

## POLITICHE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

Domenico Ferraro

### 1. PREMESSA

Nel corso del 2018 sono state approvate tre leggi regionali che riguardano, soprattutto, la materia “*governo del territorio*” che è una materia a legislazione concorrente ai sensi dell’articolo 117, terzo comma, della Costituzione. 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. Nella materia “*ambiente*”, la Regione, di norma, legifera su aspetti che lo Stato demanda alle stesse o che da essa sono ricavabili.

Altro elemento generale da rammentare riguarda il fatto che nell’anno appena concluso, al contrario degli anni precedenti, sono state prodotte pochissime modifiche alla legge sul governo del territorio (l.r. 65/2014). Le modifiche approvate sono state di natura assai puntuale e di queste si darà conto brevemente più avanti.

### 2. LA RIFORMA DELLA BONIFICA

Con legge regionale 11 dicembre 2018, n. 70 (Disposizioni in merito all’organizzazione, alle funzioni e alla disciplina dei consorzi di bonifica e nuove funzioni in materia di difesa del suolo. Modifiche alla l.r. 79/2012 e alla l.r. 80/2015) sono state approvate numerose modifiche alla legge madre in materia di consorzi.

Si tratta di una delle più importanti, licenziata nel 2018 dalla Quarta Commissione consiliare che ha provveduto, in particolare, a ridisegnare le funzioni ed i compiti degli organi consortili rivedendo alcuni aspetti relativi all’organizzazione interna dei consorzi di bonifica, alcune sue funzioni ed ha previsto un maggiore controllo della Regione sui consorzi stessi.

Con riferimento alla tutela ambientale (difesa del suolo), solo un cenno per ricordare che la legge prevede alcune attività necessarie alla difesa dei terreni declivi finalizzati alla corretta regimazione del reticolo idrografico con evidenti connessioni tra la tutela e la salvaguardia dei terreni e dell’ambiente.

La legge regionale 70/2018 è suddivisa in due sezioni, la prima si occupa di introdurre modifiche alla legge regionale 79/2012 in materia di consorzi di bonifica mentre la seconda riguarda le modifiche alla legge regionale 80/2015 in materia di difesa del suolo.

La nuova legge regionale si inserisce nel contesto delle competenze concorrenti ai sensi dell’articolo 117, comma 3, della Costituzione (governo del

territorio) ma anche di tipo residuale (in materia di organizzazione) ai sensi dell'articolo 117, comma 4, della Costituzione.

L'originaria proposta di legge, la n. 286/2018, poi legge regionale 70/2018, è stata oggetto di un accurato lavoro istruttorio svolto da un gruppo di lavoro appositamente costituito tra uffici della Giunta regionale e del Consiglio.

Il gruppo di lavoro ha contribuito alla riscrittura tecnica del testo sulla base delle osservazioni pervenute al fine di migliorare alcuni contenuti dell'iniziale proposta di legge. Le modifiche proposte sono state accolte dalla Quarta Commissione consiliare e proposte ed approvate dal Consiglio regionale.

Per quanto attiene all'organizzazione interna dei consorzi di bonifica sono state modificate, in particolare, le funzioni del Presidente, della struttura operativa e di quella tecnico amministrativa del consorzio. Da evidenziare il rafforzamento del ruolo di controllo della Regione sui Consorzi.

Con la prima parte della legge (articoli da 1 a 23) sono previste modifiche alla legge regionale 79/2012 in materia di consorzi di bonifica mentre nella seconda parte (articoli da 24 a 33) sono previste modifiche alla legge regionale 80/2015 in materia di difesa del suolo. In aula un emendamento (primo firmatario il Presidente della Quarta Commissione) ha prodotto l'introduzione di alcune modifiche all'articolo 15 della proposta di legge con la previsione di una disciplina relativa alle funzioni dei consorzi di bonifica interregionali.

La nuova legge regionale interviene con alcuni punti qualificanti ed innovativi rispetto alla precedente disciplina che brevemente si ricordano.

Vengono chiariti alcuni aspetti relativi allo svolgimento del diritto di voto in particolare per quanto attiene alle deleghe e l'assegnazione dei seggi. Da menzionare che sul punto insisteva anche una proposta di regolamento che andava approvata, per il corretto coordinamento tra testo legislativo e regolamento stesso, all'indomani dell'entrata in vigore della legge regionale, come poi si è puntualmente verificato.

È stato introdotto il "*piano delle qualità della prestazione organizzativa*" per misurare, in particolare, gli obiettivi del direttore del consorzio. Viene introdotto un Organismo indipendente di valutazione (OIV) composto da soggetti esterni ai consorzi con il compito di monitorare il funzionamento del sistema di valutazione.

Il sistema sanzionatorio, sulla base dell'esperienza applicativa, è stato modificato ricalibrando gli importi minimi e massimi in rapporto all'entità delle violazioni compiute. Questo punto è stato adeguatamente motivato nel preambolo.

Con riferimento alle sanzioni, nella scheda di legittimità, veniva richiamata la necessità di uniformarsi, nei rapporti tra sanzione minima e massima, ai parametri statali. Il testo approvato ha tenuto conto di tali indicazioni.

Il testo legislativo è stato adeguato sulla base di recenti discipline statali ed in particolare al testo unico in materia di società a partecipazione pubblica approvato con il decreto legislativo 175/2016.

Una peculiarità introdotta dalla legge regionale riguarda il procedimento di nomina del direttore che appare del tutto “*speciale*” in quanto lo stesso è nominato dal presidente del consorzio, come in precedenza, ma ciò deve avvenire d’intesa con il Presidente della Giunta regionale. Si evidenzia che, con questo nuovo procedimento, il Presidente della Giunta entra in maniera determinante nel procedimento di nomina di un soggetto tecnico che non è ricompreso tra gli organi del consorzio.

Si ricorda, infatti, che l’attuale articolo 13 della legge regionale 79/2012 prevede, tra gli organi del consorzio di bonifica, l’assemblea consortile, il presidente del consorzio, il revisore dei conti e rispetto all’attuale legge in vigore viene legiferato un procedimento di nomina speciale (riferita ad un soggetto tecnico come il direttore del consorzio) che è una novità per l’ordinamento regionale.

Altro punto peculiare della legge regionale riguarda la valutazione del direttore generale che viene effettuata dal presidente del consorzio con una procedura anch’essa innovativa. La valutazione avviene su proposta dell’organismo indipendente di valutazione sentito il parere della Giunta regionale.

Anche questa procedura si allontana da quelle ordinarie previste in altre leggi regionali, quali, ad esempio, l’articolo 15 della legge regionale 4/2008 e più in generale nella legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale).

Da un punto di vista di tecnica redazionale si evidenzia che il titolo della proposta di legge iniziale è stato riscritto (al fine di evitare il c.d. titolo muto) ed approvato sia dalla Commissione che dal Consiglio regionale.

Si ricorda altresì, che anche per questa legge, si è provveduto ad inserire in fase istruttoria, un ulteriore capoverso nel preambolo, al fine di motivare l’entrata in vigore anticipata della legge al giorno successivo alla data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale.

Infine, è da notare, come oramai da prassi consolidata degli ultimi anni, che grazie all’attività propositiva della competente commissione consiliare, oltre ad aver rivisto e chiarito diversi articoli ne sono stati inseriti due nuovi grazie all’attività emendativa svolta in commissione. La proposta di legge iniziale costituita da 32 articoli è stata inviata all’aula per la sua approvazione con 34 articoli.

La necessità dell'entrata in vigore anticipata è stata chiarita nel preambolo come richiesto nella scheda di legittimità.<sup>1</sup>

### **3. IL RICONOSCIMENTO E LA VALORIZZAZIONE DEI CAMMINI REGIONALI**

Altra legge di rilievo approvata nel corso del 2018 è stata la legge regionale 10 luglio 2018, n. 35 (Disposizioni per il riconoscimento, la valorizzazione e la promozione dei cammini regionali) più semplicemente denominata come “*legge sui Cammini*”.

La legge regionale (la proposta originaria è la pdl n. 173/2017) venne assegnata per l'esame congiunto della Seconda e Quarta Commissione consiliare.

La peculiarità della proposta è quella di introdurre nell'ordinamento regionale un argomento nuovo, riferito ai cammini regionali.

La proposta di legge 173, di esclusiva origine consiliare, scaturiva dall'azione proponente di una consigliera regionale<sup>2</sup>. Il testo della proposta di legge, depositato inizialmente il 7 marzo 2017, è stato successivamente modificato e ripresentato come testo sostitutivo il 28 settembre 2017.

A partire dal mese di febbraio 2018, sulla base del nuovo testo, è iniziato l'iter istruttorio da parte di un gruppo di lavoro tecnico (uffici del Consiglio e della Giunta regionale) appositamente costituito, con decisione assunta in seduta congiunta, delle commissioni Seconda e Quarta.

La proposta di legge prevedeva, nella sua versione aggiornata, la possibilità di recuperare gli edifici dislocati lungo il tracciato dei cammini esclusivamente ricorrendo alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) in deroga alla legge regionale in materia di governo del territorio, la n. 65/2014.

La deroga proposta è apparsa sin dall'inizio assai generica suscitando così notevoli perplessità giuridiche. Infatti, nella scheda di legittimità, dopo attenta analisi, venivano dettagliate le possibili fattispecie coinvolte giungendo alla conclusione che non appariva chiara quale fosse la portata delle agevolazioni della previsione che si intendeva introdurre. In realtà non appariva con chiarezza la portata della deroga, ed anzi, non sembrava in realtà esserci una deroga ai titoli abilitativi già previsti in via ordinaria.

Nel corso del lavoro istruttorio era poi emerso che l'elemento centrale e più rilevante posto in esame non era tanto la deroga al titolo abilitativo a cui ricorrere ma la deroga avrebbe riguardato il “*mutamento di destinazione d'uso dell'immobile*”. Quest'ultimo è un argomento assai dibattuto sia dalla dottrina ed ancor più dalla giurisprudenza e non sembrava trovare applicazione alle fattispecie proposte.

---

<sup>1</sup> Si rinvia alla relazione della dott.ssa Francesca Casalotti per la parte relativa al capo II della l.r. 70/2018 che riguarda la difesa del suolo.

<sup>2</sup> Consigliera Lucia De Robertis, vice Presidente del Consiglio regionale.

La scheda di legittimità aveva sollevato, infine, ulteriori perplessità in merito alla possibilità di dislocare manufatti in legno “*ancorati a terra ma privi di fondazioni*” (articolo 3, comma 4 della pdl) segnalando che così facendo si disponeva in merito all’introduzione di una nuova tipologia di manufatti in territorio rurale diversa da quella prevista dall’articolo 78 della legge regionale 65/2014.

La proposta di legge è stata oggetto di approfondimenti e di valutazioni tecnico-giuridiche fino ai momenti finali della fase istruttoria poco prima dell’esame finale da parte delle commissioni.

Il testo della proposta, al termine del complesso lavoro istruttorio, è risultato notevolmente modificato, in parte adeguandosi alle numerose osservazioni della scheda di legittimità ed in parte a seguito delle riflessioni e delle proposte migliorative maturate in sede tecnica.

Molte delle perplessità giuridiche ruotavano attorno alla possibilità di concedere una specifica disciplina semplificata per il recupero dei manufatti, destinati all’ospitalità dei fruitori dei cammini, dislocati in una fascia di 300 metri dal cammino stesso.

Questa parte della legge, alla luce della sua ricaduta assai complessa sulla normativa regionale in materia di edilizia ed urbanistica, è stata poi espunta dal testo finale diventando oggetto della risoluzione di accompagnamento all’approvazione della legge regionale che prevede la costituzione di un tavolo tecnico-politico appositamente costituito per valutare tutte le possibili soluzioni per favorire il recupero degli immobili sopra ricordati ed anche per la realizzazione di manufatti leggeri lungo gli itinerari dei cammini.

Da segnalare, di particolare rilievo, che dopo un ultimo ed approfondito esame da parte dell’ufficio legislativo del Consiglio, anche a seguito della comparazione, su identica materia, con altre regioni, l’ufficio stesso formalizzava la necessità di inserire nel testo in approvazione uno specifico articolo a chiarimento dei rapporti tra la legge e la disciplina statale e regionale in materia di aree protette.

L’articolo si rendeva necessario al fine di chiarire che la disciplina dei cammini, in caso di attraversamento di aree protette naturali, dovesse sottostare alla normativa statale e regionale in materia di aree protette. L’ufficio legislativo suggeriva l’introduzione di questo articolo ai fini della tenuta costituzionale della proposta di legge n. 173.

A rafforzare la richiesta interveniva inoltre l’esame della recentissima sentenza della Corte costituzionale 121/2018, che censurava una disposizione regionale sui cammini che non prevedeva il rispetto della normativa in materia di aree protette. Le commissioni congiunte hanno provveduto ad inserire un articolo con i contenuti appena ricordati.

Sempre poco prima dell’esame del testo della proposta di legge da parte delle commissioni congiunte Seconda e Quarta l’ufficio legislativo ribadiva che i

contenuti demandati alle linee di indirizzo, previsti dalla proposta di legge, erano oggettivamente di natura regolamentare ed incidono sull'azione di soggetti esterni. Durante i lavori istruttori delle commissioni congiunte anche quest'ultima osservazione veniva accolta introducendo all'articolo 5 il regolamento di attuazione in luogo delle linee di indirizzo.<sup>3</sup>

#### **4. LA TUTELA DAL RISCHIO ALLUVIONI**

La 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.), si caratterizza per il notevole intreccio di competenze, tra quelle esclusive statali (ambiente) nelle quali la regione esercita quanto ad essa viene conferito dallo Stato e quelle concorrenti (governo del territorio, protezione civile).

Un altro elemento da sottolineare è la particolare tipologia di legge regionale che si caratterizza per il possedere un forte contenuto tecnico che in alcuni passaggi assume anche carattere specialistico.

A tal proposito si evidenzia la consistenza del preambolo della legge regionale e la presenza di un corposo articolo sulle definizioni (articolo 2). Sia la consistenza del preambolo che la presenza di un articolo sulle definizioni sono entrambi elementi fondamentali per la comprensione del testo legislativo. I dati numerici sono assai eloquenti, per una legge costituita da 26 articoli, sono presenti ben 30 punti nel considerato del preambolo.

Altro elemento da evidenziare, è il lungo iter istruttorio necessario all'approvazione della legge regionale. Il Consiglio regionale ha approvato il testo in data 18 luglio 2018 dopo che la proposta di legge originaria (pdl 185) era stata depositata agli atti consiliari in data 17 maggio 2017.

Questo lungo periodo di tempo, circa 15 mesi, ha visto svolgersi di una complessa attività della commissione referente che ha esaminato e valutato le numerose osservazioni pervenute da soggetti esterni. Altre osservazioni sono pervenute anche da parte del Consiglio delle autonomie locali (CAL) che, nello specifico, raccomandava di accogliere le numerose osservazioni pervenute dall'ANCI regionale e che il CAL stesso aveva fatto proprie.

Altre importanti osservazioni, accompagnate da richieste di modifica, giungevano dalle consultazioni svolte nel settembre del 2017.

Proprio alla luce delle numerose ed importanti richieste pervenute, venne istituito un gruppo di lavoro, tecnico-politico, composto da dirigenti e funzionari

---

<sup>3</sup> Per ulteriori osservazioni sulla legge, riferite più in specifico alle competenze della Seconda Commissione consiliare, si rinvia alla relazione della collega dott.ssa Beatrice Pieraccioni.

degli uffici di Giunta e di Consiglio, coordinati dal Presidente della Quarta Commissione consiliare.

Quasi tutti gli articoli della proposta di legge iniziale sono stati rivisti in base alle osservazioni pervenute ma anche dalla consistente attività emendativa consiliare.

Dai 17 articoli della proposta di legge originaria si è passati ai 26 articoli finali con numerose modifiche. Gli aggiustamenti rispetto alla proposta iniziale sono stati prodotti a seguito degli emendamenti proposti dal Presidente Baccelli, dalla consigliera Meucci, dalla stessa Giunta regionale ed infine anche dall'Assessore Fratoni.

In sintesi, le modifiche prodotte sul testo depositato hanno riguardato l'intero articolato con modifiche, riformulazioni, corpose riscritture di parti del preambolo, chiarimenti testuali in merito ai divieti introdotti ed alle diverse fattispecie relative alle alluvioni frequenti e poco frequenti.

La proposta di legge originaria nasceva dalla necessità di rivedere la normativa in materia di gestione rischio idraulico alla luce dei contenuti del decreto legislativo 49/2010 che recepiva i contenuti della direttiva 2007/60/CE ed a sua volta recepiti nei piani di gestione rischio alluvioni a scala distrettuale.

Altro obiettivo era quello di abrogare la vecchia disciplina legislativa contenuta nella legge regionale 21/2012 che, nata a seguito delle emergenze ambientali di quel momento, necessitava di una nuova messa a regime anche attraverso l'introduzione di concetti innovativi quali la "*magnitudo*" ben illustrati al punto 18 del preambolo della legge regionale.

Si rendeva anche necessario un coordinamento con quanto stabilito dall'articolo 104 della legge regionale 65/2014 in materia di governo del territorio con il chiarimento rispetto alla concreta realizzabilità delle trasformazioni urbanistico edilizie poste in relazione alla pericolosità idraulica, cioè alla frequenza di accadimento dell'evento alluvionale.

È importante rilevare che la nuova legge regionale detta le condizioni a cui i comuni debbono attenersi nel disciplinare gli usi e le trasformazioni del territorio. Fermo restando che lo scenario per le alluvioni definito come riferimento è quello relativo al cosiddetto "*scenario per alluvioni poco frequenti*", da intendersi alle alluvioni corrispondenti ad un tempo di ritorno di 200 anni.

La legge regionale 41/2018 stabilisce e dettaglia la tipologia di opere da realizzare ritenute necessarie per gestire il rischio alluvioni connesso alle trasformazioni urbanistico - edilizie, da valutarsi, come detto, rispetto allo scenario per alluvioni poco frequenti.

Altro elemento qualificante è quello per il quale la gestione del rischio di alluvioni è assicurata mediante la realizzazione di specifiche opere e interventi finalizzate al raggiungimento di almeno un livello di rischio medio.<sup>4</sup>

Sono previste diverse tipologie di intervento, con la realizzazione di specifiche opere idrauliche, a seconda del grado di vulnerabilità degli elementi esposti all'evento alluvionale.<sup>5</sup>

La legge regionale si occupa anche della disciplina della gestione del rischio alluvioni distinguendo le trasformazioni consentite a seconda che queste ricadano all'interno o all'esterno del perimetro urbanizzato ai sensi della legge regionale 65/2014.<sup>6</sup>

L'approccio seguito, infatti, coniuga la gestione del rischio alluvioni con le finalità della legge regionale in materia di governo del territorio (l.r. 65/2014), la quale prevede la valorizzazione del territorio urbanizzato e la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, unitamente alla salvaguardia del territorio non urbanizzato.

E' prevista una specifica disciplina per gli interventi di nuova costruzione compresi i volumi interrati, per il patrimonio edilizio esistente e per le infrastrutture lineari ed a rete.<sup>7</sup>

Per gli interventi di nuova costruzione, in funzione della classe di pericolosità e della magnitudo attesa per lo scenario da alluvioni poco frequenti, vengono individuate le relative condizioni di attuazione, differenziandole tra quelle ricadenti all'interno o all'esterno del perimetro urbanizzato.

Una notazione finale merita l'attenzione posta alla ricorrente questione delle definizioni. Più volte questo argomento emerge, durante il lavoro istruttorio sulle proposte di legge, anche a seguito delle osservazioni del settore di assistenza giuridico e legislativa nelle schede di legittimità.

Alcune delle osservazioni della scheda di legittimità riguardavano l'articolo 2 della proposta di legge, che, appunto, conteneva le definizioni. Veniva ricordato che nelle materie interamente riservate alla legislazione statale, la legge regionale non poteva contenere norme neppure meramente riprodottrici di quelle nazionali.

In particolare, il giudice delle leggi con un orientamento costante della sua giurisprudenza, ha stabilito un divieto di riproduzione delle norme statali nelle leggi regionali (sent. n. 141/2014, punto 7.1 del "Considerato in diritto", n. 18/2013, punto 5.1 del "Considerato in diritto"; n. 271/2009, punto 2.1 del "Considerato in diritto") in quanto la riproduzione delle disposizioni statali da parte della legislazione regionale in un ambito di competenza riservato alla

---

<sup>4</sup> Come illustrato alla lettera m) ed n) del preambolo e poi richiamati nel testo di legge all'articolo 7, 8, 11, 13.

<sup>5</sup> Cfr., in particolare gli articoli 7 ed 8 della legge regionale 41/2018.

<sup>6</sup> Cfr. capo III e IV della l.r. 41/2018.

<sup>7</sup> Ancora il capo III e IV della l.r. 41/2018.

potestà legislativa esclusiva dello Stato comporterebbe una indebita novazione della fonte.

Il lavoro istruttorio sulle definizioni è stato assai complesso e dopo una valutazione delle singole disposizioni nella loro portata lessicale o normativa, venivano distinte quelle di competenza esclusiva statale da quelle concorrenti regionali.

Alcuni articoli necessitavano di riscrittture al fine di rendere più chiaro il loro significato che, benché di alto “*tasso tecnico*”, dovessero quanto meno garantire un buon grado di comprensibilità anche al lettore privo di appropriate nozioni tecniche. Per altri articoli si suggeriva di rivalutarli al fine di chiarire meglio la norma da applicare.

La stessa entrata in vigore, 60 giorni dopo la sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale, sta a dimostrare la necessità, per una legge così complessa, di avere un adeguato “periodo di conoscibilità”, soprattutto da parte delle strutture tecniche dei comuni.<sup>8</sup>

## **5. MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE IN MATERIA DEL TERRITORIO**

La legge regionale 10 novembre 2014, n. 65, in materia di governo del territorio è stata oggetto, nel corso dell’anno 2018, di alcune modifiche per lo più di natura puntuale.

La legge regionale 20 luglio 2018, n. 36, concernente l’inserimento di disposizioni transitorie per l’approvazione dei piani attuativi dei bacini estrattivi delle Alpi Apuane ha prodotto la modifica dell’articolo 113 e 230 della legge regionale 65/2014 oltre all’inserimento dell’articolo 239 bis.

Da sottolineare che l’originaria proposta di legge (n. 288) trova il suo presupposto fondamentale in un atto sottoscritto (in data 22 giugno 2018) tra il Ministero dei beni e attività culturali e la Regione Toscana “*Atto di condivisione del 22 giugno 2017*” con cui si approva la posticipazione di un anno del termine di applicazione della norma transitoria prevista dall’allegato 5 “*Schede dei bacini estrattivi delle Alpi Apuane*”, comma 10, del piano di indirizzo territoriale (PIT) con valenza di piano paesaggistico regionale.

Si segnala che con un emendamento d’aula sono stati inseriti, nel testo della proposta di legge 288, due nuovi articoli, originariamente contenuti in un’altra proposta di legge, la n. 293, in quanto è stato ritenuto opportuno, per ragioni di economicità dei procedimenti legislativi, intervenire una sola volta a modificare la legge regionale 65/2014.

---

<sup>8</sup> Per ulteriori osservazioni sulla legge, con particolare attenzione alla tutela ambientale, si rinvia alla relazione della collega dott.ssa Francesca Casalotti.

Infine, l'ultima modifica da ricordare è quella prodotta dall'articolo 23 della legge regionale 41/2018, già ricordata, che provvede a modificare l'articolo 57 della legge regionale 65/2014 introducendo un nuovo comma 2 bis.

Il nuovo comma ha l'obiettivo di favorire gli interventi di perequazione urbanistica, nel senso che, nel caso di contributi regionali, la perequazione favorisce i casi in cui sia migliorata la sicurezza idraulica di competenza.

Si ricorda, infine, la legge regionale 7 gennaio 2019, n. 3 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018), approvata dal Consiglio regionale il 19 dicembre 2018. La legge regionale, seppur pubblicata agli inizi del 2019, merita di essere ricordata come intervento normativo riferito all'anno 2018. La legge regionale appena ricordata contiene alcuni interventi manutentivi alla legge regionale 65/2014 in materia di governo del territorio con gli articoli da 70 a 74.

Un'ultima notazione sulla legge regionale 65/2014 riguarda il consistente numero di modifiche prodotte al testo madre a partire dalla sua entrata in vigore (novembre 2014) al termine del 2018. In quattro anni sono state ben 333 le modifiche concentrate soprattutto nei primi tre anni di vita della legge regionale. L'anno appena trascorso ha visto un numero di modifiche, in rapporto agli anni precedenti, molto esiguo.

## **6. NOTE CONCLUSIVE**

In prossimità del concludersi della legislatura appare opportuno iniziare a delineare alcune caratteristiche comuni per gli anni sin qui trascorsi.

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, a fronte di 26 articoli di legge sono 30 i punti utilizzati per il preambolo.

Il lavoro istruttorio consiliare provvede costantemente all'inserimento nel preambolo di un punto dedicato all'entrata in vigore anticipata.<sup>9</sup>

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 le proposte di legge n. 173, 297, 304, 250, 260.

Altro elemento che ha caratterizzato questo scorcio di legislatura è la fortissima azione "emendativa" avvenuta soprattutto durante i lavori istruttori della commissione referente e con buone percentuali di successo.

A questo dato si segnala il sempre maggior ricorso ai gruppi di lavoro Giunta/Consiglio che in sede tecnica provvedono ad ampie riscritture dei testi presentati.

Le modifiche alla legge regionale 65/2014, nell'anno 2018, contrariamente agli anni precedenti, hanno visto un minor numero di interventi e questo dato, che attende una conferma da qui alla fine della legislatura. La probabile spiegazione di questa tendenza è riferibile al fatto che, dopo l'esperienza applicativa dei primi 3-4 anni, il testo sia oramai sostanzialmente consolidato.

Da un punto di vista di tecnica redazione anche per il 2018 si è provveduto alla riscrittura di alcuni titoli delle leggi al fine di evitare il problema del cosiddetto *titolo muto*.

Altro elemento ricorrente è quello relativo al mancato inserimento, in fase di progettazione legislativa, di uno specifico capoverso nel preambolo, al fine di motivare l'entrata in vigore anticipata della legge, in molti casi al giorno successivo alla data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale.

Infine, si evidenzia, che l'anno 2018 si è concluso senza che nessuna legge in materia di governo del territorio o in materia ambientale venisse impugnata, allo stesso modo, non si registrano sentenze in materia riferite a leggi regionali toscane.

---

<sup>9</sup> Nelle schede di legittimità il punto viene segnalato costantemente e si pone rimedio come detto.