

## POLITICHE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

Domenico Ferraro

Anche per l'anno 2017, come per il precedente, il legislatore regionale ha approvato numerose modifiche alla legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme in materia di governo del territorio). Si tratta di aggiornamenti rispetto alla disciplina statale, recentemente modificata, ma anche interventi manutentivi e migliorativi dovuti all'esperienza applicativa della legge regionale.

Le modifiche più numerose e rilevanti, dal punto di vista dei contenuti, sono state introdotte con la legge regionale 8 settembre 2017, n. 50 (Semplificazioni in materia edilizia. Adeguamento ai decreti legislativi 126/2016, 127/2016 e 222/2016. Modifiche alle leggi regionali 65/2014, 39/2015 e 68/2011).

Prima di trattare la legge regionale 50/2017, rispettando l'ordine cronologico delle leggi di modifica approvate durante il 2017, è doveroso un breve cenno alle modifiche avvenute con la legge regionale 3/2017 e la 37/2017.

La legge regionale 7 febbraio 2017, n. 3 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente situato nel territorio rurale. Modifiche alla l.r. 65/2014), costituita da 6 articoli, ha inteso dare nuovo impulso al recupero del patrimonio edilizio esistente quale alternativa al consumo di nuovo suolo nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge regionale 65/2014.

La legge regionale 3/2017 intende valorizzare ulteriormente il territorio rurale prevedendo misure volte ad incentivare il recupero ma anche la previsione di nuove funzioni delle residenze rurali abbandonate caratterizzate da condizioni di degrado. Viene stabilito che le misure volte al recupero del patrimonio edilizio esistente si applichino fino al momento dell'adeguamento della disciplina comunale per il recupero degli edifici, in situazione di degrado e di abbandono, situati nel territorio rurale e la legge, all'articolo 2, indica i criteri di riferimento.

Interessante sottolineare la previsione dell'articolo 5 sugli effetti applicativi della legge da attuarsi con un monitoraggio a cui farà seguito una relazione da inviare alla competente commissione consiliare.

La legge regionale 28 luglio 2017, n. 37 (Disposizioni in materia faunistico-venatoria e di manufatti per esigenze venatorie. Modifiche alle leggi regionali 3/1994, 84/2016 e 65/2014), è costituita da 23 articoli suddivisi in quattro capi. Qui ci riferiamo al solo capo III, articoli da 17 a 21, inerenti le modifiche prodotte alla legge regionale 65/2014. Per una visione d'insieme sulla legge 37 si rinvia alla relazione in materia di politiche agricole.

I 5 articoli, dal 17 al 21, che qui interessano, aggiornano la disciplina già prevista per la realizzazione di manufatti per le attività agricole amatoriali e per il ricovero degli animali domestici, le cosiddette "*esigenze venatorie*". In

particolare quest'ultimo aspetto viene previsto dall'articolo 17 della legge regionale 37/2017 che modifica l'articolo 78 della legge regionale 65/2014. L'articolo 18 della legge è una disposizione di raccordo tra la legge regionale 65/2014 e le modifiche della legge regionale 3/1994.

Gli articoli da 19 a 21 modificano gli articoli 84, 134 e 135 della legge regionale 65/2014 per assicurare la coerenza interna della legge con le modifiche introdotte all'articolo 78 appena ricordato. Si evidenzia che le modifiche agli articoli 84, 134 e 135 della legge regionale 65/2014 sono state necessarie per il raccordo con le disposizioni modificate dalla prima parte della legge regionale 37/2017 alla legge regionale 3/1994 e che le stesse furono segnalate nella scheda di legittimità redatta dall'assistenza giuridico legislativa della Seconda e della Quarta commissione consiliare e recepite durante i lavori istruttori.

Anche in questo caso il testo della proposta di legge originario, costituito da 11 articoli, si è arricchito di ulteriori 12 articoli a seguito del lavoro istruttorio compiuto in Consiglio regionale a testimonianza della rilevante attività emendativa compiuta dalle commissioni consiliari.

Con riferimento agli aspetti di tecnica redazionale, si evidenzia che il titolo della proposta di legge, che nella proposta iniziale della Giunta regionale era "*mutò*", è stato modificato su segnalazione degli uffici di assistenza giuridico legislativa e la proposta è stata accolta dalle commissioni e poi confermata dall'aula. Da segnalare anche l'entrata in vigore lo stesso giorno della pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana con adeguata motivazione al punto 11 del considerato.

Come anticipato, le modifiche più rilevanti alla legge regionale 65/2014 sono avvenute con la legge regionale 50/2017, costituita complessivamente da 55 articoli di cui 52 modificativi della legge madre del 2014. La proposta di legge iniziale, costituita da 51 articoli, grazie alla dinamica ed attenta attività della commissione consiliare competente, ha visto anche in questo caso un aumento del loro numero come appena ricordato.

Le modifiche legislative concretizzate con la legge regionale 50/2017 hanno provveduto alla riscrittura di numerosi articoli tenendo come riferimento le più recenti normative statali. Gli adeguamenti sono stati approvati in relazione ai decreti legislativi 126/2016, 127/2016 e 222/2016.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> D.lgs. 30 giugno 2016 n. 126 (Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività "SCIA", a norma dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124); d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124); d.lgs. 25 novembre 2016 n. 222 (Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di 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).

Inoltre, sempre nel rispetto della disciplina statale, è stato approvato un adeguamento legislativo al decreto del Presidente della Repubblica 31/2017<sup>2</sup> in materia di autorizzazione paesaggistica. Vengono individuati gli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica e quelli sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata.

La nuova disposizione chiarisce che l'acquisizione del parere della commissione per il paesaggio nel procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è obbligatorio solo ai fini del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica ordinaria di cui all'articolo 146 del decreto legislativo 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), e che tale acquisizione da parte dell'amministrazione procedente non è invece obbligatoria per gli interventi e le opere di lieve entità soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato.

Più in generale, le modifiche alla legge regionale 65/2014, sono interventi legislativi orientati al raggiungimento di una maggiore semplificazione procedurale. Inoltre, alla luce dell'alto tasso tecnico delle diverse disposizioni, che rendono il testo di non facile lettura per i non addetti ai lavori, il legislatore regionale ha orientato il suo intervento legislativo in maniera tale da rendere il testo più chiaro e comprensibile.

Tra gli interventi più significativi ricordiamo le modifiche relative alla procedura di convocazione della conferenza di servizi ed alcune semplificazioni dei regimi amministrativi in materia edilizia.

Da sottolineare che la legge statale consente, con l'articolo 5 del decreto legislativo 222/2016, di mantenere regimi amministrativi maggiormente semplificati rispetto a quelli statali, qualora già previsti dalla legge regionale 65/2014, relativamente ai titoli abilitativi edilizi e comunque rispettosi dei principi previsti dal legislatore statale.

Di seguito vengono riportati alcuni dei punti più significativi della legge regionale 50/2017 a testimonianza di quanto detto poco sopra.

Le modifiche previste dall'articolo 11 della legge regionale 50/2017 sono state necessarie per integrare l'elenco degli interventi soggetti a permesso di costruire, in adeguamento al decreto del Presidente della Repubblica 380/2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia) come aggiornato dalle recenti modifiche statali anche al fine di migliorare la formulazione di alcune disposizioni.

La modifica prevista all'articolo 21 della legge regionale è un intervento di adeguamento all'articolo 24 del d.p.r. 380/2001 come sostituito dall'articolo 3, comma 1, lett. i), del decreto legislativo 222/2016 e merita un'apposita menzione.

---

<sup>2</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata).

Anche questo intervento è stato approvato per garantire un maggiore livello di semplificazione rispetto alla norma statale (come consentito ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 222/2016). Questo intervento anziché introdurre il regime amministrativo della SCIA per l'agibilità, come fatto nel d.p.r. 380/2001, sostituisce l'attuale certificato di agibilità con una attestazione asseverata, in adeguamento alla casistica dei regimi amministrativi previsti dal decreto legislativo 222/2016 e l'elenco della documentazione da allegare alla attestazione asseverata è integrato in conformità all'elenco di cui all'articolo 24 del d.p.r. 380/2001.

L'articolo 24 della legge regionale dispone una specifica modifica dell'articolo 153 della legge regionale 65/2014, in recepimento di quanto disposto dal decreto del Presidente della Repubblica 31/2017.

Sempre in ambito di procedimenti di semplificazione si evidenzia che sulla base delle previsioni dell'articolo 23 del d.p.r. 380/2001, relativo agli interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio di attività in alternativa al permesso di costruire, viene concretizzata la possibilità di realizzare interventi edilizi anche attraverso segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), in alternativa rispetto al permesso di costruire.

La normativa statale ha provveduto ad una precisa individuazione delle attività di edilizia libera e delle attività realizzabili mediante SCIA, prevedendo una clausola residuale per le attività oggetto di comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA).

Con riferimento ai procedimenti di formazione del piano strutturale, del piano strutturale intercomunale e del piano operativo, la legge regionale ha prolungato i termini massimi decorrenti dall'avvio del procedimento.

L'ufficio di assistenza giuridico legislativa, alla luce della prevista abrogazione del comma 8 bis, dell'articolo 95 della legge regionale 65/2014, ha richiesto uno specifico chiarimento.

In sede istruttoria, l'osservazione è stata accolta ed è stato inserito uno specifico punto nel preambolo che chiarisce e rimanda alla disciplina delle disposizioni previste dal titolo V della l.r. 65/2014 (Regolamento di attuazione) ed alla delibera ad esso correlata che specifica, con una disciplina di maggior dettaglio ed in maniera organica, il dimensionamento degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica definendo la tipologia di interventi che concorrono alla sua quantificazione.

Questa modifica del preambolo, con l'inserimento dell'attuale punto 9, ha lo scopo di evitare qualsiasi dubbio interpretativo soprattutto per gli operatori del settore.

Per quanto attiene i regimi amministrativi degli impianti per la produzione, distribuzione e stoccaggio di energia, la disciplina è stata ricondotta interamente nell'ambito della legge regionale 39/2005.

Si è reso inoltre necessario introdurre alcune modifiche alla disciplina transitoria con limitate modifiche alla legge regionale 65/2014, al fine di chiarire la corretta casistica applicativa.

La legge regionale, oltre alle numerose modifiche legislative che hanno riguardato oltre cinquanta articoli della legge regionale 65/2014, ha provveduto ad eliminare alcuni refusi ed alcuni piccoli interventi normativi hanno migliorato i diversi rinvii normativi rendendo più agevole la lettura della legge regionale.

Di rilievo anche le modifiche, che in coerenza al decreto del Presidente della Repubblica 380/2001, hanno riguardato gli interventi di installazione di serre e altri manufatti temporanei realizzati con strutture in materiale leggero e semplicemente ancorati a terra senza opere murarie per un periodo superiore a due anni.

Con la modifica di legge si stabilisce l'assoggettamento di tali interventi a permesso di costruire, mantenendo tuttavia la possibilità di eseguirli con SCIA alternativa al permesso di costruire, senza introdurre alcun aggravio procedimentale.

E' stato completato l'elenco degli interventi consentiti sul patrimonio edilizio esistente nel territorio rurale, includendo gli interventi di manutenzione straordinaria, di restauro e gli interventi pertinenziali eseguibili con una preliminare comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) e gli interventi necessari al superamento delle barriere architettoniche eseguibili senza alcun titolo né comunicazione, in aggiunta ai medesimi interventi soggetti a SCIA.

Inoltre, all'articolo 79 della legge regionale 65/2014, come modificato dall'articolo 4 della legge regionale 50/2017, si chiarisce che, ove non espressamente previsti dagli strumenti urbanistici comunali, gli interventi di restauro sono consentiti solo se non comportino frazionamento delle unità immobiliari, in analogia con la corrispondente previsione contenuta nello stesso articolo 79 per gli interventi di manutenzione straordinaria.

Con la modifica legislativa prevista dall'articolo 5 della legge regionale 50/2017, vengono prolungati i termini del procedimento di formazione del piano strutturale e relative varianti, con esclusione delle varianti semplificate al piano operativo. I termini sono prolungati e passano da due a tre anni e viene eliminata la proroga di sei mesi prevista nel testo pre-vigente.

Il termine del procedimento di formazione del piano strutturale intercomunale e della relativa variante generale, pari a tre anni, è prolungato di ulteriori sei mesi (art. 6, l.r. 65/2017).

Negli articoli in questione sono, inoltre, estese le limitazioni all'attività edificatoria, in caso di decorrenza del termine di formazione del piano, anche agli interventi di installazione dei manufatti per l'attività agricola amatoriale e per il ricovero di animali domestici, da parte di soggetti diversi dall'imprenditore agricolo, nonché dei manufatti per l'esercizio dell'attività venatoria, ove soggetti a permesso di costruire ai sensi dell'articolo 134, comma 1, lett. b bis).

Le modifiche all'articolo 134 della legge regionale 65/2014 integrano l'elenco degli interventi realizzabili mediante SCIA presentata in alternativa al permesso di costruire, in adeguamento alle modifiche apportate al d.p.r. 380/2001, articolo 23, dal decreto legislativo 222/2016, comprendendo anche gli interventi che il d.p.r. 380/2001, articolo 23, prevede di realizzare con SCIA differita (con inizio lavori trascorsi 30 giorni dalla presentazione) e che ai sensi della legge regionale 65/2014 possono invece essere eseguiti con SCIA ordinaria, cioè con inizio dei lavori immediato.

Si ricorda inoltre che anche questa scelta del legislatore regionale è consentita ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 222/2016 e garantisce un livello ulteriore di semplificazione rispetto alla norma statale.

E' stata confermata la scelta già fatta nella vigente legge regionale 65/2014 per gli interventi di addizione volumetrica che continueranno ad essere realizzabili mediante SCIA presentata in alternativa al permesso di costruire ancorché non disciplinati da piani attuativi o in diretta esecuzione di strumenti generali di pianificazione urbanistica recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

La modifica dell'articolo 135 della legge regionale 65/2014 (art. 12 della l.r. 50/2017), adegua l'elenco degli interventi soggetti a SCIA alle modifiche apportate al d.p.r. 380/2001, art. 6-bis, dal d.lgs. 222/2016 che, introducendo la clausola residuale a CILA, comporta lo spostamento in attività edilizia libera subordinata a CILA di alcuni interventi che nella vigente normativa regionale sono soggetti a SCIA.

Viene modificata la definizione degli interventi di restauro e di risanamento conservativo in adeguamento alla normativa statale (articolo 65-bis, comma 1, della legge 21 giugno 2017, n. 96, che ha modificato la definizione degli interventi di restauro e di risanamento conservativo contenuta nell'art. 3, comma 1, lettera c) del d.p.r. 380/2001). La modifica è finalizzata a chiarire che gli interventi di restauro e di risanamento conservativo possono comportare anche il mutamento delle destinazioni d'uso, purché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi.

Sono stati rivisti i termini e la procedura per la convocazione della conferenza di servizi nel procedimento per il rilascio del permesso di costruire qualora sia necessario acquisire atti di assenso resi da altre amministrazioni, necessari per l'esecuzione dei lavori.

Si segnala infine che il complesso, ma rapido iter istruttorio, si è sviluppato anche attraverso le osservazioni pervenute dal Consiglio delle autonomie locali (CAL). Lo stesso nell'esprimere il suo parere favorevole accompagnava il parere con numerose raccomandazioni formulate da ANCI e fatte proprie dal CAL.

Tutte le osservazioni inviate sono state attentamente valutate dalla commissione e molte di esse sono state accolte durante i lavori istruttori in Quarta Commissione consiliare.

Il complesso lavoro istruttorio è stato completato con l'esame di altre osservazioni pervenute a seguito delle consultazioni svoltesi in via telematica durante il mese di agosto.

La commissione ha inteso valutare anche queste ultime in quanto portatrici di contributi e suggerimenti migliorativi al testo in discussione.

Da segnalare infine, che durante l'iter istruttorio, alcune richieste di modifica sono pervenute direttamente dall'assessorato proponente la proposta di legge ed accolte dalla commissione.

La Quarta Commissione ha licenziato il testo in data 29 agosto 2017 per i lavori del Consiglio del successivo 30 agosto che ha approvato la nuova legge regionale. L'approvazione alla fine di agosto sta a dimostrare il grande impegno istituzionale per l'approvazione di un testo di legge fondamentale per la materia del governo del territorio.

È da rimarcare anche la rapidità dei lavori istruttori della Quarta Commissione consiliare a fronte di una proposta di legge assai complessa.

Il testo, assegnato alla Quarta Commissione il 3 luglio 2017, è stato approvato dal Consiglio regionale il 30 agosto 2017.

Dal punto di vista della tecnica legislativa, si evidenzia che i numerosi rinvii e raccordi normativi interni sono stati, in parte, rivisti e modificati in conseguenza della corposa modifica legislativa al testo di legge vigente, al fine di rendere più agevole la lettura delle diverse disposizioni.

Sempre sul testo finale, nonostante la dichiarata urgenza dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni, è stata mantenuta l'entrata in vigore ordinaria della legge.

Altra modifica della legge madre 65/2014 è stata prodotta con la legge regionale 5 dicembre 2017, n. 67 (Modifiche agli articoli 228 e 229 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 – “Norme per il governo del territorio”) che presenta la particolarità di essere stata presentata direttamente in aula.

La proposta di legge 234 che ha dato origine alla legge regionale 67/2017, è stata iscritta direttamente ai lavori dell'aula dello scorso 30 novembre 2017, senza il suo passaggio naturale dalla Quarta commissione consiliare venendo meno il consueto iter istruttorio.

L'urgenza della sua approvazione è stata motivata con la necessità di prorogare alcune discipline transitorie della legge regionale 65/2014, in materia di governo del territorio, con riferimento alle scadenze previste dagli articoli 228 e 229.

L'entrata in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, che è avvenuta in data 11 dicembre 2017, ne ha garantito una rapida applicazione.

Si ricorda che la legge regionale aveva previsto un esteso e complesso regime transitorio che consentisse ai comuni di adeguarsi gradualmente alle nuove disposizioni contenute nella 65/2014.

La legge regionale 67/2017, come si ricava dalla relazione illustrativa, prende origine dalle numerose sollecitazioni pervenute dalle amministrazioni comunali, approvando, con norma di differimento, la scadenza del termine di sei mesi oltre il termine di tre anni previsti originariamente, dei procedimenti di varianti adottate, dall'entrata in vigore della legge 65/2014.

Sempre dalla relazione illustrativa si ricava che l'opportunità dell'approvazione della legge regionale è stata valutata anche in un'ottica di economicità volta a tener conto dell'ingente impiego di risorse economiche e professionali spese dalle amministrazioni comunali nella redazione degli atti di governo del territorio.

La proroga riguarda i soli comuni che abbiano avviato il procedimento del nuovo piano operativo preliminarmente all'approvazione di dette varianti e che portino a termine il procedimento stesso entro due anni dall'avvio.

Altre modifiche alla legge madre in materia di governo del territorio sono state prodotte con legge di manutenzione. La legge regionale 12 dicembre 2017, n. 70 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2017) ha previsto, in particolare, puntuali modifiche alla legge madre con gli articoli 69, 70, 71 e 72.

Le modifiche approvate riguardano i necessari raccordi normativi con la legge regionale 3/1994 in materia di caccia e riguardano aspetti legati all'utilizzo di manufatti per l'esercizio dell'attività venatoria (per un quadro d'insieme ed i necessari raccordi si rinvia alla relazione sulle politiche agricole).

Infine, la legge regionale 80/2017<sup>3</sup>, con l'articolo 15 ha effettuato un piccolo intervento manutentivo e l'articolo 128 è stato corretto con il giusto riferimento normativo alla legge regionale 1/2015 in materia di programmazione regionale.

Infine, si evidenzia che l'anno 2017 si è concluso senza che nessuna legge in materia di governo del territorio venisse impugnata e non si registrano sentenze in materia riferite a leggi regionali toscane.

---

<sup>3</sup> Legge regionale 27 dicembre 2017, n. 80 (Disposizioni in materia di programmazione settoriale. Modifiche alle leggi regionali 31/2000, 22/2002, 40/2005, 14/2007, 53/2008, 9/2010, 21/2010, 65/2014, 69/2014, 1/2015, 22/2016).