

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 2161

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori SALVI, VELTRI, GIOVANELLI, GAMBINI,
CAPALDI, CONTE, SQUARCIALUPI e STANISCIÀ**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 FEBBRAIO 1997

Legge-quadro per il Governo del territorio

ONOREVOLI SENATORI. - Le leggi urbanistiche italiane approvate dal dopoguerra in poi hanno sempre avuto, anche quando si è trattato di leggi assai importanti, un carattere parziale o settoriale e - nonostante il trascorrere del tempo e il mutare delle condizioni economiche e sociali del Paese - non hanno affrontato in modo organico la revisione ed il superamento della legge n. 1150 del 1942.

Ciò ha avuto gravi effetti negativi sulla politica urbanistica ed ha contribuito all'affermarsi - sia pure con alcune meritorie eccezioni - di un modello di sviluppo urbano che ha prodotto le attuali dequalificate periferie delle città italiane, un consumo enorme di territorio ed una distruzione di risorse ambientali che non sarà facile recuperare.

È giunto dunque il momento di affrontare il problema di una nuova e generale disciplina urbanistica che tenga conto della evoluzione possibile degli assetti istituzionali del nostro Paese, anticipando concretamente una logica federalista, e che affronti con nuovi strumenti il tema urbanistico più difficile e impegnativo dei prossimi decenni: la riorganizzazione, il recupero, il risanamento di parti assai grandi delle città italiane, delle loro periferie e delle aree urbane la cui vocazione industriale si è oramai esaurita.

Il monito severo e appassionato di Antonio Cederna, tante volte ripetuto anche in Parlamento, non deve questa volta restare inascoltato: il nostro Paese, uno dei territori dell'Europa e del mondo intero più ricco di città storiche, di beni culturali, di valori ambientali, di paesaggi ha, più di altri, il dovere e la necessità di norme e comportamenti urbanistici che consentano, partendo dalla tutela e dalla valorizzazione del patrimonio storico, di garantire una elevata qua-

lità alle trasformazioni del territorio che lo sviluppo economico e sociale richiede.

Questa proposta di legge, che cerca di tener conto del dibattito tra le forze più vive ed impegnate dell'urbanistica italiana, ha dunque lo scopo primario di consentire al nostro Paese una svolta in senso europeo della nostra legislazione e della nostra politica urbanistica, partendo dai problemi ma anche dalle potenzialità della attuale situazione italiana.

Legge-quadro e ruolo delle istituzioni

Volendo, nel merito, individuare di obiettivi che la nostra proposta di legge si prefigge, possiamo dire anzitutto che la nuova legge dovrà essere una vera legge-quadro, ed affidare alle regioni, alle province, ai comuni la grande parte della politica urbanistica, chiamando tali istituzioni ad una rinnovata e importantissima assunzione di responsabilità.

Allo Stato saranno riservati compiti di indirizzo e di salvaguardia, e la predisposizione del Piano nazionale per la tutela del territorio e per le grandi infrastrutture.

Ognuna delle istituzioni locali dovrà avere i compiti chiaramente definiti ed assegnati dalla legge-quadro sulla base del principio di sussidiarietà. Accanto ai poteri normativi delle regioni e alla pianificazione di «area vasta» affidata alle province, spetterà ai comuni il compito fondamentale della pianificazione urbanistica locale e della gestione concreta della politica del territorio. Per questo la nostra proposta di legge individua procedure e strumenti specifici. Ad esempio il piano urbanistico potrà essere approvato direttamente dal «comune» e sarà sottoposto alla sola verifica di conformità al piano territoriale della provincia.

Inoltre il comune potrà disporre di un proprio demanio e di nuove regole per la

sua gestione. e potrà costituire società con altri soggetti in grado di gestire con criteri economici tutte le possibili iniziative comunali.

Infine il comune dovrà divenire il protagonista e il gestore della fiscalità immobiliare, riformata con delega al Governo, come previsto dall'articolo 27.

Naturalmente si potranno verificare, nel Paese, livelli di efficienza diversi da regione a regione. È del resto accaduto, nel passato, che determinati indirizzi nazionali siano effettivamente rimasti solo sulla carta, a causa della inerzia di qualche regione o ente locale, e questo fatto ha spesso fornito un alibi politico contro le autonomie locali a quelle forze che, regionaliste a parole, non lo erano nei fatti.

La nostra proposta di legge è che il riconoscimento pieno delle autonomie non debba tuttavia ledere il diritto dei cittadini e delle loro organizzazioni economiche e sociali ad avere comunque regole urbanistiche certe ed efficienti, e per questo motivo abbiamo previsto «norme suppletive» in caso di inerzia delle regioni: tali norme suppletive sono disposizioni operative, approvate con legge nazionale, le quali entrano in vigore automaticamente ad una data prefissata qualora, alla stessa data, le regioni non abbia adempiuto ai compiti normativi loro affidati della legge-quadro nazionale: esse decadono, naturalmente, se la regione risolve la sua inadempienza.

I principi: lo sviluppo sostenibile

Il secondo obiettivo della nostra proposta di legge consiste nel definire una serie di «principi» e disposizioni generali in grado di orientare la politica urbanistica verso modelli di comportamento che considerino l'integrità dell'ambiente e del territorio come una premessa inderogabile di tutte le possibili e necessarie trasformazioni del territorio stesso e delle aree urbane e metropolitane.

Rispondono in particolare a questa esigenza gli articoli 2, 3, 5 e 12, del Capo I, che riguardano i principi dello sviluppo sostenibile, del metodo della pianificazione, della

salvaguardia, della legalità urbanistica. Non si tratta, in questo caso, solo di norme di indirizzo per la legislazione regionale, ma di una più incisiva filosofia ambientalista che deve ispirare tutta la politica urbanistica, ed anzitutto la stessa natura e ispirazione dei piani territoriali ed urbanistici.

I principi: la semplificazione delle procedure

Il terzo obiettivo che ci proponiamo è di definire un nuovo sistema procedurale fortemente semplificato ed efficiente.

Convinti come siamo che procedure complesse e farraginose non solo danneggiano il cittadino e l'operatore economico, ma nuociono grandemente all'immagine dello Stato ed impediscono, di fatto, qualunque vera possibilità di controllo, abbiamo cercato non solo di enunciare un principio di semplificazione con l'articolo 9 della proposta di legge, ma anche di introdurre - già nella stessa proposta di legge quadro significativi elementi di semplificazione procedurale. È questo il caso, ad esempio della approvazione del piano territoriale ed urbanistico direttamente da parte dei comuni e delle province (articoli 9, 14, 16, 17): del carattere unitario del piano urbanistico (articolo 7) che riunisce nel piano stesso tutte le prescrizioni, evitando la spiacevole - ma frequente - sorpresa che ciò che è consentito da un piano è invece vietato da un altro; del principio di cooperazione istituzionale che tende ad evitare inutili frizioni - che significano sempre ritardi - fra tutti gli enti coinvolti nel processo di pianificazione del territorio; infine della necessità della concessione edilizia solo nei casi nei quali le trasformazioni degli immobili abbiano rilevanza territoriale ed urbanistica, e della possibilità per le regioni di semplificare tutti i procedimenti autorizzativi.

Il testo unico dell'urbanistica

Ma la più grande semplificazione procedurale e normativa sarà costituita dal testo unico delle leggi per il territorio e l'urbanistica previsto dall'articolo 27. Il testo unico, per la complessità tecnica della sua redazione

ne, sarà predisposto dal Governo per mezzo di apposita delega legislativa del Parlamento, il cui parere sarà però vincolante. Il testo unico dovrà mantenere in vita solo le norme pregresse coerenti con la nuova legge-quadro, abrogando la gran parte delle norme oggi vigenti le quali, tra l'altro, incidono spesso indebitamente sulle funzioni già attribuite alle regioni e agli enti locali.

Si tratterà di una operazione di semplificazione legislativa di grande rilevanza politica e pratica, il cui scopo sarà quello di evidenziare un insieme di regole semplice e chiaro, e per questo più efficace e più autorevole. Non dobbiamo dimenticare, a questo proposito, che proprio l'eccesso di regole, le lungaggini delle procedure, la complessità delle norme, sono stati l'alibi - ma talvolta anche il vero motivo - di molti fenomeni di abusivismo e di violazione della legalità urbanistica.

La riforma degli strumenti urbanistici

Il quarto obiettivo della proposta di legge-quadro è una riforma degli strumenti urbanistici che, superando il piano regolatore, restituisca alla pianificazione una duplice e contestuale caratteristica: l'essere cioè in grado di formulare previsioni «strutturali» per il medio e lungo termine e, al tempo stesso, essere «operative» ed in grado quindi di soddisfare la domanda di trasformazione del breve e medio periodo.

Per questo l'articolo 14 prevede la compresenza nei piani urbanistici, sia delle province che dei comuni, di una componente «strutturale» che tenga conto delle previsioni di tutela ambientale e di nuove infrastrutture per almeno un decennio, e di una componente «operativa» che, per le sue caratteristiche, abbia validità pari a cinque anni, e cioè alla durata del mandato amministrativo locale.

Nel piano urbanistico comunale la componente «operativa» - definita dall'articolo 17 «piano operativo» - ha particolare importanza poichè essa dovrà definire, tra l'altro, l'articolazione in «comparti urbanistici» delle trasformazioni urbane previste conformerà le proprietà immobiliari indicandone

la destinazione. potrà stabilire vincoli su immobili che il comune sarà poi tenuto ad acquistare.

La perequazione tra i proprietari

Il quinto, ma non certo ultimo, obiettivo della presente proposta di legge-quadro consiste nel proporre meccanismi in grado di evitare o ridurre fortemente il rischio che il piano urbanistico, premiando o penalizzando i vari proprietari immobiliari, si configuri oggettivamente come una «roulette urbanistica».

Questo meccanismo, tipico dei piani regolatori di questi ultimi decenni, ha prodotto gravi danni: non solo - e non è poco - ha discriminato tra loro i proprietari immobiliari, ma ha determinato molto spesso il sorgere di gruppi di pressione - quando non di veri e propri «comitati d'affari» - che hanno condizionato pesantemente le scelte urbanistiche e provocato fenomeni di corruzione e concussione di estrema gravità. Si tratta dunque di compiere una duplice e contestuale operazione: garantire una sostanziale perequazione nel trattamento dei proprietari immobiliari, determinandone una relativa indifferenza rispetto alle scelte del piano urbanistico, e restituire così libertà alle scelte urbanistiche stesse, allentando la pressione degli interessi che, per quanto legittimi, finiscono per condizionare pesantemente le decisioni pubbliche.

Il comparto urbanistico e i titoli immobiliari

Lo strumento che proponiamo di utilizzare per raggiungere il duplice risultato della perequazione tra i proprietari e di una più efficace politica urbanistica è il «comparto urbanistico» normato dalla presente proposta di legge-quadro agli articoli 13, 18 e 19.

In realtà lo strumento del comparto era abbozzato dalla legge n. 1150 del 1942, ma non è mai stato utilizzato sia a causa di una sua insufficiente definizione, sia per gli ostacoli fiscali alla sua attuazione, sia per una scelta politica e di governo che ha lun-

ghi anni, privilegiato gli interventi edilizi «singoli» rispetto a quelli più organizzati e coordinati.

La nostra proposta di legge ribadisce il «comparto urbanistico» cercando di rimuovere, direttamente o con il successivo intervento del testo unico, gli ostacoli rilevati.

In sostanza, il comparto urbanistico è una parte ben definita e di dimensioni limitate del tessuto urbano da trasformare per il quale il piano urbanistico comunale definisce in modo esplicito una serie di parametri, di possibilità di trasformazione, ed eventuali vincoli. Ogni proprietario potrà disporre di «titoli immobiliari» quali corrispettivo della quota di possibilità edificatorie a lui spettanti in rapporto al valore, certificato in sede catastale, degli immobili posseduti.

Tale proprietario potrà consorzarsi con gli altri proprietari del comparto per promuovere gli interventi, o potrà vendere agli stessi o ad altri soggetti i propri titoli immobiliari ed estraniarsi dalle iniziative.

Elemento decisivo è il nuovo regime fiscale previsto dall'articolo 97 solo le plusvalenze finali saranno tassate nei comparti urbanistici, esentando dalle imposte tutte le operazioni intermedie finalizzate alla attivazione dei comparti medesimi.

Naturalmente ampi poteri e diritti sono concessi al comune: dalla riserva di aree e di titoli immobiliari che vengono acquisiti gratuitamente per la realizzazione degli *standard* urbanistici di attrezzature e di edilizia pubblica in generale sino al fatto che il comune medesimo approva in ogni caso, il piano particolareggiato urbanistico relativo

ad ogni comparto, e che ne può promuovere la attivazione diretta acquistandone i titoli immobiliari relativi.

Per compiere queste operazioni, come si è già detto, il comune potrà avvalersi di apposite società comunali o miste, dotate di ampia delega operativa, ivi inclusa l'acquisizione coattiva, nei casi previsti dalla legge, di immobili e di titoli immobiliari.

È naturale che, nella pratica attuazione del piano urbanistico comunale mediante i comparti urbanistici, che saranno la norma in tutte le zone di trasformazione urbana o di espansione, le esigenze di acquisizione coattiva mediante esproprio saranno progressivamente decrescenti sino a divenire marginali e comunque limitate alle aree esterne ai comparti urbanistici. Ciò consentirà anche, riducendo la quantità di immobili da espropriare, di definire modalità e valori dell'indennizzo secondo la logica perequativa della presente proposta di legge-quadro.

Concludendo, ci auguriamo che questa nostra proposta di legge, unitamente alle altre iniziative legislative che si preannunciano da varie parti politiche in materia urbanistica possano, anche se diverse nelle soluzioni tecniche, essere accomunate da un convergente e positivo spirito riformatore, per giungere presto ad una nuova legge urbanistica che sia in grado, con il coinvolgimento di tutte le istituzioni, di garantire una vera tutela del territorio e, al tempo stesso, una nuova qualità delle trasformazioni urbane e infrastrutturali di cui il nostro Paese ha urgente bisogno.

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I.

PRINCÌPI E DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1.

(Legge quadro)

1. La presente legge-quadro, nel rispetto degli obblighi internazionali contratti dall'Italia, stabilisce i principi e le disposizioni generali relative al governo del territorio della Repubblica italiana.

2. Le disposizioni di cui ai Capi I e II della presente legge costituiscono principi fondamentali delle leggi dello Stato ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 117 della Costituzione, nonché principi fondamentali di riforma economico-sociale.

3. Le regioni adeguano la propria legislazione alle disposizioni di cui alla presente legge entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della stessa. Le regioni a statuto speciale e le province autonome, entro la stessa data, adeguano le proprie leggi alle suddette disposizioni nei limiti e nei termini della legislazione vigente e nel rispetto dei relativi statuti.

4. Le disposizioni della presente legge riferite a province e comuni, e non espressamente subordinate alla legislazione regionale, sono direttamente applicate da parte delle medesime province e comuni.

5. Restano ferme le disposizioni nazionali vigenti in materia di riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, in quanto compatibili con la presente legge.

Art. 2.

(Sviluppo sostenibile)

1. Ogni scelta ammissibile di trasformazione fisica o funzionale del territorio deve

trovare i propri presupposti nella tutela della integrità fisica e della identità culturale del territorio stesso.

2. I piani territoriali ed urbanistici hanno per obiettivo il conferimento al territorio e in particolare ai suoi sistemi insediativo, ambientale, infrastrutturale, di elevati caratteri di qualità e di sostenibilità dello sviluppo. Essi recepiscono, altresì, tutte le disposizioni vigenti in materia di tutela ambientale e di programmi di intervento per acqua e suolo previsti per i bacini idrografici.

3. I piani territoriali ed urbanistici definiscono con precisione tutti gli elementi di tutela del territorio e dell'ambiente, e l'individuazione di immobili o di parti di essi da destinare in modo esclusivo al soddisfacimento delle esigenze di attrezzature e spazi pubblici e di uso pubblico delle popolazioni interessate, sulla base dei parametri e dei criteri fissati dalla legge regionale.

Art. 3.

(Pianificazione e programmazione)

1. Al governo del territorio si provvede mediante la predisposizione di piani territoriali ed urbanistici, nonché di eventuali piani specialistici e di settore, e mediante la programmazioni dei relativi interventi.

2. La predisposizione e l'approvazione di piani territoriali ed urbanistici, e di piani specialistici o di settore, competono allo Stato, alle regioni, alle province e ai comuni, sulla base di quanto previsto dalla presente legge e delle leggi vigenti in materia di difesa del suolo.

3. Gli atti riguardanti trasformazioni fisiche o funzionali del territorio e degli immobili che lo compongono devono essere conformi agli strumenti di pianificazione e programmazione.

4. Si può derogare alla disposizione di cui al comma 3 da parte degli organi competenti solo per opere relative alla sicurezza nazionale o nel caso di calamità naturali ed eventi catastrofici. Della esecuzione di tali opere è data immediata comunicazione al

comune interessato inviando, altresì, al medesimo, entro tre mesi dall'inizio dei lavori, la documentazione relativa, fatti salvi i casi nei quali sia apposto, dalla autorità competente, il vincolo della segretezza a tutela della sicurezza nazionale.

5. I piani territoriali ed urbanistici, prima della loro approvazione da parte dell'ente pubblico competente, sono pubblicizzati in modo tale da consentire, entro un tempo stabilito, la presentazione di osservazioni e proposte da parte di enti, associazioni, cittadini. Le regioni stabiliscono modalità, tempi e procedure per la pubblicizzazione dei piani di cui al presente comma, nonché per la formulazione di osservazioni e proposte.

Art. 4.

(Sussidiarietà)

1. Sono attribuite all'ente pubblico territoriale sovraordinato, oltre alle funzioni proprie, tutte e sole le funzioni che non possono essere efficacemente svolte da altri enti pubblici territoriali sottordinati.

2. Sono di competenza dell'ente pubblico territoriale sottordinato tutte le funzioni non esplicitamente attribuite dalle leggi vigenti agli enti pubblici territoriali sovraordinati.

Art. 5.

(Salvaguardia)

1. Le leggi nazionali possono prevedere norme di salvaguardia al fine di garantire che in tutto il territorio nazionale sia in ogni caso data attuazione alle esigenze di tutela della integrità fisica e della identità culturale del territorio medesimo e di assicurare la possibilità di una effettiva e completa realizzazione degli interventi di competenza dello Stato o di interesse nazionale.

2. Le leggi regionali possono anch'esse prevedere norme di salvaguardia per il territorio di loro competenza.

3. Le norme di salvaguardia di cui al presente articolo hanno vigenza a tempo indeterminato. La loro durata di vigenza può tuttavia essere legata al verificarsi di un evento determinato o alla approvazione di un determinato piano territoriale ed urbanistico.

Art. 6.

(Norme suppletive)

1. Le leggi nazionali possono prevedere norme, denominate «norme suppletive» le quali entrino automaticamente in vigore ad una data prefissata dalle leggi medesime, qualora regioni, province o comuni non si adeguino, entro la stessa data, ai principi e alle disposizioni legislative nazionali.

2. Le norme suppletive di cui al comma 1 perdono la loro efficacia se la regione interessata provvede successivamente alla loro entrata in vigore a sanare la propria inadempienza.

3. Le leggi nazionali e regionali possono altresì prevedere specifici poteri e modalità di intervento sostitutivo nel caso di inadempienza degli enti pubblici sottordinati.

Art. 7.

(Carattere unitario del piano territoriale ed urbanistico)

1. Il piano territoriale ed urbanistico relativo ad un determinato territorio comprende e specifica in modo coerente la totalità delle prescrizioni e vincoli formulati dai piani territoriali ed urbanistici, anche aventi carattere settoriale o specialistico, predisposti dagli enti pubblici territoriali sovraordinati con riferimento al medesimo territorio e agli immobili che lo compongono, e ne fornisce una rappresentazione unitaria.

Art. 8.

(Cooperazione istituzionale)

1. L'esercizio delle competenze dello Stato avviene mediante il metodo della intesa

con le regioni e con gli altri soggetti istituzionali interessati.

2. Gli enti pubblici aventi competenze in materia di pianificazione e programmazione territoriale, nonchè gli altri enti e organi pubblici interessati cooperano tra loro e forniscono reciproche informazioni ed assistenza al fine di definire una pianificazione del territorio chiara ed univoca, nonchè di semplificare e rendere trasparenti tutte le procedure partecipative e attuative. A tale scopo le leggi regionali prevedono la definizione di apposite intese di cooperazione fra tutte le amministrazioni pubbliche interessate.

3. Le regioni definiscono, altresì, specifiche modalità di cooperazione e di assistenza reciproche tra gli enti pubblici territoriali, con particolare riferimento alle zone del territorio regionale ad elevata frammentazione istituzionale, alle zone che presentano una elevata continuità insediativa ed alle aree metropolitane.

Art. 9.

(Sistema procedurale)

1. I piani territoriali ed urbanistici sono approvati dall'ente pubblico territoriale competente, e sono soggetti esclusivamente alla verifica della loro conformità alle disposizioni del piano territoriale ed urbanistico sovraordinato.

2. Le leggi regionali eliminano e sopprimono le funzioni, i compiti e le procedure non strettamente necessari e prevedono, altresì, specifiche procedure per il rilascio da parte delle pubbliche autorità competenti di concessioni autorizzazioni, nulla-osta, pareri, assensi comunque denominati in modo da garantire la rapidità e la chiarezza delle decisioni relative alla trasformazione di immobili.

Art. 10.

(Diritto alla trasformazione di immobili)

1. Il diritto alla trasformazione di immobili appartiene al comune competente per

territorio. Esso può essere esercitato direttamente dal comune e, per mezzo di apposita concessione o autorizzazione del comune stesso, da soggetti pubblici e privati, in conformità alle leggi e al piano urbanistico comunale. Appartiene allo Stato il diritto alla trasformazione di immobili riguardante la realizzazione di opere di competenza dello Stato medesimo, in conformità ai piani territoriali ed urbanistici vigenti.

2. Le opere relative alla sicurezza nazionale o disposte in via d'urgenza nel caso di calamità naturali o eventi catastrofici non sono soggette a concessione o ad autorizzazione.

3. Le trasformazioni non aventi rilevanza territoriale ed urbanistica sono soggette ad autorizzazione da parte del comune, o a procedure ad essa equipollenti, con le modalità previste dalla legge regionale.

4. Le trasformazioni di immobili aventi rilevanza territoriale ed urbanistica sono attuate, in conformità ai piani territoriali e urbanistici e ai regolamenti vigenti, sulla base di apposita concessione rilasciata dal comune e con il pagamento dei corrispettivi e degli oneri di urbanizzazione stabiliti dalla regione.

5. La legge regionale definisce le procedure per il rilascio delle autorizzazioni e delle concessioni di cui al presente articolo, nonché i criteri per la determinazione dei corrispettivi delle concessioni e degli oneri di urbanizzazione connessi alla trasformazione fisica o funzionale di immobili. Le somme derivanti sono utilizzate dal comune per interventi di urbanizzazione o per incrementare il proprio demanio immobiliare.

6. Le trasformazioni di immobili assoggettate a particolari disposizioni da norme legislative nazionali e regionali, ovvero da conseguenti atti amministrativi, possono essere subordinate, ai sensi delle predette norme, a specifiche autorizzazioni, nulla-osta, pareri, assensi comunque denominati di pubbliche autorità rispettivamente competenti, anche ove rientrino nella ordinaria utilizzazione del suolo a fini culturali o nella ordinaria manutenzione di manufatti edilizi.

Art. 11.

*(Carattere delle trasformazioni
di immobili)*

1. Le regioni definiscono e distinguono, in relazione a quanto previsto dall'articolo 10, le trasformazioni di immobili aventi rilevanza territoriale ed urbanistica dalle trasformazioni non aventi tale carattere.

2. Sono da considerare non aventi rilevanza territoriale ed urbanistica le trasformazioni che rientrano nelle seguenti categorie:

a) non comportano incrementi delle superfici, dei volumi, delle unità immobiliari, rilevanti in assoluto ovvero in relazione alla consistenza dei manufatti edilizi interessati;

b) comportano l'occupazione di suoli liberi, anche con manufatti, che natura precaria e temporanea;

c) sono eseguite a scopo di sistemazione di spazi scoperti, ivi compresa la realizzazione di elementi di servizio o di arredo, ovvero di attuazione di opere di urbanizzazione primarie;

d) si tratta di demolizioni o di consolidamenti per motivi di pubblica incolumità, o previsti dal piano territoriale ed urbanistico;

e) consistano in trivellazioni, scavi, reinterri, riporti di terreno e simili, non inerenti ad attività estrattive;

f) sono funzionali all'ordinaria utilizzazione del suolo a fini colturali, ivi compresa la realizzazione dei manufatti necessari all'espletamento delle relative funzioni;

g) comportano mutamenti d'uso che non sono suscettibili di produrre esigenze di adeguamento delle esistenti attrezzature ed infrastrutture, ovvero dei sistemi dei servizi collettivi.

Art. 12.

(Legalità urbanistica)

1. Le leggi nazionali e, per quanto di competenza, le leggi regionali, prevedono

norme per la vigilanza sulla legalità delle trasformazioni di immobili e per la prevenzione e repressione dell'abusivismo urbanistico ed edilizio in conformità ai principi e alle disposizioni seguenti:

a) la responsabilità della vigilanza sulla legalità delle trasformazioni di immobili è attribuita al sindaco;

b) nel caso di violazioni accertate prevedere la rimessa in ripristino a spese dei responsabili delle violazioni medesime;

c) nei casi di rilevante difformità di manufatti dalla disciplina urbanistica ed edilizia, prevedere la sanzione della acquisizione gratuita e immediata al demanio comunale dei manufatti edilizi e delle aree di pertinenza;

d) possibilità per il comune di decidere, con riferimento ai manufatti acquisiti gratuitamente, sia la demolizione sia il mantenimento temporaneo o permanente dei manufatti qualora gli stessi siano inseriti in un piano di recupero comunale;

e) prevedere la assoluta incommerciabilità, anche *iure successorio*, di tutti i manufatti abusivamente realizzati o trasformati;

f) prevedere eventuali sanzioni penali per i responsabili di gravi violazioni delle leggi e dei piani territoriali ed urbanistici.

2. Le norme nazionali di salvaguardia di cui al presente legge possono prevedere, di intesa con le regioni interessate, poteri straordinari di vigilanza e repressione dell'abusivismo, ivi inclusa la demolizione di manufatti, per un tempo determinato e per zone territoriali definite.

Art. 13.

(Titoli immobiliari)

1. Le possibilità di trasformazione degli immobili attribuite ad un comparto urbanistico dal piano operativo comunale sono definite titoli immobiliari.

2. L'unità di misura dei titoli immobiliari è il metro cubo o il metro quadrato.

3. Il piano operativo comunale indica, per ogni comparto urbanistico, la quantità di ti-

toli immobiliari attribuitigratuitamente al comune e la quantità di titoli immobiliari attribuita ai proprietari immobiliari del comparto medesimo.

4. La regione stabilisce i criteri per la determinazione delle quantità massime di titoli immobiliari che possono essere attribuiti gratuitamente al comune nei comparti urbanistici.

5. I titoli immobiliari attribuiti ai proprietari immobiliari di un comparto urbanistico sono ripartiti tra gli stessi in misura pari al valore della rendita catastale degli immobili da ciascuno di essi posseduti in rapporto alla sommatoria delle rendite catastali di tutti gli immobili del comparto medesimo, determinate con i criteri previsti dal testo unico di cui all'articolo 27.

6. I titoli immobiliari sono attribuiti agli aventi titolo nel comparto senza specifica localizzazione interna.

7. I titoli immobiliari attribuiti in un determinato comparto possono essere ceduti dai possessori ad altri soggetti pubblici e privati.

8. I titoli immobiliari attribuiti in un comparto urbanistico non sono trasferibili ad altri comparti.

9. Le quote di titoli immobiliari spettanti ai proprietari in ciascun comparto sono certificate dal comune sulla base delle risultanze catastali relative al comparto medesimo alla data di approvazione del piano urbanistico comunale.

CAPO II.

PIANI TERRITORIALI E URBANISTICI, COMPARTI URBANISTICI, STRUMENTI DI INTERVENTO

Art. 14.

(Piani territoriali ed urbanistici)

1. I piani territoriali ed urbanistici recepiscono le prescrizioni e vincoli previsti dalle leggi nazionali e regionali e dai piani,

anche specialistici o di settore, ad essi sovraordinati.

2. I piani territoriali ed urbanistici sono predisposti con il metodo della cooperazione istituzionale di cui alla presente legge.

3. Le disposizioni dettate dai piani territoriali ed urbanistici sono articolate in:

a) disposizioni strutturali, volte a tutelare l'integrità fisica e l'identità culturale del territorio, a delineare le linee fondamentali di organizzazione del territorio medesimo, e ad indicare le trasformazioni comportanti effetti di lunga durata;

b) disposizioni operative, volte a precisare le azioni e le trasformazioni fisiche e funzionali del territorio da attivare con priorità e comunque entro un periodo di tempo pari alla durata del mandato amministrativo.

4. Le disposizioni strutturali dei piani territoriali ed urbanistici hanno vigenza a tempo indeterminato e tengono conto delle previsioni e dei fabbisogni di almeno un decennio. Esse sono verificate ed aggiornate ove se ne presenti l'opportunità o per l'emergere di esigenze aventi carattere di urgenza e indifferibilità.

5. Le disposizioni operative sono, con riferimento al loro ambito specifico di applicazione, precettive e vincolanti per tutti i soggetti pubblici e privati interessati, ed hanno vigenza per un periodo di cinque anni dalla data della loro approvazione.

6. I piani territoriali ed urbanistici di competenza delle regioni, delle provincie e dei comuni sono approvati dai medesimi, e sono soggetti esclusivamente alla verifica della loro conformità al piano territoriale ed urbanistico sovraordinato.

7. La regione fissa le modalità, nonchè termini certi e perentori, per la verifica di conformità di cui al comma 6, e disciplina le procedure per garantire tale conformità qualora si verifichi che essa sia stata, in parte o in tutto, disattesa.

Art. 15.

(*Piani e programmi regionali*)

1. La regione predispone per il proprio territorio piani e programmi anche settoria-

li o specialistici, relativi ai sistemi ambientale, insediativo, infrastrutturale e di difesa del suolo.

2. I piani e programmi di cui al comma 1 recepiscono le indicazioni, prescrizioni e vincoli del piano nazionale di cui al Capo III, e le eventuali norme di salvaguardia nazionali vigenti.

Art. 16.

1. Il piano territoriale è predisposto e approvato dalla provincia, sulla base degli indirizzi, delle prescrizioni e dei vincoli contenuti nel piano nazionale di cui al Capo III, e sulla base delle norme e disposizioni regionali.

2. Il piano territoriale provinciale provvede ad indicare gli elementi fondamentali dell'assetto del territorio provinciale definendo, mediante l'individuazione di precise localizzazioni ovvero di ambiti insediativi, gli elementi fondamentali di tutela dell'ambiente e del territorio, le infrastrutture, gli impianti e gli interventi di rilevanza sovracomunale, nonché i criteri e parametri per la definizione del dimensionamento abitativo e delle attività produttive, e per la quantificazione dei fabbisogni di spazi per le diverse funzioni ovvero le disposizioni necessarie per la quantificazione di tali fabbisogni da parte dei comuni interessati.

3. Il piano territoriale provinciale definisce le modalità di raccordo tra i piani urbanistici comunali al fine dell'integrale recepimento negli stessi delle prescrizioni dei piani, anche specialistici o di settore, ad essi sovraordinati.

4. La regione può stabilire speciali procedure di concertazione e di coordinamento per la predisposizione del piano territoriale nelle aree intercomunali caratterizzate da continuità urbana e in quelle ove si riscontrano una elevata frammentazione istituzionale o urbanistica, e nelle aree metropolitane.

Art. 17.

(Piano urbanistico comunale)

1. Il comune predisporre e approva il piano urbanistico per il territorio di sua competenza.

2. Il piano urbanistico comunale è soggetto alla sola verifica di conformità al piano territoriale provinciale. La regione stabilisce le procedure per la verifica di conformità qualora non esista il piano territoriale provinciale.

3. Il piano urbanistico comunale comprende tutte le prescrizioni e i vincoli relativi alla trasformazione del territorio e degli immobili che lo compongono ivi inclusi quelle derivanti da norme o piani specialistici o di settore. in modo da risultare comprensivo di tutte le disposizioni riguardanti il territorio considerato.

4. Il piano urbanistico comunale è costituito da due distinte componenti: il piano strutturale e il piano operativo.

5. Il piano strutturale recepisce gli indirizzi, le prescrizioni e i vincoli dei piani territoriali ed urbanistici sovraordinati, e definisce ogni necessaria predisposizione volta a tutelare l'integrità fisica e l'identità culturale del territorio, a delineare le linee fondamentali di organizzazione e infrastrutturazione del territorio medesimo, ad indicare le trasformazioni comportanti effetti di lunga durata, con riferimento alle previsioni e ai fabbisogni prevedibili per almeno un decennio.

6. La regione stabilisce in quali casi i comuni, su loro richiesta, possono essere esentati dalla predisposizione del piano strutturale, delegando alla unione dei comuni o alla provincia le relative competenze e prevedendo in tal caso specifiche modalità di concertazione tra provincia e comuni interessati.

7. Il piano operativo recepisce le indicazioni, prescrizioni e vincoli del piano strutturale. individua i comparti urbanistici, e stabilisce tutti i necessari elementi di tutela, organizzazione e trasformazione del territorio comunale prevedibili per un quinquen-

nio. Esso è inoltre corredato da un programma pluriennale di attuazione degli interventi pubblici.

8. La regione definisce i criteri per la determinazione della quantità di immobili che il piano operativo deve destinare in modo esclusivo al soddisfacimento dei fabbisogni di verde pubblico di attrezzature di servizi pubblici.

9. Il piano operativo conforma il diritto di proprietà degli immobili identificando direttamente la destinazione degli immobili che non sono inclusi in comparti urbanistici ovvero attribuendo titoli immobiliari, con le modalità di cui all'articolo 13, ai proprietari di immobili inclusi, in comparti urbanistici, unitamente alle norme ed ai parametri relativi ai comparti medesimi.

10. Le parti del territorio comunale le quali risultano oggetto di trasformazioni territoriali ed urbanistiche o di nuova espansione urbanistica sono sottoposti dal piano operativo in ogni caso a comparto urbanistico possono altresì essere sottoposti a comparto urbanistico immobili per i quali si prevedono interventi di recupero o per i quali è proposto dai proprietari un comparto volontario.

Art. 18.

(Comparto urbanistico)

1. Si intende per «comparto urbanistico» la parte di territorio costituita da immobili individuati e perimetrati dal piano operativo comunale che ne fissa le possibili trasformazioni, la possibilità edificatoria complessiva le tipologie di intervento le aree o le loro quantità da destinare a servizi pubblici, la quota di titoli immobiliari da destinare ad edilizia pubblica, ivi incluso il fabbisogno relativo ad edilizia residenziale pubblica, le possibili modalità attuative degli interventi, e quanto altro ritenuto eventualmente necessario ed opportuno.

2. Il piano operativo indica in ogni caso, per ciascun comparto urbanistico, la quantità di titoli immobiliari che sono gratuitamente attribuiti al comune per la realizza-

zione di servizi, attrezzature, edilizia pubblica ed infrastrutture. Esso indica altresì la quantità, ed eventualmente la localizzazione, delle aree da cedere gratuitamente al comune per la realizzazione a verde pubblico o di attrezzature e infrastrutture pubbliche.

3. I proprietari di immobili inclusi nel piano operativo comunale ma non inclusi in alcun comparto, possono richiedere al comune l'autorizzazione a costituire un comparto urbanistico volontario comprendente esclusivamente gli immobili dei proprietari medesimi. Si applicano al comparto volontario le disposizioni generali relative ai comparti previste dal piano operativo comunale.

Art. 19.

(Attivazione del comparto urbanistico).

1. L'attivazione di un comparto urbanistico può avvenire per iniziativa del comune, dei proprietari immobiliari o di altri soggetti aventi titolo.

2. Il comune può deliberare l'attuazione pubblica di un comparto urbanistico. In tale caso il comune acquisisce gli immobili e i relativi titoli immobiliari attribuiti al comparto e procede alla sua attivazione. Qualora i proprietari rifiutino la cessione al comune, il medesimo procede alla acquisizione coattiva.

3. Qualora l'attivazione di un comparto urbanistico sia proposta dai proprietari dello stesso, essi devono rappresentare almeno il 51 per cento dei titoli immobiliari dell'intero comparto, calcolati con le modalità di cui all'articolo 13.

4. Qualora l'attivazione di un comparto sia proposta da una società o da un consorzio, i medesimi devono possedere il 51 per cento dei titoli immobiliari del comparto medesimo ai sensi del comma 3.

5. Nel caso in cui, in un comparto urbanistico, i proprietari rifiutino di partecipare alla attivazione del comparto e rifiutino altresì la cessione ai soggetti promotori dei titoli immobiliari loro attribuiti, il comune

procede alla acquisizione coattiva di tali titoli immobiliari e dei relativi immobili.

6. I soggetti di cui ai commi terzo e quarto comma si devono altresì impegnare alla acquisizione dei titoli immobiliari residui e all'eventuale riscatto dal comune dei titoli immobiliari e dei relativi immobili acquisiti coattivamente dal medesimo con le modalità previste dal presente articolo.

7. Per ogni comparto urbanistico i soggetti promotori predispongono un piano urbanistico particolareggiato che definisce la destinazione specifica degli immobili inclusi nel comparto medesimo nonché la previsione relativa alle aree verdi, ai servizi, alle attrezzature pubbliche e alla infrastrutture.

8. Il piano urbanistico particolareggiato è approvato dal comune.

Art. 20.

(Vincoli urbanistici)

1. I vincoli finalizzati alla acquisizione coattiva di immobili da parte del comune o di altri enti pubblici, e previsti dal piano operativo comunale, hanno una durata pari a quella di due consecutivi piani operativi e sono indennizzati con le modalità previste dalla legge.

2. I proprietari di immobili vincolati ai sensi del comma 1, qualora il comune o l'ente pubblico competente non abbiano ancora deliberato l'acquisizione coattiva alla data di scadenza del primo piano operativo possono chiedere al comune l'inserimento di tali immobili in uno dei comparti urbanistici previsti dal piano operativo successivo.

3. Qualora, alla data di un anno antecedente alla data di scadenza del secondo piano operativo comunale, gli immobili vincolati non siano ancora stati acquisiti nè inseriti in un comparto urbanistico ai sensi del comma 2, il comune o l'ente pubblico competente sono tenuti ad iscrivere nel proprio bilancio le spese relative alla acquisizione degli immobili, ed a procedere alla acquisizione medesima entro e non oltre la data di scadenza del

secondo piano operativo comunale di cui al presente articolo.

Art. 21.

(Demanio comunale)

1. I comuni costituiscono un proprio demanio immobiliare. Sono elementi del demanio gli immobili e i titoli immobiliari.

2. I comuni possono gestire direttamente il proprio demanio immobiliare o delegarne la gestione ad apposite società dagli stessi costituite o a società per azioni dagli stessi controllate. La delega di gestione può includere gli atti di compravendita e di acquisizione coattiva in nome e per conto del comune nonché le procedure per l'attivazione dei comparti urbanistici di iniziativa pubblica.

3. I comuni possono individuare nel piano urbanistico, mediante apposita perimetrazione, aree, comparti, zone del territorio nelle quali è stabilito il diritto di prelazione a favore del comune sugli atti di compravendita di immobili e di titoli immobiliari.

4. Il comune acquisisce immobili e titoli immobiliari al proprio demanio nei modi seguenti:

a) acquisizione gratuita di immobili e di titoli immobiliari nei comparti urbanistici in conformità alle disposizioni del piano urbanistico operativo;

b) acquisizione coattiva di immobili nelle zone del territorio comunale soggette a pianificazione operativa ma non incluse in comparti urbanistici, esclusivamente per la realizzazione di servizi e infrastrutture pubbliche in conformità al piano urbanistico vigente;

c) acquisizione coattiva nelle zone del territorio comunale incluse in comparti urbanistici, dei titoli immobiliari, nonché dei relativi immobili, di proprietari che non intendano promuovere l'attivazione del comparto, nè cedere i propri titoli ad altri soggetti promotori;

d) acquisto di titoli immobiliari, e dei relativi immobili, nei comparti urbanistici, in aggiunta a quelli già soggetti a cessione

gratuita, qualora il comune decida di procedere alla diretta attuazione del comparto interessato e dei relativi immobili;

e) acquisto di immobili e di titoli immobiliari nelle zone del territorio nelle quali è stabilito il diritto di prelazione a favore del comune;

f) acquisto di immobili non inclusi nelle zone del territorio soggette a piani urbanistici operativi al fine di incrementare il demanio comunale.

5. I comuni possono deliberare il conferimento di tutti o parte degli immobili e dei titoli immobiliari appartenenti al proprio demanio a fondi immobiliari pubblici.

6. Nel caso di acquisto di immobili e di titoli immobiliari da parte del comune previsto dalla lettera d) del comma 4, il venditore può chiedere, in caso di mancato accordo sul prezzo di vendita, che il medesimo sia fissato dall'ufficio tecnico erariale competente.

Art. 22.

(Alienazioni immobiliari)

1. Non sono in ogni caso alienabili a soggetti privati gli immobili appartenenti al demanio del comune o di altri enti pubblici territoriali, sottoposti dalle norme e dai piani territoriali ed urbanistici a vincolo di tutela, nonchè gli immobili destinati a servizi e attività pubbliche.

2. Qualora il comune o un altro ente pubblico territoriale deliberi la cessione a soggetti privati di titoli immobiliari o di immobili appartenenti al proprio demanio la cessione medesima ha luogo, a condizioni minime prefissate mediante asta pubblica, fatta eccezione per le permutazioni immobiliari e per la cessione di immobili destinati ad edilizia residenziale pubblica o ad attività produttive per i quali sia stabilito dalle leggi vigenti un diritto di prelazione a favore degli assegnatari e dei locatari, o si tratti di cessione a favore di altri enti pubblici o di enti senza scopo di lucro.

Art. 23.

(Concessione fondiaria e concessione d'uso)

1. Il comune può affidare in concessione ad altri soggetti la trasformazione o l'uso di immobili appartenenti al proprio demanio, in conformità al piano urbanistico vigente rispettivamente per mezzo della concessione fondiaria e della concessione d'uso.

2. Si intende per «concessione fondiaria» l'atto per mezzo del quale il comune o altri enti pubblici affidano in concessione ad altri soggetti immobili o titoli immobiliari appartenenti al loro demanio senza cedere la proprietà delle aree di sedime e di pertinenza, ed i relativi diritti connessi.

3. La concessione fondiaria di cui al comma 2 deve avere una durata prefissata, comunque non superiore a novantanove anni, e deve essere accompagnata da una apposita convenzione riguardante i diritti e gli obblighi pattuiti tra il concedente e il concessionario, nonché le eventuali garanzie assicurative.

4. Si intende per «concessione d'uso» l'atto per mezzo del quale il comune o altri enti pubblici affidano in concessione ad altri soggetti l'uso, per un tempo determinato, e a determinare condizioni, di immobili appartenenti al proprio demanio.

5. L'affidamento in concessione fondiaria o in concessione d'uso da parte del comune o di altri enti pubblici territoriali avviene mediante asta pubblica tra i soggetti interessati, fatta eccezione per l'affidamento in concessione ad altri enti pubblici o ad enti senza scopo di lucro.

Art. 24.

(Società comunali e società miste)

1. Il comune può costituire proprie società immobiliari, o partecipare, in condizioni di controllo, a società per azioni con azionisti pubblici e privati.

2. Il comune può delegare alle società di cui al comma 1 la gestione del proprio demanio, ivi incluse le permutate e le procedure

relative alla acquisizione coattiva di immobili e di titoli immobiliari, in conformità alle deliberazioni al riguardo adottate dal comune medesimo, nonché le procedure per l'attivazione di comparti urbanistici di iniziativa pubblica.

3. Il comune può altresì partecipare con quote di minoranza alle società pubbliche o private promotrici di comparti urbanistici, anche conferendo a tali società le quote di titoli immobiliari spettanti, in ogni singolo comparto, al comune medesimo.

4. I profitti delle società di cui al presente articolo eventualmente spettanti al comune sono reinvestiti sulla base delle indicazioni formulate dal comune medesimo o, su richiesta di questo, versati alla tesoreria comunale.

5. Il ripiano di eventuali *deficit* di bilancio delle società di cui al presente articolo deve essere approvato dal comune con la maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto in consiglio comunale.

CAPO III.

COMPETENZE DELLO STATO

Art. 25.

(Competenze dello Stato)

1. Sono di competenza dello Stato:

a) previsione e la realizzazione degli interventi statali in materia di infrastrutture, tutela dell'ambiente e dei beni culturali, difesa del suolo sicurezza nazionale;

b) la predisposizione del piano nazionale per la tutela del territorio e per le grandi infrastrutture di cui all'articolo 26;

c) l'istituzione di parchi nazionali e di aree protette, la classificazione e la tutela dei beni ambientali e culturali di interesse nazionale;

d) l'emanazione di norme quadro in materia di politica territoriale ed urbanistica e di tutela dell'ambiente, ivi incluse norme suppletive in caso di inadempienza delle regioni, province e comuni;

e) l'emanazione di norme di salvaguardia.

2. L'esercizio delle competenze dello Stato avviene mediante il metodo della intesa con le regioni e con gli altri soggetti istituzionali interessati.

Art. 26.

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

1. Il piano nazionale per la tutela territorio e per le grandi infrastrutture è predisposto dal Ministro dei lavori pubblici, di concerto con i Ministri dei trasporti e della navigazione, dell'ambiente, per i beni culturali e ambientali e del tesoro, sentite le regioni interessate ed è approvato dal Parlamento mediante apposita risoluzione.

2. Il piano di cui al comma 1, che tiene conto delle previsioni e dei fabbisogni nazionali di almeno un decennio, è aggiornato ogni cinque anni con la procedura di cui al medesimo comma.

3. Il piano nazionale può contenere direttive, prescrizioni e vincoli per i piani territoriali e urbanistici sottordinati.

CAPO IV.

TESTO UNICO

Art. 27.

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riordino anche mediante modificazioni e integrazioni, delle norme nazionali in materia di governo del territorio vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, raccogliendole in un testo unico sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) che le norme siano conformi alle disposizioni della presente legge;

b) che siano esplicitamente abrogate tutte le norme vigenti non conformi e alle disposizioni della presente legge;

c) che le norme non riguardino materie trasferite alle regioni o agli enti locali;

d) che sia definita una disciplina unitaria per la acquisizione coattiva, da parte del comune o di altri enti pubblici competenti, di immobili e di titoli immobiliari;

e) che sia stabilita una specifica normativa nazionale in materia di legalità urbanistica e di prevenzione e repressione dell'abusivismo urbanistico ed edilizio sulla base dei principi di cui all'articolo 12;

f) che siano determinati criteri oggettivi e immediatamente applicabili per la determinazione del valore delle rendite catastali degli immobili inclusi nei comparti urbanistici dai piani urbanistici operativi comunali;

g) che sia stabilita una fiscalità immobiliare che semplifichi fortemente l'attuale sistema impositivo, eliminando in particolare le residue imposte sui trasferimenti di proprietà, che individui nei comuni i soggetti referenti di tale fiscalità, che preveda agevolazioni per la prima casa e per le iniziative pubbliche e di interesse pubblico, e che preveda una obbligatoria dichiarazione al catasto in caso di mutamento della destinazione d'uso;

h) che sia definita, per i comparti urbanistici, una specifica fiscalità immobiliare, la quale preveda l'assoggettamento ad imposta delle sole plusvalenze finali realizzate mediante l'attivazione del comparto urbanistico medesimo, esentando da imposte tutti i trasferimenti di immobili o di titoli immobiliari, ivi incluso il loro conferimento a società o consorzi promotori, che siano esclusivamente finalizzati alla attivazione del comparto.

2. Lo schema dei decreti legislativi di cui al comma 1 è adottato sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ed è trasmesso al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari.

3. Il parere delle Commissioni parlamentari di cui al comma 2 deve essere espresso entro novanta giorni dalla data di presentazione al Parlamento dello schema di decreto legislativo di cui al medesimo comma. Il parere espresso dalle Commissioni parlamentari è vincolante per il Governo qualora risulti identico, o per le parti che risultino identiche, nel testo rispettivamente approvato dal Senato della Repubblica e dalla Camera dei deputati.