

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3810

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**SANDRI, BERSANI, VIGNI, ABBONDANZIERI, CHIANALE,
RAFFAELLA MARIANI, PIGLIONICA, VIANELLO, ZUNINO**

Norme per il governo del territorio

Presentata il 20 marzo 2003

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nella nostra società è sempre più pressante la richiesta di politiche di qualificazione, volte alla riduzione della congestione del traffico veicolare e quindi dell'inquinamento atmosferico e acustico ma anche ad elevarne i valori estetici, architettonici e paesaggistici, considerati pur essi essenziali per la qualità della vita. Allo stesso modo, è evidente a tutti l'esigenza di sviluppare un significativo sforzo per superare la carenza infrastrutturale del nostro Paese, non soltanto in termini di strade e vie di comunicazione o di reti tecnologiche, ma anche di scuole per l'infanzia, moderne e sicure strutture scolastiche e universitarie, servizi sociali e collettivi. Ed ancora, è ormai diffusa la percezione della necessità

di interventi di prevenzione dei rischi naturali a fronte della sempre maggior frequenza con la quale si verificano eventi calamitosi.

Tutto ciò richiede di ripensare le modalità di sviluppo e integrazione di tali iniziative, per evitare che la risorsa territorio continui ad essere oggetto di interventi specifici e unilaterali, non sempre e necessariamente di segno negativo ma pur sempre caratterizzati da episodicità e contraddittorietà. Occorre collocare il governo del territorio al centro dell'insieme delle politiche di intervento, in quanto momento di coordinamento e assetto dell'insieme degli interessi pubblici e privati che comportano scelte che incidono direttamente sul territorio. Non si tratta di tornare alla

concezione amplissima di urbanistica propugnata nel passato, quale disciplina comprensiva di tutte le tutele, gli usi e le trasformazioni del territorio, quanto piuttosto di riconoscere la necessità di una funzione pubblica unitaria e coerente di regolazione del territorio, pur nella consapevolezza che la stessa è esercitata da una pluralità di soggetti istituzionali, in continua interazione tra loro e con i soggetti privati, ed attraverso una molteplicità di atti, non soltanto di natura pianificatoria ma anche di natura negoziale e concertativa e attraverso provvedimenti specifici o interventi straordinari. Vi è dunque l'esigenza che i diversi compiti che attengono al governo del territorio siano svolti nell'osservanza di un quadro generale di riferimento che assicuri la razionalità e la funzionalità del sistema, ordinato secondo criteri di sussidiarietà, concertazione, integrazione delle politiche, sostenibilità ambientale e territoriale e con significativi momenti di semplificazione e flessibilità dei processi di pianificazione e di controllo delle trasformazioni.

La presente proposta di legge ha l'obiettivo di definire, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, come riformato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, i principi fondamentali che connotano il governo del territorio, disciplinando con maggiore dettaglio i compiti riservati all'amministrazione statale. Nel merito dei contenuti del provvedimento, lo sforzo è stato innanzitutto nel senso di riportare a sistema le più significative esperienze presenti nelle recenti legislazioni regionali in materia, tenendo conto della rilevante elaborazione di queste tematiche operata nel corso della legislatura precedente dalla Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati, sotto la guida dell'onorevole Lorenzetti. Pur perseguendo l'essenzialità e la concisione del testo legislativo, si è cercato di evitare una vaga e generica elencazione di principi generali, cercando piuttosto di fornire una indicazione essenziale della portata che gli stessi devono assumere nel campo del governo del territorio, attraverso l'individuazione degli elementi, di ordine sostanziale e procedurale, che ne costituiscono il contenuto essenziale.

In estrema sintesi si possono individuare quattro linee portanti sulle quali è costruita l'intera trama della proposta legislativa. Innanzitutto la riconduzione nell'ambito del concetto di governo del territorio dell'insieme delle attività e delle competenze che attengono alla disciplina del territorio, con la conseguente necessità di uniformare la legislazione in materia a principi e criteri comuni.

In secondo luogo si persegue il riordino istituzionale delle funzioni in materia, fondato sul riconoscimento della competenza generale dei comuni, ma anche sulla attribuzione di funzioni di area vasta, tassativamente individuate, in capo ai livelli territoriali sovracomunali e di compiti specifici ad amministrazioni preposte alla cura di determinati interessi di valenza territoriale. La funzionalità di un sistema così articolato viene ricercata coniugando il rafforzamento della autonomia decisionale e la responsabilità dell'amministrazione competente con l'esigenza di una più ampia collaborazione tra tutti gli attori, pubblici e privati, attraverso lo sviluppo di forme di concertazione e condivisione delle scelte territoriali, ma anche ampliandosi il ricorso a strumenti negoziali per la gestione dei processi di regolazione e di trasformazione, senza trascurare la realizzazione delle condizioni tecniche necessarie per l'integrazione dei processi di pianificazione e più in generale per l'interscambio delle conoscenze e delle analisi del territorio.

La terza esigenza affrontata dalla proposta è relativa alla introduzione di meccanismi di semplificazione e flessibilità del sistema. La principale soluzione si armonizza con la centralità delle funzioni comunali e con lo sviluppo di forme di concertazione ed è incentrata sul concetto del piano urbanistico comunale come « carta unica », inteso quale piano sostitutivo di tutti gli atti di governo del territorio vigenti, in quanto elaborato portando a sistema l'insieme dei piani e degli atti che incidono sul regime giuridico del suolo.

Infine, la proposta realizza l'esigenza di assicurare la sostenibilità delle scelte di sviluppo del territorio, per i profili non solo ambientali ma anche territoriali, cioè infrastrutturali, economici e sociali. A tale scopo si introduce l'obbligo della motivazione delle principali scelte operate e si richiede un significativo sviluppo degli elementi conoscitivi e valutativi degli atti di governo del territorio, attraverso l'elaborazione, quali elementi costitutivi degli stessi, di un quadro conoscitivo dello stato di fatto sul quale si interviene e di una valutazione della compatibilità degli effetti derivanti dall'attuazione delle loro previsioni.

Passando all'esame puntuale dell'articolo, esso precisa, anzitutto, che la nozione di governo del territorio non individua una specifica materia, i cui confini possano essere ben delimitati, con riguardo sia all'oggetto della disciplina che alle competenze agli atti amministrativi che la compongono, costituendo piuttosto una funzione amministrativa, la quale attiene all'insieme degli atti conoscitivi, regolativi e attuativi che incidono direttamente sul territorio e sui valori e le risorse che lo caratterizzano. Il governo del territorio solo in parte è frutto della pianificazione territoriale e urbanistica: sempre più spesso questa funzione è esercitata, per aspetti e tematiche differenti, da tutti i livelli istituzionali (Stato, regioni, province e comuni), sia con piani e programmi aventi carattere settoriale o specialistico, sia con specifici atti di apposizione di vincoli di tutela e valorizzazione di particolari elementi o profili del territorio, sia con provvedimenti che localizzano e abilitano la realizzazione di interventi anche in variante alla pianificazione (articoli 1 e 2).

Per realizzare il riordino di un quadro così articolato e complesso di competenze e di attività la proposta di legge stabilisce al Capo I i criteri generali e gli obiettivi che debbono essere osservati dalla legge nel disciplinare l'attività amministrativa che si esplica nel campo del governo del territorio. Il primo criterio attiene alla allocazione delle competenze in questo

campo. Il dibattito degli anni scorsi ha visto, accanto alla richiesta del rafforzamento della tradizionale competenza dei comuni, la constatazione della necessità dello sviluppo di funzioni di area vasta, in ragione dell'esigenza di trovare soluzioni adeguate a questioni di assetto del territorio che esulano dai ristretti confini comunali. La disciplina dei sistemi ambientali, così come la pianificazione e realizzazione delle reti infrastrutturali e tecnologiche necessitano infatti di un livello di governo più ampio. La proposta di legge affronta queste spinte antitetiche dando applicazione al principio di sussidiarietà. Si afferma la competenza generale dei comuni alla regolazione del territorio per tutti gli aspetti che non siano espressamente attribuiti dalla legge ai livelli sovraordinati. Inoltre, nei suddetti casi di conferimento di competenze ad altri enti territoriali la legge deve comunque prevedere forme di partecipazione dei comuni interessati alla formazione e approvazione degli atti conseguenti, affermando il principio secondo cui il riconoscimento dell'esistenza di un interesse nazionale, regionale o provinciale in merito a taluni aspetti regolativi del territorio non può comportare la esclusione delle autonomie locali dai relativi processi decisionali (articolo 3).

Il secondo principio che deve caratterizzare l'attività di governo del territorio è quello della concertazione istituzionale, cioè la necessità di sviluppare forme di consultazione e di cooperazione tra i diversi enti pubblici che concorrono all'esercizio di questa funzione, pur salvaguardando l'esigenza di distinguere, in capo ad una sola amministrazione, la responsabilità dell'assunzione delle determinazioni conclusive (articolo 4). Si persegue in tal modo l'esigenza di rafforzare la condivisione e quindi la coerenza delle scelte, quale condizione indispensabile per la loro effettiva e sollecita realizzazione. Con riguardo al processo di elaborazione e approvazione degli atti di pianificazione, la proposta di legge individua, in particolare, la necessità di una apposita fase, denominata « Conferenza di pianificazione », di-

retta ad assicurare lo scambio di elementi conoscitivi del territorio e l'espressione delle valutazioni sulle proposte di piano da parte degli altri enti territoriali e delle amministrazioni preposte alla cura di specifici interessi.

L'esperienza di questi anni ha sottolineato che questa esigenza di unitarietà e integrazione delle diverse politiche che attengono al governo del territorio risulta non adeguatamente soddisfatta anche all'interno di ciascuna amministrazione, in quanto si assiste spesso sia a processi di scollamento tra i diversi settori della macchina amministrativa sia ad una gestione episodica della materia, con il succedersi nel tempo di atti poco coerenti gli uni con gli altri e che non appaiono attuativi di un unitario processo decisionale. In questa prospettiva la proposta di legge attribuisce allo strumento di pianificazione generale di ciascun livello istituzionale la funzione di coordinamento e integrazione dell'insieme delle competenze settoriali ad esso attribuite, secondo criteri di coerenza e di organicità (articolo 5).

L'ulteriore requisito di ordine generale, che attiene alle modalità di formazione degli atti in cui si esplica la funzione di governo del territorio, è individuato nella necessità di assicurare la più ampia pubblicità e partecipazione dei soggetti, singoli o associati, portatori degli interessi cui possa derivare un pregiudizio nonché l'onere per l'amministrazione procedente, ai fini dell'assunzione delle determinazioni conclusive, di valutare le osservazioni presentate attraverso una corretta comparazione di tutti gli interessi, pubblici e privati, coinvolti. Nei casi di atti che comportano la inedificabilità degli immobili ovvero l'apposizione di vincoli preordinati all'esproprio, si richiede, anzi, la comunicazione dell'avvio del procedimento nei riguardi dei soggetti direttamente interessati, con la conseguente necessità di fornire una puntuale motivazione in merito all'accoglimento o meno dei rilievi eventualmente sollevati (articolo 6).

A conclusione della parte che attiene ai principi generali del governo del territorio, la proposta fa propri gli obiettivi di so-

stenibilità ambientale e territoriale e l'esigenza che lo sviluppo delle politiche insediative persegua, anzitutto, il miglioramento della qualità del territorio urbano esistente attraverso processi di riqualificazione (articolo 7). Si recepisce in tal modo l'orientamento delle più recenti leggi regionali che hanno visto il superamento della separatezza, che caratterizzava la legislazione degli anni '70 e '80, tra gli aspetti pianificatori relativi al razionale e coerente sviluppo dei tessuti urbani (e con essi del sistema economico e sociale) e quelli che attengono alla tutela dell'ambiente e del patrimonio naturale e paesaggistico, ricondotti prevalentemente alla disciplina del territorio extraurbano: si vuole che la salvaguardia e il miglioramento della qualità ambientale del territorio costituiscano piuttosto uno degli obiettivi primari degli strumenti di pianificazione e non solo un limite o una condizione allo sviluppo delle comunità locali.

La proposta di legge, inoltre, introduce modalità di verifica del perseguimento di queste finalità, richiedendo che gli atti di governo del territorio presentino una specifica valutazione della realizzazione degli obiettivi di qualità ambientale, nell'ambito della motivazione delle principali scelte operate. In particolare, viene richiesta la dimostrazione della coerenza delle previsioni dell'atto con le caratteristiche e lo stato del territorio secondo criteri di sostenibilità. A tale scopo gli atti di governo del territorio devono presentare un apposito elaborato, denominato «quadro conoscitivo», rappresentativo dello stato di fatto del territorio e dei processi evolutivi che lo interessano e devono contenere una valutazione di compatibilità ambientale e territoriale, cioè un elaborato che esamini gli effetti dell'attuazione delle proprie previsioni ed individui le misure atte ad impedire gli eventuali effetti negativi ovvero idonee a mitigare o compensare gli impatti delle scelte ritenute comunque preferibili. Si introduce, in tal modo, un meccanismo di autovalutazione degli effetti degli atti, che ricomprende in sé la valutazione di impatto ambientale e la

valutazione di incidenza richieste dall'ordinamento comunitario anche per gli strumenti di pianificazione.

Con riguardo alle aree urbane la proposta di legge richiede agli atti di governo del territorio di perseguire il miglioramento della qualità dei tessuti urbani esistenti. Si sancisce la conclusione delle politiche di espansione delle aree urbanizzate, stabilendosi piuttosto l'obbligo di contrastare i fenomeni di dispersione insediativa attraverso lo sviluppo prioritario di politiche di riqualificazione dei centri urbani esistenti. In ogni caso, si subordina la previsione di nuovi complessi insediativi alla loro localizzazione in aree limitrofe a quelli esistenti, per concorrere con le nuove realizzazioni alla qualificazione delle periferie, anche sopperendo alle pregresse carenze di infrastrutture e servizi pubblici.

Il capo II della proposta di legge regola le funzioni riservate allo Stato. Ai fini espositivi si possono distinguere tre ordini di compiti amministrativi: *a)* le attività di programmazione e realizzazione di interventi di rilievo statale; *b)* l'emanazione di normative tecniche; *c)* il monitoraggio del territorio e dei processi di pianificazione che lo interessano. In considerazione dei principi di sussidiarietà e di pariordinazione tra gli enti che costituiscono la Repubblica si stabilisce che tutti questi compiti debbano essere svolti dallo Stato d'intesa con le regioni e le autonomie locali (articolo 8).

Quanto alla prima tipologia di attività, un particolare rilievo innovativo assume l'applicazione anche alle opere dello Stato del criterio di programmazione pluriennale delle opere pubbliche, richiedendosi la predisposizione e attuazione del « Programma nazionale per la tutela del territorio e per le grandi infrastrutture », cioè di un atto di programmazione relativo alle opere di rilievo internazionale, alle infrastrutture di trasporto e navigazione di interesse nazionale, agli interventi nel campo della sicurezza interna e della giustizia nonché alle azioni di prevenzione dei rischi naturali e di salvaguardia ambientale, degli ecosistemi e dei beni cul-

turali. Il Programma dovrà dare conto della fattibilità economico-finanziaria delle opere, ma anche fornire indicazioni di massima in merito alla localizzazione delle opere e alla loro compatibilità territoriale e ambientale, pur essendo riservato alla pianificazione urbanistica il compito di provvedere alla loro puntuale localizzazione e alla definizione delle condizioni di sostenibilità (articolo 9).

Una ulteriore tipologia di intervento statale attiene all'esigenza di iniziative straordinarie nelle aree del Paese che presentano significative condizioni di squilibrio economico e sociale o gravi situazioni di degrado ambientale. In tali ipotesi si prevede lo sviluppo di interventi statali speciali diretti ad attivare processi di sviluppo economico locale, secondo criteri ecosostenibili, attraverso la previsione e il finanziamento di atti di programmazione negoziata che favoriscano lo sviluppo di una progettualità locale e il pieno coinvolgimento degli operatori economici e sociali (articolo 10).

La seconda categoria di funzioni riservate allo Stato risponde all'esigenza di individuare livelli minimi di qualità che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, attraverso una apposita disciplina di dettaglio. Così si prevede di mantenere in capo all'amministrazione statale l'emanazione della normativa tecnica relativa alle costruzioni nelle zone sismiche ed ai requisiti igienico-sanitari delle abitazioni e degli impianti tecnologici degli edifici, nonché la fissazione degli *standard* essenziali di qualità dei tessuti urbani, avendo riguardo anche alle dotazioni minime di infrastrutture, spazi e servizi pubblici (articolo 11).

Infine il compito statale di monitoraggio del territorio e dell'ambiente, comporta funzioni di raccolta ed elaborazione dati e la predisposizione di un rapporto annuale sullo stato del territorio, attraverso la costituzione di un sistema nazionale per lo studio del territorio, che vede l'integrazione tra attività statale e regionale e il diretto coinvolgimento degli enti locali (articolo 12).

Il Capo III, relativo ai principi fondamentali della pianificazione territoriale e urbanistica, si apre con il riconoscimento della competenza regionale a individuare e regolare gli strumenti di pianificazione, con l'unica precisazione circa la necessità di distinguere, nell'ambito della pianificazione comunale, un livello di pianificazione strategico strutturale ed uno operativo (articolo 13). Viene, in buona sostanza, recepito il modello proposto dall'istituto nazionale di urbanistica, già fatto proprio, sia pure con differenti accentuazioni, dalle più recenti leggi regionali. La dimensione strategico strutturale è diretta a fissare un quadro di scelte di lungo periodo di qualificazione e sviluppo del territorio comunale, che risulti coerente con la ricostruzione organica dell'insieme dei vincoli, dei limiti e delle condizioni di sostenibilità che gravano sul territorio comunale. Il piano operativo attiene alla disciplina urbanistica delle opere pubbliche e degli interventi di riqualificazione e trasformazione del territorio, da realizzare nei cinque anni di validità del programma. I diversi livelli di pianificazione consentono di introdurre un potente meccanismo di semplificazione costituito dall'attribuzione ai piani urbanistici comunali del valore di « carta unica del territorio », cioè di unico riferimento ai fini della verifica di conformità degli interventi di trasformazione del territorio, con la previsione della contestuale perdita di efficacia degli atti di governo del territorio una volta recepiti dalla pianificazione comunale (articolo 14).

Un ulteriore strumento diretto a superare la rigidità del sistema degli strumenti di pianificazione è relativo alla possibilità per i piani di livello sottordinato di apportare modifiche alla pianificazione sovraordinata, a condizione che sia acquisita l'intesa dell'ente titolare del piano da variare (articolo 15).

Di particolare significato è poi la disposizione relativa ai contenuti conformativi della pianificazione, in quanto diretta a fare chiarezza circa la natura e l'efficacia dei vincoli e delle condizioni alla

trasformazione del suolo stabiliti dai piani o dagli atti specifici di governo del territorio, i quali, avendo riguardo a caratteri generali propri del bene, non hanno natura espropriativa e operano a tempo indeterminato. Si specifica inoltre che tali vincoli non solo attengono alle ipotesi ormai pacificamente riconosciute (della esistenza di uno specifico interesse pubblico alla tutela del bene, di ordine ambientale, culturale, paesaggistico, eccetera, ovvero della presenza di fattori di rischio o di caratteristiche morfologiche o geologiche che risultano incompatibili con la trasformazione degli immobili) ma anche alla necessità di assicurare l'effettiva realizzazione delle condizioni di sostenibilità ambientale e territoriale delle nuove previsioni. Rientrano in tali ipotesi le prescrizioni che subordinano l'attuazione degli interventi all'esistenza o alla realizzazione delle opere che ne assicurino l'inserimento ambientale ovvero alle infrastrutture e attrezzature pubbliche necessarie per garantirne l'accessibilità e la funzionalità, nonché le previsioni che condizionano gli interventi di trasformazione al miglioramento di fattori esterni (livelli di inquinamento atmosferico, congestione delle reti viarie, eccetera) la cui stabile evoluzione sia legata a fattori o alla realizzazione di interventi non connessi alle trasformazioni insediative (articolo 16).

Il Capo relativo ai principi generali in tema di pianificazione si chiude con una serie di prescrizioni di natura tecnica ma che risultano essenziali per assicurare l'effettiva attivazione dei processi di concertazione con lo scambio di informazioni e di elementi valutativi tra i diversi enti e per addivenire alla carta unica del territorio (articolo 17). Si pone anzitutto in capo a tutti i soggetti pubblici che hanno tra i propri compiti istituzionali la raccolta e l'elaborazione di dati che attengono al territorio l'obbligo di metterli a disposizione degli enti territoriali che procedono all'elaborazione di atti di pianificazione. Il medesimo obbligo grava sui privati che ricevono finanziamenti pubblici per lo svolgimento dei medesimi compiti.

Inoltre, al fine di assicurare il coordinamento dei diversi strumenti, si richiede che gli atti di pianificazione siano elaborati su carte topografiche aggiornate e congruenti tra loro, affidando alla regione la realizzazione di una carta tecnica regionale e la definizione dei requisiti dei sistemi informativi geografici.

Il Capo IV individua i principi generali dei sistemi di attuazione della pianificazione urbanistica. Un particolare significato assume la prima disposizione tesa a dare sanzione legislativa ai meccanismi di perequazione urbanistica da tempo oggetto di sperimentazione nei comuni italiani.

Si recepisce a tale fine la metodologia che vede il riconoscimento ai proprietari degli immobili di una quantità proporzionale delle quote edificatorie e degli oneri derivanti dalla realizzazione degli interventi, con la possibilità di una libera circolazione delle suddette quote. Viene stabilito poi che il piano operativo possa riconoscere quote di edificabilità compensativa in ragione degli oneri straordinari posti in capo ai soggetti attuatori degli interventi, in conseguenza di carenze di servizi pubblici, ovvero a favore dei titolari di immobili sottoposti a procedure espropriative (articolo 18).

In alternativa al ricorso ai meccanismi perequativi gli strumenti urbanistici possono prevedere l'attuazione delle previsioni di trasformazione attraverso i comparti urbanistici, dei quali si individuano i principi essenziali, in conformità alla disciplina ormai consolidata nella legislazione urbanistica (articolo 19).

In merito alle procedure espropriative — che costituiscono l'ulteriore sistema di attuazione dei piani preso in considerazione — la proposta introduce due importanti precisazioni, circa la competenza regionale a disciplinare le fasi di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e di dichiarazione della pubblica utilità dell'opera, nonché a stabilire i criteri per valutare l'edificabilità legale e di fatto degli immobili, in considerazione, rispettivamente, del significativo rapporto di queste fasi procedurali con il sistema pia-

nificatorio e della natura conformativa della proprietà riconosciuta agli strumenti di pianificazione. Viceversa, si riserva allo Stato la disciplina di dettaglio circa la definizione dell'indennità di esproprio, per l'evidente esigenza di assicurare l'uniformità di trattamento dei cittadini in tutto il territorio nazionale ma, soprattutto, per la stretta connessione con la materia civilistica. In merito alla tematica della indennità di esproprio si introduce la possibilità di accordi bonari che vedano il riconoscimento al proprietario di quote edificatorie su aree diverse.

Allo scopo di favorire anche attraverso la leva fiscale l'attuazione delle previsioni urbanistiche, la proposta di legge introduce significative forme di incentivazione che attengono ai trasferimenti degli immobili e dei relativi diritti edificatori all'interno del comparto urbanistico, attuati dopo l'approvazione del piano operativo e prima dell'inizio dei lavori: essi sono sottoposti a tassazione delle sole plusvalenze realizzate e ne viene riconosciuta l'esenzione dall'IVA e la sottoposizione alle imposte di registro, ipotecarie e catastali in misura fissa (articolo 20).

Anche il controllo dell'attività edilizia, di cui si occupa il Capo V della proposta di legge, rientra nell'ambito delle funzioni di governo del territorio e pertanto la sua disciplina è rimessa alla legislazione regionale, nell'osservanza della normativa tecnica statale e dei principi fondamentali in materia che, secondo la proposta di legge, attengono:

a) alla necessità di un titolo abilitativo per la realizzazione di attività aventi un significativo effetto urbanistico ed edilizio o che comunque comportano trasformazione del territorio;

b) alla subordinazione del rilascio dei titoli abilitativi all'esistenza delle opere di urbanizzazione necessarie ovvero all'impegno alla loro contestuale realizzazione;

c) all'onerosità dei titoli abilitativi e alla destinazione prioritaria delle risorse che ne derivano alla realizzazione di opere e infrastrutture ovvero a interventi di

riqualificazione delle aree urbane ovvero all'acquisizione degli immobili necessari per l'attuazione del piano (articolo 21).

L'esercizio della vigilanza sull'attività urbanistica ed edilizia e la repressione dell'abusivismo edilizio viene mantenuto in capo ai comuni, con il rafforzamento della funzione regionale di supporto alle amministrazioni comunali per l'esercizio delle funzioni e con la previsione di più penetranti poteri sostitutivi in caso di inerzia nella repressione dell'abusivismo.

Quanto alle sanzioni in campo edilizio e urbanistico, la proposta di legge conferma la distinzione tra sanzioni amministrative rimesse alla legislazione regionale (sia pure nel rispetto dei principi generali in materia) e sanzioni penali di competenza dello Stato. Si introducono l'importante prescrizione secondo cui la legge statale deve sanzionare penalmente anche la violazione delle leggi regionali in materia e la possibilità di stabilire norme penali in bianco che, ai fini dell'individuazione delle diverse ipotesi di abuso edilizio, abbiano riguardo alla disciplina in materia di titoli abilitativi dettata dalla legislazione regionale (articolo 22).

Il Capo VI individua i principi che attengono alla localizzazione delle opere pubbliche e di interesse pubblico (ivi comprese le opere date in concessione dallo Stato). Viene confermato, anzitutto, il principio per il quale la localizzazione delle opere pubbliche si attua attraverso la previsione degli strumenti urbanistici e previa verifica della loro compatibilità ambientale e territoriale. Ai fini del corretto inserimento delle opere pubbliche nella pianificazione del territorio, è evidenziata la necessità che la progettazione e l'esecuzione delle opere pubbliche sia frutto di un processo di programmazione pluriennale che veda la partecipazione degli enti territoriali alla formazione delle determinazioni conclusive anche al fine di promuovere il sollecito recepimento delle opere negli strumenti urbanistici. Infine si sancisce che il legislatore, nel prevedere procedimenti speciali per la localizzazione di opere in variante agli strumenti urba-

nistici, debba assicurare: l'osservanza dei principi generali in materia di governo del territorio previsti dal Capo I (articolo 23).

Gli strumenti negoziali di cui si occupa il Capo VII della proposta di legge rappresentano un significativo arricchimento della strumentazione utilizzabile per l'esercizio della funzione di governo del territorio. L'ordinamento urbanistico prevede ormai da numerosi anni apposite convenzioni tra l'amministrazione comunale e i soggetti attuatori, per la regolazione della fase attuativa degli interventi urbanistici ed edilizi. Il testo legislativo proposto amplia considerevolmente il campo di azione del regime convenzionale tra pubbliche amministrazioni e tra esse e i privati, giungendo ad interessare anche il momento della elaborazione delle scelte di piano e della programmazione dell'attuazione degli stessi. Per la prima volta si afferma, così, la possibilità che scelte pianificatorie siano frutto di specifici impegni assunti dall'amministrazione nei riguardi dei soggetti direttamente interessati dal provvedimento.

Lo strumento negoziale più duttile è l'accordo territoriale, con il quale più amministrazioni pubbliche possono conseguire la realizzazione dei seguenti risultati:

a) lo sviluppo di forme di cooperazione per l'esercizio delle funzioni di governo del territorio, relative, ad esempio, alla costituzione di uffici di piano o altre strutture organizzative comuni ovvero alla regolazione delle modalità di elaborazione di piani e programmi intercomunali;

b) la preventiva condivisione e armonizzazione, in ambiti caratterizzati dalla stretta integrazione e interdipendenza funzionale dei territori interessati, delle scelte di piano dei soggetti partecipanti all'accordo ovvero, a valle dei processi pianificatori, il coordinamento delle fasi e modalità attuative degli strumenti vigenti;

c) la definizione di forme di collaborazione dei comuni e delle altre amministrazioni territorialmente interessate, ai fini dell'attuazione degli strumenti di pianificazione regionali o provinciali.

In quest'ultimo caso, la legge prevede la possibilità di stabilire, sempre in via consensuale, misure di perequazione territoriale, aventi lo scopo di assicurare un riequilibrio, anche di natura economica, a favore dei comuni non beneficiati da nuove opportunità di sviluppo o gravati da significativi vincoli di tutela ovvero aventi l'obiettivo di attribuire una compensazione ambientale ai territori gravati dagli impatti negativi di opere di interesse sovracomunale (articolo 24).

Il secondo strumento negoziale attiene agli accordi che le amministrazioni precedenti possono stipulare con i privati interessati preliminarmente all'assunzione degli atti di pianificazione, per recepire le proposte di interventi privati che comportino specifici benefici per la collettività (oltre a non pregiudicare i diritti dei terzi e a garantire l'osservanza delle leggi e dei piani sovraordinati). L'accordo costituisce parte integrante del piano adottato ed è soggetto alle medesime forme di pubblicità e di partecipazione. Esso non vincola in via definitiva l'amministrazione, essendo subordinato alla conferma delle sue previsioni da parte dell'organo istituzionalmente chiamato all'approvazione dello strumento (articolo 26).

Il terzo istituto negoziale previsto dalla proposta di legge è l'accordo di programma, già introdotto nell'ordinamento statale dall'articolo 27 della legge n. 142 del 1990 (ed ora disciplinato dall'articolo 34 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000). Pur confermandone la natura e la finalità (di accordo tra almeno due pubbliche amministrazioni, con lo scopo di regolare i reciproci impegni per la realizzazione di interventi complessi, programmi di interventi, opere pubbliche e di interesse pubblico che risultino di interesse comune), la proposta introduce due significative correzioni alla disciplina originaria, relative alla possibile partecipazione all'accordo anche di soggetti privati e alla possibilità per l'accordo di apportare variante, non soltanto alla pianificazione urbanistica comunale, ma all'insieme degli

strumenti di pianificazione. Inoltre, si dà mandato alla legislazione regionale di integrare l'attuale procedimento di approvazione degli accordi in variante in conformità ai principi in materia di governo del territorio di cui al Capo I e in precedenza più volte richiamati, riconoscendo la possibilità di inserire eventuali fasi procedurali dirette all'acquisizione di tutti gli atti di assenso di pubbliche amministrazioni, comunque denominati, necessari per la realizzazione dell'intervento oggetto dell'accordo (articolo 25).

Nel campo della tutela del paesaggio la proposta di legge opera una significativa scelta di campo, chiarendo all'articolo 1 che la materia rientra nell'ambito delle funzioni di governo del territorio, in considerazione del fatto che sia la pianificazione paesaggistica, sia gli atti di apposizione e gestione dei vincoli paesaggistici assumono un considerevole rilievo nella regolazione e salvaguardia del territorio e nella definizione degli usi e delle trasformazioni del suolo ammissibili. Coerentemente, nel Capo VIII si dettano taluni principi innovativi tesi a realizzare, in modo progressivo, il superamento dell'attuale compresenza nell'ordinamento di due diverse modalità di tutela del valore paesaggistico del territorio, costituite dal sistema vincolistico e dalla pianificazione. Si afferma, anzitutto che, a seguito dell'approvazione del piano paesistico regionale, l'apposizione di nuovi vincoli paesaggistici assuma un ruolo complementare rispetto alla pianificazione, essendo ammessa solo allo scopo di stabilire una normativa speciale di tutela, confacente alle particolari caratteristiche dell'area interessata e integrativa della disciplina generale dettata dal piano. Si prevede poi l'applicazione anche in questa materia del meccanismo di assorbimento proprio della cosiddetta « carta unica del territorio », di modo che, non appena i vincoli paesaggistici — così come lo stesso piano paesaggistico — siano stati integralmente recepiti dalla pianificazione urbanistica comunale, viene meno la necessità del rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche. In tale modo, i titoli abilitativi all'attività edilizia

saranno rilasciati in conformità anche alla disciplina di tutela e valorizzazione del paesaggio, costituente parte integrante del piano comunale.

Questa netta scelta per una tutela del paesaggio, prioritariamente attraverso gli strumenti di pianificazione, comporta necessariamente un ridisegno delle funzioni svolte dalle soprintendenze competenti in materia, attualmente incentrate sulle procedure di apposizione e gestione del vincolo paesaggistico e di riesame delle relative autorizzazioni; la proposta prevede che gli organi statali collaborino nella formazione ed approvazione del piano paesistico regionale e degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica di recepimento dello stesso nonché nell'esercizio dei compiti regionali di apposizione dei nuovi vincoli paesaggistici, integrativi della disciplina di piano (articolo 27).

Il Capo IX, dedicato alle norme finali, affronta innanzitutto la definizione delle competenze delle città metropolitane. Dal momento che il ruolo di tali enti nel sistema delle autonomie locali risulta an-

cora incerto, la proposta di legge rimanda, per la puntuale definizione dei loro compiti in materia di governo del territorio, alle leggi regionali istitutive degli stessi, sia pure nel quadro dei principi generali stabiliti dalle disposizioni precedenti (articolo 28).

Infine, si prevede che l'entrata in vigore del testo legislativo proposto sia differita di sei mesi, al fine di consentire alle regioni, che per buona parte hanno provveduto in tempi recenti al rinnovo della propria legislazione in materia, di adeguarla ai principi fondamentali introdotti.

Circa gli effetti sulla legislazione statale vigente, viene precisato che il nuovo testo legislativo ha efficacia abrogativa solo nei confronti delle norme contenenti principi con esso incompatibili, ma non incide automaticamente sulla restante legislazione statale di dettaglio, la quale può continuare a trovare applicazione, secondo i consueti criteri interpretativi, fino all'approvazione della disciplina regionale attuativa dei nuovi principi fondamentali della materia (articolo 29).

PROPOSTA DI LEGGE

—

CAPO I

PRINCÌPI E FINALITÀ DEL GOVERNO DEL TERRITORIO

ART. 1.

(Oggetto).

1. La presente legge detta i principi fondamentali relativi al governo del territorio, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

2. La funzione di governo del territorio attiene alle attività conoscitive, regolative, di programmazione e di attuazione degli interventi nonché di vigilanza e di controllo, volte a perseguire la tutela e la valorizzazione del territorio e la disciplina degli usi e delle trasformazioni dello stesso. Il governo del territorio comprende altresì l'urbanistica, l'edilizia, la difesa del suolo, la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali nonché la cura degli interessi pubblici funzionalmente collegati con le medesime materie.

3. L'attività amministrativa nel campo del governo del territorio si esplica, in conformità ai principi della presente legge, attraverso i piani generali, settoriali e specialistici, i programmi e i provvedimenti attuativi della pianificazione, gli accordi tra le amministrazioni titolari di funzioni relative al territorio e tra queste e i privati, nonché gli atti di apposizione di vincoli o di limiti all'uso o alla trasformazione del territorio.

4. Le norme della presente legge non possono essere derogate, modificate o abrogate se non espressamente e con specifico riferimento a singole disposizioni.

ART. 2.

(Definizioni).

1. Agli effetti della presente legge, si intende per:

a) « governo del territorio »: le disposizioni e i provvedimenti per la tutela, per l'uso e per la trasformazione del territorio e degli immobili che lo compongono;

b) « piani generali »: i piani di comuni, province, regioni e Stato, che definiscono l'assetto della totalità del territorio di competenza di ciascun ente, con riguardo all'insieme delle funzioni di governo del territorio attribuite allo stesso;

c) « piani specialistici »: i piani che tutelano un interesse pubblico specifico relativo al governo del territorio;

d) « piani di settore »: i piani che approfondiscono particolari tematiche relative al governo del territorio e alle politiche ambientale, urbana, territoriale, infrastrutturale, in conformità alla pianificazione sovraordinata e in coerenza con le disposizioni dei piani territoriali e urbanistici vigenti del medesimo livello istituzionale di governo del territorio;

e) « piani o atti sovraordinati »: i piani o gli atti di governo del territorio assunti dallo Stato, dalle regioni, dalle provincie o da altre pubbliche amministrazioni, che devono essere recepiti negli strumenti di pianificazione degli enti aventi competenza territoriale di minore estensione;

f) « norme di salvaguardia »: norme statali o regionali che abilitano le amministrazioni titolari di funzioni relative al governo del territorio ad adottare misure di salvaguardia in grado di inibire determinate attività di trasformazione del territorio e degli immobili che lo compongono sino al verificarsi di specifiche circostanze previste dalla legislazione vigente o da piani specialistici;

g) « misure di salvaguardia »: i provvedimenti adottati dalle amministrazioni titolari di funzioni relative al governo del

territorio in attuazione delle norme di salvaguardia vigenti;

h) « quote edificatorie »: le possibilità edificatorie attribuite ai proprietari di immobili inclusi in un comparto urbanistico dai piano operativo comunale.

ART. 3.

(Sussidiarietà).

1. La funzione di governo del territorio compete ai comuni, fatti salvi i compiti espressamente attribuiti dalla legge regionale alla provincia e alla regione nonché le funzioni riservate allo Stato dalla presente legge per assicurarne l'esercizio unitario.

2. La legge regionale, nell'attribuire alla regione e alla provincia compiti che attengono alla cura di interessi di vasta area o che non possono essere efficacemente svolti a livello comunale, stabilisce le forme di partecipazione dei comuni territorialmente interessati alla formazione degli atti con i quali i medesimi compiti si esplicano.

ART. 4.

(Concertazione istituzionale).

1. Gli enti titolari di funzioni relative al governo del territorio adottano il metodo della concertazione con gli altri livelli istituzionali e con le amministrazioni preposte alla cura degli interessi pubblici coinvolti, secondo criteri di leale collaborazione.

2. La legge regionale, nel disciplinare le modalità di acquisizione dei contributi conoscitivi e valutativi nonché delle proposte delle altre amministrazioni interessate nel corso della formazione degli atti di governo del territorio, assicura l'attribuzione in capo alla sola amministrazione procedente della responsabilità delle determinazioni conclusive del procedimento.

ART. 5.

(Unitarietà e integrazione delle politiche di governo del territorio).

1. Ciascun livello istituzionale esplica le proprie funzioni di governo del territorio primariamente attraverso gli strumenti di pianificazione generale, i quali operano il coordinamento e l'integrazione dell'insieme degli interessi pubblici e privati che incidono sul territorio nell'ambito di competenza.

2. Gli atti di governo del territorio non rientranti negli strumenti di cui al comma 1, integrano le previsioni del piano generale del medesimo livello di pianificazione, secondo criteri di coerenza e di organicità. In particolare, essi sono predisposti e approvati nell'osservanza degli obiettivi strategici del piano generale, sviluppando e specificando le politiche e gli obiettivi tematici o di settore ivi stabiliti.

3. La legge regionale, nel prevedere atti o procedimenti speciali, abilitati ad apportare modificazioni alle previsioni dei piani generali, stabilisce modalità di formazione e di approvazione degli stessi.

ART. 6.

(Pubblicità e partecipazione dei cittadini).

1. Nella formazione e nell'approvazione degli atti di governo del territorio, indicati dal comma 3 dell'articolo 1, sono previste forme di pubblicità e di partecipazione dei soggetti portatori di interessi pubblici e diffusi nonché dei cittadini, singoli e associati, ai quali può derivare un pregiudizio dal provvedimento.

2. Qualora gli atti di governo del territorio comportano inedificabilità degli immobili ovvero apposizione di vincoli preordinati all'esproprio, l'avvio del procedimento è comunicato ai soggetti interessati. La legge regionale stabilisce i casi nei quali, in luogo della comunicazione personale, l'amministrazione provvede a rendere noti i contenuti essenziali degli atti in

corso di elaborazione mediante idonee forme di pubblicità.

ART. 7.

(Sostenibilità).

1. Gli atti di governo del territorio garantiscono la coerenza delle proprie previsioni con le caratteristiche e lo stato del territorio accertati dal quadro conoscitivo previsto dal comma 2. Tali atti, in particolare, fondano le proprie previsioni sulla necessità di preservare le risorse non rinnovabili, di favorire il recupero delle risorse degradate, di garantire una efficace tutela e valorizzazione del patrimonio storico-culturale, di ridurre ed eliminare i danni per il territorio e per l'ambiente derivanti da forme di inquinamento di qualunque natura, di prevenire i rischi derivanti da calamità naturali o dall'attività umana. Gli atti fondano, altresì, le proprie previsioni sulla tutela dell'assetto idrogeologico e della qualità delle acque, nonché sul bilancio delle risorse idriche.

2. Il quadro conoscitivo è elemento costitutivo degli atti di governo del territorio, e costituisce riferimento necessario per la valutazione di compatibilità ambientale e territoriale delle previsioni degli atti di governo del territorio. Gli esiti della valutazione di compatibilità sono riportati nella apposita relazione, costituente parte integrante degli atti di governo del territorio che illustra le motivazioni delle principali scelte operate.

3. Gli strumenti per il governo del territorio promuovono il miglioramento della qualità ambientale, architettonica, economica e sociale del territorio urbano e una più equilibrata distribuzione di servizi, attraverso interventi di riqualificazione degli ambiti urbanizzati degradati e il riuso delle aree produttive e di servizio dismesse.

4. L'utilizzazione di nuovo territorio è ammessa solo quando non sussistono alternative derivanti dalla riorganizzazione funzionale dei tessuti insediativi esistenti, dalla qualificazione e dall'integrazione dei

servizi pubblici presenti ovvero dalla sostituzione di parti dell'agglomerato urbano.

5. I nuovi complessi insediativi sono localizzati prioritariamente nelle aree limitrofe a quelle esistenti, per concorrere alla loro riqualificazione e sopperire alle eventuali carenze di impianti, di infrastrutture o di servizi. Tali complessi sono sottoposti a progettazione unitaria, assicurando la contestuale realizzazione delle infrastrutture e delle dotazioni territoriali necessarie.

CAPO II

FUNZIONI STATALI

ART. 8.

(Compiti riservati allo Stato).

1. Nel campo del governo del territorio, sono riservate allo Stato le seguenti funzioni:

a) rapporti con gli organismi internazionali e coordinamento con l'Unione europea in materia di politiche urbane e di assetto del territorio;

b) la predisposizione del programma nazionale per la tutela del territorio e per le grandi infrastrutture previsto dall'articolo 9 e la progettazione, esecuzione e manutenzione delle opere o interventi previsti dallo stesso;

c) la promozione di interventi speciali nei casi previsti dall'articolo 10;

d) la definizione della normativa tecnica, da applicarsi su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 11;

e) il monitoraggio del territorio e dello stato della pianificazione territoriale ed urbanistica, attraverso le strutture di cui all'articolo 12.

2. Le funzioni previste dal comma 1 sono esercitate dallo Stato attraverso intese in sede di Conferenza unificata di cui

all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

ART. 9.

(Programma nazionale per la tutela del territorio e per le grandi infrastrutture).

1. Il programma nazionale per la tutela del territorio e per le grandi infrastrutture definisce le linee fondamentali dell'assetto del territorio e disciplina la previsione e la realizzazione degli interventi statali in materia di:

a) opere di rilievo internazionale e grandi infrastrutture di trasporto e di navigazione di interesse nazionale;

b) opere in materia di sicurezza interna, dogane ed edilizia penitenziaria;

c) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;

d) prevenzione da grandi rischi derivanti da calamità naturali.

2. Il programma di cui al comma 1 fornisce indicazioni di massima circa la localizzazione delle opere e verifica le condizioni di compatibilità ambientale e territoriale nonché di fattibilità economico-finanziaria delle opere e degli interventi ivi previsti e può contenere direttive e indirizzi per i piani territoriali e urbanistici. Il programma, inoltre, tiene conto delle previsioni e dei fabbisogni nazionali nell'arco temporale di almeno un decennio ed è aggiornato ogni cinque anni.

3. Ad esclusione delle opere relative alla sicurezza nazionale o disposte in via d'urgenza nel caso di calamità naturali o di eventi catastrofici, l'inserimento nel programma di cui al comma 1 costituisce condizione necessaria per la realizzazione e il finanziamento degli interventi statali indicati al medesimo comma 1.

4. Il programma di cui al comma 1 e i suoi aggiornamenti sono predisposti dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio, per i

beni e le attività culturali e dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ed è approvato dal Parlamento mediante apposita risoluzione.

ART. 10.

(Interventi speciali dello Stato).

1. Allo scopo di rimuovere condizioni di squilibrio economico e sociale e di superare gravi situazioni di degrado ambientale, lo Stato effettua interventi speciali in favore di determinati ambiti territoriali, con l'obiettivo di promuovere politiche di sviluppo economico locale, di coesione e solidarietà sociali, coerenti con le prospettive di sviluppo ecosostenibile.

2. Gli interventi speciali di cui al comma 1 sono programmati e attuati prioritariamente attraverso atti di programmazione negoziata, promuovendo la collaborazione delle regioni e delle autonomie locali nell'efficace realizzazione di piani pluriennali di intervento, di interesse comune e funzionalmente collegati, che concorrano alla creazione di condizioni favorevoli per lo sviluppo del territorio e delle comunità locali.

3. L'individuazione e l'approvazione degli interventi speciali è operata attraverso intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

ART. 11.

(Funzioni regolative statali).

1. È riservata allo Stato la funzione di stabilire, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, la normativa tecnica e gli *standard* di qualità che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale nelle seguenti materie:

a) criteri generali per l'individuazione delle zone sismiche e norme tecniche per

le nuove costruzioni e per gli interventi sul patrimonio edilizio esistente nelle medesime zone;

b) requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione e normativa tecnica sugli impianti tecnologici degli edifici;

c) requisiti minimi di qualità dei tessuti urbani e dotazioni minime di infrastrutture, spazi e servizi pubblici.

ART. 12.

(Sistema nazionale per lo studio del territorio).

1. Presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è istituito il Sistema nazionale per lo studio del territorio, con compiti di raccolta ed elaborazione degli elementi conoscitivi e valutativi sullo stato del territorio e sull'ambiente necessari per la predisposizione degli atti di governo del territorio. Il Sistema nazionale svolge inoltre funzioni di monitoraggio della pianificazione, operando l'integrazione dei dati riferiti alle risorse territoriali e delle previsioni pianificatorie, secondo criteri di georeferenziazione. Il Sistema nazionale predispone un rapporto annuale sullo stato del territorio, nel quale sono raccolte e analizzate le principali informazioni che attengono alla qualità del territorio e dell'ambiente.

2. Il Sistema nazionale per lo studio del territorio si articola in osservatori regionali, dove sono raccolti ed elaborati l'insieme dei dati e delle informazioni che costituiscono l'organica rappresentazione e valutazione dello stato del territorio regionale e dei processi evolutivi che lo caratterizzano, nonché l'archivio della strumentazione territoriale e urbanistica e dei piani di settore e specialistici. L'osservatorio regionale è organizzato e gestito dalla regione d'intesa con le autonomie locali, sulla base di un accordo con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che definisce i criteri uniformi di individuazione raccolta e trattamento delle informazioni, i reciproci impegni di ordine

finanziario e operativo e le forme di collaborazione e di integrazione delle attività.

CAPO III

DISCIPLINA GENERALE DELLA PIANIFICAZIONE

ART. 13.

(Strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica).

1. La legge regionale disciplina gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, individuando nell'ambito della pianificazione comunale:

a) il piano urbanistico comunale, il quale stabilisce le scelte strategiche di qualificazione e sviluppo del territorio comunale armonizzandole con la disciplina di tutela e valorizzazione dell'integrità fisica ed ambientale e dell'identità culturale dello stesso;

b) il piano operativo, il quale individua e disciplina gli interventi significativi di trasformazione del territorio comunale da realizzare nell'arco temporale di cinque anni, programmando la contestuale realizzazione e completamento degli interventi di trasformazione e delle necessarie attrezzature, infrastrutture per la mobilità e altre opere pubbliche necessarie per la funzionalità dei nuovi insediamenti e per assicurare la sostenibilità ambientale e territoriale degli stessi. Le previsioni del piano operativo sono recepite dal programma triennale delle opere pubbliche comunale e costituiscono riferimento necessario per i programmi e per i piani settoriali comunali da attuare nell'arco temporale della sua validità.

2. La legge regionale definisce, altresì, le procedure di formazione e approvazione dei piani territoriali e urbanistici in conformità ai principi generali dettati dalla presente legge. Tutti i piani generali, spe-

cialistici e settoriali sono approvati dall'ente pubblico territorialmente competente. I piani generali e settoriali della provincia e del comune possono essere soggetti esclusivamente alla verifica di conformità agli atti di governo del territorio sovraordinati e agli atti di concertazione istituzionale eventualmente stipulati.

ART. 14.

(Carta unica del territorio).

1. Il piano territoriale di coordinamento provinciale e il piano urbanistico comunale comprendono e specificano in modo coerente la totalità delle prescrizioni e dei vincoli formulati dai piani, anche aventi carattere settoriale o specialistico, e dagli altri atti di governo del territorio predisposti dagli enti pubblici territoriali sovraordinati e ne forniscono una rappresentazione unitaria.

2. Il piano urbanistico comunale e il piano operativo, predisposti e approvati nell'osservanza dei principi stabiliti dalla presente legge, costituiscono nel loro insieme la carta unica del territorio, comprensiva di tutte le disposizioni vigenti riguardanti il territorio comunale.

3. La carta unica del territorio è l'unico riferimento per la pianificazione attuativa e per la verifica di conformità agli strumenti per il governo del territorio. A seguito dell'entrata in vigore dei piani aventi efficacia di carta unica del territorio, gli atti di governo del territorio recepiti cessano di avere autonoma validità nel territorio comunale.

ART. 15.

(Flessibilità della pianificazione).

1. Con l'adozione dei piani gli enti competenti possono proporre espressamente modificazioni agli strumenti di pianificazione sovraordinati, al fine di garantire la coerenza del sistema degli strumenti di pianificazione.

2. Fatto salvo quanto previsto dal comma 3, le proposte di modifica ai piani sono collegate alla sopravvenienza di comprovate esigenze degli enti territoriali, relative alla necessità di garantire il raggiungimento di obiettivi di sviluppo economico e sociale nonché di riequilibrare gli assetti territoriali e ambientali.

3. Le proposte comunali di modifica delle previsioni dei piani di tutela del territorio e dell'ambiente, nei settori del paesaggio, della protezione della natura, delle acque e della difesa del suolo, possono attenersi unicamente alla cartografia dei piani ed essere conseguenti a una più approfondita analisi e valutazione delle caratteristiche dei luoghi, non possono in nessun caso, essere conseguenti a esigenze insediative da soddisfare.

4. L'atto di approvazione del piano contenente le proposte di modifica comporta anche la variazione del piano sovraordinato, qualora sulle modifiche sia acquisita l'intesa dell'ente titolare dello strumento.

ART. 16.

(Efficacia conformativa e vincoli urbanistici).

1. La pianificazione territoriale e urbanistica, accerta i limiti e i vincoli all'uso e alle trasformazioni del suolo che derivano:

a) da uno specifico interesse pubblico insito nelle caratteristiche del territorio, stabilito dalla normativa statale o regionale relativa alla tutela dei beni ambientali, paesaggistici e culturali, alla protezione della natura e alla difesa del suolo;

b) dalle caratteristiche morfologiche o geologiche del territorio, che rendono incompatibile il processo di trasformazione dello stesso;

c) dalla presenza di fattori di rischio ambientale, per la vulnerabilità delle risorse naturali.

2. Al fine di assicurare la sostenibilità ambientale e territoriale delle proprie previsioni, la pianificazione territoriale e urbanistica subordina l'attuazione degli interventi:

a) alla contestuale realizzazione di opere impeditive, di mitigazione o di compensazione degli impatti negativi ovvero delle infrastrutture e dei servizi pubblici necessari per garantire l'accessibilità, la funzionalità e la qualità igienico-ambientale degli insediamenti previsti;

b) ovvero al fatto che si verifichino, per fatti indipendenti dalla trasformazione urbanistica, le condizioni di sostenibilità specificamente individuate dal piano.

3. I vincoli e le condizioni di cui ai commi 1 e 2 sono inerenti alle qualità intrinseche del bene e operano senza alcun limite temporale. Essi sono stabiliti dal piano urbanistico comunale, dalla pianificazione generale, settoriale o specialistica sovraordinata ovvero dagli atti di apposizione di vincoli e sono recepiti dal piano operativo.

4. Il piano operativo individua gli immobili da destinare a infrastrutture, attrezzature, zone di rispetto, aree verdi e altre opere pubbliche o di interesse pubblico e, ove necessario, impone su di essi il vincolo preordinato all'esproprio.

5. Il piano operativo include altresì gli immobili per i quali è disposta la espropriazione, da parte dello Stato o di altri soggetti pubblici aventi titolo, per la realizzazione di opere di loro competenza previste dal piano urbanistico comunale vigente.

6. Il vincolo preordinato all'esproprio imposto con le modalità di cui al comma 4 ha la durata di cinque anni e può essere reiterato una sola volta per la stessa durata.

ART. 17.

(Dati informativi e strumenti cartografici).

1. Le amministrazioni pubbliche che svolgono, quali propri compiti istituzionali, funzioni di raccolta, elaborazione e aggior-

namento di dati e di informazioni relativi al territorio e all'ambiente sono tenute, secondo criteri di reciprocità, a metterli a disposizione degli enti territoriali che procedono alla predisposizione dei piani e degli altri atti di governo del territorio, anche ai fini della costituzione del sistema nazionale per lo studio del territorio e degli osservatori regionali previsti dall'articolo 12.

2. Il medesimo obbligo di cui al comma 1 grava sui concessionari di servizi pubblici e sui soggetti privati, relativamente ai dati per la cui raccolta ed elaborazione ricevono, da parte delle amministrazioni pubbliche di cui al medesimo comma 1, un contributo che supera il 50 per cento del costo sostenuto.

3. La legge regionale disciplina le modalità di collaborazione e di interscambio delle informazioni e di implementazione delle stesse, ai fini della elaborazione e dell'aggiornamento del quadro conoscitivo dei piani e del monitoraggio dell'attuazione degli stessi.

4. La regione stabilisce, in raccordo con gli organismi nazionali competenti, le specifiche tecniche per la raccolta, l'elaborazione e la conservazione dei dati, le caratteristiche generali dei sistemi informativi geografici nonché le modalità per assicurare la congruenza di inquadramento delle carte topografiche.

CAPO IV

SISTEMI DI ATTUAZIONE DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA

ART. 18.

*(Perequazione urbanistica e previsioni
compensative).*

1. La pianificazione urbanistica realizza l'equa distribuzione delle quote edificatorie e degli oneri derivanti dalla realizzazione degli interventi, tra i proprietari degli immobili interessati dalle trasformazioni.

2. Il piano operativo, nell'individuare e disciplinare gli ambiti destinati a trasfor-

mazione urbanistica, attribuisce agli immobili inseriti nei comparti urbanistici quote edificatorie, espresse in metri quadrati o in metri cubi, e obblighi verso il comune o altri soggetti pubblici aventi titolo previsti dal piano operativo medesimo.

3. Le quote edificatorie e gli obblighi di cui al comma 2 sono ripartiti tra i proprietari di immobili in modo proporzionale alla quota detenuta da ciascuno di essi del valore imponibile complessivo degli immobili inclusi nel comparto. Nel caso in cui siano inclusi nel comparto immobili per i quali non risulta accertato il valore dell'imponibile relativo all'imposta comunale sugli immobili, tale valore è determinato dall'ufficio tecnico erariale, sulla base dei valori accertati per altri immobili aventi caratteristiche analoghe.

4. Le quote edificatorie attribuite ai proprietari di immobili inclusi in un comparto urbanistico sono liberamente commerciabili, fermo restando il divieto di trasferimento delle stesse in altri comparti urbanistici. Esse sono soggette alle imposte immobiliari previste dall'articolo 20, comma 5.

5. Al fine di attuare processi di riqualificazione delle aree urbane, il piano operativo può prevedere la realizzazione nel comparto urbanistico di quote di infrastrutture, di attrezzature e di spazi collettivi definite in considerazione anche delle carenze pregresse presenti nel medesimo ambito o nelle parti del territorio comunale ad esso adiacenti. In tali casi il piano operativo può assegnare quote di edificabilità compensativa, quale equo ristoro dei particolari obblighi posti in capo ai proprietari degli immobili quale condizione per l'attuazione degli interventi.

6. Quote di edificabilità compensativa possono essere previste dal piano operativo anche a favore dei soggetti titolari di immobili, collocati al di fuori dei comparti edificatori, sui quali il piano operativo provvede alla apposizione di un vincolo preordinato all'esproprio per la realizzazione di un'opera pubblica o di interesse pubblico.

ART. 19.

(Comparti urbanistici).

1. Il comparto urbanistico può essere attuato dai proprietari degli immobili inclusi nel suo perimetro, dal comune, da società miste o da altri soggetti pubblici e privati, ai sensi di quanto stabilito dal piano operativo.

2. Nel caso di attuazione del comparto urbanistico da parte di soggetti privati, devono essere preventivamente ceduti a titolo gratuito al comune o ad altri soggetti pubblici gli immobili necessari per la realizzazione, nel comparto stesso, di infrastrutture, attrezzature, aree verdi, edilizia residenziale pubblica e altre opere pubbliche o di interesse pubblico, nella quantità prevista dal piano operativo e sulla base delle indicazioni localizzative indicate dal comune.

3. I titolari, singoli o associati, di una quantità superiore al 50 per cento delle quote edificatorie complessive attribuite a un comparto urbanistico, possono procedere all'attuazione forzata del comparto qualora si verifichi il rifiuto o l'inerzia dei rimanenti proprietari. A tale scopo i medesimi soggetti acquisiscono le quote edificatorie attribuite ai proprietari che hanno deciso di non partecipare all'iniziativa, e i relativi immobili, mediante la corresponsione del controvalore di cui al comma 6 o, nel caso di rifiuto, mediante deposito della somma prevista presso la tesoreria comunale.

4. Nel caso di inerzia o di rifiuto all'attuazione di un comparto urbanistico da parte dei proprietari di immobili detentori, nel loro insieme, di una quantità superiore al 50 per cento delle quote edificatorie complessive attribuite al comparto, il comune fissa un termine per l'attuazione del comparto medesimo, decorso inutilmente il quale lo stesso comune può decidere di attuare direttamente, anche per mezzo di una società mista, il comparto urbanistico, acquisendone le quote edificatorie e i relativi immobili con le modalità di cui al comma 6.

5. Qualora il comune decida di non attuare direttamente il comparto urbanistico ai sensi di quanto previsto dal comma 4, gli operatori economici possono avanzare specifiche proposte organizzative e finanziarie per l'attuazione del medesimo, impegnandosi all'acquisizione, con le modalità di cui ai commi 3 e 6, delle quote edificatorie e dei relativi immobili dei proprietari che rifiutano di partecipare all'iniziativa. Le proposte sono indirizzate al comune, il quale decide sulla scelta dei soggetti incaricati dell'intervento nel comparto per mezzo di procedure ad evidenza pubblica.

6. Le acquisizioni delle quote edificatorie e dei relativi immobili di cui ai commi 3, 4, e 5 avvengono mediante procedura di espropriazione, al valore determinato dal comune ai sensi della normativa vigente.

ART. 20.

(Espropriazioni per pubblica utilità — Imposte immobiliari).

1. Le procedure per l'acquisizione coattiva, anche a favore di privati, della proprietà di beni immobili o di diritti reali sugli stessi, ai fini dell'attuazione dei comparti urbanistici e della esecuzione di opere e interventi pubblici o di pubblica utilità, sono regolate dalle disposizioni vigenti in materia di espropriazione per pubblica utilità.

2. La legge regionale regola, in conformità ai principi fondamentali stabiliti dalla legge statale, le fasi di apposizione dei vincoli preordinati all'esproprio e di dichiarazione di pubblica utilità delle opere, armonizzandone la disciplina con quella stabilita in materia di governo del territorio. La legge regionale disciplina altresì i requisiti e i criteri per valutare l'edificabilità legale e di fatto degli immobili, ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio, in considerazione dei contenuti conformativi della proprietà stabiliti dalla medesima legge regionale con

riguardo ai diversi strumenti di pianificazione.

3. L'indennità dovuta ai proprietari di immobili espropriati per ragioni di pubblica utilità è stabilita dalle leggi statali, sulla base del principio dell'equo ristoro per la perdita del bene espropriato.

4. Il comune e il privato proprietario del bene da espropriare possono stipulare accordi di cessione, che attribuiscono al proprietario, in luogo del prezzo del bene, quote edificatorie all'interno di comparti ovvero la facoltà di intervenire su aree edificabili di proprietà comunale.

5. I trasferimenti di immobili e di diritti edificatori all'interno di un comparto urbanistico e finalizzati alla attuazione dello stesso sono irrilevanti agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto e sono soggetti solo alle imposte relative alle eventuali plusvalenze realizzate, purché gli stessi abbiano luogo dopo l'approvazione del piano operativo e non oltre trenta giorni dalla data di rilascio da parte del comune del titolo abilitativo alla realizzazione degli interventi previsti nel comparto. Ai medesimi atti di trasferimento le imposte di registro, ipotecarie e catastali si applicano in misura fissa.

CAPO V

ATTIVITÀ EDILIZIA

ART. 21.

(Titoli abilitativi).

1. Ogni attività che comporta trasformazione del territorio è soggetta a titolo abilitativo. Sono fatte salve le attività non aventi un rilevante effetto urbanistico e che non comportano significative modifiche strutturali o funzionali ai manufatti edilizi esistenti nonché le trasformazioni del territorio extraurbano soggette solo alle speciali autorizzazioni previste dalla legislazione vigente di settore.

2. La formazione o il rilascio dei titoli abilitativi sono comunque subordinati all'esistenza delle opere di urbanizzazione o

alla previsione da parte del comune dell'attuazione delle stesse contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento edilizio o all'impegno dei privati di procedere direttamente all'attuazione delle medesime congiuntamente agli interventi oggetto del titolo abilitativo.

3. La formazione o il rilascio dei titoli abilitativi sono subordinati alla corrispondenza di un contributo, commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione, fatti salvi i casi di riduzione o di esonero.

4. La legge regionale stabilisce i criteri e i parametri per la determinazione del contributo di costruzione dovuto, i casi di riduzione o di esenzione nonché le modalità di pagamento e la destinazione dello stesso.

ART. 22.

(Vigilanza e repressione degli abusi edilizi).

1. Il comune esercita la vigilanza sull'attività urbanistica ed edilizia, per assicurarne la rispondenza alla legge, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici e alle modalità esecutive fissate dal titolo abilitativo nonché la funzione di repressione dell'abusivismo edilizio.

2. La regione, attraverso una propria struttura, fornisce ai comuni il supporto tecnico e giuridico richiesto per l'esercizio delle funzioni previste dal comma 1. La regione provvede inoltre, in via sostitutiva, ad assumere i provvedimenti di sospensione e di demolizione degli interventi abusivi, previa formale diffida alle strutture comunali a provvedere entro congruo termine. Ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi la struttura regionale può chiedere al sindaco e alle strutture comunali ogni informazione o documentazione ritenuta utile e dispone direttamente della polizia municipale.

3. Le regioni emanano norme in materia di controllo dell'attività urbanistica ed edilizia e di sanzioni amministrative, in conformità ai principi stabiliti con legge dello Stato.

CAPO VI
LOCALIZZAZIONE DELLE OPERE
PUBBLICHE

ART. 23.

*(Localizzazione delle opere pubbliche
e di interesse pubblico).*

1. Lo Stato, le regioni, le province, i comuni e gli altri soggetti pubblici aventi titolo predispongono e realizzano le opere pubbliche e di interesse pubblico di propria competenza con il metodo della programmazione pluriennale. L'avvio del procedimento di programmazione e gli esiti dello stesso vengono comunicati agli enti locali interessati.

2. La localizzazione delle opere è definita dai piani territoriali e urbanistici, previa valutazione della compatibilità ambientale e territoriale delle stesse. Nel caso in cui le opere programmate non risultino previste nei piani urbanistici dei comuni territorialmente interessati, l'amministrazione precedente chiede agli stessi l'avvio del procedimento di variante al piano ai fini del loro recepimento nei piani medesimi. La legge regionale definisce procedure celeri e semplificate per l'approvazione delle varianti dirette alla localizzazione delle opere pubbliche e di interesse pubblico.

3. I procedimenti speciali previsti dalla legislazione settoriale per la localizzazione delle opere pubbliche e di interesse pubblico programmate che non siano previste nei piani urbanistici assicurano l'osservanza dei principi in materia di governo del territorio stabiliti dal capo I.

4. Le norme di cui al presente articolo si applicano anche per le opere date in concessione dallo Stato.

CAPO VII
STRUMENTI NEGOZIALI
PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

ART. 24.

(Accordo territoriale).

1. L'accordo territoriale è lo strumento negoziale con cui due o più am-

ministrazioni pubbliche possono definire forme di cooperazione per l'esercizio delle funzioni di governo del territorio per armonizzare le previsioni dei propri strumenti di pianificazione, concordando obiettivi generali, scelte strategiche e soluzioni localizzative per insediamenti e opere di interesse comune.

2. Gli accordi territoriali possono prevedere la costituzione di un fondo di perequazione territoriale, finanziato con risorse proprie degli enti sottoscrittori e con quote dei proventi derivanti dai contributi di costruzione e dalle entrate fiscali conseguenti alla realizzazione degli interventi disciplinati dal piano territoriale. Il Fondo provvede a finanziare le misure:

a) di riequilibrio economico e territoriale, per gli ambiti non beneficiati dalle opportunità insediative e di sviluppo definite dal piano ovvero gravati da significativi vincoli di tutela;

b) di compensazione ambientale, per gli ambiti interessati dagli impatti negativi delle infrastrutture e delle opere di rilievo sovracomunale.

3. Gli accordi territoriali possono prevedere l'adesione dei soggetti portatori degli interessi, pubblici o privati, direttamente coinvolti dalle scelte pianificatorie oggetto dell'accordo.

4. Per gli accordi territoriali si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

ART. 25.

(Accordo di programma).

1. Qualora la definizione e l'esecuzione di interventi complessi, programmi di intervento, opere pubbliche o di interesse pubblico, anche di iniziativa privata, richiedano la necessaria azione integrata e coordinata di comuni, di province, di regioni, di amministrazioni dello Stato e di altri enti pubblici, si procede alla stipula di un accordo di programma, ai sensi di

quanto disposto dall'articolo 34 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

2. L'accordo di programma è sottoscritto da tutti i soggetti pubblici e privati, che concorrono alla progettazione, all'approvazione e all'attuazione dell'oggetto dell'accordo, con il conferimento degli immobili interessati, con impegni finanziari, con lo svolgimento di attività amministrative e con ogni altro adempimento.

3. La legge regionale disciplina il procedimento di formazione e di approvazione degli accordi di programma in variante alla pianificazione territoriale e urbanistica, in conformità ai principi in materia di governo del territorio stabiliti dal capo I. Essa può stabilire le speciali modalità attraverso le quali acquisire tutte le speciali autorizzazioni, i pareri e ogni altro atto di assenso, comunque denominato, richiesti per l'approvazione e per l'attuazione degli interventi e delle opere pubbliche o di interesse pubblico oggetto dell'accordo.

ART. 26.

(Accordi preliminari con i privati).

1. I comuni, le province e le regioni, nel perseguimento del pubblico interesse, possono concludere accordi preliminari con soggetti privati per assumere nella pianificazione proposte e iniziative di rilevante interesse per la comunità locale. Gli accordi preliminari indicano i benefici per la collettività che derivano dalla loro attuazione, in termini di miglioramento della qualità urbana e ambientale o di incremento delle infrastrutture o dei servizi pubblici.

2. L'accordo preliminare costituisce parte integrante dello strumento di pianificazione cui accede ed è soggetto alle medesime forme di pubblicità e di partecipazione. L'accordo è recepito con la delibera di adozione dello strumento ed è condizionato alla conferma delle sue previsioni nel piano approvato.

3. Per quanto non disciplinato dalla presente legge trovano applicazione le disposizioni di cui ai commi 2, 3 4 e 5 dell'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

CAPO VIII

VINCOLI PAESAGGISTICI

ART. 27.

(Apposizione e gestione dei vincoli paesaggistici).

1. Qualora le regioni abbiano provveduto, ai sensi della normativa vigente in materia, all'approvazione del piano territoriale paesistico, gli atti di apposizione di nuovi vincoli paesaggistici ovvero di revisione e di modifica degli stessi, sono ammessi solo allo scopo di stabilire una specifica disciplina di tutela e valorizzazione, maggiormente rispondente agli elementi peculiari e al valore paesaggistico dei luoghi.

2. La speciale disciplina relativa ai beni vincolati, definita ai sensi del comma 1, costituisce parte integrante del piano territoriale paesistico ed è recepita dagli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica.

3. In applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 15, il piano paesistico regionale, i vincoli paesaggistici che derivano direttamente dalla legge e quelli apposti con atto amministrativo mantengono la loro autonoma validità sino all'approvazione dei nuovi piani territoriali e urbanistici che provvedono a recepirne integralmente i contenuti.

4. A seguito dell'approvazione dei piani urbanistici previsti dal comma 3, cessa di trovare applicazione la disciplina relativa al rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche e i titoli abilitativi all'attività edilizia danno atto della conformità dell'intervento anche in relazione alla disciplina di tutela e di valorizzazione del paesaggio costituente parte integrante del piano comunale.

5. La legge statale disciplina i compiti di vigilanza dell'amministrazione statale

sui beni paesaggistici, e può prevedere, fino all'approvazione dei piani urbanistici previsti dal comma 3, forme di riesame delle autorizzazioni paesaggistiche, per vizi di legittimità.

6. La legge statale stabilisce le forme di collaborazione delle amministrazioni statali alla formazione e all'approvazione dei piani territoriali paesaggistici e dei piani territoriali e urbanistici di recepimento degli stessi nonché per l'esercizio dei compiti regionali relativi alla apposizione e alla gestione dei vincoli paesaggistici.

CAPO IX

NORME FINALI

ART. 28.

(Città metropolitane).

1. La legge istitutiva della città metropolitana individua, ai sensi del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, i compiti e le funzioni amministrativi di governo del territorio conferiti alla stessa.

ART. 29.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore il centottantesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione della *Gazzetta Ufficiale*. Entro il medesimo termine le regioni e le provincie autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione ai principi stabiliti dalla presente legge.

2. Dalla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogate le norme statali contenenti principi fondamentali in materia di governo del territorio in contrasto con la presente legge o con essa incompatibili. Le disposizioni statali emanate in attuazione di tali norme continuano a trovare applicazione fino all'approvazione delle leggi regionali emanate in conformità ai principi stabiliti dalla presente legge.

PAGINA BIANCA

€ 0,62

Stampato su carta riciclata ecologica



14PDL0047390