

## POLITICHE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

REDATTORE: Domenico Ferraro

### 1. IL GOVERNO DEL TERRITORIO

L'anno 2014 si è caratterizzato per il completamento dell'iter di approvazione della nuova legge sul governo del territorio che ha impegnato i lavori della Sesta Commissione consiliare per oltre un anno. La nuova legge regionale è stata approvata dal Consiglio regionale il 29 ottobre 2014 ed è diventata legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme sul governo del territorio). La legge, annunciata già nel Programma Regionale di Sviluppo (PRS) 2011-2015, è giunta all'approvazione da parte del Consiglio regionale al termine di un'intera giornata di lavoro e dopo la discussione, ed approvazione, di numerosi emendamenti. Alcuni di essi hanno inciso in maniera rilevante sul testo finale. Si tratta di una delle leggi più importanti della legislatura ed è sicuramente la legge più vasta e complessa dell'intero ordinamento regionale. Costituita da 256 articoli e due allegati, è un vero e proprio "*testo unico*" sul governo del territorio che comprende tre filoni principali ed altri secondari.

La legge è anche il frutto dei mutati rapporti tra Regione ed enti locali e, secondo una tendenza che si è andata consolidata in questi anni, ha visto la Regione recuperare un ruolo di controllo e monitoraggio sempre più evidente. I tre filoni principali, a cui si accennava, riguardano le nuove regole urbanistiche, l'edilizia ed il territorio rurale. Si tratta di una legge molto articolata che risulta costituita da nove Titoli e da ben 29 capi. Il testo, costituito inizialmente da 226 articoli (proposta di legge 282 del 9 ottobre 2013), a seguito del c.d. maxi emendamento della Giunta regionale (depositato nel febbraio 2014), riguardante la parte edilizia, ha visto aumentare il numero degli articoli stessi. In seguito, al termine dell'enorme lavoro della Sesta Commissione consiliare, attraverso la sua profonda attività emendativa, ha visto il testo finale raggiungere il ragguardevole numero di 256 articoli. La precedente legge sul governo del territorio, la legge regionale 1/2005, era costituita da 210 articoli ed è stata sostituita dalla legge regionale 65/2014 che ha aumentato in maniera consistente il numero degli articoli.

Si tratta di gran lunga del testo più complesso e articolato dell'ordinamento regionale. Il testo originario depositato, alla luce della complessità delle materie trattate e della loro stretta interconnessione con materie appartenenti ad altre Commissioni consiliari, prevedeva, oltre al parere ex articolo 42 della Prima Commissione consiliare, anche il parere secondario della Seconda, Terza e Settima Commissione consiliare. La vastità dei contenuti della legge giustifica ampiamente l'intervento, ed i contributi forniti, dalle diverse Commissioni consiliari.

La modifica della legge regionale 1/2005 era già annunciata all'interno del Programma regionale di sviluppo (PRS 2011-2015) approvato con

risoluzione n. 49 da parte del Consiglio regionale in data 29 giugno 2011. In realtà il PRS prevedeva la modifica della legge regionale con l'obiettivo di realizzare una profonda revisione e modifica della legge, finalizzata soprattutto a perfezionare i contenuti e le procedure ma anche ad accorciare i tempi per la formazione e l'approvazione degli strumenti urbanistici e degli atti di pianificazione territoriale. Alcuni degli obiettivi, poi confluiti nella nuova legge regionale, quali il riuso e la riqualificazione dei volumi esistenti, il recupero delle aree già urbanizzate rispetto al consumo di nuovo suolo, erano già stati individuati quali elementi cardine da sviluppare insieme alla disciplina delle funzioni agricole e del suo territorio, oltre alla disciplina edilizia, a quella paesaggistica e la tutela delle zone sismiche.

Uno dei punti qualificanti che si prefiggeva il PRS per il riordino della materia del governo del territorio era anche rivolto alla ricerca di una maggiore coerenza tra i numerosi regolamenti attuativi che nel corso degli anni erano stati approvati. L'articolo 245 della legge regionale 65/2014 prevede il perdurare della vigenza di molti regolamenti, emanati in attuazione della legge regionale 1/2005, in attesa che vengano emanati i nuovi. Sin dalla prima lettura della legge regionale, impressiona il numeroso e significativo elenco di disposizioni transitorie, oltre ad altri articoli riguardanti la normativa applicabile, l'efficacia differita, le modifiche, e le abrogazioni.

Il lungo elenco di norme transitorie ha inteso introdurre, in dettaglio, le varie fattispecie possibili che accompagneranno la transizione dal vecchio regime della legge regionale 1/2005 a quello nuovo della legge regionale 65/2014. Le disposizioni transitorie hanno anche lo specifico obiettivo di graduare l'inserimento delle nuove disposizioni normative negli strumenti di pianificazione degli enti locali e dare a questi il modo, ed il tempo, di potersi adeguare. Non è un caso che alcune delle norme transitorie siano state a lungo dibattute, sino a poche ore dall'approvazione finale da parte dell'Aula, proprio per far sì che l'impatto della nuova normativa potesse in qualche modo accompagnare, nel miglior modo possibile, il passaggio dal vecchio al nuovo. La legge inoltre rinvia a numerosi adempimenti successivi ed in particolare sono previsti numerosi regolamenti di attuazione.

La nuova legge regionale sul governo del territorio interviene dopo nove anni dall'entrata in vigore della legge regionale 1/2005 e dopo che la stessa aveva subito nel corso degli anni numerosi interventi modificativi. Si contano, nel corso degli anni, a partire dal 2005, anno della sua approvazione, oltre 260 interventi modificati, sostitutivi o abrogativi di articoli. Il legislatore regionale, ha ritenuto che un nuovo intervento legislativo non fosse più rinviabile alla luce delle recenti normative statali (in particolare le modifiche del decreto del Presidente della Repubblica 380/2001 per la materia edilizia) ma anche rispetto ad un orientamento ed un indirizzo diverso nei confronti della materia del "governo del territorio" da parte dell'organo di governo regionale e del Consiglio regionale stesso. Uno degli elementi cardine dell'intera legge regionale è

costituito dalla distinzione del territorio urbanizzato da quello non urbanizzato. Le procedure per intervenire all'interno del territorio urbano sono diverse da quelle per la trasformazione in aree esterne. Si intende, in particolare, salvaguardare il territorio rurale anche al fine di promuovere il riuso e la riqualificazione delle aree urbane degradate o dismesse. La legge, al fine di promuovere la regolazione dei contrasti tra i diversi enti locali (comuni, unioni dei comuni), la città metropolitana e la Regione, ha inteso sviluppare l'esperienza della conferenza paritetica interistituzionale. La conferenza viene ora dotata di nuovi poteri volti ad assicurare il recepimento delle proprie conclusioni. La legge regionale 65/2014, insieme al Piano di Indirizzo Territoriale (PIT), integrato con la parte paesaggistica, costituiscono i pilastri attorno ai quali verrà ridefinito il governo del territorio della Regione Toscana nei prossimi anni.

La nuova legge regionale oltre ad accentuare la valorizzazione del patrimonio territoriale e paesaggistico per uno sviluppo regionale sostenibile e durevole, ha inteso proporre meccanismi nuovi anche alla luce delle difficoltà e criticità emerse nel corso dell'esperienza applicativa della legge regionale 1/2005. Il ritardo nell'approvazione degli strumenti urbanistici da parte dei comuni è stato uno dei motivi principali che ha innescato l'avvio della riforma legislativa insieme, in alcuni casi, alla limitata capacità dimostrata dagli stessi di porre in essere misure di salvaguardia e tutela del territorio, tanto da far ritenere che il livello regionale dovesse riappropriarsi di alcune funzioni, non solo d'indirizzo ma anche di controllo più cogente.

Le ripetute modifiche legislative statali, a partire dal decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 recante "*Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*" (c.d. "decreto del fare") e convertito in legge 9 agosto 2013, n. 98, sino al decreto legge settembre 2014, n. 133 "*Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*" (c.d. "Sblocca Italia") convertito, con modificazioni, in legge 11 novembre 2014, n. 164, hanno prodotto robuste ed innovative modifiche al testo originario della proposta di legge. Questi elementi "esterni", ovvero modifiche legislative statali, insieme alla grande azione emendativa da parte della Commissione, ha fatto sì che il testo di legge non sia mai stato chiuso ed anzi è stato modificato fino all'ultimo istante sia in Commissione che in Consiglio regionale.

La proposta di legge, prima della sua approvazione finale da parte della Commissione, ha provveduto ad adeguarsi, in tempi rapidissimi, ai contenuti del decreto legge 133/2014 (c.d. "Sblocca Italia") pur a fronte di una prima ipotesi, condivisa dalla Sesta Commissione ma poi superata, di attendere, prudenzialmente, la conversione del decreto legge 133/2014 in legge e di adeguare il testo successivamente. L'indirizzo politico è stato assai deciso e la proposta di legge, come poi approvata, risulta coerente con il decreto legge più

volte citato ma andrà rivisto alla luce delle modifiche apportate allo stesso decreto legge 133/2014 in sede di conversione.

#### 1.1 LE PRINCIPALI NOVITÀ DELLA LEGGE REGIONALE 65/2014 E L'IMPATTO SULL'ORDINAMENTO REGIONALE

La descrizione di alcune caratteristiche della legge regionale possono aiutare a far comprendere meglio la sua portata e giustificare ampiamente il complesso lavoro istruttorio frutto di un gruppo di lavoro Giunta/Consiglio. È una legge molto tecnica ed in certi punti anche di difficile lettura e questo nonostante i consistenti sforzi ed i ripetuti tentativi di semplificazione sia delle procedure che del linguaggio utilizzato. E' stato disposto un profondo riordino lessicale al fine di promuovere la facilità di lettura anche ai non addetti ai lavori ed a chiarire le relazioni fra i diversi dispositivi procedurali ed i contenuti sostanziali. Una novità lessicale di rilievo riguarda il Regolamento urbanistico che ora è denominato Piano operativo per eliminare la frequente confusione fra regolamento urbanistico e regolamento edilizio.

L'alto numero di rinvii interni ed esterni (in particolare al decreto del Presidente della Repubblica 380/2001 ed al decreto legislativo 42/2004) sono stati necessari al fine di chiarire il contenuto del testo e di non appesantirlo oltre certi limiti. L'obiettivo più volte dichiarato è stato quello di offrire al lettore un testo, sia esso operatore tecnico o semplice cittadino, il più possibile completo ed autosufficiente nella chiarezza delle disposizioni espresse. Il lavoro istruttorio della Commissione, come già detto, è stato assai lungo ed articolato anche perché successivamente alla presentazione della proposta di legge al Consiglio regionale (proposta di legge 282) sono intervenute importanti novità normative, con particolare riferimento alla disciplina edilizia attuata attraverso modifiche al d.p.r. 380/2001 con i decreti legge poc' anzi ricordati.

A seguito delle numerose ed importanti novità introdotte dal decreto legge 69/2013 la Giunta regionale ha presentato un maxi emendamento per il suo recepimento (depositato in Consiglio regionale nel febbraio del 2014) dove sono state disciplinate molte fattispecie nuove che in rapida sintesi possiamo ricordare: disciplina della ristrutturazione edilizia ricostruttiva, definizione delle possibili deroghe al D.M. 1444/1968 in tema di distanze tra edifici negli interventi di demolizione e ricostruzione, introduzione dell'agibilità parziale degli edifici o porzioni delle costruzioni, disciplina del procedimento per il rilascio del permesso di costruire in zone soggette a vincolo ambientale, paesaggistico o culturale, previsione della possibilità di presentare subito la SCIA con efficacia differita. Successivamente, nel mese di settembre/ottobre 2014 il testo, su preciso mandato della Commissione, è stato riallineato al decreto legge 133/2014, c.d. "Sblocca Italia", invertendo l'orientamento iniziale, volto, prudentemente, ad attendere la conversione del testo in legge.

Delle novità statali si è dato conto attraverso l'introduzione di importanti modifiche alla legge regionale in discussione attraverso una nuova definizione di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), del d.p.r.

380/2001, la nuova fattispecie del permesso di costruire convenzionato di cui all'articolo 28-bis del d.p.r. 380/2001, la proroga dei termini del permesso di costruire di cui all'articolo 2-bis del d.p.r. 380/2001. Come ufficio legislativo, su espressa richiesta della Commissione, siamo intervenuti attraverso l'espressione di un parere in merito al lavoro di adeguamento al decreto in esame con modifiche del testo della proposta di legge proposte dagli uffici della Giunta regionale. A giudizio dell'ufficio legislativo del Consiglio, il lavoro svolto è stato coerente con le modifiche statali e non sono stati rilevati elementi di criticità. La legge regionale dà applicazione anche alla sentenza della Corte costituzionale n. 64/2013 con un nuovo testo legislativo che individua le opere e gli interventi in zone sismiche. Si è proceduto ad un adeguamento del testo della proposta di legge nel rispetto dei principi contenuti nella sentenza della Corte costituzionale per quanto attiene alcune opere minori prima escluse dai controlli nelle zone soggette a rischio sismico. Mentre, anche alla luce dei recenti e ripetuti eventi alluvionali che hanno interessato la regione, sono state inserite, nella pianificazione territoriale e urbanistica, nuove regole precauzionali per la prevenzione e mitigazione dei rischi, con l'introduzione di specifiche indicazioni per la formazione dei piani strutturali e dei piani operativi. Si segnala anche, che a seguito dell'entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), si è reso necessario modificare il testo, introducendo la città metropolitana, quale nuovo ente territoriale di area vasta.

Tra le numerose novità introdotte dalla legge regionale, una delle più qualificanti, riguarda l'introduzione di meccanismi codificati volti a contrastare il consumo di nuovo suolo. Questo principio rappresenta uno dei cardini ispiratori della legge e viene esplicitato nell'articolo 1, rubricato "*Oggetto e finalità della legge*", che prevede "*1. La presente legge detta le norme per il governo del territorio al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle attività rispetto alle trasformazioni territoriali da esse indotte, anche evitando il nuovo consumo di suolo [...]*".

Il successivo articolo 25 detta la disciplina sostanziale volta a limitare l'uso del nuovo suolo al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato che va letto con le disposizioni dell'articolo 4 che individua il perimetro del territorio urbanizzato distinguendolo da quello non urbanizzato. L'articolo 25 chiarisce, appunto, che le previsioni di trasformazione che comportano impegno di suolo non edificato all'esterno del perimetro del territorio urbanizzato, come definito all'articolo 4, sono subordinate al parere favorevole della conferenza di copianificazione.

Tale conferenza è costituita dai legali rappresentanti della Regione, della provincia o della città metropolitana, del comune interessato o dell'ente responsabile dell'esercizio associato, o loro sostituti sulla base dell'ordinamento dell'ente. Alla conferenza partecipano, senza diritto di voto, anche i legali rappresentanti dei comuni eventualmente interessati da effetti territoriali

sovracomunali derivanti dalle previsioni. La conferenza di copianificazione verifica che le previsioni proposte siano conformi al PIT, che non sussistano alternative sostenibili di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e infrastrutture esistenti, e indica gli eventuali interventi compensativi degli effetti indotti sul territorio. A seguito del pronunciamento positivo della conferenza, il comune procede alla formazione dello strumento urbanistico.

Viene chiarito che i nuovi impegni di suolo comportanti effetti territoriali sovracomunali sono oggetto di perequazione territoriale come definita dall'articolo 102 della legge regionale 65/2014. In conclusione, sono molto accentuate le prerogative comunali nell'ambito dei rispettivi territori urbanizzati, mentre al loro esterno si rafforza il ruolo della Regione di concerto con gli enti locali coinvolti. La legge interviene per superare i limiti dell'attuale frammentazione delle pianificazioni e per rispondere alla necessità di affrontare, ad una scala adeguata, le scelte progettuali e pianificatorie che producono effetti al di là dei singoli confini comunali, per ambiti territoriali significativi. Si segnala che il principio di "*non consumo di nuovo suolo*" è uno dei temi più dibattuti anche in sede parlamentare ed è oggetto di alcune proposte di legge che attendono di proseguire il loro iter istruttorio, in particolare si ricorda il disegno di legge n. 2039 (Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato) presentato il 3 febbraio 2014 a firma di alcuni Ministri (De Girolamo, Bray, Orlando, Lupi, Delrio, Saccomanni). La Regione Toscana ha inteso anticipare alcuni di questi temi nella propria disciplina regionale. All'articolo 15 (Monitoraggio) è stato introdotto il monitoraggio con il chiaro scopo di verificare sia l'esperienza applicativa della legge sia di valutarne la sua efficacia.

La Regione intende rafforzare lo strumento del monitoraggio sugli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica, prevedendo una forma di raccordo fra l'Osservatorio paritetico della pianificazione e la conferenza paritetica interistituzionale, al fine di formulare annualmente, se necessario, proposte e rilievi alla Giunta in merito al funzionamento della pianificazione.

Altri elementi innovativi riguardano la perequazione urbanistica, la compensazione urbanistica e la perequazione territoriale. Con la perequazione urbanistica, si perseguono gli obiettivi di interesse generale definiti dagli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica, attraverso l'equa distribuzione delle facoltà edificatorie e degli oneri tra le diverse proprietà immobiliari ricomprese nell'ambito della stessa Unità territoriale organica elementare (UTOE). E' stato introdotto un concetto nuovo di compensazione urbanistica da realizzarsi attraverso l'attribuzione di facoltà edificatorie o di aree in permuta ai proprietari di immobili, a seguito di accordi convenzionali tra il comune e l'avente titolo, finalizzati alla realizzazione di interventi pubblici o di interesse pubblico.

Altra novità di rilievo ha riguardato la fattispecie della perequazione territoriale, finalizzata a redistribuire e compensare i vantaggi e gli oneri sia di natura territoriale che ambientale, derivanti dalle scelte effettuate con gli

strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica. Nei casi di impegno di suolo non edificato al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato gli enti interessati definiscono le misure di perequazione territoriale sulla base del parere espresso dalla conferenza di copianificazione. L'introduzione di disposizioni per la pianificazione intercomunale rappresentano un ulteriore elemento innovativo della legge regionale anche attraverso lo strumento del piano strutturale intercomunale che insieme alla conferenza di copianificazione diventa riferimento qualificante per garantire una progettazione unitaria e multisettoriale delle trasformazioni a livello d'area vasta.

Vengono introdotti elementi procedurali semplificati per l'adozione di varianti agli strumenti urbanistici e tempi certi per la loro approvazione anche attraverso la semplificazione delle procedure amministrative. Si è ritenuto di individuare un termine massimo di due anni per la formazione degli strumenti di pianificazione dall'avvio del procedimento all'approvazione finale. Inoltre, sono state introdotte misure di semplificazione, al fine di evitare duplicazioni procedurali con riferimento, in particolare, ai fini della Valutazione Ambientale Strategica (VAS). Sono stati specificati in maniera univoca i contenuti propri di ciascuno strumento della pianificazione, al fine di eliminare ambiguità e duplicazioni.

Viene riconosciuto un ruolo più significativo dell'attività agricola che la legge riconosce quale attività economico-produttiva, nel rispetto della valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio cui la stessa attività agricola può contribuire attraverso il suo ruolo multifunzionale, segnando con ciò un'importante svolta culturale. Tale riconoscimento porta a individuare innanzitutto il principio di limitare il più possibile la frammentazione del territorio agricolo ad opera di interventi non agricoli. Nel territorio rurale si prevede che gli strumenti della pianificazione individuino i nuclei rurali, le cui trasformazioni devono garantire la coerenza con i caratteri propri degli insediamenti, gli ambiti di pertinenza di centri e nuclei storici di cui tutelare la valenza paesaggistica e gli ambiti periurbani in cui promuovere forme di agricoltura utilmente integrabili con gli insediamenti urbani e che ne contribuiscano al miglioramento. Per quanto attiene le trasformazioni richieste dall'imprenditore agricolo vengono semplificate le procedure per una serie di interventi temporanei o di minore entità, specificate le trasformazioni aziendali che comportano la necessità di un piano attuativo, rafforzati i vincoli e le sanzioni in caso di perdita della destinazione d'uso agricola.

Con riferimento alla tutela paesaggistica sono stati perfezionati i riferimenti alla normativa nazionale vigente in materia, specificando la valenza del PIT come piano paesaggistico ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Sono stati inoltre specificati i compiti dell'osservatorio regionale del paesaggio, che avrà il ruolo, tra l'altro, di promuovere in attuazione della Convenzione europea sul paesaggio la partecipazione delle popolazioni alla tutela e valorizzazione del patrimonio paesaggistico regionale. Le disposizioni

sulla prevenzione e mitigazione dei rischi idrogeologico e sismico sono state aggiornate e riviste.

Altro tema centrale, oggetto di uno specifico gruppo di emendamenti discussi in commissione, è lo sviluppo della partecipazione dei cittadini alla formazione degli atti di governo del territorio. Gli articoli dedicati alla partecipazione degli abitanti nei procedimenti di governo del territorio sono stati riordinati, prevedendo linee guida comuni a livello regionale per garantire prestazioni omogenee. E' previsto il diritto d'accesso agli atti amministrativi relativi ai procedimenti del governo del territorio senza obbligo di specifica motivazione. Sono state introdotte nuove politiche per la casa e gli alloggi sociali sono riconosciuti come standard urbanistico, da assicurare mediante cessione di aree, di unità immobiliari o di oneri aggiuntivi a destinazione vincolata. L'introduzione del concetto di patrimonio territoriale, quale bene comune costitutivo dell'identità collettiva regionale, è il riferimento necessario per contestualizzare le c.d. "invarianti strutturali" nello Statuto del territorio (articolo 6), e promuovere una più efficace relazione tra statuto e strategia dei piani.

## 1.2 IL COMPLESSO LAVORO ISTRUTTORIO DELLA SESTA COMMISSIONE

Occorre evidenziare che il lungo e complesso lavoro istruttorio della Sesta Commissione ha tenuto conto dei contributi pervenuti dalle altre Commissioni consiliari per parere secondario e soprattutto del parere della Prima Commissione consiliare mentre i due pareri espressi dal CAL hanno trovato riscontro nel testo grazie all'imponente azione emendativa della stessa Commissione consiliare. Un immenso lavoro è stato prodotto verso i quasi 200 emendamenti presentati e discussi nelle diverse sedute di Commissione.

Tutti gli emendamenti sono stati discussi e quelli accolti, circa 100, hanno provocato modifiche, anche sostanziali, del testo. In particolare, è stato introdotto un raccordo normativo con il piano paesaggistico (come integrato al PIT) con riferimento ai piani attuativi di bacino delle Alpi Apuane. La Commissione ha inoltre fatto propri due importanti suggerimenti del CAL riferiti alle sanzioni per opere ed interventi edilizi abusivi suddivisi tra quelli anteriori al primo settembre 1967 e quelli successivi compresi sino al 17 marzo 1985 ed a quelli successivi a quest'ultima data. I due articoli sono stati inseriti con "forte spinta politica" da parte della commissione ma gli stessi richiedevano, ad avviso dell'ufficio legislativo, una più attenta riflessione.

Gli articoli relativi alle valutazioni ambientali strategiche, seppure appaiano in linea e coerenti alle disposizioni statali sono stati anch'essi volutamente riscritti su forte spinta politica. Lo stesso articolo sugli accertamenti di conformità sulla sismica, molto dibattuto, rappresenta una riscrittura che è il frutto del contributo di diversi uffici regionali con il vaglio finale degli uffici giuridici di Giunta e Consiglio e comunque, da ultimo, fortemente voluto dalla parte politica. Entrambe queste ultime due disposizioni hanno superato il vaglio dell'esame governativo.

L'elemento saliente dell'incessante lavoro sul testo della proposta di legge ha riguardato il continuo rincorrersi di aggiustamenti al testo dovuti ad emendamenti approvati, verifiche d'ufficio, riscritture di articoli da proposte da parte degli uffici della Giunta avendo così all'esame istruttorio un testo sempre "aperto" ed in continua evoluzione. Non è mai stato possibile avere un testo finale su cui poter effettuare un'attenta rilettura prima dell'invio all'Aula consiliare.

La Commissione ha licenziato il testo in data 27 ottobre 2014 con un lungo elenco di articoli aggiuntivi, ben 26 articoli bis, senza la possibilità di ricollocarli nel giusto ordine per l'approvazione finale dell'Aula. Anche durante l'ultima seduta della Commissione (27 ottobre 2014) sono stati presentati, ed accolti, alcuni emendamenti al testo e fin nel tardo pomeriggio il testo ha subito ulteriori modifiche. L'Aula, in data 29 ottobre 2014 (due giorni dopo l'ultima seduta di Commissione) ha esaminato il testo presentato ed i numerosi emendamenti presentati. L'attività emendativa è stata così imponente che anche in Aula si è dibattuto fino all'ultimo istante prima dell'approvazione degli articoli come riscritti. L'Aula, tra i numerosi emendamenti proposti, ne ha accolti 14 e questi hanno provocato modifiche, anche di rilievo, al testo presentato in Aula. L'ufficio legislativo, insieme all'assistenza generale e gli uffici della Giunta regionale, sono stati impegnati per l'intera giornata nell'esame dei vari emendamenti presentati con riscritture, correzioni, aggiustamenti, sollevando in alcuni casi richieste di attenzione e cautela nel produrre le modifiche al testo.

Gli ultimi emendamenti sono stati riscritti, con rapidità, nel tardo pomeriggio e sottoposti all'approvazione dell'Aula consiliare. Il Presidente del Consiglio regionale ha avvertito l'Aula in merito al delicato lavoro di ricucitura che sarebbe stato necessario realizzare sul testo nei giorni successivi alla sua approvazione. Lo stesso Presidente ha conferito agli uffici un ampio, ed anche inconsueto, mandato con parole assai significative: *"diamo un ampio mandato agli uffici, [...] anche ad eliminare articoli di legge"*. L'enfasi con cui ha sottolineato il mandato agli uffici per il lavoro di post-aula, pur sempre nel rispetto dei limiti regolamentari consentiti, era dovuta vista l'eccezionalità e la rapidità con la quale siamo giunti all'approvazione di una legge regionale costituita da ben 256 articoli.

Nei giorni successivi, si è costituito un gruppo di lavoro "informale", con il prezioso contributo degli uffici della Giunta regionale, per una rilettura del testo, il corretto inserimento degli emendamenti approvati, la nuova numerazione di quasi tutti gli articoli e commi, la verifica della correttezza dei numerosissimi rinvii interni ed esterni. Si evidenzia che in questo caso i c.d. "lavori post aula", dedicati il più delle volte a piccole modifiche formali, sono stati invece assai importanti e d'impatto sul testo finale. In questo caso, su espresso mandato del Consiglio regionale, il lavoro di "post aula" si è trasformato in un vero e proprio lavoro di "ricucitura" del testo.

Preme sottolineare il lungo e complesso lavoro giuridico sulla proposta di

legge che è stato svolto nei mesi precedenti la sua approvazione finale, anche sulla base delle numerose osservazioni presentate dall'ufficio legislativo del Consiglio attraverso una scheda di legittimità presentata alla Prima Commissione consiliare, alla Seconda, alla Terza ed alla Settima Commissione oltre a tre schede di legittimità, molto articolate, per la Sesta Commissione consiliare. In sede di messaggio, la Settima Commissione non ha fornito indicazioni e suggerimenti alla Sesta Commissione mentre molto articolato è stato il parere espresso dalla Prima Commissione ed altrettanto utili si sono rivelati gli apporti della Seconda e Terza Commissione.

Non è possibile in questa sede restituire un dettagliato resoconto del lavoro svolto ed in estrema sintesi si riportano di seguito alcuni elementi. I principali rilievi accolti, ed introdotti nel testo finale, hanno riguardato una riscrittura del preambolo più coerente al testo di legge dando atto di alcuni punti qualificanti della nuova legge sul governo del territorio. L'esiguità del preambolo originario non era coerente ai principi della legge regionale 55/2008 in materia di qualità della normazione. La Commissione non ha accolto la proposta di inserire uno specifico articolo a carattere generale sulle definizioni sulla scorta di altri esempi presenti nell'ordinamento regionale, come ad esempio per la legge regionale 10/2010 in materia di Valutazione d'impatto ambientale e di Valutazione ambientale strategica. Si segnala che nel testo finale sono comunque presenti due articoli sulle definizioni ritenuti necessari per descrivere alcune fattispecie specifiche del capo di riferimento. L'ordine corretto degli articoli è stato rivisto solo in sede di coordinamento finale in post-aula, in considerazione del fatto che il testo, mai chiuso, era oggetto di continue proposte di modifica provocate da emendamenti di consiglieri o riscritture di adeguamento del testo alla recente normativa statale. Altra attività importante, necessaria a rendere il più possibile leggibile e chiaro il testo, ha riguardato la verifica di coerenza tra le rubriche degli articoli ed i rispettivi contenuti anche se in diversi casi il lavoro avrebbe richiesto ulteriori aggiustamenti che non è stato possibile fare visti i tempi strettissimi di lavoro.

Prima ancora dell'attività emendativa, su preciso indirizzo della Commissione, numerosi articoli sono stati riscritti sulla base delle osservazioni degli uffici su punti anche molto qualificanti. In estrema sintesi sono stati rivisti gli articoli relativi all'adozione del piano strutturale intercomunale, la parte relativa al commercio, le varianti semplificate al piano strutturale, la partecipazione dei cittadini, la conferenza paritetica interistituzionale, le disposizioni sulla qualità degli insediamenti, correzioni alla parte del territorio rurale, le disposizioni sui tempi di formazione ed approvazione del piano operativo, è stato rivisto l'articolo sulla vigenza dei regolamenti, il rapporto con le norme statali.

Sono state effettuate numerose e continue modifiche secondo le disposizioni di tecnica legislativa con un drafting importante e continuo del testo. L'ufficio legislativo ha predisposto la c.d. "catena abrogativa" che dà conto di

tutte le norme abrogate a seguito dell'abrogazione della c.d. legge "*madre*", la 1/2005. Tali abrogazioni sono opportune sia a fini di chiarezza ma anche di riduzione quantitativa del corpo legislativo regionale. Infine, la legge prevede numerosi atti di competenza del Consiglio regionale, ed in particolare: le deliberazioni in merito alla definizione di ambiti sovra comunali; l'approvazione dei piani regolatori dei porti; le decisioni da assumere in merito alla informativa dell'osservatorio paritetico della pianificazione; la predisposizione dei progetti di territorio; la determinazione degli oneri di urbanizzazione; gli atti di monitoraggio degli strumenti della pianificazione territoriale ed urbanistica.

Sono inoltre previsti numerosi regolamenti attuativi. La nuova legge regionale non ha superato indenne il vaglio governativo ed è stata impugnata con delibera del Consiglio dei ministri del 24 dicembre 2014 su cinque articoli che riguardano due argomenti specifici. Il primo punto dell'impugnativa riguarda gli articoli 25, 26 e 27, riferite all'approvazione di previsioni urbanistiche in materia di grandi strutture di vendita. L'argomento è stato assai dibattuto durante i lavori della Commissione e gli articoli finali rappresentano il frutto della consistente attività emendativa della Commissione stessa. Il secondo punto impugnato riguarda gli articoli 207 e 208 che secondo il Consiglio dei Ministri si pongono in contrasto con la normativa statale contenuta nel d.p.r. 380/2001 (Testo unico dell'edilizia). Anche questi articoli sono il frutto di una consistente azione emendativa prodotta durante i lavori della Commissione ed i due articoli sono stati fortemente voluti dalla Commissione consiliare che ha ripreso integralmente le proposte giunte dal CAL che a sua volta aveva fatto proprie le posizioni e le proposte sostenute da ANCI regionale. Su questi temi rimane il dubbio se i limiti della competenza regionale siano stati superati invadendo le competenze statali in materia.

Un cenno alla legge regionale 11 aprile 2014, n. 20 "Disposizioni sul frazionamento di edifici a destinazione industriale ed artigianale. Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio)". Si tratta di una legge strettamente connessa alla vicenda della legge regionale sul governo del territorio. La legge è costituita da due soli articoli di cui uno riguarda l'entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione. La legge è stata approvata all'unanimità dal Consiglio regionale dell'8 aprile 2014. La stessa previsione normativa era contenuta nella proposta di legge 290 del 2013 (Legge finanziaria per il 2014) e con scheda di legittimità del 25 novembre 2013, venne rilevata la non conformità all'articolo 13 della legge regionale 6 agosto 2001, n. 36 (Ordinamento contabile della Regione Toscana) della disposizione proposta. Nella scheda di legittimità si ricordava inoltre che tale disposizione avrebbe dovuto trovare idonea collocazione all'interno della proposta di legge 282 in materia di governo del territorio all'esame della Sesta Commissione consiliare. La Prima Commissione consiliare effettuò uno "stralcio" dell'articolo e lo stesso venne successivamente ricompreso nel testo della proposta di legge 282.

La Giunta regionale ha ritenuto urgente approvare la norma, anche in questo caso alla luce della difficile congiuntura economica, senza attendere l'iter consiliare della proposta di legge 282 ed ha presentato un'autonoma proposta di legge, la 311/2014 diventata poi legge 20/2014. La legge prevede la possibilità di frazionare gli impianti a destinazione industriale e artigianale consentendo l'inserimento di ulteriori realtà produttive nelle nuove unità immobiliari che risultano dall'intervento.

La legge regionale, di natura urbanistica, presenta, in realtà precisi connotati di carattere economico. Lo stesso preambolo ne dà atto al considerato numero 2. La legge, pertanto, vorrebbe essere un concreto contributo per la ripresa economica e il mantenimento dell'occupazione. Il frazionamento potrà realizzarsi senza variare gli strumenti della pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio comunali che non lo prevedano o lo consentano. L'intervento è subordinato all'approvazione, da parte del comune, di un piano industriale con cui l'imprenditore interessato dimostri la necessità dell'intervento ai fini del mantenimento dell'attività produttiva e della salvaguardia dell'occupazione. La legge, inoltre, vuol esplicitamente evitare eventuali speculazioni e viene pertanto stabilito che il frazionamento avvenga senza aumento di volume o di superficie utile lorda e che sia mantenuta la destinazione produttiva degli edifici. Il titolo della proposta di legge è stato opportunamente modificato al fine di evitare il noto problema dei "*titoli muti*" ovvero titoli di legge che non dicono niente sul contenuto della stessa. Il contenuto normativo, riportato coerentemente nel testo della legge regionale 65/2014, ha causato l'abrogazione della legge.

## **2. CONSIDERAZIONI FINALI**

L'anno appena trascorso si è caratterizzato per il perdurare di alcune tendenze di fondo che vengono brevemente riassunte.

Si evidenzia in primo luogo che il lavoro di progettazione legislativa in Consiglio regionale rimane un problema aperto. La progettazione legislativa, anche se continua a rimanere incardinata nella sua sede naturale, ovvero la Giunta regionale, vede le iniziative consiliari acquisire un maggiore spazio nei lavori consiliari. Si evidenzia la difficoltà, a volte assai accentuata, nei casi d'iniziativa consiliari aventi ad oggetto materie con contenuti molto tecnici. In questo caso, i lavori consiliari, procedono con qualche difficoltà non essendo presenti in Consiglio tutte le competenze tecnico-professionali, in alcuni casi realmente specialistiche, necessarie per la redazione del testo di legge. Tali professionalità sono invece presenti presso gli uffici della Giunta regionale. Un esempio per tutti la legge regionale 51/2013 sull'amianto e la legge regionale 61/2014 in materia di rifiuti.

In secondo luogo si conferma che l'attività istruttoria consiliare, sulle leggi d'iniziativa della Giunta regionale, ha visto importanti interventi modificativi da parte della Commissione che ha portato, in alcuni casi, ad un

cospicuo aumento del numero degli articoli. L'attività istruttoria e le conseguenti modifiche del testo della proposta di legge, si è avvalsa il più delle volte dei risultati delle audizioni consiliari ma anche degli apporti del Consiglio delle Autonomie locali. Infine, di notevole impatto, anche l'intervento emendativo da parte dei consiglieri regionali. Uno dei temi maggiormente trattati ha riguardato la definizione dei rapporti tra Giunta regionale e Consiglio.

In terzo luogo si segnala che rimane tuttora un problema aperto quello della continua stratificazione di norme senza prevedere l'abrogazione della "legge madre". Questa accentuata stratificazione legislativa provoca spesso difficoltà operative ed applicative autoalimentando la necessità di successivi interventi aventi per lo più carattere manutentivo.

In quarto luogo si osserva che la difficile contingenza economica ha influito su larga parte dell'attività legislativa della Regione Toscana ed ha riguardato anche le leggi sul territorio con interventi, formalmente di carattere urbanistico, ma con valenza economica. Un esempio su tutti la legge regionale 20/2014 già ricordata.

In quinto luogo si conferma la tendenza a ricercare nuovi sistemi di governance che vedono mutare i rapporti tra Regione ed enti locali. La Regione assume un ruolo sempre più centrale nei confronti degli enti locali. Infine, altro elemento, assai rilevante dal punto di vista della qualità delle legge, si conferma essere il continuo e massiccio lavoro di drafting sulle diverse proposte di legge con ampie riscritture di testi di articoli, la loro sequenza, i titoli delle leggi riscritti al fine di evitare l'annoso problema dei "titoli muti".