

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 153

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato **BOSSI**

Legge quadro per il governo del territorio

*Presentata il 30 maggio 2001*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente iniziativa parlamentare intende riformare, riorganizzandolo completamente, tutto il castello normativo che oggi regola la pianificazione del territorio.

È riconosciuta da tutti la complessiva vetustà dell'impianto normativo dello Stato in materia urbanistica, modellato essenzialmente sui principi della vecchia legge urbanistica del 1942 (legge n. 1150) che tuttora costituisce l'unica legge organica del settore. Il gran numero di leggi e «legghine» che hanno fatto seguito alla legge n. 1150 del 1942, dal contenuto parziale o derogatorio, spesso nella configurazione di legge speciale o di provvedimento d'urgenza, hanno creato un'eccessiva frammentazione normativa, rafforzando l'esigenza di un organico intervento legislativo di riordino del settore.

Da più parti è stata obiettata la pleoricità legislativa dello Stato che, specialmente in materia edilizia, si è intromesso nell'area delle autonomie regionali e locali, defraudando le regioni e gli enti locali stessi delle competenze proprie e dei loro

diritti, creando sovrapposizioni di ruoli e confusione normativa.

La disciplina urbanistica si è ridotta ad essere intesa quale limitata normativa dell'uso del territorio ai fini della nuova edificazione, una mera trasposizione vincolistica di indici e di parametri astratti.

Nell'ultimo decennio è maturata, in modo unanime, l'esigenza di una revisione complessiva del quadro normativo in materia di pianificazione territoriale verso una moderna concezione del processo di urbanizzazione e di gestione del territorio, che si basi su una progettazione organica del territorio stesso e dell'ambiente, coinvolgendo tutti gli aspetti della vita sociale e culturale, ossia un unico quadro legislativo che abbraccia le problematiche territoriali, ambientali e di difesa del suolo.

Le ultime legislature hanno visto il Parlamento impegnato in una serie di indagini conoscitive per la valutazione delle possibili innovazioni da apportare alla legislazione vigente, mentre nel corso della tredicesima legislatura si è svolto un ampio dibattito su un testo unificato, ba-

sato sul modello proposto dall'Istituto nazionale di urbanistica, senza tuttavia riuscire a trovare una convergenza sulla linea politica della riforma.

Nel frattempo, a fronte di una sostanziale inerzia del Parlamento, le regioni, prendendo cognizione delle loro potenzialità su una serie di materie a loro delegate dallo Stato, hanno trovato la forza di reagire, spinte dalla volontà di innovare le vecchie regole e superare, anche con evidenti forzature, i ritardi e le rigidità della legislazione nazionale.

Il biennio 1999-2000 ha visto le regioni farsi promotrici di una serie di iniziative legislative, dirimpenti per la loro forza di indirizzare la materia urbanistica verso le mutate condizioni economico-territoriali della vita odierna. In testa al rinnovamento le regioni Toscana e Lombardia, che attuano l'estensione della denuncia di inizio attività (DIA) anche agli interventi di ristrutturazione edilizia e di nuova costruzione, e le regioni Lazio ed Emilia-Romagna, che introducono nelle proprie leggi urbanistiche principi basilari della riforma, per la maggior parte contenuti nella stessa proposta dall'Istituto nazionale di urbanistica del 1995. Queste ultime leggi, simili nell'assetto al testo unico elaborato dal Parlamento, già prevedono l'articolazione del piano regolatore comunale in disposizioni strutturali e programmatiche, la configurazione del piano territoriale provinciale quale piano di coordinamento, l'incorporamento dei contenuti ecologici nel sistema di pianificazione, la sostituzione del processo autorizzatorio dei piani a cascata con il parere di conformità ai piani sovraordinati, l'istituzione della carta unica del territorio, l'introduzione del procedimento di concertazione attraverso conferenze di pianificazione preventive, l'applicazione di sistemi di perequazione urbanistica seppure con limitato riferimento al comparto di trasformazione.

Peraltro, nel processo di innovazione regionale non sono mancati gli scontri tra le regioni e il Governo centrale, come ad esempio è successo a proposito di due

boccature eclatanti, da parte del Consiglio dei ministri, ossia quella della legge sugli *standard* urbanistici della regione Lombardia e quella della legge sull'elettrosmog dell'Emilia-Romagna.

Nel contesto legislativo vigente, ove le regioni dimostrano di essere in grado di « sorpassare » il legislatore nazionale, una legge quadro territoriale non può né ricalcare le ultime avanzate leggi urbanistiche di alcune regioni, né limitare l'autonomia regionale su una traccia predeterminata imposta a livello centrale.

La legge quadro territoriale dello Stato deve limitarsi a pochi principi base per la formazione dei testi unici regionali, con lo scopo esclusivo di svincolare definitivamente le regioni dall'applicazione della vigente rigida e sorpassata normativa statale e di definire chiaramente le residuali competenze dello Stato nelle materie che si intersecano con la pianificazione regionale e locale, evitando interferenze dello Stato nelle competenze regionali. La legge quadro nazionale non deve sostituirsi ai compiti pianificatori delle regioni ma, piuttosto, introdurre gli opportuni strumenti legislativi per facilitare i compiti delle regioni medesime e sciogliere alcuni nodi fondamentali sul riparto delle funzioni.

Con la presente iniziativa parlamentare intendiamo proporre un insieme di regole di base a livello statale, che si pongono come strumento essenziale di garanzia e di sostegno allo sviluppo economico e culturale del Paese, nel rispetto delle autonomie locali e dei caratteri oggettivi e tradizionali delle singole zone territoriali.

I nostri obiettivi, ispirati da principi basilari federalisti, vertono alla netta definizione dei ruoli dei vari livelli istituzionali, alla limitazione delle prerogative che rimangono al Governo centrale e alla fissazione dei criteri dell'attività pianificatoria regionale.

Con la presente proposta di legge intendiamo attribuire alla pianificazione del territorio il suo giusto valore politico per la crescita economica, socio-culturale ed ambientale del Paese.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Finalità della legge).*

1. La presente legge stabilisce i principi fondamentali per il governo del territorio da parte dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni, finalizzati all'organizzazione delle competenze esercitate ai diversi livelli istituzionali relativamente alla disciplina della tutela e dell'uso del territorio e degli immobili che lo compongono, con lo scopo di promuovere un sistema efficace ed efficiente di programmazione e di pianificazione territoriale al servizio di un armonioso sviluppo economico, sociale e culturale del Paese e nel rispetto dei principi di sussidiarietà e differenziazione.

2. I principi e le disposizioni di cui alla presente legge costituiscono principi fondamentali delle leggi dello Stato ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, nonché principi fondamentali di riforma economico-sociale.

## ART. 2.

*(Competenze dello Stato).*

1. Sono riservate allo Stato le seguenti competenze:

a) la definizione dei principi della pianificazione territoriale, da attuare da parte delle regioni e degli enti locali ai sensi della presente legge, in coordinamento con le politiche urbane e territoriali dell'Unione europea;

b) l'emanazione di norme di principio uniformi su tutto il territorio nazionale in materia di sanzioni contro gli illeciti edilizi e pianificatori;

c) la definizione dei principi e il coordinamento delle attività delle regioni e

degli enti locali in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali e ambientali, nel rispetto della normativa comunitaria vigente;

d) l'elaborazione, tenuto conto dei piani e dei programmi regionali, di piani aventi per oggetto le grandi reti di comunicazione, di trasporto e di distribuzione dell'energia, specificatamente dichiarate con provvedimento legislativo di interesse nazionale, e le norme per la realizzazione delle relative opere;

e) gli interventi straordinari relativi alla difesa nazionale e alla prevenzione da grandi rischi derivanti da calamità naturali;

f) il coordinamento degli osservatori regionali di monitoraggio del territorio e dello stato di pianificazione territoriale.

### ART. 3.

*(Competenze delle regioni  
e delle province autonome).*

1. Spetta alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano la potestà legislativa in materia di pianificazione del territorio, negli ambiti non espressamente riservati alla competenza dello Stato ai sensi dell'articolo 2.

2. La legge regionale di pianificazione del territorio, emanata in attuazione dei principi stabiliti dalla presente legge e nel rispetto delle disposizioni statali vigenti in materia di governo del territorio conformi ai medesimi principi, definisce in particolare:

a) gli indirizzi e l'organizzazione della disciplina della pianificazione del territorio regionale, con l'indicazione dei soggetti attuativi della pianificazione e le relative competenze;

b) gli obiettivi prioritari delle attività di governo del territorio, nonché i mezzi, i tempi e le procedure per l'attuazione dei compiti pianificatori;

c) gli ambiti territoriali ottimali e i criteri per il dimensionamento degli strumenti di pianificazione territoriale, nonché la forma degli elaborati costituenti i piani;

d) il quadro generale di riferimento per la tutela dell'integrità fisica del territorio, dell'ambiente e dei beni culturali e ambientali;

e) gli indirizzi per la distribuzione territoriale degli insediamenti produttivi e commerciali e degli impianti di smaltimento dei rifiuti;

f) le norme per la realizzazione delle infrastrutture a carattere regionale;

g) i criteri per l'elaborazione e l'attuazione di piani regionali tematici aventi per oggetto, in particolare, le grandi reti di comunicazione, di trasporto e di distribuzione dell'energia e delle acque, previo accordo con gli eventuali reciproci piani statali;

h) i parametri oggettivi che devono essere impiegati per la scelta della destinazione delle aree e il loro dimensionamento, tenendo conto dei criteri di preventiva valutazione d'impatto ambientale per le singole destinazioni;

i) la disciplina del regime degli immobili e del risarcimento per le operazioni conseguenti l'attività pianificatoria, seguendo criteri di perequazione urbanistica da adottare con riferimento al territorio complessivo interessato dallo strumento di pianificazione;

l) le norme per il controllo dell'attività urbanistico-edilizia e la disciplina delle violazioni conformemente alle norme di principio statali;

m) la disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso degli immobili e le norme per la dotazione di aree per attrezzature pubbliche e di uso pubblico, differenziando i rapporti secondo le dimensioni e le caratteristiche dei comuni interessati e delle aree omogenee;

n) il sistema di copianificazione e di concertazione tra i soggetti interessati alla

formazione dei piani e le modalità di raccordo degli strumenti di pianificazione tra i diversi livelli istituzionali;

o) le forme di pubblicità e di trasparenza dell'attività amministrativa nell'ambito dei procedimenti per l'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale;

p) l'istituzione degli osservatori regionali di monitoraggio del territorio e dello stato di pianificazione territoriale.

3. Le regioni coordinano la pianificazione del proprio territorio con quella delle regioni confinanti ed assicurano il supporto agli enti locali per la redazione degli strumenti di pianificazione territoriale e per il coordinamento con gli enti territoriali limitrofi.

#### ART. 4.

##### *(Competenze delle province).*

1. Le province esercitano le funzioni in materia di pianificazione territoriale, secondo le competenze loro assegnate dalla legge regionale di cui all'articolo 3, mediante la predisposizione e l'approvazione del piano territoriale provinciale.

2. Il piano territoriale provinciale di cui al comma 1 ha funzioni di piano territoriale di coordinamento dell'intero territorio provinciale, definisce l'assetto del territorio e del sistema infrastrutturale articolando le linee d'azione della programmazione regionale e stabilisce, in particolare, gli obiettivi e gli elementi fondamentali per la tutela e la salvaguardia delle risorse naturali, ambientali, storiche e culturali del territorio provinciale.

3. Rientra nelle competenze delle province la verifica di conformità dei piani urbanistici comunali ai piani sovraordinati.

4. Le città metropolitane, ove costituite, esercitano le funzioni attribuite alle province secondo la ripartizione delle competenze stabilita dalla legge regionale.

## ART. 5.

*(Competenze dei comuni).*

1. Sono attribuite ai comuni tutte le funzioni relative al governo e al controllo del territorio comunale non espressamente riservate allo Stato, alle regioni o alle province dalle leggi statali e regionali, ai sensi degli articoli 2, 3 e 4.

2. La pianificazione urbanistica comunale, espletata ai sensi della legge regionale, si articola in disposizioni strutturali e programmatiche, recepisce le disposizioni, le prescrizioni e i vincoli della pianificazione sovraordinata, generale o tematica, e rappresenta l'unico strumento delle previsioni e delle disposizioni che produce effetti diretti sull'uso, la tutela e la trasformazione dell'intero territorio comunale e degli immobili che lo compongono, nonché sulla definizione del sistema delle infrastrutture, delle attrezzature e dei servizi.

3. I comuni istituiscono appositi sportelli unici, anche intercomunali, secondo le modalità e le procedure definite dalla legge regionale, per il rilascio di titoli abilitativi all'attività edilizia e urbanistica, comprensivi di tutte le autorizzazioni, nulla osta, pareri o assensi delle autorità competenti, conseguenti all'atto di approvazione degli strumenti urbanistici comunali.

## ART. 6.

*(Principi di pianificazione territoriale).*

1. Lo Stato, le regioni e gli enti locali esercitano le funzioni loro attribuite in materia di pianificazione del territorio secondo i seguenti principi direttivi:

a) razionalizzazione dell'uso del territorio per tutelare le risorse naturali, artistico-culturali e produttive, difendendo i caratteri tradizionali dello stesso territorio e conciliando le attività economiche con la salvaguardia dell'ambiente, allo scopo di elevare la qualità della vita degli

abitanti e garantire opportunità di promozione sociale, economica e culturale;

b) garanzia della sussidiarietà, dell'autonomia e della responsabilità nell'attività di pianificazione dei diversi livelli istituzionali, secondo le competenze stabilite dalla presente legge;

c) previsione di sistemi di informazione e di partecipazione della popolazione interessata al processo pianificatorio;

d) limitazione dell'esproprio per pubblica utilità e applicazione di meccanismi di perequazione urbanistica da agevolare attraverso la defiscalizzazione delle relative operazioni di trasferimento di proprietà;

e) eliminazione dei contributi per il rilascio della concessione edilizia ed istituzione dei titoli abilitativi all'attività edilizia conseguenti all'atto di approvazione degli strumenti urbanistici comunali;

f) sostituzione dell'imposta sulla proprietà immobiliare con un'unica imposta comunale rapportata ai servizi offerti ai cittadini dall'amministrazione comunale;

g) gestione comunale del catasto quale strumento informativo per il controllo effettivo del territorio e degli edifici realizzati.

#### ART. 7.

*(Entrata in vigore).*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

