dell’ambiente ma anche il pubblico interesse e la pubblica utilità come sancito dal d.lgs. 22/2010).

Il dubbio posto riguardava se un eventuale esame del governo, in senso restrittivo, avrebbe potuto mettere in dubbio che fosse stato superato il limite tra il contemperamento di una maggiore tutela ambientale ed un’ulteriore richiesta al richiedente la concessione (o autorizzazione) oltre a quelle previste dalle norme statali che di fatto avrebbero reso più articolato e complesso il procedimento autorizzativo, svolto con unico procedimento, che in realtà deve avvenire secondo principi di semplificazione come sancito dall’articolo 6 del decreto legislativo 22/2010.<sup>11</sup>

Il richiedente con la proposta di legge è chiamato inoltre a rispettare i contenuti previsti dall’articolo 34 della disciplina di Piano paesaggistico (PIT) attraverso la presentazione di una “*proposta di progetto di paesaggio*”. Anche in questo caso viene richiesto un qualcosa in più rispetto alla disciplina previgente.

Il decreto ministeriale 10 settembre 2010, “*Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*” nella parte III (Procedimento unico) lettera b) punto v., richiede “*un’analisi delle possibili*

---

<sup>10</sup> La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 218 del 20 ottobre 2017, si è espressa sui limiti dei poteri legislativi delle Regioni in materia ambientale. La pronuncia ribadisce che la “tutela dell’ambiente”, nell’ambito della ripartizione legislativa delle competenze, è una materia cosiddetta trasversale, nella quale allo Stato è riservato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale. Nel perimetro così descritto, alle Regioni è consentito solo apportare deroghe in senso migliorativo, al fine di incrementare i livelli di tutela ambientale, senza incidere sul punto di equilibrio fra le contrapposte esigenze individuato dal legislatore statale. L’affermazione di questo canone corrisponde al formante normativo del Codice dell’Ambiente, che qualifica i principi in esso contenuti come condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell’ambiente su tutto il territorio nazionale, rispetto alle quali è consentito alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adottare forme di tutela giuridica dell’ambiente più restrittive (art. 3 quinquies).

<sup>11</sup> Decreto legislativo 22/2010 - Art. 6 Rilascio di concessioni di coltivazione per risorse geotermiche di interesse nazionale e locale.

1. La concessione per la coltivazione delle risorse geotermiche riconosciute di interesse nazionale o locale è rilasciata dall’autorità competente, con provvedimento che comprende l’approvazione del programma di lavoro e del progetto geotermico, a seguito dell’esito positivo di un procedimento unico, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, cui partecipano, in relazione alle specificità dei lavori e dei siti, le amministrazioni interessate e dell’esito positivo della procedura di valutazione di impatto ambientale, laddove prevista dalla normativa vigente. La concessione di coltivazione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell’ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico e delle competenze comunale, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico.

*ricadute sociali, occupazionali ed economiche dell'intervento a livello locale per gli impianti di potenza superiore ad 1 MW (megawatt)*". Ed è alla luce di quanto sancito nel decreto che va valutata la lettera e), del comma 1, dell'articolo 2, della legge regionale 7/2019 che inserisce nella disciplina regionale la necessaria verifica delle positive ricadute sociali, occupazionali ed economiche connesse alla realizzazione dell'impianto (con riferimento al decreto ministeriale sopra citato), specificando, in particolare ed in applicazione dei principi propri dell'economia circolare e compatibilmente con la tipologia di impianto.

Con la legge regionale 7/2019 è stata introdotta una richiesta più dettagliata rispetto ad un argomento (ricadute sociali, occupazionali ed economiche dell'intervento) contenute nel decreto ministeriale.

Con la scheda di legittimità fu segnalato un possibile elemento di criticità nel caso di una visione restrittiva da parte del governo, ovvero l'interpretazione della norma nel senso di introdurre ulteriori obblighi alle procedure previste a livello statale tali da vincolare l'intera attività geotermica, avrebbe potuto causare l'impugnativa della legge regionale ed il conseguente rinvio al giudizio della Corte costituzionale.

Si suggeriva pertanto,<sup>12</sup> al fine di scongiurare eventuali dubbi interpretativi e per la tenuta del testo legislativo, l'inserimento di un nuovo punto nel preambolo al fine di chiarire che i contenuti della legge, in particolare dell'articolo 2, erano orientati, non tanto ad introdurre nuovi ed ulteriori vincoli per le concessioni o per le autorizzazioni degli impianti, quanto ad esplicitare in maniera più puntuale quanto già previsto nella normativa vigente sia essa statale che regionale.

Il Consiglio dei ministri con delibera del 4 aprile 2019 decideva di non impugnare la legge regionale 7/2019.

Infine è appena il caso di accennare il fatto che sulla stessa materia (geotermia), erano all'esame della Quarta commissione altre due proposte di legge di iniziativa consiliare. La prima, d'iniziativa consiliare del Partito democratico (pdl 297) (Disposizioni in merito al coordinamento tra l'attività di sfruttamento della geotermia e l'individuazione nel Piano Energetico Regionale (PRAER) delle aree non idonee) di iniziativa dei consiglieri Marras, Bezzini, Scaramelli e Baccelli (assegnata in data 1/8/2018). La proposta di legge venne poi ritirata dai proponenti il 21 gennaio 2019.

La seconda proposta di legge, d'iniziativa del consigliere Giannarelli del gruppo consiliare Movimento 5 stelle (pdl 304) (Disposizioni in merito al coordinamento tra l'attività di sfruttamento della geotermia e l'individuazione nel Piano Energetico Regionale (PRAER) delle aree non idonee e disposizioni in merito al rilascio delle concessioni) venne votata in commissione con parere

---

<sup>12</sup> Tra i compiti dell'ufficio è compreso, in via ordinaria, là dove possibile, anche quello di trovare soluzioni rispetto a parti problematiche della proposta di legge in esame ed evidenziate nella scheda di legittimità.

contrario mentre, iscritta in aula, fu dichiarata decaduta a seguito dell'approvazione della proposta di legge 313 diventata legge regionale 7/2019.

Sempre in materia di geotermia è da ricordare la legge regionale 3 luglio 2019, n. 40 che ha provveduto a modificare la legge regionale 7/2019.

Le modifiche alla legge regionale 7/2019, in materia di geotermia, erano necessarie al fine di adeguare la stessa legge regionale alle osservazioni inerenti la sua legittimità costituzionale, presentate dall'Ufficio legislativo del Ministero dello Sviluppo economico in data 25 marzo 2019. La Regione Toscana, con l'intento di evitare il contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale ma anche di garantire, sin da subito, certezza nell'applicazione della legge regionale, ha proposto al Consiglio regionale le modifiche ritenute necessarie a rispondere alle osservazioni ministeriali.

La proposta di legge 373 (diventata poi l.r. 40/2019), aveva come fondamento, l'impegno assunto dal Presidente della Regione Toscana, con nota 3 aprile 2019, indirizzata alla Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento affari regionali ed autonomie, di approvare tempestivamente le modifiche richieste.

La proposta di legge 373, costituita da soli 3 articoli, prevedeva, nel suo testo originario, alcune modifiche al preambolo della legge regionale 7/2019 e proponeva l'abrogazione dei punti 7, 8, e 9 del preambolo stesso. L'articolo 2 della proposta di legge prevedeva l'inserimento del comma 2 bis all'articolo 1, della legge regionale 7/2019. In tale comma, si specificava che le disposizioni della legge regionale 7/2019 si applicano solo alle concessioni e alle autorizzazioni per lo sfruttamento della risorsa geotermica di competenza regionale. Infine, l'articolo 3 della proposta di legge, disponeva l'entrata in vigore della legge il giorno successivo alla sua pubblicazione sul BURT, al fine di garantire la massima tempestività nell'adeguamento della legge regionale, sulla base dell'impegno assunto dal Presidente della Regione.

La commissione consiliare, in sede istruttoria, a seguito di una decisione politica unanime, pur condividendo l'impostazione assunta dal Presidente Rossi, chiedeva agli uffici del Consiglio di predisporre una riscrittura tecnica di alcune parti del testo in particolare si chiedeva di rivedere l'articolo 1 della proposta di legge che abrogava i punti 7, 8 e 9 del preambolo.

In sostanza veniva proposto di soddisfare i rilievi giuridici pervenuti dagli uffici giuridici statali specificando, in particolare, che gli interventi previsti andavano intesi come rivolti ai soli impianti geotermici di competenza regionale.

In concreto, la riscrittura degli uffici consiliari, provvedeva a non abrogare *tout court* i punti 7,8 e 9 del preambolo, come il Presidente Rossi si era impegnato a fare, ma a riscrivere i punti 7 e 9 (integrandoli) ed abrogando il solo punto 8.

Questa modifica, concordata in seduta della Quarta Commissione consiliare e votata all'unanimità, ha consentito di rimanere maggiormente

coerenti con l'impianto originale della legge regionale. Anche in aula la proposta di legge è stata votata all'unanimità.

#### **4. POLITICHE DI RIDUZIONE DELL'IMPATTO DELLE PLASTICHE NELL'AMBIENTE**

Alcuni brevi cenni a due leggi regionali, entrambe volte a tutelare l'ambiente dall'impatto delle plastiche, approvate nel corso dell'anno 2019. Sono la legge regionale 28 giugno 2019, n. 37, d'iniziativa della Giunta regionale, dal titolo (Misure per la riduzione dell'incidenza della plastica sull'ambiente), depositata il 25 giugno 2019 ed iscritta direttamente in aula (era la proposta di legge 383) e la legge regionale 14 ottobre 2019, n. 63 dal titolo (Interventi di sensibilizzazione per la riduzione e il riciclo della plastica ambiente) (era la pdl 401) caratterizzata dal fatto di essere una proposta d'iniziativa consiliare, sottoscritta dai consiglieri Mazzeo, Giani, De Robertis.

La proposta di legge regionale 383, depositata in data 25 giugno 2019, è stata iscritta lo stesso giorno all'ordine del giorno del Consiglio regionale.

Si tratta di una proposta di legge approvata direttamente dall'aula consiliare (a seguito di accordo politico tra i gruppi rappresentati in aula) senza il necessario passaggio istruttorio dalla commissione competente per materia.

L'urgenza della sua approvazione è motivata nel preambolo della stessa legge regionale, in particolare al punto 4 del considerando, dove si giustifica anche l'entrata in vigore il giorno successivo alla data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana. La proposta di legge 383, diventata legge regionale 37/2019, è stata approvata in coerenza con le finalità della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente approvata in data 27 marzo 2019 (ancora in corso di pubblicazione al momento dell'approvazione della legge regionale 37/2019) e dunque la legge regionale è stata approvata in una sorta di attuazione "*anticipata*" rispetto ad una direttiva comunitaria ancora in corso di pubblicazione.

La nuova legge regionale introduce specifici divieti e sanzioni per l'utilizzo (anche per la somministrazione di cibi e bevande) di prodotti in plastica monouso (art. 1) al fine di limitarne l'uso e l'eventuale abbandono anche in un'ottica di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema marino costiero. Viene inoltre introdotta una specifica norma transitoria (art. 2), per l'applicazione delle restrizioni all'utilizzo dei prodotti di plastica monouso, che tenga conto dei contratti di fornitura già stipulati e validi fino alla loro naturale scadenza, nonché delle scorte già in possesso dei soggetti destinatari delle restrizioni.

Un emendamento proposto in aula dal gruppo consiliare Movimento 5 Stelle è stato accolto inserendo all'articolo 1, comma 1, in aggiunta alle

manifestazioni fieristiche, già previste nel testo della proposta di legge, anche le sagre e le fiere mercato.

L'altra legge regionale è la 14 ottobre 2019, n. 63 (era la pdl 401) che aveva il titolo originario (Interventi di comunicazione istituzionale e misure di attuazione delle disposizioni regionali per la riduzione della plastica).

Il titolo è stato rivisto in commissione su proposta di emendamento dello stesso presentatore e poi confermato dall'aula: (Interventi di sensibilizzazione per la riduzione e il riciclo della plastica nell'ambiente). Si evidenzia che la proposta di legge era di iniziativa consiliare, da alcuni componenti l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, ovvero i consiglieri Mazzeo, Giani, De Robertis.

Si osserva che il consigliere Mazzeo (quale primo firmatario) ha presentato alcuni emendamenti con l'intento di inquadrare meglio l'ambito di competenza che con la proposta di legge si intende perseguire. È stato chiarito che gli emendamenti avevano lo scopo di circoscrivere l'oggetto della proposta di legge che, di fatto, erano veri e propri interventi di sensibilizzazione finalizzati alla riduzione ed al riciclo delle materie plastiche.

## **5. LA MODIFICA DELLA LEGGE REGIONALE IN MATERIA DI SISMICA**

La legge regionale 21 maggio 2019, n. 24 "*Disposizioni in materia di prevenzione e diminuzione del rischio sismico. Modifiche alla l.r. 58/2009*", era la originaria proposta di legge 356.

La legge regionale 24/2019 dispone alcune modifiche alla legge regionale 58/2009 in materia di prevenzione dal rischio sismico. Uno degli aspetti più rilevanti della nuova legge regionale riguarda l'introduzione di un organo di consulenza tecnica a supporto delle strutture della Giunta regionale competenti in materia di prevenzione sismica e di controllo ai sensi delle norme regionali in materia, al fine di migliorare l'applicazione dei criteri di valutazione del rischio sismico in relazione alle disposizioni delle norme tecniche per le costruzioni in zona sismica.

La legge regionale è costituita da 7 articoli e contiene alcune modifiche di carattere manutentivo, ed altri elementi a cui si accenna brevemente.

L'articolo 4, che introduce l'articolo 3 bis alla legge regionale 58/2009 ed istituisce il Comitato tecnico scientifico, quale organo consultivo-scientifico della Giunta Regionale in materia di rischio sismico, e ne definisce composizione e prime disposizioni per l'insediamento e la sua funzionalità.

Altra novità di rilievo è prevista all'articolo 6 che modifica l'articolo 5 della legge regionale 58/2009, prevedendo che la Giunta regionale approvi annualmente il Documento operativo per la prevenzione sismica (DOPS), che indica gli obiettivi operativi, le attività da svolgere con le risorse stanziate, le

modalità di intervento ed il relativo quadro finanziario, definendo altresì i criteri di priorità per l'assegnazione delle risorse di prevenzione sismica, afferenti la comunicazione ed informazione, gli studi e le indagini, e gli interventi sugli immobili per la prevenzione del rischio sismico.

Il preambolo motiva compiutamente i contenuti della legge regionale alla luce della continua evoluzione della disciplina tecnica in materia di costruzioni in zona sismica. La legge regionale persegue inoltre l'obiettivo di assicurare una omogenea applicazione della disciplina sviluppata nella nuova legge regionale anche con riferimento ai tecnici professionisti chiamati ad operare nel campo del settore edilizio. Viene anche disposto un più stretto rapporto con le università toscane chiamando le stesse a partecipare ai lavori del Comitato tecnico scientifico.

La scheda di legittimità sulla proposta di legge iniziale (pdl 356) non formulava osservazioni di legittimità ma diversi suggerimenti volti a chiarire alcune disposizioni della legge regionale ed altre orientate a rendere il testo di legge più coerente con le consolidate tecniche redazionali. Veniva inoltre segnalato un mero errore materiale in quanto il testo della proposta di legge proponeva l'abrogazione di un comma che in realtà era stato già abrogato in precedenza con legge di manutenzione.

Veniva infine suggerito di inserire un nuovo comma al fine di chiarire la vigenza dei regolamenti a cui si rinviava.

Infine, tra le proposte di modifiche di tecnica redazionale, si suggeriva di modificare il titolo della proposta di legge "*muto*", cioè senza alcuna indicazione dei contenuti delle diverse disposizioni in essa contenute. Il titolo è stato opportunamente modificato.

Si segnala, come dato costante nel tempo, la continua e fertile collaborazione tra i diversi uffici di assistenza alle commissioni del Consiglio regionale volti, in base alle diverse competenze e professionalità, a migliorare (dove e quando necessario), il testo legislativo proposto dalla Giunta regionale. Tutto questo grazie anche alla fattiva disponibilità dei competenti uffici regionali della Giunta regionale.

## **6. NOTE CONCLUSIVE**

In questa legislatura, che oramai volge al termine, non vi sono mai state problematiche e contenziosi nelle materie afferenti al governo del territorio ma l'ultima legge regionale, la 69/2019, è stata impugnata con deliberazione del Consiglio dei ministri del 23 gennaio 2020, nonostante un lungo carteggio pre-contenzioso con il governo centrale.

In primo luogo, questa vicenda invita a riflettere su una prassi che negli ultimi anni si è andata consolidando. In diversi casi, sulle leggi regionali, si è

aperta una fase che potremmo definire pre-contenziosa, tra uffici regionali e governativi, su leggi regionali approvate e non ancora uscite dal periodo dei 60 giorni previsti dalla Carta costituzionale per eventuali impugnative da parte del Governo centrale. Sono fasi caratterizzate da un'approfondita analisi del testo legislativo tra gli uffici del governo centrale e gli uffici legislativi regionali, soprattutto della Giunta regionale. Se le leggi regionali hanno avuto origine consiliare, sono gli stessi uffici del consiglio a condurre il rapporto con gli uffici centrali. Al termine di questo confronto il testo della legge può rimanere tal quale ma in certi casi la Regione si è assunta l'impegno ad apportare alcune modifiche che tendono a soddisfare le richieste governative in luogo del via libera al testo legislativo senza promuovere l'impugnativa della legge regionale. Sul punto si rinvia ad opportune riflessioni sul tema, in quanto, tale meccanismo pre-contenzioso, porta a decisioni di soggetti diversi da quelli chiamati poi a porre mano ai rimedi legislativi. Da una parte la responsabilità degli organi politici del governo regionale e centrale e dall'altra, l'assemblea consiliare che agisce sul testo di legge con le modifiche stabilite in altre sedi non consiliari. Tali procedure, spesso producono accordi da cui derivano, in luogo di impugnative alla legge regionale, correzioni dei testi legislativi al fine di evitare il giudizio della Corte costituzionale. Sul punto si rinvia ad una riflessione più ampia che valuti i diversi profili investiti, quali la legittimità della decisione assunta, che avviene, in buona sostanza in nome e per conto del Consiglio regionale, chiamato a modificare una legge sulla base dell'impegno della Giunta o del singolo assessorato. Gli esempi già narrati in precedenza, il caso della legge sulla geotermia, può essere assunto quale paradigma di riferimento.

In secondo luogo, si segnala un caso piuttosto raro di approvazione di una legge regionale accompagnata da allegati. In questo caso, ci riferiamo alla legge regionale 7/2019 in materia di geotermia, l'allegato è di alto contenuto tecnico tanto che ha superato anche il vaglio di legittimità da parte del Governo centrale. Con legge regionale 7/2019, vengono introdotti due allegati contenenti ulteriori disposizioni tecniche rispetto a quelle già previste in altre normative regionali. L'obiettivo dichiarato era comunque quello di perseguire la riduzione delle emissioni di gas inquinanti (cfr. punto 10 del considerando del preambolo)<sup>13</sup>.

In terzo luogo si segnala un aspetto interessante riferito all'entrata in vigore della legge regionale lo stesso giorno della sua pubblicazione. Questa tecnica è stata utilizzata in passato quasi esclusivamente nel caso di leggi di bilancio ma si è ripetuto, in via del tutto eccezionale, per la legge regionale 69/2019 in materia di governo del territorio. Sono casi del tutto eccezionali che gli uffici di assistenza giuridico legislativa del Consiglio sconsigliano sempre, in quanto potrebbero creare dubbi interpretativi legati al fatto che nello stesso giorno, in cui si pubblica la legge, vivrebbero contemporaneamente due disposizioni di legge. La conoscibilità della legge, lo stesso giorno di

---

<sup>13</sup> Cfr. con la nota n. 9.

pubblicazione, potrebbe creare confusione ed ingenerare dubbi interpretativi. Nel caso della legge regionale 69/2019, pur sconsigliando tale soluzione, è stata valutata la necessità di non far scadere un termine contenuto nella legge regionale 65/2014 e volendo evitare di ricorrere, in luogo della proroga del termine, in quella del suo differimento, lasciando così un vuoto normativo ritenuto insostenibile dal legislatore regionale venne deciso di adottare la formula dell'entrata in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione. In concreto, il legislatore si era dilungato nei tempi di esame della proposta di legge e ciò ha provocato il ricorso ad un'entrata in vigore del tutto eccezionale.

In quarto luogo, si segnala il ragguardevole numero di modifiche alla legge "madre" sul governo del territorio, la legge regionale 65/2014. Prima dell'entrata in vigore della legge regionale 22 novembre 2019, n. 69 le modifiche alla legge "madre" del 10 novembre 2014 ammontavano al ragguardevole numero di 339, con le ultime modifiche il testo del 2014 ad opera della legge regionale 69/2019 hanno portato il totale delle modifiche alla legge madre del 2014 ad oltre 430 modifiche. Non sfugge, in questo caso, l'elemento su cui riflettere legato ad un testo sottoposto a continue modifiche che ha reso la legge regionale sempre più permeabile non solo alla continua manutenzione normativa rispetto alle norme statali ma anche rispetto ad una sempre maggiore adesione alla realtà fattuale regionale con i comuni protagonisti dell'applicazione della disciplina relativa al governo del territorio. Le modifiche alla legge regionale 65 del 2014 con legge regionale 69/2019 rappresentano un evidente indirizzo riformatore ed oramai sono tante e tali le modifiche al testo approvato nel novembre 2014 che possiamo sicuramente affermare che la legge regionale sul governo del territorio è oggi un'altra cosa rispetto al testo di partenza. Lo sforzo del legislatore regionale, in questa legislatura che oramai volge al termine, è stato quello di affinare il più possibile lo strumento legislativo ma anche quello di regolamentare meglio i fenomeni di volta in volta sottoposti alla sua attenzione. Un fenomeno favorito dalla continua evoluzione normativa statale accompagnato dalle mutate sensibilità verso la disciplina da parte dei comuni mantenendosi sempre all'interno delle competenze spettanti alle regioni e sancite dal titolo V della Costituzione oramai quasi venti anni fa.

In quinto luogo si segnala il ricorrente ricorso alle modifiche delle norme transitorie della legge regionale. Anche in questo caso gli uffici di assistenza giuridico legislativa del Consiglio ne sconsigliano l'utilizzo. Queste modifiche sono proposte perché ritenute necessarie per rendere più coerente l'elemento normativo a quello fattuale ed anche su questo punto si rinvia ad una valutazione più complessiva con un giudizio sull'intera legislatura regionale.

In sesto luogo, si evidenzia come il ricorso alle integrazioni del preambolo sia sempre più un dato qualificante della produzione legislativa di questa legislatura e ciò in virtù anche della maggiore attenzione posta dalla Corte costituzionale. Si ricorda, per tutti, la sentenza 156/2016 dove la Corte ha ripreso parti del preambolo (punto 4.2 del considerato in diritto) ai fini dell'assunzione

della sua decisione finale. Nel caso di specie, la Corte, richiamando il preambolo della legge della Regione Toscana 16 febbraio 2015, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia), individuava le motivazioni utili al fine di dichiarare inammissibili alcune delle questioni sollevate da parte del Presidente del Consiglio dei ministri. Da segnalare che a fronte di leggi tecniche, complesse, anche innovative dell'ordinamento regionale, l'uso di preamboli molto lunghi trova un riscontro sempre più ampio nelle leggi regionali. L'esempio più recente è la legge regionale 41/2018 che, alla luce della grande complessità tecnica, ha utilizzato in maniera consistente il preambolo, infatti, a fronte di 26 articoli di legge sono 30 i punti utilizzati per il preambolo, ma lo stesso vale per la legge regionale 7/2019 dove a fronte di 10 articoli sono ben 22 i considerati del preambolo.

In settimo luogo, altro dato che rileva con costanza, è l'aumento consistente del numero delle proposte di legge d'iniziativa consiliare. Con riferimento alla Quarta Commissione consiliare, ricordiamo tra le più recenti proposte di legge la 347, la 392 e la 401.

In ottavo luogo, altro elemento che ha caratterizzato questa legislatura è la fortissima azione "*emendativa*" avvenuta soprattutto durante i lavori istruttori della commissione referente e con buone percentuali di successo. A questo va affiancato il costante ricorso alla formazione di gruppi di lavoro Giunta/Consiglio che in sede tecnica provvedono ad ampie riscritture dei testi presentati per il successivo esame e valutazione della commissione consiliare.

In nono luogo il ricorso all'applicazione delle tecniche redazionali richiede ancora molto impegno da parte del Consiglio regionale. In particolare la correzione dei "titoli muti" della legge regionale, le integrazioni del preambolo con le motivazioni rispetto all'entrata in vigore anticipata della legge regionale, l'integrazione dei punti del preambolo per punti qualificanti della legge regionale, l'applicazione corretta delle tecniche emendative, le citazioni abbreviate delle leggi che si va a modificare.