

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4707

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

VENDOLA, RUSSO SPENA

Legge quadro in materia di governo del territorio

Presentata il 17 febbraio 2004

ONOREVOLI COLLEGHI! — La necessità di innovare, attraverso un unico testo comprensivo delle materie concernenti il governo del territorio, la legislazione urbanistica che fa capo alla legge n. 1150 del 1942, nasce da una effettiva esigenza di adeguamento alle evoluzioni disciplinari nonché alle innovazioni di carattere costituzionale connesse alla modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione.

Con la presente proposta di legge, composta da 16 articoli, si intendono perseguire i seguenti obiettivi:

a) precisare le funzioni di competenza di ogni livello istituzionale della Repubblica;

b) ribadire che al governo del territorio si provvede esclusivamente attraverso strumenti di pianificazione formati ai sensi delle leggi che ne fissano le norme e i regolamenti;

c) stabilire che il governo del territorio compete esclusivamente al potere pubblico;

d) stabilire che gli strumenti di pianificazione urbanistica o di settore devono coordinarsi in maniera coerente al fine di tutelare i beni ambientali, paesistici, archeologici e culturali dei luoghi;

e) confermare la competenza degli organi preposti alla tutela in forza della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali;

f) affermare che gli immobili esattamente individuati dagli strumenti di pianificazione e assoggettati a disposizioni immediatamente precettive e operative ai fini di realizzare opere pubbliche o di interesse pubblico devono essere acquisiti dal soggetto pubblico.

Le regioni, soggetto di potere legislativo concorrente o, su talune materie, esclusivo, si attengono ai principi sopra indicati nella propria attività legislativa.

In considerazione dell'enorme quantità di edificazione realizzata, anche di tipo abusivo e successivamente sanato, e in considerazione della oggettiva dimensione di esigenze edificatorie a fini residenziali, nonché della consistenza del patrimonio edilizio inutilizzato, le trasformazioni del territorio non urbanizzato possono essere definite ammissibili o prescritte dagli strumenti di pianificazione solo quando non sussistano alternative derivanti dal recupero, dal riuso e dalla riqualificazione di insediamenti e di infrastrutture esistenti. A tale fine, il territorio non urbanizzato va

qualificato come agricolo escludendo la possibilità di interventi edilizi che non siano strettamente funzionali all'esercizio delle attività agro-silvo-pastorali ed, eventualmente, delle attività escursionistiche nonché alle opere di difesa del suolo e di tutela dell'ambiente.

Con la presente proposta di legge è prevista la facoltà per le regioni di disciplinare attraverso leggi e strumenti di pianificazione, la permuta di immobili destinati a funzioni pubbliche con immobili di proprietà pubblica nonché il trasferimento di previsioni edificatorie da immobili di proprietà privata ad altri definiti ammissibili dagli strumenti di pianificazione, quale compensazione della cessione gratuita degli immobili stessi al soggetto pubblico.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. La materia del governo del territorio, oggetto di legislazione concorrente ai sensi dei commi terzo e quarto dell'articolo 117 della Costituzione, concerne la disciplina delle tutele, degli assetti, delle trasformazioni e delle utilizzazioni del territorio e degli immobili che lo compongono.

2. I principi in materia di protezione civile, di porti e aeroporti civili, di grandi reti di trasporto e di navigazione, di ordinamento della comunicazione, di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, oggetto di legislazione concorrente ai sensi dei commi terzo e quarto dell'articolo 117 della Costituzione, sono coordinati con i principi fondamentali determinati dalla legislazione dello Stato in materia di governo del territorio.

3. L'esercizio della potestà legislativa delle regioni nella materia del governo del territorio è svolto nel rispetto, oltre che della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, dei principi fondamentali indicati al comma 2, nonché delle disposizioni della legislazione dello Stato nelle materie in cui quest'ultimo ha competenza esclusiva, con particolare riferimento:

a) alle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane;

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

c) alla tutela della salute e del rispetto dell'applicazione del principio di precauzione riguardo attività o tecnologie prive di sicuri criteri di scientificità anche in assenza di una chiara e dimostrata relazione tra causa ed effetto;

d) all'ordinamento civile e penale;

e) alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

f) alla tutela della concorrenza e alla perequazione delle risorse finanziarie.

ART. 2.

1. Al governo del territorio si provvede, oltre che con norme legislative e regolamentari, esclusivamente con strumenti di pianificazione, formati ai sensi della legislazione vigente in materia.

2. Gli strumenti di pianificazione sono rivolti a regolare tutte le trasformazioni, fisiche o funzionali, del territorio e degli immobili che lo compongono, nonché le azioni suscettibili, singolarmente o nei loro effetti cumulativi, di indurre tali trasformazioni, e a conferire a tali trasformazioni e azioni coerenza, in relazione sia alla loro collocazione nello spazio che alla loro successione nel tempo.

3. Gli atti delle pubbliche amministrazioni concernenti le trasformazioni e le azioni indicate al comma 2 devono essere conformi a strumenti di pianificazione, ovvero inseriti in essi secondo procedimenti che ne preservino le coerenze e che rispettino gli elementi essenziali degli atti ordinari di formazione e di variazione dei medesimi strumenti di pianificazione. Fanno eccezione unicamente gli atti assunti nei casi di straordinaria necessità di provvedere, con interventi urgenti, alla difesa militare o alla sicurezza della nazione, ovvero a prevenire il verificarsi di calamità naturali, di catastrofi e di altri eventi calamitosi, o di rimediare ai suddetti eventi, e comunque nel rispetto delle specifiche norme legislative vigenti in materia.

ART. 3.

1. Il governo del territorio compete esclusivamente a pubbliche autorità.

2. La formazione degli strumenti di pianificazione spetta esclusivamente agli enti pubblici; in caso di enti pubblici territoriali, regioni, province, città metropolitane e comuni, la loro approvazione è competenza degli organismi consiliari.

3. Il riconoscimento delle competenze pianificatorie delle province, delle città metropolitane e dei comuni, è operato dalla legislazione dello Stato anche con riferimento alla sua competenza esclusiva di definizione delle funzioni fondamentali dei medesimi enti.

4. La legislazione dello Stato e quella regionale possono attribuire competenze nel campo della formazione di strumenti di pianificazione specialistica o settoriale, attinenti la difesa del suolo, le aree naturali protette, l'erogazione di servizi di interesse collettivo, e simili, ad altre autorità pubbliche, che si configurino come organi misti, con la concorrenza di diversi enti territoriali, fermo restando che anche in tali casi la competenza decisionale finale deve spettare all'ente territoriale nella cui circoscrizione rientra l'intero ambito oggetto dello specifico strumento di pianificazione.

5. La legislazione dello Stato e quella regionale, nell'ambito delle rispettive competenze, specificano i casi di prevalenza degli strumenti di pianificazione specialistica o settoriale di cui al comma 4 sugli ordinari strumenti di pianificazione e le modalità di adeguamento di questi ultimi alle disposizioni dei primi. Sono altresì specificati i casi in cui il raggiungimento di intese con le autorità pubbliche competenti conferisce agli ordinari strumenti di pianificazione delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni, la valenza e l'efficacia dei suddetti strumenti di pianificazione specialistica o settoriale.

ART. 4.

1. Le attività di governo del territorio hanno per obiettivi le tutele dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio stesso, da assumere quali condizioni di ogni ammissibile scelta di trasformazione,

fisica o funzionale, nonché il conferimento al medesimo territorio, e in particolare al sistema insediativo antropico, di più elevati caratteri di qualità, formale e funzionale.

2. Il perseguimento degli obiettivi indicati al comma 1 è attuato mediante la definizione della rete ecologica estesa agli ambiti territoriali interessati dagli strumenti di pianificazione.

3. La rete ecologica è l'insieme integrato di risorse naturali, semi-naturali e antropiche che si caratterizza per specifici aspetti strutturali, funzionali ed evolutivi, e il cui funzionamento complessivo è in grado di assicurare la produzione ottimale di servizi strategici legati al mantenimento e al miglioramento:

a) dei cicli biogeochimici e idrogeologici;

b) della qualità delle risorse idriche e dei suoli;

c) della diversità biologica, naturale e colturale, a livello di specie, di ecosistemi e di paesaggio;

d) della produttività forestale e agricola;

e) degli equilibri paesaggistici ed estetico-percettivi.

4. La rete ecologica deve altresì prevedere:

a) la mitigazione degli impatti delle attività umane, del sistema urbano e infrastrutturale;

b) l'offerta di opportunità qualificate e diversificate di vita all'aperto, di contemplazione e di conoscenza dei paesaggi naturali e agrari.

ART. 5.

1. La legislazione regionale dispone che la pianificazione comunale si esprima attraverso strumenti aventi efficacia di direttive vincolanti, denominati « piani strut-

turali », rivolti a successivi atti pianificatori aventi efficacia conformativa delle facoltà di operare trasformazioni fisiche e funzionali degli immobili e delle aree, connesse al diritto di proprietà o ad altri diritti reali sui medesimi, denominati « piani operativi ». I piani strutturali sono approvati a maggioranza qualificata, con modalità almeno analoga a quella degli statuti degli enti proponenti, previo procedimento di pubblicazione e di consultazione partecipativa allargata determinata dalla legislazione regionale, vigono a tempo indeterminato e sono estesi all'intero territorio comunale. I piani operativi sono approvati a maggioranza semplice, sempre previo procedimento di pubblicazione e di consultazione partecipativa determinato dalla legislazione regionale, per i vincoli di uso pubblico, hanno durata determinata dalla legislazione regionale e sono estesi solo alle parti di territorio comunale la cui attuazione è prevista nel loro periodo di validità.

2. La legislazione regionale indica altresì le forme e le modalità di partecipazione alla formazione degli strumenti urbanistici delle province, delle città metropolitane e dei comuni. La partecipazione deve essere prevista sin dalle fasi propeedeutiche della definizione delle proposte di piano strutturale od operativo, anche al fine di individuare correttamente le priorità sociali che le comunità locali ritengono indispensabili al perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 4.

ART. 6.

1. Le regole conformative delle facoltà di operare trasformazioni, fisiche e funzionali, degli immobili, dettate dagli strumenti di pianificazione, con riferimento alle articolazioni del territorio, o alle categorie di elementi territoriali, definite dai medesimi strumenti, possono essere variate, con piena discrezionalità, dagli strumenti stessi, secondo i procedimenti stabiliti dalla legislazione vigente in materia.

2. Le facoltà di cui al comma 1 possono essere annullate o modificate dalle varia-

zioni degli strumenti urbanistici, salvo che sia già intercorso l'ottenimento del titolo abilitativo di cui all'articolo 7 e le relative attività abbiano già avuto inizio entro il termine determinato dalla legislazione vigente in materia.

ART. 7.

1. Le trasformazioni fisiche e funzionali degli immobili e delle aree sono effettuabili previo ottenimento di un titolo abilitativo comunale solo nelle parti di territorio e con le modalità indicate dai piani operativi.

2. L'ottenimento dei titoli abilitativi relativi alle trasformazioni, fisiche e funzionali, suscettibili di variare il carico urbanistico puntuale e le necessità di dotazioni di opere di urbanizzazione e di spazi per servizi pubblici e per la fruizione collettiva, è subordinato al versamento di un corrispettivo commisurato ai costi effettivi di realizzazione delle suddette dotazioni e al costo dell'intervento. Solo la parte del corrispettivo commisurata al costo dell'intervento può essere ridotta od annullata da disposizioni legislative statali o regionali a fronte del perseguimento di finalità sociali od ambientali, quali convenzionamento del costo di vendita o di affittanza, destinazione a categorie socialmente od economicamente disagiate, adozione di tecniche di contenimento dei consumi energetici ed impiego di energie rinnovabili superiori a quelle obbligatorie per legge.

ART. 8.

1. Trasformazioni del territorio non urbanizzato, sia a prevalenza di naturalità che oggetto di attività colturali, al fine di realizzare nuovi insediamenti di tipo urbano, o ampliamenti di insediamenti esistenti, ovvero nuovi elementi infrastrutturali, possono essere definite ammissibili o prescritte dagli strumenti di pianificazione solo qualora non sussistano alternative consistenti in trasformazioni volte al riuso

degli insediamenti ovvero delle infrastrutture esistenti.

2. Il territorio non urbanizzato, sia a prevalenza di naturalità che oggetto di attività colturali, individuato dagli strumenti di pianificazione come non interessabile da nuovi insediamenti di tipo urbano, o da ampliamenti di insediamenti esistenti, è qualificato bene ambientale. In tale territorio la legislazione regionale, le norme regolamentari e gli strumenti di pianificazione non possono ammettere nuove edificazioni, demolizioni e ricostruzioni, consistenti in ampliamenti di manufatti edilizi esistenti, se non con esclusivo riferimento ai manufatti edilizi strettamente funzionali all'esercizio delle attività agro-silvo-pastorali ed, eventualmente, delle attività escursionistiche, nonché alle opere di difesa del suolo e di tutela dell'ambiente e alle infrastrutture alle condizioni indicate dal presente comma.

ART. 9.

1. I provvedimenti abilitativi comunali relativi a trasformazioni, fisiche o funzionali, di beni ambientali, ove siano conformi a disposizioni immediatamente prelettive e operative della pianificazione comunale che, anche in adeguamento a strumenti di pianificazione provinciale e regionale, siano state definite di intesa con la competente soprintendenza, costituiscono provvedimenti definitivi. In tali casi non trovano applicazione i poteri di controllo e di annullamento riconosciuti all'amministrazione statale per i beni culturali.

ART. 10.

1. In forza della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali, sono qualificati come tali, previa identificazione operata dagli strumenti di pianificazione delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni, nell'ambito delle rispettive

competenze, di intesa con la competente soprintendenza:

a) gli insediamenti urbani storici e le strutture insediative storiche non urbane, le addizioni urbane aventi un impianto urbanistico significativo, le strutture insediative, anche minori o isolate, che presentano, singolarmente o come complesso, valore di testimonianza di civiltà, nonché le rispettive zone di integrazione ambientale;

b) le unità edilizie e gli spazi scoperti, siti in qualsiasi altra parte del territorio, aventi riconoscibili e significative caratteristiche strutturali, tipologiche e formali, ovvero, comunque, costituenti esemplari significativi, sotto il profilo del valore artistico o anche soltanto dell'interesse testimoniale, della cultura architettonica.

2. Resta ferma la competenza della competente soprintendenza di integrare le individuazioni effettuata ai sensi del comma 1 con propri provvedimenti amministrativi.

3. Le trasformazioni ammissibili e le utilizzazioni compatibili degli immobili indicati al comma 1 sono disciplinate dagli strumenti di pianificazione delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni, nell'ambito delle rispettive competenze, come definite dalla legislazione regionale. Qualora e nella misura in cui siano oggetto di disposizioni immediatamente precettive e operative definite di intesa con la competente soprintendenza, i provvedimenti abilitativi comunali conformi a tali disposizioni tengono luogo delle speciali autorizzazioni dell'amministrazione statale dei beni culturali richiesti dalle vigenti norme di legge.

ART. 11.

1. Non danno luogo a obbligo di corrispondere indennizzi le limitazioni alle trasformazioni fisiche ammissibili e alle utilizzazioni compatibili degli immobili, anche comportanti totale immodificabilità, disposte dagli strumenti di pianificazione,

ovvero da altri atti amministrativi producenti effetti nel governo del territorio, dello Stato, delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni, nell'ambito delle rispettive competenze, per finalità di tutela dell'identità culturale e dell'integrità fisica del territorio, nonché in conseguenza del riconoscimento delle caratteristiche intrinseche degli immobili considerati, sotto il profilo dell'interesse culturale delle condizioni di fragilità o di pericolosità.

2. Non danno luogo a obbligo di corrispondere indennizzi le limitazioni alle trasformazioni fisiche ammissibili e alle utilizzazioni compatibili degli immobili, anche comportanti totale immodificabilità, disposte dagli strumenti di pianificazione, ovvero da altri atti amministrativi producenti effetti nel governo del territorio, dello Stato, delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni, nell'ambito delle rispettive competenze, con riferimento a intere categorie di immobili che si trovano in predefinite relazioni con altri immobili, ovvero con interessi pubblici preminenti.

3. Non danno altresì luogo a obbligo di corrispondere indennizzi le regole conformative delle trasformazioni fisiche ammissibili e delle utilizzazioni compatibili degli immobili, anche se fortemente differenziate nelle diverse articolazioni del territorio riconosciute o definite dalla pianificazione, disposte dagli strumenti di pianificazione, ovvero da altri atti amministrativi producenti effetti nel governo del territorio, dello Stato, delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni, nell'ambito delle rispettive competenze, nell'esercizio del potere di disciplinare il godimento della proprietà privata per assicurarne la funzione sociale, e comunque al fine di perseguire assetti del territorio, e in particolare del sistema insediativo antropico, dotato delle prescritte qualità, formali e funzionali.

ART. 12.

1. Gli immobili e le aree individuati dai piani operativi con destinazione che

comporta la loro utilizzazione esclusivamente per funzioni pubbliche e che sono acquisiti dal soggetto pubblico competente entro il termine di validità del piano operativo medesimo con procedimento di espropriazione, danno diritto ai proprietari ad un'indennità determinata dalla legislazione vigente in materia di esproprio per pubblica utilità al momento del perfezionamento della procedura espropriativa. Ove l'esproprio avvenga oltre il termine di validità del piano operativo, l'indennità di esproprio è rivalutata con riferimento al periodo intercorrente tra il termine di validità del piano operativo e fino alla data della effettiva liquidazione dell'indennità, sulla base del tasso ufficiale di sconto.

2. Le aree individuate dai piani operativi come destinate a funzioni pubbliche nell'ambito di piani attuativi di urbanizzazione di iniziativa privata sono cedute gratuitamente ai comuni dai promotori di tali piani contestualmente all'approvazione da parte dei consigli comunali dei medesimi piani di urbanizzazione.

3. La legislazione regionale e gli strumenti di pianificazione possono prevedere la permuta degli immobili destinati a funzioni pubbliche o collettive con immobili di proprietà del soggetto pubblico competente suscettibili, secondo gli strumenti di pianificazione, di trasformazioni e di utilizzazioni nell'ambito dell'ordinaria iniziativa economica privata, e di valore equivalente a quello che sarebbe stato conferito agli immobili destinati a funzioni pubbliche o collettive dall'entità e dalla qualità delle utilizzazioni definite ammissibili dagli strumenti di pianificazione nell'articolazione del territorio nella quale ricadono tali ultimi immobili.

4. La legislazione regionale e gli strumenti di pianificazione, possono altresì prevedere il trasferimento ad altri immobili di proprietà del medesimo soggetto dell'effettuabilità di trasformazioni di entità e di qualità equivalenti a quelle definite ammissibili dagli strumenti di pianificazione nell'articolazione del territorio nella quale ricadono gli immobili destinati a funzioni pubbliche o collettive, quale

compensazione della cessione gratuita di tali ultimi immobili al soggetto pubblico competente alla loro utilizzazione e gestione.

ART. 13.

1. In forza della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, lo Stato determina le quantità minime di dotazioni di opere di urbanizzazione e di spazi per servizi pubblici e per la fruizione collettiva, nonché i requisiti inderogabili di tali dotazioni, che devono essere assicurati negli strumenti di pianificazione delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni, nell'ambito delle rispettive competenze.

ART. 14.

1. Le trasformazioni degli assetti morfologici del sistema insediativo, quali i nuovi impianti urbanizzativi ed edificatori, le ristrutturazioni urbane con demolizione e con ricostruzione di ingenti quantità di manufatti edilizi esistenti e modificazione della maglia insediativa, e altri interventi di carattere similare, devono essere disciplinati da strumenti di pianificazione specificamente e unitariamente riferiti agli ambiti territoriali interessati dalle predette trasformazioni.

2. Gli strumenti di pianificazione di cui al comma 1 garantiscono la massima perequazione tra gli eventuali diversi proprietari degli immobili compresi negli ambiti ai quali si riferiscono. La partecipazione ai benefici e ai gravami conferiti ai predetti immobili dagli strumenti di pianificazione è definita in misura proporzionale alle superfici dei suoli, e a quelle degli edifici eventualmente esistenti, appartenenti ai diversi proprietari.

ART. 15.

1. La definitiva approvazione degli strumenti di pianificazione, da parte del soggetto pubblico pianificatore, è subordinata esclusivamente alla condizione sospensiva della verifica della loro conformità agli strumenti di pianificazione vigenti.

ART. 16.

1. Gli strumenti di pianificazione dello Stato provvedono altresì ad individuare l'insieme delle grandi opere di rilevanza sovraregionale di competenza dello Stato medesimo. La definizione della localizzazione, o del tracciato, nonché delle caratteristiche di tali opere, è effettuata mediante apposite conferenze di servizi tra le amministrazioni interessate.

PAGINA BIANCA

€ 0,30

Stampato su carta riciclata ecologica



14PDL0057570