

Francesca De Santis
[a cura di]

IL GOVERNO DEL TERRITORIO IN TOSCANA

PROFILI COSTITUZIONALI, LEGISLATIVI
E DI RESPONSABILITÀ



GIUFFRÉ EDITORE

INDICE

<i>Presentazione</i>	XXIX
<i>Gli autori</i>	XXXIII

PARTE PRIMA I PROFILI COSTITUZIONALI

Capitolo I

IL GOVERNO DEL TERRITORIO NELLA COSTITUZIONE: FUNZIONE O MATERIA? PROBLEMI E PROSPETTIVE DI RIFORMA di *Francesca De Santis*

Introduzione.....	3
1. Fondamento costituzionale del "governo del territorio"	5
2. Il "governo del territorio": ambito soggettivo	6
3. Il "governo del territorio": ambito oggettivo della materia nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale	7
3.1. Il criterio materiale nella individuazione della competenza legislativa.....	7
3.1.1. L'urbanistica e l'edilizia	8
3.1.2. Ulteriori profili contenutistici	14
3.2. Il criterio funzionale nell'individuazione della competenza legislativa.....	15
3.2.1. Governo del territorio e tutela dell'ambiente	15
3.2.2. Governo del territorio e tutela del paesaggio e dei beni paesaggistici: evoluzione della nozione di paesaggio e inquadramento della compe- tenza legislativa.....	20
3.2.3. Governo del territorio e ordinamento civile.....	26
3.2.4. Governo del territorio e ordinamento penale	27
3.2.5. Governo del territorio e tutela della concorrenza: urbanistica com- merciale e non solo.....	28
3.2.6. Governo del territorio, sicurezza e normativa antisismica	37
3.2.7. Tutela della salute, porti e aeroporti civili, lavori pubblici, espropria- zione, edilizia residenziale pubblica	39
4. I principi fondamentali statali della materia "governo del territorio"	41
4.1. L'impatto della riforma del Titolo V sulla disciplina statale e regionale in materia.....	41
4.2. I principi statali della materia desumibili dalla legislazione statale vigente ...	46
4.2.1. I principi elaborati dalla dottrina	46
4.2.2. I principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale	49

5.	Prospettive di riforma sul piano costituzionale e legislativo statale	52
5.1.	Il disegno di legge di riforma costituzionale e le disposizioni generali e comuni in materia di governo del territorio	52
5.2.	Il disegno di legge sui principi fondamentali della materia	56
6.	Riflessioni conclusive	57

PARTE SECONDA

PRINCIPI GENERALI, SOGGETTI E ATTI
DEL GOVERNO DEL TERRITORIO

Capitolo II

IL GOVERNO DEL TERRITORIO NELL'EVOLUZIONE LEGISLATIVA TOSCANA:
MODELLI DI PIANIFICAZIONE A CONFRONTOdi *Francesca De Santis*

Introduzione.....	63
1. La l. reg. n. 5 del 1995 e le novità del sistema pianificatorio toscano nel panorama nazionale	66
2. La legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 del 2005 "Norme per il governo del territorio": continuità e novità.....	72
3. La l. reg. n. 65 del 2014: novità e discontinuità.....	76

Capitolo III

I PRINCIPI GENERALI DELLA L. REG. N. 65/2014:
SVILUPPO SOSTENIBILE, PATRIMONIO TERRITORIALE COME BENE COMUNE
CONTENIMENTO DEL CONSUMO DI SUOLOdi *Francesca De Santis*

Introduzione.....	83
1. Il principio dello sviluppo sostenibile quale oggetto e finalità della legge	84
2. La nozione di governo del territorio.....	89
3. Il patrimonio territoriale come bene comune: bene ad appartenenza collettiva o proprietà collettiva?.....	91
3.1. La definizione di patrimonio territoriale della l. reg. 65: accezione "tecnica" della definizione	91
3.2. Il dibattito dottrinale sul piano giuridico intorno alla nozione di "patrimonio territoriale come bene comune"	93
3.3. I contenuti del patrimonio territoriale.....	96
4. Le invarianti strutturali e lo statuto del territorio.....	98
5. Il territorio urbanizzato e rurale e il principio del contenimento del consumo di nuovo suolo ineditato.....	102
5.1. Inquadramento comunitario e nazionale del principio e sua attuazione nella l. reg. n. 65/2014	103
5.2. Individuazione del territorio urbanizzato e del territorio rurale nella l. reg. n. 65/2014 e le trasformazioni ammissibili	107
5.2.1. Il territorio urbanizzato: criteri per la perimetrazione.....	107
5.2.2. Le ipotesi dubbie nella perimetrazione del territorio urbanizzato	110

5.2.3. Le trasformazioni che comportano nuovi impegni di suolo inedito nel territorio rurale e le alternative di riuso nel territorio urbanizzato	112
6. Le limitazioni alle facoltà di godimento dei beni compresi nello statuto del territorio	113

Capitolo IV

LE NUOVE RELAZIONI INTERSOGETTIVE: SOGGETTI E ATTI DEL GOVERNO DEL TERRITORIO

di *Francesca De Santis*

1. Soggetti istituzionali competenti e atti di governo del territorio: relazioni, compiti e contenuti dei rispettivi piani nella l. reg. n. 5/1995 e nella l. reg. n. 1/2005	115
1.1. Le relazioni tra i soggetti istituzionali e i compiti di ciascun soggetto	115
1.2. Gli strumenti della pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio	118
2. Le mutate relazioni tra soggetti e piani e la riformulazione del PRG nella l. reg. n. 65/2014	119
3. La partecipazione agli atti di competenza statale	124
4. Le misure cautelari	125

PARTE TERZA

I PROCEDIMENTI DI PIANIFICAZIONE

Capitolo V

LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

di *Stefano Grassi*

1. Premessa	129
2. La VAS e la pianificazione territoriale	129
3. Il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152	132
4. L'ambito di intervento del legislatore regionale	134
5. L'ambito di applicazione della VAS	136
6. L'elenco degli atti da sottoporre a VAS	139
7. Il procedimento di VAS	141
8. Autorità procedente e autorità competente	143

Capitolo VI

IL PROCEDIMENTO UNIFICATO DI PIANIFICAZIONE: CONTINUITÀ E NOVITÀ

di *Francesca De Santis*

Introduzione	147
1. I procedimenti di pianificazione nella l. reg. n. 5/1995	147
2. Il procedimento c.d. unificato introdotto dalla l. reg. n. 1/2005	149
3. Il procedimento unificato nella l. reg. n. 65/2014: continuità e novità rispetto alla l. reg. n. 1/2005	155

3.1.	L'atto di avvio del procedimento	156
3.2.	L'adozione	159
3.3.	L'approvazione	161
3.4.	Aggiornamento del quadro conoscitivo	163
3.5.	La giurisprudenza costituzionale e amministrativa sul procedimento di pianificazione	163

Capitolo VII

I PROCEDIMENTI DELLA PIANIFICAZIONE SOVRACOMUNALE

di *Francesca De Santis*

Introduzione.....	169
1. Un'ipotesi particolare di integrazione del PIT.....	169
2. La pianificazione associata e il procedimento del piano strutturale intercomunale ..	170
3. La conferenza di copianificazione.....	171
3.1. Natura giuridica e contenuti del parere della conferenza	171
3.2. Profili relativi alla competenza della conferenza e dei suoi componenti	173
3.3. Le fattispecie soggette al parere della conferenza di copianificazione e quelle escluse	178
3.4. Modalità di funzionamento della conferenza di copianificazione	182
3.5. Considerazioni in merito alla copianificazione di area vasta nella l. reg. n. 65.	183
3.6. L'impugnativa del Governo davanti alla Corte Costituzionale nei confronti della l. reg. n. 65/2014	186
4. L'urbanistica commerciale	187
5. Gli ambiti sovra comunali	188

Capitolo VIII

DISPOSIZIONI PER LE MEDIE E GRANDI STRUTTURE DI VENDITA

di *Franco Arizzi*

1. La libertà dell'iniziativa economica privata	189
2. La tutela della concorrenza e il commercio al dettaglio.....	190
3. La disciplina del commercio fino al c.d. "decreto Bersani".....	191
4. Il "decreto Bersani" (d.lgs. n. 114/1998) e il testo unico regionale in materia di commercio	193
5. Le novità introdotte dalla l. reg. n. 52/2012.....	194
6. Il Piano di Indirizzo Territoriale (PIT).....	195
7. La nuova disciplina regionale di urbanistica commerciale (l. reg. n. 65/2014)	197
7.1. La specifica destinazione d'uso.....	197
7.2. Le grandi strutture di vendita	197
7.3. Le medie strutture di vendita.....	200

Capitolo IX

LE VARIANTI SEMPLIFICATE

di *Leonardo Piochi*

Premessa.....	203
1. Le varianti al piano strutturale relative a prescrizioni localizzative (art. 29 l. reg. n. 65/2014).....	205

2.	Le varianti semplificate al piano strutturale ed al piano operativo (art. 30 l. reg. n. 65/2014).....	206
3.	Il procedimento unico per l'adozione e l'approvazione delle varianti semplificate al piano strutturale ed al piano operativo (art. 32 l. reg. n. 65/2014).....	208
4.	Le varianti agli strumenti di pianificazione territoriale ed agli strumenti di pianificazione urbanistica dei Comuni di mero adeguamento e conformazione al piano paesaggistico (art. 31 l. reg. n. 65/2014)	213
5.	Le varianti mediante approvazione del progetto e le varianti mediante sportello unico per le attività produttive (artt. 34 e 35 l. reg. n. 65/2014)	215

Capitolo X

GLI ISTITUTI DELLA PARTECIPAZIONE

di *Alberto Caretti*

1.	Governo del territorio e istituti partecipativi	221
1.1.	<i>Segue</i> : il contributo della giurisprudenza.....	224
2.	Il ruolo della Regione e degli altri enti territoriali	226
3.	Il garante dell'informazione e della partecipazione (istituzione e incompatibilità) ...	229
4.	Le funzioni del garante.....	229
5.	Il garante regionale	231
6.	Sostegno regionale all'attività d'informazione degli altri enti	232

PARTE QUARTA

GLI ISTITUTI DELLA COLLABORAZIONE INTERISTITUZIONALE

Capitolo XI

GLI ACCORDI DI PIANIFICAZIONE

di *Giacomo Muraca*

1.	<i>Ratio</i> dell'istituto e ambito di applicazione	237
2.	Procedimento e soggetti.....	242
3.	Procedimento: fasi propedeutiche, avvio e convocazione della conferenza di servizi.	244
3.1.	Fasi propedeutiche all'avvio del procedimento: art. 18	244
3.2.	Fasi propedeutiche all'avvio del procedimento (<i>segue</i>): art. 41.....	245
3.3.	Avvio del procedimento di accordo	247
3.4.	Fase istruttoria e verifica della necessità di accordo	249
4.	Stipula dell'intesa preliminare (natura, efficacia e contenuti) e adozione dello strumento	250
5.	Pubblicazione dello strumento adottato e formulazione delle osservazioni	253
6.	Definizione dell'accordo, ratifica e approvazione dello strumento	254
7.	Ipotesi di definizione del procedimento: ratifica, ratifica con modifiche, mancata ratifica	257
7.1.	Ratifica dell'accordo e approvazione del relativo strumento (conforme all'accordo medesimo)	257
7.2.	Ratifica dell'accordo e modifiche allo strumento	258
7.3.	Mancata ratifica dell'accordo	260

8.	Pubblicazione ed efficacia degli strumenti	262
9.	Gli accordi nella pianificazione portuale (artt. 44-46): rinvio.....	264
10.	Conclusioni: la collocazione degli accordi di pianificazione nell'odierno assetto della disciplina regionale del territorio.....	264

Capitolo XII

LA CONFERENZA PARITETICA INTERISTITUZIONALE

di *Alberto Bianchi*

1.	La disciplina della conferenza paritetica interistituzionale	267
1.1.	Funzione	267
1.2.	Ambito di operatività.....	268
1.3.	Natura	270
1.4.	Composizione.....	271
1.5.	Funzionamento	272
2.	La richiesta di pronuncia della conferenza.....	273
2.1.	Modalità.....	273
2.2.	Effetti.....	274
3.	Il tavolo tecnico	277
3.1.	Natura e funzione.....	277
3.2.	Funzionamento ed effetti della pronuncia	278
4.	Il procedimento	280
4.1.	Termini ed effetti	280
5.	L'adeguamento e il mancato adeguamento alla pronuncia della conferenza.....	284

Capitolo XIII

LE STRUTTURE TECNICHE DEL GOVERNO DEL TERRITORIO

di *Sandra Maltinti*

1.	I dati territoriali e la loro importanza per il governo del territorio.....	287
2.	Il dovere di assistenza tecnica da parte della Regione, delle Province e delle Città Metropolitane.....	288
3.	Osservatorio paritetico della pianificazione	289
4.	Contributi regionali	290

PARTE QUINTA

DISPOSIZIONI PER LA TUTELA DEL PAESAGGIO E LA QUALITÀ DEL TERRITORIO. DISPOSIZIONI PER I PORTI REGIONALI

Capitolo XIV

PATRIMONIO TERRITORIALE E PAESAGGIO

di *Nicoletta Vettori*

1.	Introduzione: la struttura del Capo in esame. Precisazioni	295
2.	Paesaggio e territorio: un ulteriore passo nel cammino di progressiva integrazione	297

3.	Funzioni in materia di tutela paesaggistica.....	300
3.1.	Funzione di tutela dei beni paesaggistici.....	301
4.	Valorizzazione dei paesaggi.....	305
5.	La centralità del PIT nel sistema di tutela, valorizzazione e gestione del paesaggio.....	308
6.	Il procedimento di formazione del PIT.....	310
7.	Le funzioni e i contenuti della Parte Statutaria del PIT.....	315
7.1.	La funzione conoscitiva.....	315
7.2.	La funzione normativa.....	316
7.2.1.	Tutela-conservazione.....	316
7.2.2.	Salvaguardia-valorizzazione.....	319
7.2.3.	La funzione di gestione: le semplificazioni procedurali.....	321
7.2.4.	Le disposizioni concernenti l'adeguamento e la conformazione degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica al piano paesaggistico.....	324
7.3.	La funzione progettuale: i progetti di paesaggio.....	327
8.	L'Osservatorio del paesaggio: monitoraggio dell'efficacia del piano paesaggistico e partecipazione.....	328
9.	Pianificazione paesaggistica e pianificazione di parco.....	331

Capitolo XV

DISPOSIZIONI PER LA QUALITÀ DEGLI INSEDIAMENTI

di *Enrico Amante*

1.	Disposizioni per la qualità degli insediamenti: rinvio.....	335
----	---	-----

Capitolo XVI

IL TERRITORIO RURALE E LA DISCIPLINA DELLE TRASFORMAZIONI EDILIZIE
DA PARTE DELL'IMPRENDITORE AGRICOLOdi *Nicola Lucifero*

1.	Premessa.....	337
2.	Il governo del territorio e le disposizioni sul territorio rurale.....	338
3.	La nozione di <i>territorio rurale</i> (artt. 64-67).....	342
4.	La qualità del territorio rurale (art. 68).....	347
5.	Le trasformazioni da parte dell'imprenditore agricolo. Gli interventi in assenza di programma aziendale (artt. 70-71).....	351
6.	Le trasformazioni da parte dell'imprenditore agricolo. Gli interventi mediante programma aziendale (artt. 72-73).....	355
6.1.	<i>Segue</i> : gli interventi di nuova edificazione.....	357
7.	Il Programma aziendale pluriennale di miglioramento agricolo ambientale (art. 74).....	359
8.	Il mutamento di destinazione di uso agricolo degli edifici a destinazione industriale e commerciale (art. 75).....	365
9.	Il trasferimento dei fondi agricoli (art. 76).....	366
10.	Brevi note conclusive.....	368

Capitolo XVII

LE TRASFORMAZIONI DA PARTE DI SOGGETTI DIVERSI
DALL'IMPRENDITORE AGRICOLO E IL MUTAMENTO
DELLA DESTINAZIONE D'USO AGRICOLA
DEGLI EDIFICI

di Antonio Stancanelli

1.	Le aree di pertinenza e i manufatti per l'attività agricole amatoriali e per il ricovero degli animali (artt. 77 e 78)	371
1.1.	Le aree di pertinenza degli edifici	371
1.2.	I manufatti per l'attività agricola amatoriale e per il ricovero di animali domestici	373
2.	Gli interventi sul patrimonio edilizio esistente con destinazione d'uso non agricola e quelli in aree soggette a vincolo idrogeologico e opere antincendi boschivi (artt. 79-80)	375
2.1.	Premessa	375
2.1.1.	Gli interventi sempre ammessi (art. 79, primo comma)	376
2.1.2.	Gli interventi subordinati alla previsione negli strumenti di pianificazione	377
2.1.3.	Gli interventi per esigenze connesse all'attività venatoria	378
2.1.4.	Inapplicabilità dell'art. 83	379
2.2.	Gli interventi in aree soggette a vincolo idrogeologico e opere antincendi boschivi	380
3.	Il mutamento della destinazione d'uso agricola (artt. 81-84)	382
3.1.	Premessa	382
3.2.	La conferma delle limitazioni derivanti dalla disciplina previgente	383
3.3.	La deruralizzazione	384
3.3.1.	La deruralizzazione per le aziende agricole	384
3.3.2.	La deruralizzazione degli edifici non compresi in aziende agricole	385
3.3.3.	Il rapporto con il dimensionamento degli atti di governo del territorio	389
3.4.	Il regolamento di attuazione e la ultrattività di quello vigente	390
3.5.	Il PIT. Un accenno	391

Capitolo XVIII

LE DISPOSIZIONI IN TEMA DI PORTI REGIONALI

di Enrico Amante e Giacomo Muraca

1.	Introduzione: sintetico quadro evolutivo della disciplina portuale	395
2.	La partizione della portualità in Toscana: i porti di interesse nazionale, i porti regionali attratti alle competenze dell'Autorità portuale regionale, gli altri porti regionali	397
3.	Le prerogative della pianificazione regionale e comunale. Il <i>Master plan</i> dei porti toscani contenuto nel Piano di indirizzo territoriale (artt. 45 e 85)	400
4.	Il Piano regolatore portuale: natura e contenuti. La disciplina dell'ambito portuale all'interno del Piano operativo (art. 86)	402
5.	<i>Segue</i> : l'attuazione del Piano regolatore portuale (artt. 86, sesto comma e 87, primo comma)	404
6.	Il superamento del c.d. decreto Burlando (art. 87, terzo comma)	405
7.	Il regolamento di attuazione del Capo IV della Legge (art. 86, ottavo e nono comma; art. 87, quarto comma)	406

8.	La pianificazione e gestione degli ambiti portuali attratti alle competenze dell'Autorità portuale regionale (art. 85, terzo comma; art. 86, secondo e settimo comma; art. 87, primo e quinto comma).....	407
9.	La pianificazione per accordi in ambito portuale (artt. 44, 45 e 46).....	409
9.1.	Il Piano regolatore dei porti di interesse nazionale (art. 44).....	409
9.2.	Definizione delle previsioni localizzative dei porti di interesse regionale (art. 45).....	415
9.3.	Definizione di previsioni mediante accordo di pianificazione (art. 46).....	416
9.4.	Conclusioni (artt. 44, 45, 46).....	417

PARTE SESTA

ATTI DI GOVERNO DEL TERRITORIO

Capitolo XIX

LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE SOVRACOMUNALE E COMUNALE:
IL MODELLO TOSCANOdi *Francesca De Santis*

Introduzione.	La pianificazione territoriale nella l. reg. n. 65/2014	421
1.	Il PIT e i progetti di territorio	424
1.1.	Natura giuridica, durata ed efficacia del PIT con valenza paesaggistica	424
1.2.	Il rapporto del PIT con gli altri atti di governo del territorio e i piani di settore	434
1.3.	Funzioni e contenuti del PIT	436
1.3.1.	Le funzioni del piano territoriale regionale con valenza paesaggistica	436
1.3.2.	I contenuti del PIT: parte statutaria e parte strategica	438
1.3.3.	Le misure di salvaguardia	442
1.3.4.	Il procedimento di pianificazione	446
2.	Il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia	447
2.1.	Natura giuridica, durata ed effetti del PTC della Provincia	447
2.2.	Funzioni e contenuti del PTC della Provincia	449
2.3.	Le misure di salvaguardia	452
2.4.	Il procedimento di pianificazione del PTC della Provincia	452
3.	La pianificazione strategica, territoriale e strutturale della Città Metropolitana: natura giuridica, durata ed effetti	452
3.1.	Il piano strategico	453
3.2.	Il Piano territoriale della Città Metropolitana	455
3.2.1.	Natura giuridica e durata del piano territoriale generale della CM ..	456
3.2.2.	Efficacia dei piani nel rapporto tra PIT, PTCM e piano strategico ..	457
3.2.3.	Contenuti, vincoli e obiettivi del PTCM	459
3.2.4.	Prospettive	461
3.2.5.	Le misure di salvaguardia	462
3.2.6.	Il procedimento di pianificazione del PTCM	462
3.3.	Il piano strutturale intercomunale approvato dalla CM	462
4.	Il piano strutturale intercomunale: profili sostanziali e procedurali	464
5.	La pianificazione territoriale di livello comunale: il Piano Strutturale	469
5.1.	Natura giuridica, durata ed efficacia	469
5.2.	Il rapporto del piano strutturale con il piano operativo e con la pianificazione sovra-comunale nella l. reg. n. 65/2014	471
5.3.	Contenuti del piano strutturale: parte statutaria	474

5.4.	<i>Segue</i> : la parte strategica	477
5.5.	Il dimensionamento del piano strutturale e gli standards urbanistici	478
5.6.	La disciplina dei vincoli urbanistici	483
5.6.1.	Tipologia di vincolo: vincoli espropriativi e vincoli conformativi	485
5.6.2.	Le problematiche affrontate dalla giurisprudenza	489
5.7.	Ulteriori questioni controverse relative al potere pianificatorio comunale	494
5.8.	Le misure di salvaguardia	495
5.9.	Il procedimento di formazione del piano strutturale e i nuovi termini di conclusione	495
5.10.	Conclusioni	496

Capitolo XX

LA PIANIFICAZIONE OPERATIVA

di Enrico Amante

1.	Introduzione: dal regolamento urbanistico al piano operativo	500
2.	Le fonti della pianificazione operativa. I rapporti con la pianificazione strutturale, gli strumenti provinciali e regionale	501
3.	Il procedimento di formazione (rinvii)	505
3.1.	<i>Segue</i> : l'atto di avvio del piano operativo	505
3.2.	L'ambizione alla pianificazione veloce: i tempi per l'approvazione del piano operativo	506
3.3.	Le previsioni del piano operativo soggette a previa conferenza di copianificazione (ed alcune fattispecie espressamente od implicitamente escluse)	509
3.4.	Il pubblico avviso (art. 95, ottavo comma)	512
3.5.	Sperimentazioni toscane: altre procedure comparative per la definizione dei contenuti del piano operativo	516
4.	Gli elementi conoscitivi necessari alla pianificazione operativa (art. 95, quinto comma)	516
5.	Le indagini geologiche, idrogeologiche e sismiche (art. 104)	517
6.	La <i>summa divisio</i> tra disciplina di gestione del patrimonio edilizio esistente e disciplina delle trasformazioni	518
6.1.	La gestione del dimensionamento da parte del piano operativo	519
6.2.	<i>Segue</i> : le innovazioni sulla gestione del dimensionamento introdotte dalla legge n. 65	523
6.3.	La decadenza quinquennale delle previsioni di trasformazione e la possibilità di proroga (art. 95, commi 9, 10, 11 e 12)	525
7.	Perequazione, compensazione, premialità	530
7.1.	Le tecniche compensative nella pianificazione operativa (art. 101)	531
7.2.	La disciplina dei c.d. crediti edilizi nell'ordinamento toscano	533
7.3.	Gli interventi di conservazione (art. 95, quarto comma)	534
8.	La quarta dimensione del governo del territorio: la disciplina delle funzioni	535
8.1.	Le destinazioni d'uso (art. 99)	537
8.2.	<i>Segue</i> : altre funzioni della destinazione d'uso (la determinazione degli oneri; l'individuazione della categoria d'intervento edilizio; la qualificazione dell'abuso). L'onerosità del mutamento d'uso meramente funzionale	541
8.3.	<i>Segue</i> : la disciplina della distribuzione e localizzazione delle funzioni (art. 98). Le norme a tutela della c.d. "qualità degli insediamenti" (art. 62)	544
9.	La pianificazione a sostegno delle politiche per la casa	545
10.	L'edilizia residenziale pubblica e l'alloggio sociale negli artt. 62 e 63 della legge	546

10.2. Ulteriori riferimenti all'edilizia residenziale sociale nella legge n. 65	549
11. Il nuovo statuto della proprietà immobiliare: i c.d. "prelievi di rendita" nella pianificazione operativa.....	550
12. Cenni ad ulteriori contenuti della pianificazione operativa: la programmazione degli interventi volti all'abbattimento delle barriere architettoniche; il piano della protezione civile (art. 104, quarto comma; art. 95, sesto comma).....	553
13. La relazione generale del piano operativo	553
14. Le aree non pianificate o "zone bianche" (art. 105).....	554
15. Vicende particolari: la sospensione di efficacia delle previsioni del piano operativo.....	555
16. Le misure di salvaguardia (art. 103)	556
17. Il permesso di costruire in deroga (art. 97).....	559
18. Il regolamento edilizio (art. 106). L'unificazione delle definizioni e dei parametri edilizi ed urbanistici (art. 216). L'afflato per la <i>reconductio ad unum</i> della babele disciplinare.....	561
19. Conclusioni. I nuovi assetti della pianificazione operativa (e qualche dubbio di opportunità)	564

Capitolo XXI

LA PEREQUAZIONE URBANISTICA E TERRITORIALE

di *Duccio Maria Traina*

1. La perequazione urbanistica	567
1.1. I punti fermi e le questioni ancora aperte	567
1.2. La perequazione nella l. reg. n. 1/2005	570
1.3. La nuova disciplina	572
2. La perequazione territoriale	574
2.1. La nozione di perequazione territoriale	574
2.2. La disciplina nella legge regionale	576

PARTE SETTIMA

LA PIANIFICAZIONE ATTUATIVA

Capitolo XXII

FINALITÀ, CONTENUTI E PROCEDURE PER L'APPROVAZIONE
DEI PIANI ATTUATIVI

Sezione Prima

I PIANI ATTUATIVI

di *Domenico Iaria e Tullio D'Amora*

1. La natura dei piani attuativi in rapporto agli strumenti di pianificazione generale ..	581
2. Piani attuativi e Piano Operativo	582
3. Le ipotesi di ricorso necessario ai piani attuativi.....	585
4. La "atipicità" dei piani attuativi.....	587
4.1. <i>Segue:</i> i comparti edificatori	588
5. Il rapporto con la disciplina di rango statale	589
6. Le conseguenze della mancata approvazione dei piani attuativi e della decadenza dei piani attuativi approvati e non interamente realizzati.....	590

Sezione Seconda

CONSORZI PER LA REALIZZAZIONE DEI PIANI ATTUATIVI

di *Domenico Iaria e Tullio D'Amora*

1. Introduzione.....	591
2. La natura dei consorzi e la disciplina ad essi applicabile	592
3. La costituzione del consorzio e l'adesione dei proprietari di minoranza.....	594
4. Il ruolo del Comune nel procedimento di adesione dei privati di minoranza al Consorzio	597
5. La determinazione dei beni espropriabili ed i criteri di calcolo dell'indennità di espropriazione	598

Sezione Terza

CONTENUTO, VALIDITÀ E APPROVAZIONE DEI PIANI ATTUATIVI
E DELLE VARIANTIdi *Domenico Iaria e Tullio D'Amora*

1. Introduzione.....	599
2. Il contenuto dei piani attuativi	600
3. Il procedimento di approvazione dei piani attuativi	604
3.1. L'individuazione dell'organo competente all'adozione ed all'approvazione dei piani attuativi	608
3.2. Il provvedimento di approvazione dei piani attuativi.....	609
4. Termine di approvazione dei piani attuativi	610
5. L'efficacia dei piani attuativi.....	611
5.1. Le conseguenze del mancato completamento dei piani attuativi.....	613
6. L'approvazione dei piani attuativi non conformi agli strumenti di pianificazione generale.....	614
7. L'approvazione delle varianti ai piani attuativi	615

Sezione Quarta

PIANI ATTUATIVI DEI BACINI ESTRATTIVI DELLE ALPI APUANE

di *Domenico Iaria e Tullio D'Amora*

1. I piani attuativi dei Bacini estrattivi delle Alpi Apuane e il contesto normativo di riferimento	616
2. Contenuto e natura giuridica dei piani attuativi dei Bacini delle Alpi Apuane.....	620
3. Il procedimento di approvazione dei piani attuativi dei Bacini estrattivi delle Alpi Apuane	623
3.1. <i>Segue:</i> il procedimento di approvazione dei piani attuativi dei Bacini estrattivi delle Alpi Apuane di estensione intercomunale	626

Sezione Quinta

PIANI DI LOTTIZZAZIONI E PIANI PARTICOLAREGGIATI

di *Vittorio Chierroni*

1. Introduzione.....	627
2. La disciplina statale	629
3. La convenzione di lottizzazione	630
4. La disciplina regionale.....	636

Sezione Sesta

PIANI PER L'EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE

di *Vittorio Chierroni*

- | | | |
|----|--|-----|
| 1. | Legislazione nazionale vigente..... | 638 |
| 2. | Sviluppo della legislazione regionale..... | 648 |
| 3. | Normativa regionale attuale e problematiche correlate..... | 649 |

Sezione Settima

PIANO PER GLI INSEDIAMENTI PRODUTTIVI

di *Vittorio Chierroni*

- | | | |
|------|---|-----|
| 1. | Legislazione nazionale vigente..... | 655 |
| 2. | Normativa regionale attuale e problematiche correlate..... | 658 |
| 2.1. | Problematica della assegnazione delle aree incluse nel PIP..... | 661 |

Sezione Ottava

PIANI DI RECUPERO DEL PATRIMONIO EDILIZIO ESISTENTE

di *Lia Belli*

- | | | |
|------|--|-----|
| 1. | Legislazione nazionale vigente..... | 664 |
| 2. | Normativa regionale attuale e problematiche correlate..... | 668 |
| 2.1. | Interventi attuabili a mezzo di piano di recupero..... | 669 |
| 2.2. | Procedimento di formazione dei P.d.R..... | 669 |

Sezione Nona

PROGRAMMI COMPLESSI DI RIQUALIFICAZIONE INSEDIATIVA

di *Lia Belli*

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | La funzione di riqualificazione perseguita dai programmi complessi..... | 672 |
| 2. | I programmi complessi nella legislazione statale vigente..... | 675 |
| 3. | La disciplina regionale..... | 676 |
| 4. | Il contenuto dei programmi complessi..... | 678 |
| 5. | Il procedimento di approvazione dei programmi complessi..... | 679 |

Sezione Decima

PROGETTO UNITARIO CONVENZIONATO

di *Vittorio Chierroni*

- | | | |
|----|--|-----|
| 1. | La funzione dei progetti unitari convenzionati..... | 680 |
| 2. | I programmi complessi nella legislazione statale vigente..... | 681 |
| 3. | La disciplina ed il contenuto della norma regionale..... | 683 |
| 4. | Il procedimento dei progetti unitari convenzionati..... | 685 |
| 5. | Interventi ad edificabilità diretta: la nozione del c.d. lotto intercluso..... | 685 |

Capitolo XXIII

INTERVENTI PER LA RAZIONALIZZAZIONE DEL PATRIMONIO EDILIZIO
ESISTENTE E PER LA RIGENERAZIONE URBANA

di Vittorio Chierroni e Lia Belli

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | La funzione dell'istituto della c.d. "rigenerazione urbana" nella legislazione statale vigente..... | 687 |
| 2. | La disciplina regionale..... | 691 |
| 3. | L'ambito oggettivo di applicazione..... | 693 |
| 4. | Il procedimento per la presentazione delle proposte di rigenerazione urbana..... | 697 |
| 5. | Misure di incentivazione degli interventi di rigenerazione urbana..... | 698 |
| 6. | Riqualficazione urbanistica di aree industriali dismesse e l'APEA..... | 699 |

PARTE OTTAVA

LA DISCIPLINA DELL'ATTIVITÀ EDILIZIA

Capitolo XXIV

CONTENUTI, FINALITÀ E DISCIPLINA DEGLI ATTI

di Guido Giovannelli

- | | | |
|-----|---|-----|
| 1. | Premessa: la disciplina dei titoli edilizi nella materia "governo del territorio", di competenza concorrente fra Stato e Regioni..... | 705 |
| 2. | Contenuti e finalità (art. 131)..... | 709 |
| 3. | Competenze del SUE e del SUAP (art. 132)..... | 711 |
| 4. | Tipologia degli atti (art. 133)..... | 714 |
| 5. | Trasformazioni urbanistiche ed edilizie soggette a permesso di costruire (art. 134)..... | 721 |
| 6. | Opere ed interventi soggetti a S.C.I.A. (art. 135)..... | 743 |
| 7. | Attività edilizia libera (art. 136)..... | 756 |
| 8. | Opere, interventi e manufatti privi di rilevanza edilizia (art. 137)..... | 760 |
| 9. | Caratteristiche dei progetti per gli interventi su immobili di particolare valore. Regolamento (art. 138)..... | 762 |
| 10. | Frazionamento di edifici a destinazione industriale e artigianale (art. 139)..... | 763 |
| 11. | Deroghe al d.m. n. 1444/1968 (art. 140)..... | 765 |

Capitolo XXV

LE DISPOSIZIONI GENERALI SUL PROCEDIMENTO EDILIZIO,
IL PROCEDIMENTO DI RILASCIO DEL PERMESSO DI COSTRUIRE,
LE VARIANTI MINORI E LA COMMISSIONE EDILIZIA

di Gianluca Bellucci

- | | | |
|--------|---|-----|
| 1. | Le disposizioni generali sui procedimenti edilizi (art. 141 della l. reg. n. 65/2014)..... | 771 |
| 2. | Il procedimento di rilascio del permesso di costruire (art. 142 della l. reg. n. 65/2014)..... | 775 |
| 2.1. | La fase istruttoria del procedimento di rilascio del permesso di costruire..... | 777 |
| 2.2. | La fase propositiva e costitutiva..... | 781 |
| 2.3. | Il silenzio assenso..... | 783 |
| 2.3.1. | L'obbligo di rilascio del documento formale contenente il permesso di costruire formatosi per silenzio assenso..... | 784 |

3.	Le varianti in corso d'opera (art. 143 della l. reg. n. 65/2014).....	785
4.	I poteri sostitutivi della Regione (art. 144 della l. reg. n. 65/2014).....	786
5.	La commissione edilizia (art. 148 della l. reg. n. 65/2014).....	788

Capitolo XXVI

LA S.C.I.A. EDILIZIA. FINE LAVORI ED AGIBILITÀ

di *Andrea Grazzini*

1.	La S.C.I.A. edilizia: aspetti generali e questioni problematiche	791
1.1.	Natura giuridica ed ambito di applicazione	791
1.2.	L'efficacia del titolo.....	795
2.	Il procedimento (artt. 145 e 147)	796
2.1.	Presentazione della segnalazione certificata	796
2.2.	L'asseverazione e la responsabilità del professionista tecnico.....	799
2.3.	L'istanza di acquisizione degli atti di assenso e il differimento dell'inizio dei lavori.....	806
2.4.	La verifica dell'amministrazione, il potere inibitorio.....	807
2.5.	Gli altri adempimenti del titolare e le varianti	809
3.	S.C.I.A. e poteri di vigilanza (art. 146).....	809
4.	La fine dei lavori (artt. 149 e 150)	811
4.1.	La certificazione di conformità	811
4.2.	La certificazione di agibilità.....	812

Capitolo XXVII

CONTROLLO E GESTIONE DEI BENI SOGGETTI
A TUTELA PAESAGGISTICAdi *Leonardo Piochi*

1.	Premessa	815
2.	I soggetti delegati all'esercizio della funzione autorizzatoria.....	816
3.	Il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.....	819
4.	La Commissione per il paesaggio e la Commissione regionale per la valutazione della compatibilità paesaggistica delle attività estrattive	836
5.	Le sanzioni.....	841

Capitolo XXVIII

GOVERNO DEL TERRITORIO E RISCHIO SISMICO

di *Luca Gori*

1.	Premessa	845
2.	Il rischio sismico nella pianificazione territoriale.....	848
3.	La disciplina dei controlli.....	849
4.	Sanzioni amministrative e regolamenti attuativi transitori.....	864
5.	Possibili miglioramenti e prospettive future	864

Capitolo XXIX

I CONTRIBUTI

di *Simone Nocentini*

1.	Premessa	867
2.	Contributo relativo agli interventi edilizi e ai mutamenti della destinazione d'uso (art. 183)	868
3.	Determinazione degli oneri di urbanizzazione (art. 184)	871
4.	Determinazione del costo di costruzione (art. 185)	876
5.	Edilizia convenzionata (art. 186)	880
6.	Convenzione tipo (art. 187)	881
7.	Permesso di costruire e S.C.I.A. a titolo gratuito (art. 188)	882
8.	Contributi relativi ad opere o impianti non destinati alla residenza (art. 189)	891
9.	Versamento del contributo (art. 190)	895
10.	Determinazione degli oneri di urbanizzazione da parte del comune (art. 191)	898

Capitolo XXX

VIGILANZA E SANZIONI

di *Riccardo Tagliaferri*

1.	Premessa	906
2.	Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia (art. 193)	906
2.1.	Soggetti competenti	906
2.1.1.	Premesse	906
2.1.2.	Competenze dell'Ente Parco	908
2.2.	L'ordine di sospensione dei lavori	908
2.2.1.	Poteri d'impulso dei cittadini	908
2.2.2.	Natura ed effetti del provvedimento di sospensione dei lavori	909
2.3.	Potere di vigilanza della polizia giudiziaria	911
2.4.	Potere ripristinatorio "d'ufficio"	911
2.4.1.	Omogeneità della disciplina regionale con la normativa nazionale ...	911
2.4.2.	Sull'operatività delle garanzie procedurali	912
2.4.3.	I presupposti del potere ripristinatorio d'ufficio	913
2.5.	Intervento sostitutivo della Provincia	914
3.	La procedura sanzionatoria per gli abusi principali: interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali (artt. 196-197).	914
3.1.	Premessa	914
3.2.	Interventi realizzati in assenza di permesso di costruire	915
3.3.	Interventi realizzati in totale difformità dal permesso di costruire	915
3.4.	Interventi realizzati con variazioni essenziali al permesso di costruire	918
3.5.	Procedimento sanzionatorio	920
3.5.1.	I soggetti competenti	920
3.5.2.	Sull'operatività dei principi in materia di partecipazione procedimentale	921
3.5.3.	Natura ed effetti del provvedimento sanzionatorio	921
3.5.4.	Natura ed effetti del provvedimento di accertamento dell'inottemperanza	922
3.5.5.	Sull'incongruenza tra disciplina regionale e disciplina nazionale	924
3.5.6.	Ulteriori innovazioni contenute nell'art. 196 della l. reg. Toscana n. 65/2014	925

4.	Tolleranze di costruzione (art. 198).....	926
5.	Le sanzioni per gli abusi minori (artt. 199-203).....	927
5.1.	Premessa	927
5.2.	Interventi di ristrutturazione edilizia eseguiti in assenza di titolo o in totale difformità o con variazioni essenziali (art. 199)	927
5.2.1.	Ambito di applicazione delle previsioni.....	927
5.2.2.	Sul procedimento sanzionatorio.....	928
5.2.3.	Regime sanzionatorio "aggravato"	931
5.3.	Interventi eseguiti in assenza di S.C.I.A. o in difformità da essa (art. 200)...	932
5.3.1.	Regime sanzionatorio per gli interventi conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti della pianificazione urbanistica comunali e dei regolamenti edilizi	932
5.3.2.	Regime sanzionatorio per gli interventi difformi dalle norme urbanistiche e dalle prescrizioni degli strumenti della pianificazione urbanistica comunali e dei regolamenti edilizi	933
5.4.	Interventi di attività edilizia libera realizzati in difformità dalle norme urbanistiche e dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici dei comuni (art. 201).....	935
5.5.	Mutamenti della destinazione d'uso senza opere edilizie realizzati in assenza o in difformità della S.C.I.A. Disciplina delle sanzioni (art. 202)	936
5.5.1.	Disciplina delle sanzioni	936
5.6.	Regolarizzazione della S.C.I.A. o mancata dichiarazione attinente a variazioni catastali. Disciplina delle sanzioni (art. 203).....	937
6.	Annullamento del permesso di costruire (artt. 204-205)	937
6.1.	Il regime sanzionatorio in caso di annullamento del permesso di costruire ..	937
6.1.1.	Premessa	937
6.1.2.	Il presupposto per l'applicazione della norma	939
6.1.3.	Procedimento sanzionatorio	939
6.2.	Annullamento del permesso di costruire da parte della Regione (art. 205)...	940
7.	Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire (art. 206).....	942
8.	Demolizione di opere abusive (art. 212)	944
9.	Sanzioni amministrative per violazioni della disciplina del Titolo VI capo V (art. 214).....	944
10.	Sanzioni amministrative per violazione dell'art. 141, comma 13 (art. 215)	945

Capitolo XXXI

IPOTESI PARTICOLARI DI SANZIONI E SANATORIE

di *Francesco Massimo Pozzi*

1.	Sanzioni per il ritardato od omesso versamento del contributo (art. 192)	947
1.1.	Inquadramento normativo	947
1.2.	Ambito di applicazione e decorrenza del termine	948
1.3.	Rateizzazione dei pagamenti	951
1.4.	Riscossione coattiva del credito	951
1.5.	Inapplicabilità della sanzione	953
2.	Vigilanza su opere di amministrazioni statali (art. 194)	954
3.	Responsabilità del titolare, del committente, del costruttore e del direttore dei lavori (art. 195)	957
4.	Sanzioni per opere ed interventi edilizi abusivi anteriori al 1° settembre 1967 ed anteriori al 17 marzo 1985 (artt. 207 e 208)	958
4.1.	Considerazioni generali ed ambito oggettivo di applicazione.....	958

4.2.	Considerazioni sul procedimento sanzionatorio. La necessità della previa comunicazione di avvio e l'applicabilità della sanzione pecuniaria successivamente all'adozione dell'ordine di demolizione.....	960
4.3.	Le sanzioni pecuniarie e la legittimazione delle opere ubicate all'esterno dei centri abitati anteriormente al 1° settembre 1967.....	962
4.4.	Effetti del pagamento della sanzione	964
4.5.	La documentazione comprovante l'epoca di realizzazione dell'abuso	965
4.6.	La sussistenza di vincoli.....	966
5.	Accertamento di conformità (art. 209)	966
5.1.	Presupposti e condizioni	966
5.2.	Il procedimento	970
5.3.	Effetti della sanatoria.....	972
5.4.	La sanatoria delle opere soggette a vincolo paesaggistico ed il comma 8 dell'art. 209	974
6.	Opere eseguite su suoli di proprietà dello Stato o di enti pubblici (art. 210).....	975
6.1.	Analogie e difformità con la disciplina nazionale	975
6.2.	Ambito di applicazione.....	976
6.3.	Procedimento.....	979
6.4.	La diffida non rinnovabile	980
7.	Disposizioni per le varianti in corso d'opera (art. 211).....	982
7.1.	La disciplina sanzionatoria delle varianti in corso d'opera nella normativa regionale previgente. Analogie e difformità con la disciplina nazionale.....	982
7.2.	L'art. 211 l. reg. Toscana n. 65/2014.....	984
8.	Sospensione o demolizione di interventi abusivi da parte della Regione (art. 213) ..	985

Capitolo XXXII

UNIFICAZIONE DEI PARAMETRI, DELLE DEFINIZIONI E REGOLAMENTO

di *Enrico Amante*

1.	Unificazione dei parametri, delle definizioni e regolamento: rinvio.....	989
----	--	-----

PARTE NONA

NORME PER L'EDILIZIA SOSTENIBILE

Capitolo XXXIII

L'EDILIZIA SOSTENIBILE

di *Ugo De Carlo*

1.	L'ambito dell'edilizia sostenibile	993
----	--	-----

PARTE DECIMA
LA DISCIPLINA TRANSITORIA

Capitolo XXXIV
DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI.
MODIFICHE E ABROGAZIONI. DISPOSIZIONI FINANZIARIE
di *Lorenzo Paoli e Ugo Franceschetti*

1.	Aspetti generali.....	1001
1.1.	Premessa	1001
1.2.	L'oggetto e la struttura delle disposizioni transitorie	1002
2.	La disciplina transitoria urbanistica.....	1003
2.1.	Le principali differenze con la normativa regionale precedente. Inefficacia del sistema sanzionatorio	1003
2.2.	Procedimenti: principio di "continuità" e di "salvezza" dei procedimenti pendenti.....	1009
2.2.1.	Procedimenti: eccezioni e temperamenti.....	1010
2.3.	"Salvaguardie" urbanistiche.....	1011
2.4.	Salvaguardie edilizie	1012
2.5.	Commento agli artt. da 222 a 239	1012
2.5.1.	Norme generali.....	1013
2.5.2.	Disposizioni sulla pianificazione generale: pianificazione per Comuni dotati di regolamento urbanistico anche solo adottato.....	1014
2.5.3.	Pianificazione per i comuni privi di Regolamento Urbanistico o di Piano Strutturale.....	1024
2.5.4.	Disciplina transitoria per le varianti e altre disposizioni per la pianificazione generale	1028
2.5.5.	Disciplina della pianificazione di settore e attuativa.....	1029
3.	La disciplina transitoria edilizia	1033
3.1.	Introduzione	1033
3.2.	L'art. 251: normativa edilizia applicabile in relazione alla legge statale	1034
3.3.	Commento agli artt. da 240 a 243	1037
4.	Commento agli artt. 245, 248, 249 e 250	1041
5.	Commento ai capi II e III: in particolare sulla abrogazione tacita dell'art. 39 l. reg. n. 5/1995.....	1043

PARTE UNDICESIMA
PROFILI DI RESPONSABILITÀ,
CONDONO E ALTRE SANATORIE

Capitolo XXXV
LA RESPONSABILITÀ PENALE
NEL GOVERNO DEL TERRITORIO
di *Giulio Monferini*

1.	L'ambiente e la legislazione regionale concorrente del governo del territorio, della tutela della salute e della valorizzazione dei beni culturali.....	1050
----	---	------

2.	La competenza concorrente della Regione a Statuto ordinario in materia di "governo del territorio": l'urbanistica e l'edilizia	1052
3.	La nozione di "governo del territorio" e la individuazione del bene giuridico tutelato dalle norme penali urbanistiche ed edilizie	1052
4.	Il principio di sussidiarietà nella legislazione regionale concorrente che interferisce con l'ambiente	1054
5.	Il rilievo in campo penale della legislazione statale nella materia a legislazione concorrente del "governo del territorio"	1056
6.	Alcuni principi fondamentali del TUE nel diritto penale dell'urbanistica e legge regionale	1059
6.1.	La tutela dei suoli nella nuova legge regionale urbanistica e il principio di sussidiarietà	1061
6.2.	L'indebolimento del principio del controllo sovraordinato della Regione sugli strumenti urbanistici comunali e il rischio di rimettere al giudice penale la verifica della legittimità degli strumenti urbanistici	1064
7.	Alcuni principi fondamentali del TUE applicabili nel diritto penale dell'edilizia quali criteri interpretativi della legge regionale	1067
8.	Alcuni principi fondamentali del TUE nel diritto penale dell'edilizia quali limiti alla legislazione regionale concorrente	1070
8.1.	Il principio della sovranità esclusiva dello Stato nella determinazione dei requisiti della fattispecie penale in materia di edilizia e urbanistica. La legge regionale n. 65/2014 e la norma penale urbanistica	1071
8.2.	Il principio della inderogabilità sostanziale delle categorie tipologiche edilizie: l'art. 131 della l. reg. n. 65/2014 e le finalità della disciplina edilizia	1077
8.2.1.	La scomparsa della DIA e l'alternativa secca tra permesso e S.C.I.A. (SUPERSCIA?)	1078
8.2.2.	Le differenze sostanziali tra la vecchia DIA e la nuova S.C.I.A. non le rende equiparabili agli effetti penali	1080
8.2.3.	Le tipologie edilizie per cui è necessario il permesso di costruire ai sensi dell'art. 134 l. reg. n. 65/2014 e gli eventuali contrasti con la legislazione statale di principio	1082
8.2.4.	La modifica di destinazione d'uso penalmente rilevante. I poteri regionali di espandere la norma incriminatrice con riferimento alla disciplina della modifica di destinazione d'uso	1088
8.2.5.	Le tipologie edilizie assentibili con S.C.I.A. ai sensi dell'art. 135, primo comma, l. reg. n. 65/2014. Il mutamento della destinazione d'uso nella medesima categoria edilizia e possibili contrasti con la legge penale	1090
8.2.6.	Le opere abilitate con S.C.I.A. ai sensi dell'art. 135, secondo comma (manutenzioni straordinarie, risanamenti e restauri e ristrutturazione conservativa, le opere pertinenziali) e le possibili interferenze con la norma penale	1099
8.2.7.	Le tipologie edilizie prive di rilevanza edilizia per cui non è necessario alcun titolo edilizio ai sensi dell'art. 136 l. reg. n. 65/2014	1101
8.2.8.	Le tipologie edilizie prive di rilevanza edilizia: la casistica della inoffensività penale del fatto, art. 137 l. reg. n. 65/2014	1104
8.2.9.	Il precario quale ipotesi di intervento edilizio irrilevante. La dubbia legittimità della nozione di precario della legge regionale n. 65/2014	1110
8.3.	Il principio della possibilità di un controllo preventivo prima dell'inizio dei lavori per gli interventi effettivamente trasformativi. La scomparsa nella l. n. 65/134 della Superdia e la eventuale violazione del principio	1112

8.4.	Il principio che la DIA e ora la S.C.I.A. non consistono in provvedimenti della amministrazione ma una dichiarazione del privato che si consolida con il decorso del tempo	1113
8.5.	Il principio per cui non possono essere eseguiti lavori di trasformazione edilizia di alcun genere su un manufatto che è in tutto o in parte abusivo...	1117
8.6.	Il principio della doppia conformità per la sanatoria estintiva del reato, del divieto di condono per legge regionale e della sanabilità amministrativa dell'abuso solo previa conformità agli strumenti urbanistici	1118
8.6.1.	I profili di incostituzionalità degli artt. 207 e 208 della legge regionale Toscana quali forme di condono mascherato per i vecchi abusi mai sanati e presupposto normativo per legittimare prosecuzione di interventi su opere illegittime	1119
8.6.2.	I profili di incostituzionalità dell'art. 209 in tema di accertamento di conformità, per la modifica dei presupposti che producono l'effetto estintivo del reato	1124
9.	Il contrasto tra legge regionale e statale: la questione della disapplicazione della legge regionale	1129

Capitolo XXXVI

IL DANNO ERARIALE IN MATERIA DI GOVERNO
DEL TERRITORIO: ARRESTI DELLA GIURISPRUDENZA CONTABILE
E CASISTICA DEGLI ILLECITI

di *Acheropita Mondera*

1.	La responsabilità contabile del governo del territorio	1135
----	--	------

Capitolo XXXVII

IL CONDONO EDILIZIO

di *Loriano Maccari*

1.	La sanatoria edilizia fra procedimenti amministrativi e processi penali	1151
1.1.	I percorsi paralleli della pubblica amministrazione e del Giudice penale	1151
1.2.	La disapplicazione dell'atto amministrativo da parte del Giudice penale	1153
1.3.	La soluzione auspicabile	1154
1.4.	Gli effetti estintivi del titolo abilitativo in sanatoria	1155
2.	I procedimenti amministrativi non conclusi	1159
2.1.	La pendenza dei procedimenti, fra inadempienze ed incertezze	1159
2.2.	Il silenzio assenso	1159
2.3.	L'oblazione	1160
2.4.	Gli oneri di urbanizzazione	1162
3.	La sanatoria giurisprudenziale	1162
3.1.	Profili identificativi della sanatoria giurisprudenziale	1162
3.2.	La portata delle norme	1165
3.3.	Lo stato della giurisprudenza	1166
3.4.	La soluzione auspicabile, costituzionalmente orientata	1167
3.5.	Il caso Emilia Romagna	1169
3.6.	Il caso Umbria	1169
3.7.	L'orientamento del Tar della Toscana	1170
3.8.	La soluzione del Tar della Sardegna	1171
4.	La norma regionale contenuta nell'art. 208 della l. reg. n. 65/2014 (cenni)	1172

PRESENTAZIONE

Con la l. reg. n. 65/2014, la Regione Toscana prosegue un cammino di riforma legislativa iniziato venti anni fa con la l. reg. n. 5/1995 e proseguito con la l. reg. n. 1/2005.

La l. reg. n. 5 del 1995, discostandosi dall'impostazione tradizionale della legge urbanistica nazionale n. 1150/1942, introduceva per prima in Italia alcune novità sostanziali, quali l'autoapprovazione dei piani da parte dello stesso soggetto istituzionale e la disaggregazione del piano regolatore in più strumenti diversi per contenuto, durata ed efficacia, che la proiettavano nel panorama nazionale quale modello delle leggi urbanistiche cd. di seconda generazione.

In seguito, la riforma del Titolo V della Costituzione con l'avvento della materia "governo del territorio" in luogo di "urbanistica", alcune direttive europee e le criticità emerse nella prassi hanno indotto il legislatore toscano ad approvare non più una legge urbanistica, ma un vero e proprio testo unico sul governo del territorio, abbracciando anche discipline settoriali prima rimaste autonome.

La l. reg. n. 1/2005 dunque è apparsa come un corpo normativo articolato e complesso, tendenzialmente omnicomprensivo, frutto in alcune parti di una vera riforma, in altre di un semplice restyling.

L'ampiezza e complessità della l. reg. n. 1/2005 ci spinsero all'epoca a pubblicare nel 2005 un'opera collettanea, intitolata "Il governo del territorio in Toscana alla luce del Testo Unico. Commento alla l. reg. n. 1/2005", diventata, in Toscana e non solo, un testo di riferimento.

A distanza di circa dieci anni dalla l. reg. n. 1/2005, la Regione Toscana ha approvato la l. reg. n. 65/2014, la quale introduce novità sostanziali e procedurali che, pur lasciando fermo il sistema pianificatorio precedente, segnano evidentemente una inversione di rotta.

Il rapporto tra pianificazione territoriale e pianificazione paesaggistica viene ripensato, a seguito della pronuncia di incostituzionalità della l. reg. n. 1/2005 sul punto, specificando la valenza del PIT come piano paesaggistico ai sensi del Codice per i Beni culturali e il paesaggio.

Il concetto di patrimonio territoriale diventa la premessa della parte statutaria dei piani territoriali e della pianificazione paesaggistica e su tale premessa concettuale si appoggia il principio fondante della l. reg. n. 65/2014: il principio del contenimento del consumo di nuovo suolo ineditato che nel testo della l. reg. n. 1/2005 rimaneva soltanto un enunciato di principio, mentre

nella l. reg. n. 65 si traduce in alcune disposizioni operative vincolanti tese a garantire l'effettiva ed efficace applicazione del principio medesimo.

Per dare attuazione concreta a tale principio, si definisce in modo puntuale il territorio urbanizzato, differenziando le procedure per intervenire all'interno di questo da quelle per la trasformazione nel territorio rurale o extraurbano, con particolare riferimento alla salvaguardia del territorio rurale e al fine di promuovere il riuso e la riqualificazione delle aree urbane degradate o dismesse.

Particolare rilievo assume anche la disciplina della rigenerazione urbana e dell'*housing* sociale nel territorio urbanizzato.

Nella l. reg. n. 65/2014 emerge con maggior evidenza come il mantenimento del territorio rurale e della sua multifunzionalità sia fondamentale per uno sviluppo sostenibile e durevole, garantendo la qualità alimentare e dell'ambiente, la riproduzione del paesaggio, l'equilibrio idrogeologico, il benessere anche economico della regione.

Per conseguire queste finalità la l. reg. n. 65/2014 opera un *revirement* parziale rispetto alla spinta fortemente autonomistica della l. reg. n. 5/1995 e della l. reg. n. 1/2005, attraverso il recupero di un ruolo decisionale della Regione nel sistema della pianificazione e il diverso rapporto tra piani imposto dalla pianificazione paesaggistica che in diversa misura vincola tutta la pianificazione territoriale e urbanistica.

Nella materia "governo del territorio" si assiste oggi, a ben vedere, ad una doppia spinta verso l'alto.

Da un lato vi è uno Stato "accentratore" che cerca di attrarre alla propria competenza legislativa spazi di intervento sempre più ampi che limitano la competenza legislativa regionale.

Dall'altro, le Regioni legiferano in materia di governo del territorio, cercando di recuperare ambiti di competenza amministrativa a livello pianificatorio, anche avvalendosi di spazi riconosciuti alle Regioni dal legislatore statale in materie di competenza esclusiva statale.

Significativo appare il percorso logico concettuale operato dalla legge regionale n. 65, dove la spinta ascensionale, che conduce al recupero di poteri decisionali regionali nella formazione dei piani territoriali locali, trova il proprio fondamento nel rispetto del principio dello sviluppo sostenibile e del principio del contenimento del consumo di nuovo suolo.

La prospettiva ambientale e paesaggistica che attraversa tutta la pianificazione territoriale e urbanistica costituisce nella l. reg. n. 65 il motore di questa inversione di rotta, da una spinta fortemente autonomistica ad una spinta moderata regionale.

La l. reg. n. 65/2014 si pone dunque nel solco delle leggi urbanistiche regionali cd. di terza generazione dove il suolo costituisce indissolubilmente matrice ambientale e bene comune.

All'esito di tale processo di riforma è apparso utile, quindi, un nuovo volume che prendesse in considerazione la l. reg. n. 65 alla luce della dottrina

e della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa nel frattempo intervenuta.

In questa occasione si è ritenuto opportuno allargare la visuale anche a profili di responsabilità penale e di responsabilità contabile che interessano il governo del territorio, nonché considerare nuovamente la disciplina sul condono tuttora vigente, nell'intento di offrire al lettore uno sguardo più completo sul governo del territorio in Toscana.

Al termine di questo lavoro, *in primis*, un ringraziamento particolare alla Casa Editrice per la fiducia costantemente espressa per questo volume.

Come non ringraziare, poi, la Regione Toscana per la disponibilità dimostrata ad incontrare gli autori nella ricerca comune di chiarimenti interpretativi.

Il mio ringraziamento personale va, poi, ai singoli autori non solo per la indiscussa professionalità e competenza, ma anche per la collaborazione alla costruzione di questo volume, nella diversità di ciascuno e nella tensione comune alla realizzazione dell'opera.

Un ringraziamento speciale, infine, al Prof. Carlo Marzuoli per avermi fatto sperimentare ancora una volta nello scrivere questo volume la bellezza di essere allievi.

Prato-Firenze, 24 maggio 2015

FRANCESCA DE SANTIS

A distanza di circa dieci anni dalla l.r. 1/2005, la Regione Toscana ha approvato la l.r. 65/2014 "*Norme per il governo del territorio*", la quale introduce novità sostanziali e procedurali che, innestandosi nel sistema pianificatorio precedente, segnano un'inversione di rotta. Il principio fondante della l.r. 65/2014, ovvero il principio del contenimento del consumo di nuovo suolo, investe tutte le novità della legge: il rapporto tra pianificazione territoriale e pianificazione paesaggistica, il concetto di patrimonio territoriale, le invarianti strutturali, il territorio urbanizzato e il territorio rurale, la conferenza di copianificazione di nuova istituzione, la rigenerazione urbana, l'*housing* sociale.

La prospettiva ambientale e paesaggistica che attraversa la pianificazione territoriale e urbanistica costituisce il motore di un'inversione di rotta verso il recupero del ruolo decisionale della Regione, ponendo la l.r. 65/2014 nel solco di quelle leggi urbanistiche regionali cd. "di terza generazione", dove il suolo costituisce indissolubilmente matrice ambientale e bene comune.

All'esito di tale processo di riforma, è apparsa utile un'analisi di tale legge regionale alla luce della dottrina e della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa nel frattempo intervenute. In questo volume si è ritenuto opportuno, inoltre, allargare la visuale anche a profili di responsabilità penale e contabile che interessano il governo del territorio, nonché considerare nuovamente la disciplina sul condono tuttora vigente, nell'intento di offrire al lettore uno sguardo più completo.

FRANCESCA DE SANTIS

Avvocato speciale della P.A., già dirigente responsabile di avvocature pubbliche di amministrazioni locali. Professore a contratto di "Diritto urbanistico e dell'ambiente" e di "Diritto ambientale" presso l'Università di Firenze. Autrice e curatrice del volume "*Il governo del territorio in Toscana alla luce del Testo Unico. Commento alla l.r. 1/2005*" [Giuffrè, 2005], ha inoltre collaborato a numerose pubblicazioni in materia di urbanistica, edilizia, ambiente, giustizia amministrativa, diritto degli enti locali.

€ 120,00
024191401

ISBN 978-88-14-20088-5



9 788814 200885