

## POLITICHE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

Domenico Ferraro

### 1. PREMESSA

Con l'anno 2020 si è conclusa la decima legislatura segnata profondamente dalla vicenda della pandemia causata dal COVID-19. La pandemia ha prolungato di tre mesi la decima legislatura ed ha visto lo svolgimento delle elezioni regionali il 20 e 21 settembre del 2020. L'anno appena terminato si è caratterizzato soprattutto per una produzione legislativa legata all'emergenza pandemica.

L'undicesima legislatura ha preso avvio con l'insediamento del Consiglio regionale del 19 ottobre 2020 e delle commissioni permanenti in data 12 novembre.

Il 2020 verrà ricordato anche come uno degli anni in cui l'attività legislativa è stata assai copiosa, nello scorso anno, infatti, la Regione Toscana ha approvato ben 82 leggi regionali. La Regione Toscana si contraddistingue da sempre, nel panorama nazionale, per l'alto numero di leggi approvate e l'anno 2020 ha accentuato, anche a causa dell'emergenza sanitaria, questa sua peculiarità.

Si ricorda, ad esempio, che negli anni precedenti, le leggi approvate furono 68 nel 2019 e circa una decina di meno nel 2018 ma lo stesso furono 82 nel corso dell'anno 2016.

Dopo un rapido resoconto rispetto alle leggi regionali approvate in materia di governo del territorio a cui farà seguito un breve bilancio di legislatura e comunque, sempre in via preliminare 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*”.

### 2. LE LEGGI REGIONALI IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO NELLA DECIMA LEGISLATURA

Nel corso dell'anno 2020 sono state approvate cinque leggi regionali di seguito illustrate in ordine cronologico ricordando che gli ultimi atti furono approvati nel consiglio regionale del 30 luglio con il quale il Consiglio regionale concluse i lavori della decima legislatura per avviarsi alle elezioni regionali del 20 e 21 settembre 2020.

La legge regionale 20 aprile 2020, n. 26 concernente misure a sostegno di interventi edilizi per la riduzione della vulnerabilità sismica degli edifici ha inteso estendere l'accessibilità al fondo di garanzia per le energie rinnovabili previste dall'articolo 103 della legge finanziaria per l'anno 2012 (l.r. 66/2011) ai proprietari di edifici sui quali si intenda eseguire interventi edilizi per la riduzione della vulnerabilità sismica.

È interessante ricordare in proposito che a partire dalla legge 232/2016, la normativa fiscale nazionale ha introdotto specifiche detrazioni d'imposta per gli interventi di prevenzione sismica da effettuarsi nelle zone sismiche 1 e 2 (e più di recente anche nella zona 3), cosiddetto "sisma bonus". Tali detrazioni si sono aggiunte al regime di detrazione fiscale già presente per la realizzazione dei lavori di recupero del patrimonio esistente e sono caratterizzate da una percentuale molto elevata di detraibilità delle spese, sino all'85 per cento della spesa totale.

Nella scheda di legittimità, non furono rilevati vizi di legittimità ma vennero proposte alcune riscritture tecniche al fine di chiarire le diverse tipologie di finanziamento di interventi finanziabili.

Altra legge regionale è la 29 maggio 2020, n. 31 concernente la proroga dei termini degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica per il contenimento degli effetti negativi dovuti all'emergenza sanitaria COVID-19.

A conferma di quanto accennato in premessa, la legge regionale 31 interviene nell'ambito della dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario legato all'insorgenza della patologia COVID-19 e le conseguenze da esso derivate.

Si tratta, pertanto, di una legge regionale approvata in situazione di emergenza ed il preambolo contiene i riferimenti normativi alla base di questo intervento legislativo regionale e viene prevista l'entrata in vigore anticipata.

La legge regionale, costituita da 3 soli articoli, nel preambolo dettaglia ed argomenta le motivazioni della legge regionale che dispone la proroga dei termini degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica alla luce della dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza della patologia COVID-19.

In ragione dello stato emergenziale, viene ricordato che l'amministrazione statale ha provveduto alla sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi pendenti mediante l'articolo 103, del decreto-legge 18/2020<sup>1</sup>, convertito dalla legge 27/2020, e, successivamente, l'articolo 37 del decreto-legge 23/2020<sup>2</sup>.

La situazione di emergenza sanitaria ha reso impossibile anche alle amministrazioni comunali attivare i procedimenti diretti al rinnovo degli strumenti di pianificazione urbanistica.

Da segnalare che l'originaria proposta di legge prevedeva l'entrata in vigore della legge il giorno stesso della sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana (BURT), con scheda di legittimità, si rilevava la necessità di prevedere l'entrata in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione e questo in considerazione del principio di certezza del diritto.

---

<sup>1</sup> Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica) convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

<sup>2</sup> Decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga dei termini amministrativi e processuali) convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2020, n. 40.

Allo stesso tempo si suggeriva di modificare in tal senso anche lo specifico punto del considerato. Venivano inoltre segnalate le consuete correzioni di tecnica redazionale sia sul preambolo che al testo di legge ed anche un piccolo refuso al punto 10 del preambolo.

Da segnalare che il testo iniziale ha visto alcune modifiche a seguito della richiesta dell'assessore proponente e due emendamenti proposti da un gruppo consiliare, tutti volti a dilatare ulteriormente i tempi previsti nella proposta di legge iniziale.

La legge regionale 9 giugno 2020, n. 37 concernente alcune disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente, in territorio rurale, con modifiche alla legge 3/2017.

La legge regionale 7 febbraio 2017, n. 3 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente abbandonato situato nel territorio rurale e nei centri storici. Modifiche alla l.r. 65/2014), prevedeva l'approvazione di misure volte ad incentivare il recupero di tale patrimonio edilizio, premi volumetrici in misura crescente in funzione del diverso livello di risparmio energetico e di sicurezza sismica raggiunto con l'intervento nonché la possibile riduzione degli oneri da corrispondere al comune per il mutamento della destinazione d'uso agricola.

Il nuovo intervento legislativo ha origine dall'esame dei risultati dell'attività di monitoraggio degli effetti applicativi della legge regionale 3/2017, prevista dall'articolo 5 della legge stessa ed effettuata con riferimento ai primi due anni decorrenti dalla data della sua entrata in vigore. Da questo monitoraggio è emerso chiaramente che la legge regionale 3/2017 ha avuto una applicazione molto limitata.

La legge regionale 37/2020 contiene alcune modifiche alla legge regionale 3/2017, contenente disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente situato nel territorio rurale, al fine di favorire una maggiore applicazione della legge stessa nel territorio regionale, tenendo conto delle criticità emerse in fase di prima applicazione.

La legge di modifica, in particolare, intende ampliare il campo di applicazione della legge regionale 3/2017 estendendolo anche agli immobili per i quali sia stata rilasciata la sanatoria edilizia straordinaria o applicate le specifiche sanzioni pecuniarie previste dalla normativa vigente, nonché agli immobili, limitatamente alla riduzione degli oneri, soggetti ad interventi non eccedenti la categoria del restauro e del risanamento conservativo.

Al fine di favorire la realizzazione degli interventi consentiti dalla legge regionale, si propone infine l'innalzamento del premio volumetrico in rapporto alla prestazione sismica e la contestuale rimodulazione della prestazione energetica richiesta.

Inoltre, il campo di applicazione viene esteso anche al di fuori del territorio rurale ricomprendendo anche il recupero degli immobili, aventi qualsiasi destinazione d'uso, in condizioni di abbandono e degrado situati nei centri storici dei comuni situati nelle aree interne. Per gli interventi di recupero di tali immobili non è previsto un premio in termini volumetrici bensì l'abbattimento del 50 per cento degli oneri di urbanizzazione.

### 3. IL GOVERNO DEL TERRITORIO E LE AREE PROTETTE REGIONALI

Una legge rilevante per gli aspetti relativi alle aree protette regionali è rappresentata dalla legge regionale 29 giugno 2020, n. 49 (era la pdl 435) relativa agli indennizzi per danni da fauna selvatica nelle riserve naturali regionali contenente alcune modifiche alla legge regionale 30/2015, quest'ultima la possiamo considerare una sorta di testo unico regionale sulle aree protette.

La nuova legge regionale 49 interviene per disciplinare la materia degli indennizzi per danni provocati dalla fauna selvatica all'attività agricola all'interno delle riserve naturali la cui gestione, a decorrere dal 1° gennaio 2016, è stata trasferita in capo alla Regione (l.r. 22/2015 e l.r. 48/2016).

L'obiettivo della legge regionale è stato quello di uniformare sul territorio regionale la disciplina in materia di risarcimento del danno cagionato dalla fauna selvatica all'attività agricola precisando che nelle riserve regionali i criteri e le modalità per la determinazione ed erogazione dell'indennizzo sono definiti dalla Giunta regionale in coerenza con gli atti della programmazione regionale ed in armonia con quanto disposto in materia per il restante territorio regionale.

Tenendo conto delle competenze affidate agli ambiti territoriali di caccia (ATC) in materia di gestione della fauna selvatica nel territorio regionale, al fine anche di semplificare i riferimenti per i cittadini, è stata affidata agli ATC, invece che agli enti parco, previa sottoscrizione di convenzioni, la competenza all'accertamento ed alla determinazione dei contributi per l'indennizzo dei danni e per gli interventi volti alla prevenzione dei danni stessi nelle riserve naturali regionali, anche suddivise in macro-aree, secondo le modalità che saranno individuate dalla Giunta regionale.

La legge regionale è costituita da 4 articoli e sono tutti di modifica alla legge madre, la legge regionale 30/2015, in materia di aree naturali protette. La legge regionale intende raggiungere gli scopi esplicitati già dal titolo della stessa ovvero disciplinare gli indennizzi da fauna selvatica nelle riserve naturali regionali. Il preambolo dettaglia ed argomenta adeguatamente le motivazioni della legge regionale.

La scheda di legittimità non aveva formulato osservazioni ma nel corso dell'istruttoria legislativa si è reso necessario effettuare un approfondimento in merito all'applicazione della regola del "de minimis" in campo agricolo anche a seguito di un'incongruenza relativa alla scheda "aiuti di stato", (tra gli allegati alla proposta di legge depositata) non corrispondente al testo legislativo.

L'incongruenza, considerata all'inizio una svista tecnica degli uffici di Giunta, si è rivelato invece un problema di non coerente rapporto tra testo normativo e schede di accompagnamento che andava risolto.

Individuata la soluzione, il testo veniva modificato anche grazie alla collaborazione degli uffici del bilancio della Giunta regionale. È stato chiarito che l'utilizzo delle somme stanziato fosse concesso in regime di "de minimis" con adeguate modifiche sia in sede di preambolo che nell'articolato. Il testo, infine, è stato rivisto alla luce delle consuete modifiche di carattere redazionale.

Si evidenzia che l'affidamento agli ATC, ai sensi dell'articolo 11 bis, della legge regionale 3/1994 in materia di caccia, pur essendo organi a carattere privatistico, possono essere affidati compiti di rilevanza pubblicistica connessi all'organizzazione del prelievo venatorio e alla gestione faunistica.

La legge regionale prevede che tale affidamento possa avvenire tramite convenzione con gli stessi ATC. Con questo affidamento diretto, la Regione Toscana si esponeva ad un rischio, in quanto se tale affidamento fosse stato valutato in maniera restrittiva in sede di controllo governativo di costituzionalità, lo stesso sarebbe stato oggetto d'impugnativa. Ma il Governo non ha formulato osservazioni in sede di esame del testo di legge.

Restano ferme le competenze dei soggetti gestori di aree protette nazionali e degli enti parco regionali a provvedere all'indennizzo e alla prevenzione dei danni da fauna selvatica all'interno del territorio di competenza in conformità ai rispettivi ordinamenti.

Sempre in tema di parchi un breve cenno alla legge regionale 23 luglio 66 relativo alle disposizioni in materia di funzioni di ente Terre regionali toscane in quanto viene stabilito che le aziende agricole e le superfici agricole e forestali di proprietà della Regione che insistono all'interno del perimetro dell'Ente parco regionale della Maremma saranno assegnate in gestione al medesimo Ente parco.

#### **4. LEGGI TRASVERSALI, UN CENNO ALLA LEGGE DI MANUTENZIONE**

La legge regionale 6 luglio 2020, n. 51, (Legge di manutenzione per il 2019) approvata in Consiglio regionale nel luglio del 2020, e pubblicata sul BURT del 9 luglio 2020, costituita da ben 83 articoli ha un intero capo, il quattordicesimo costituito da tredici articoli, dedicato soprattutto alla manutenzione della legge regionale sul governo del territorio (l.r. 65/2014).

Il testo contiene inoltre modeste modifiche alla legge regionale in materia di cave (l.r. 35/2015) e un articolo riferito alla legge regionale in materia di recupero dei sottotetti ad uso abitativo (l.r. 5/2010).

Si ricorda che la legge di manutenzione, prevista dall'articolo 13 della legge regionale 55/2008<sup>3</sup>, interviene con cadenza, solitamente annuale, ad aggiornare l'ordinamento normativo regionale soprattutto per quanto attiene alla correzione di errori materiali o imprecisioni, inserimento di contenuti diventati obbligatori per disposizioni comunitarie, nazionali o regionali, per l'adeguamento a sentenze delle Corti di giustizia dell'Unione europea, della Corte europea dei diritti dell'uomo o della Corte costituzionale. Può anche prevedere, ove fosse necessario, ricorrere all'interpretazione autentica di disposizioni regionali.

Nel caso di specie, a parte casi di errori materiali o precisazioni si segnala che la legge di manutenzione è intervenuta, potremmo dire in via preventiva, rispetto a possibili dubbi di legittimità fatti pervenire alla Regione Toscana, da parte di uffici legislativi ministeriali. Lo stesso Presidente della Giunta regionale si era

---

<sup>3</sup> Legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni in materia di qualità della normazione).

impegnato, con gli uffici statali, a promuovere idonee modifiche legislative al fine di superare i dubbi di legittimità ed evitare l'impugnativa alla Corte costituzionale.

Alcune disposizioni della legge regionale 69/2019 e della legge regionale 65/2014 entrambe riferite alla materia governo del territorio, sono state modificate in accoglimento delle osservazioni e dubbi di legittimità pervenuti. A tal proposito si rimanda ai punti da 23 a 27 del preambolo della legge regionale 51/2020 che illustra le motivazioni delle modifiche, riferite al governo del territorio, contenute nel testo di legge.

Un elemento che ricorre con frequenza è la richiesta che viene formulata alla Regione Toscana, da parte di uffici ministeriali che si occupano di ambiente e paesaggio.

Ogni qual volta si parla in leggi regionali del Piano di indirizzo territoriale (PIT) con valenza di piano paesaggistico, emerge la necessità di specificare in legge il rispetto della conformità al PIT.

Gli uffici statali ricordano sempre che il PIT, con valenza paesaggistica, è un piano oggetto di un processo di "co-pianificazione" con i competenti organi statali.

## **5. LE LEGGI REGIONALI IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO. INIZIO UNDICESIMA LEGISLATURA**

L'undicesima legislatura ha preso avvio a partire dall'insediamento del Consiglio regionale avvenuto in data 19 ottobre 2020 ma l'attività dell'assemblea ha visto pronunciarsi su atti legislativi ed amministrativi solo successivamente all'insediamento delle commissioni permanenti avvenuta in data 12 novembre.

In questo breve lasso di tempo sono state approvate due leggi regionali in materia di governo del territorio, la 101 e la 102.

La legge regionale 30 dicembre 2020, n. 101 pubblicata sul BURT regionale in data 31 gennaio 2020, concernente disposizioni in merito alla destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio e provvede anche alla proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi relativi ad interventi edilizi straordinari con le specifiche modifiche della legge regionale 24 del 2009<sup>4</sup>.

Si tratta di un testo unificato che prende origine da due proposte di legge, la prima di origine consiliare (pdl 7/2020) mentre la seconda su proposta della Giunta regionale (pdl 16/2020).

La legge regionale 101/2020, costituita da soli 3 articoli, interviene nell'ambito della dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario legato all'insorgenza della patologia COVID-19 e le conseguenze da esso derivate.

---

<sup>4</sup> Legge regionale 8 maggio 2009, n. 24 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente).

Si tratta pertanto di una legge regionale approvata, anche in questo caso, in situazione di emergenza ed il preambolo contiene i riferimenti normativi alla base di questo intervento legislativo regionale.

Con la nuova legge regionale sono ammessi interventi di addizione volumetrica, o se previsti dagli strumenti urbanistici comunali, di sostituzione edilizia con un incremento del 20 per cento della superficie utile lorda, comunque per un massimo di cento metri quadri della stessa, anche per la categoria funzionale del commercio al dettaglio, limitatamente agli esercizi di vicinato e agli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande.

Si specifica che gli interventi di sostituzione edilizia possono essere realizzati in coerenza con le disposizioni di cui alla legge regionale 24/2009 soltanto qualora previsti dagli strumenti urbanistici comunali.

Infine, ai fini di una opportuna omogeneità con le misure già previste per la destinazione d'uso industriale o artigianale, si prevede di rendere applicabili tali misure sulle unità immobiliari già esistenti alla data del 25 agosto 2011, data nella quale tali disposizioni sono entrate in vigore (Vedi la legge regionale 5 agosto 2011, n. 40 che aveva modificato la legge regionale 8 maggio 2009, n. 24).

La proposta di legge prevede inoltre la proroga al 31 dicembre 2022 del termine entro cui rendere applicabili le misure straordinarie previste nella legge regionale 24/2009, modificando, in tal senso, l'articolo 7 della medesima.

L'entrata in vigore è anticipata rispetto ai termini ordinari, vista l'imminente scadenza del termine della precedente proroga fissata al 31 dicembre 2020.

L'entrata in vigore viene fissata al giorno successivo alla data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana.

Le schede di legittimità rispettivamente per la proposta di legge 7 e la proposta di legge 16 non presentavano rilievi di legittimità e venivano suggerite, per entrambe, alcune modifiche secondo le regole del manuale di tecnica legislativa "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" edizione del 2007 ed approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 22 aprile 2008, n. 35.

L'altra legge in materia di governo del territorio è la legge regionale 30 dicembre 2020, n. 102, anch'essa figlia della fase pandemica, relativa alla proroga dei termini per i procedimenti di formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e differimento dei termini previsti all'articolo 222 della legge regionale 65/2014. La legge regionale è stata pubblicata sul Bollettino ufficiale del 31 dicembre 2020.

Con deliberazione del Consiglio dei ministri del 7 ottobre 2020 venne prorogato lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili fino alla data del 31 gennaio 2021.

In ragione dello stato emergenziale e della difficoltà per le amministrazioni comunali di concludere i procedimenti diretti al rinnovo degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, con la legge regionale si prolunga di ulteriori dodici mesi la proroga per la conclusione dei procedimenti di formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica già previsti dall'articolo 2

della legge regionale 31/2020. Viene inoltre differito al 30 giugno 2021 il termine originariamente previsto al 30 giugno 2020 per l'approvazione delle varianti previste dall'articolo 222 della legge regionale 65/2014. Con l'occasione sono anche stati corretti alcuni errori "materiali" presenti in un articolo della legge regionale 31/2020.

Con la scheda di legittimità, pur non rilevando criticità, si suggeriva la riscrittura del titolo della legge al fine di renderlo più coerente con i contenuti della legge regionale in ossequio alle regole del manuale di tecnica legislativa "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" in particolare il paragrafo 42 dello stesso manuale.

Infine, come inciso finale, anche in questo caso l'attività emendativa della commissione si è tradotta in un emendamento a firma del Presidente della Quarta Commissione e di altri consiglieri del Partito Democratico volto ad aumentare ulteriormente i termini previsti per la proroga.

## **6. NOTE CONCLUSIVE CON BREVI CENNI SUGLI ASPETTI PIÙ SIGNIFICATIVI DELLA DECIMA LEGISLATURA**

Uno degli elementi più rilevanti che hanno accompagnato l'intera legislatura ha riguardato l'alto contenuto "*tecnico*" di molte leggi in materia di governo del territorio. Si tratta di materie complesse ricche di sfumature giuridiche e tecniche che si intrecciano fra di loro. A questo intreccio si aggiunge, complicando di molto il quadro d'azione, l'intreccio costante con altre materie quali ad esempio l'ambiente e l'energia. Questo alto tasso di tecnicità costringe gli uffici consiliari ad un continuo confronto con gli uffici tecnici della giunta regionale su aspetti anche di estremo dettaglio.

Vale la pena ricordare che le competenze tecniche e specialistiche sono allocate presso gli uffici della Giunta regionale e che il Consiglio dispone di professionalità giuridiche, in parte anche tecniche, che però non possono pareggiare quelle degli uffici di Giunta e comunque il Consiglio è chiamato a svolgere le attività attribuite dallo Statuto regionale e con maggior dettaglio dal Regolamento interno del Consiglio. Funzioni di controllo ma anche di indirizzo nei confronti dell'organo di governo.

In materia di governo del territorio vengono approvate leggi, che rivolgendosi in particolare all'attività di pianificazione dei comuni, finiscono per essere di difficile comprensione al di fuori dei tecnici di settore.

Si evidenzia che nei casi di leggi tecnicamente complesse, per facilitare il compito del lettore, le stesse leggi sono state dotate di un articolo contenente le definizioni. In questo caso, un esempio paradigmatico è rappresentato dalla legge regionale 41/2018<sup>5</sup> sul rischio alluvioni che, utilizzando le definizioni (articolo 2 della legge), introduce ad una più agevole lettura delle disposizioni normative.

---

<sup>5</sup> Legge regionale 24 luglio 2018, n. 41 (Disposizioni in materia di rischio di alluvioni e di tutela dei corsi d'acqua in attuazione del decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49 "Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni". Modifiche alla l.r. 80/2015 e alla l.r. 65/2014).



In questi casi, di alta complessità tecnica, anche il preambolo viene spesso utilizzato oltre che per motivare i contenuti della legge anche per illustrare alcuni passaggi della stessa legge. La stessa legge regionale 41/2018 contiene ben 30 punti nei considerati su una legge che è costituita di 26 articoli.

Sempre questa legge regionale rappresenta un esempio della difficoltà di comprensione dovuta alla complessità degli argomenti trattati e che ha richiesto tempi di approvazione assai più lunghi rispetto alla media dei tempi di approvazione di leggi di altri settori.

Altra particolarità da segnalare è stato il caso, piuttosto raro per l'ordinamento regionale, di approvazione di una legge accompagnata da allegati. In questo caso, ci riferiamo alla legge regionale 7/2019, in materia di geotermia, l'allegato è di alto contenuto tecnico. E quest'ultimo aspetto si ricollega a quanto detto poco sopra.

Con la legge regionale 7/2019, sono stati approvati due allegati contenenti specifiche disposizioni tecniche aventi l'obiettivo, dichiarato, di perseguire la riduzione delle emissioni di gas inquinanti.

Altro elemento che ha caratterizzato la decima legislatura è stato il ragguardevole numero di modifiche alla legge "madre" sul governo del territorio, la legge regionale 65/2014, raggiungendo, nel corso degli anni, oltre 450 puntuali modifiche.

Non sfugge, in questo caso un elemento su cui riflettere. Siamo di fronte ad un testo sottoposto a continue modifiche che ha reso la legge regionale sempre più permeabile rispetto alla continua manutenzione normativa delle norme statali ma anche rispetto ad una sempre maggiore adesione alla realtà fattuale regionale con i comuni protagonisti dell'applicazione della complessa disciplina del governo del territorio.

Le ulteriori e consistenti modifiche alla legge regionale 65/2014 sono avvenute con legge regionale 69/2019. Queste profonde modifiche 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, pur nel rispetto degli originari principi di fondo, è oggi un'altra cosa rispetto al testo di partenza.

Lo sforzo del legislatore regionale, soprattutto sul finire della decima legislatura, 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.

Nel corso della decima legislatura non vi sono mai state problematiche e contenziosi nelle materie afferenti al governo del territorio ma l'ultima legge regionale, la 69/2019, che ha modificato la legge regionale "madre" in materia di governo del territorio, la legge regionale 65/2014, è stata impugnata con deliberazione del Consiglio dei ministri del 23 gennaio 2020. Tutto ciò è avvenuto nonostante un lungo carteggio "precontenzioso" con il governo centrale.

Gli esiti del ricorso costituzionale si sono realizzati attraverso la sentenza della Corte costituzionale 2 del 2021. In estrema sintesi le questioni sollevate hanno riguardato l'impugnativa di 18 articoli e numerosi commi della legge regionale 69/2019 e le relative modifiche della legge 65/2014. Di questi la Corte ha ritenuto illegittimi alcuni commi relativi a 5 articoli e l'intero articolo 73 della legge regionale 69/2019. Due soli articoli impugnati della legge regionale 69/2019 hanno riguardato la legge regionale 5/2010 risultando non fondati o inammissibili. In larga parte le questioni censurate hanno riguardato la materia della sismica.

Sempre in estrema sintesi è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per contrasto con il testo unico in materia di edilizia (articolo 23, comma 1, del d.p.r. 380/2001), dell'articolo 30, comma 5, della legge regionale 69/2019 il quale prevede che per tutti gli interventi soggetti a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) alternativa al permesso di costruire, di cui ai precedenti commi 2 e 2-bis, ivi compresi i mutamenti di destinazione d'uso senza opere nei centri storici, si applichi il procedimento stabilito per la SCIA dall'articolo 145 della stessa legge regionale 65/2014, il quale non prevede l'obbligo di iniziare i lavori (ovvero, nel caso di mutamenti di destinazione senza opere, di dare effettivo avvio al mutamento d'uso) decorsi trenta giorni dalla segnalazione, come invece stabilito dall'articolo 23, comma 1, testo unico in materia di edilizia.

La Corte poi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 37, comma 1, della legge regionale 69/2019, limitatamente ai commi 3 e 4 dell'articolo 168 della legge regionale 65/2014 come da esso riformulato. Tale disposizione si pone infatti in sovrapposizione e in contrasto con la normativa dettata dal testo unico in materia di edilizia. Ciò ha determinato in via principale la violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, e in via subordinata dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in riferimento ai principi fondamentali delle materie "protezione civile" e "governo del territorio".

Con riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione in relazione all'articolo 94 bis, comma 5, testo unico in materia di edilizia, è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 40, comma 1, limitatamente al comma 5 del nuovo articolo 170 bis della legge regionale 65/2014.

Infatti, la richiamata disposizione statale, assunta qui come parametro interposto espressivo di un principio fondamentale nella materia "governo del territorio" stabilisce soltanto che le Regioni, "possono" istituire controlli, anche con modalità a campione, rispetto agli interventi "di minore rilevanza" e "privi di rilevanza" per la pubblica incolumità.

Tuttavia, la radicale previsione, da parte della disposizione regionale impugnata, che i progetti relativi agli interventi strutturali privi di rilevanza per la pubblica incolumità "non sono assoggettati a controllo" finisce per escludere a priori qualsiasi possibilità di verifica da parte dell'amministrazione della conformità degli interventi al progetto e, quindi, per offrire carta bianca al privato che intenda illegittimamente discostarsene.

Sono costituzionalmente illegittimi i commi 4 e 5 dell'articolo 174 della legge regionale 65/2014, come sostituito dall'articolo 44 della legge regionale 69/2019, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Il nuovo comma 4 dell'articolo 174, disponendo l'obbligo di trasmissione da parte del direttore dei lavori della sola "relazione di cui all'art. 65 del d.p.r. 380/2001<sup>6</sup>", omette di precisare che l'obbligo si deve estendere anche ai documenti e informazioni che l'articolo 65, comma 6, testo unico in materia di edilizia elenca alle lettere da a) a c), disponendo il loro deposito quali allegati alla relazione stessa.

La Corte dichiara costituzionalmente illegittimo l'articolo 46, comma 1, della legge regionale 69/2019, che sostituisce il comma 2 dell'articolo 182 della legge regionale 65/2014, il quale disciplina la procedura per l'accertamento di conformità in sanatoria per interventi in zone sismiche. Questa disposizione contrasta con il principio della "doppia conformità" degli interventi oggetto di SCIA in sanatoria. La Corte ricorda ancora una volta che la regola della doppia conformità vale anche per la normativa antisismica, costituendo, per gli interventi in zona sismica, un principio fondamentale delle materie governo del territorio e protezione civile.

In riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, la Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 73 della legge regionale 69/2019, il quale detta una disciplina transitoria per le istanze di autorizzazione per l'inizio lavori nelle zone sismiche e di quelle di preavviso per l'inizio dei lavori nelle zone a bassa sismicità, stabilendo che a tali istanze, presentate prima dell'entrata in vigore del decreto-legge 32/2019<sup>7</sup>, come convertito, "continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti al momento della presentazione dell'istanza", chiarendo altresì che "i relativi procedimenti sono conclusi secondo tali disposizioni".

Rispetto alle decisioni della Corte costituzionale, la Regione Toscana ha dato immediata risposta, con la legge regionale 5/2021 approvata in Consiglio regionale il 9 febbraio, alla sentenza 2/2021 pubblicata il 21 gennaio, ovvero pochi giorni prima.

Sicuramente un altro elemento da evidenziare, sempre più ricorrente sul finire della legislatura, ha riguardato il dialogo tra uffici governativi dello Stato e uffici legislativi ministeriali con gli uffici giuridico legislativi di Giunta, e per i casi di leggi avente origine consiliare, anche con gli uffici di assistenza giuridica del Consiglio.

Si tratta di una fase che potremmo definire "*precontenziosa*" caratterizzata da uno scambio di note, 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.

Sono fasi caratterizzate da scambi di opinioni, scritti, note tra gli uffici del governo centrale e gli uffici legislativi regionali ed al termine di questo confronto il testo della legge può rimanere tal quale accettando l'impugnativa per poi difen-

---

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

<sup>7</sup> Decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici) convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55.

dersi in Corte, ma in altri 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.

In molti casi la questione viene pertanto risolta senza la necessità di procedere all'impugnativa, concordando in alcuni casi, le necessarie modifiche legislative correttive. In concreto a parte casi sporadici di norme in contrasto con le disposizioni costituzionali, si è trattato di inserire in legge disposizioni volte a chiarire l'ambito di azione legislativa regionale nel rispetto delle competenze statali.

Un esempio, per capire meglio di ciò che parliamo, è stata la ricorrente necessità di chiarire che in materia di paesaggio, essendo il piano paesaggistico regionale co-pianificato con gli organi statali, richiedeva in legge un espresso richiamo al rispetto del piano paesaggistico compreso il chiarimento che qualsiasi modifica avrebbe dovuto avere il contemporaneo parere degli uffici ministeriali.

Altro elemento significativo riguarda il ruolo del preambolo che si è rivelato sempre più importante anche in sede di difesa dei contenuti delle disposizioni normative e di sempre maggiore attenzione anche da parte del giudice delle leggi. Infatti, la Corte costituzionale, con riferimento alla sentenza 156/2016 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 considerato del preambolo.

Altro punto significativo da ricordare è 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 che a volte appare essere utilizzato in maniera quasi ordinaria. 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 che dovrebbe riguardare un giudizio sull'intera legislatura regionale.

La legislatura si è caratterizzata anche per il consistente aumento del numero delle proposte di legge d'iniziativa consiliare. Con riferimento alla Quarta Commissione consiliare ricordiamo, tra le più recenti, le proposte di legge 347, 392 e 401.

Questo elemento va abbinato alla rilevante azione "emendativa" avvenuta soprattutto durante i lavori istruttori della commissione referente e con buone percentuali di successo.

Altro aspetto significativo è stato quello relativo al frequente ricorso alla formazione di gruppi di lavoro Giunta-Consiglio che in sede tecnico-politica provvedono ad ampie riscritture dei testi presentati per il successivo esame e valutazione della commissione consiliare.

Da rilevare, infine, il costante richiamo degli uffici consiliari all'applicazione delle tecniche redazionali. Su questi aspetti il Consiglio è ancora molto impegnato.

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.

Un altro caso ricorrente ha riguardato l'entrata in vigore della legge regionale lo stesso giorno della sua pubblicazione. Questa tecnica, utilizzata quasi esclusivamente nel caso di leggi di bilancio, si è ripetuta in diverse occasioni costringendo gli uffici di assistenza giuridica legislativa a segnalarne la non congruità, in termini di certezza di diritto, e consigliare l'utilizzo solo in casi di rara necessità.