SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 492

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BERLINGUER, LIBERTINI, LOTTI, VISCONTI, TORNATI, SCARDAONI, GIUSTINELLI, NESPOLO e PETRARA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 OTTOBRE 1987

Norme per la gestione del territorio, l'edificabilità dei suoli e la determinazione delle indennità di espropriazione

ONOREVOLI SENATORI. – Ripresentiamo senza alcuna correzione, riservandoci di apportare i necessari aggiornamenti durante l'*iter* legislativo, il testo sul regime dei suoli già presentato nella scorsa legislatura dal Gruppo comunista. Il motivo di questa ripresentazione è che da molti anni non esistono leggi organiche in grado di favorire la gestione del territorio, di guidare l'attività edilizia, di favorire una politica della casa compatibile con le esigenze ambientali.

La relazione e il testo richiederebbero modifiche in base alle novità intervenute nella giurisprudenza, agli orientamenti culturali emersi negli ultimi anni, alle maggiori sensibilità e urgenze, alle nuove normative intervenute nel frattempo (per esempio, il «decreto Galasso»). L'urgenza però suggerisce di procedere a tali aggiustamenti appena questa e altre proposte, che auspichiamo vengano dagli altri Gruppi, saranno poste in discussione, ci auguriamo in tempi rapidi. Tutto ciò che segue riproduce le parti essenziali della relazione e il testo della IX legislatura.

Quali politiche per la città e il territorio?

1. – Sul territorio nazionale, negli ultimi trent'anni, si è operato secondo due diversi e divergenti modelli di comportamento:

il comune subisce lo sviluppo; è la speculazione che «pianifica» i propri interessi direttamente, acquisendo le leve di controllo

dell'amministrazione (ancora l'ultima tornata amministrativa ha visto comuni conquistati da gruppi mafiosi al dichiarato scopo di predisporre strumenti urbanistici su misura della speculazione), o indirettamente, attraverso la lottizzazione abusiva del territorio;

il comune regola lo sviluppo; la collettività acquisisce la capacità complessiva di opporsi alla speculazione, definisce i propri strumenti urbanistici, regola l'edificazione, determina con l'acquisizione di aree ai demani comunali la politica dell'edilizia economica e popolare.

I problemi attuali richiedono ormai che venga proposto un nuovo e più efficace modello: il comune regola e promuove lo sviluppo, intervenendo direttamente, con strumenti e mezzi adeguati e raccordando l'iniziativa pubblica a quella dei privati.

Anche se miglioramenti legislativi consentirebbero loro di operare con più efficacia, è questo già il «modello realizzato» in molte città italiane amministrate dalle sinistre.

È a questo che occorre tendere ovunque; ma per quale politica della casa e del territorio?

Nelle maggiori città italiane il territorio comunale è ormai praticamente chiuso a interventi di nuova urbanizzazione.

Paradossalmente proprio nel momento in cui si potrebbe giungere ad una definizione compiuta e razionale della questione dei suoli, la politica dei suoli non è più determinante come una volta, almeno nelle grandi città in cui il problema della gestione dell'edificato è diventato ormai questione prevalente. Oggi governare le città significa molto più riurbanizzare che urbanizzare, significa molto più recuperare e gestire l'edificato che costruire il nuovo.

Cosa significa riurbanizzare?

Significa fornire agli organismi cittadini attuali le dotazioni di cui sono carenti.

È un'opera certamente molto difficile e costosa perchè si tratta di intervenire all'interno di un organismo vivo, ma non funzionale. Una vera e propria opera di ortopedia urbanistica.

Ma ai problemi posti dagli sfratti, dalla carenza di abitazioni, non sarà possibile forse dare risposte solo all'interno degli attuali confini comunali.

È vero che lo *stock* immobiliare italiano è costituito da appartamenti molto più grandi in media di quanto non richieda l'attuale taglio medio delle famiglie e quindi anche una politica di frazionamento delle unità immobiliari troppo grandi, opportunamente regolata, potrà dare efficaci risposte. Cionondimeno sarà probabilmente necessario (pensando le grandi città, ma anche molte delle città medie, in termini di aggregato metropolitano) cercare i suoli per nuove costruzioni verso l'esterno dell'area urbana più congestionata. Ma questo pone in modo ancor più pressante il problema delle periferie. Così come gli anni '70 sono stati contraddistinti dal tema dei centri storici con acquisizioni culturali e operative di notevole spessore, gli anni '80 dovranno essere contraddistinti dal tema delle periferie, un tema che non si contrappone a quello del recupero e della riqualificazione dei centri, ma lo completa. Occorre espandere «l'effetto città», espandere i livelli di vita urbana, innestandosi nel territorio circostante le grandi città con la creazione di servizi alla scala della città e non del quartiere. Ciò consentirà anche di riequilibrare il territorio esterno alle aree di più intensa urbanizzazione.

Ma ciò richiederà che il comune renda più penetrante ed incisiva la sua politica della casa: ormai non basta più urbanizzare terreni; occorre anche costruire o fare in modo che si costruiscano case. Non basta più controllare il costo dei suoli; occorre regolare anche il prezzo delle abitazioni.

2. – Per favorire queste politiche in che senso dovrà quindi evolvere la legislazione vigente?

a) nel favorire la possibilità per i comuni di costituirsi vasti demani di aree per esproprio, ma anche per acquisto.

All'interno di questi demani di aree dovranno operare, con edilizia a prezzi controllati, i cittadini singoli o associati, le imprese, i comuni;

b) nel mettere in grado i comuni di controllare l'intero processo d'uso del patrimonio residenziale:

controllando la mobilità da casa a casa;

regolando le destinazioni d'uso sul già edificato;

favorendo gli interventi di recupero;

promuovendo la costruzione di nuove abitazioni e di abitazioni da dare in fitto (ad equo canone o a canone sociale in relazione al reddito dell'inquilino);

attuando un regime di prezzi controllati per l'edilizia economica costruita nei demani comunali, regime da estendere all'esterno in determinate situazioni;

c) nel fornire ai comuni mezzi finanziari per investire nelle città con grandi progetti collettivi che consentano la riurbanizzazione e riqualificazione del tessuto urbano esistente;

d) nel fornire ai comuni singoli o associati apparati tecnici capaci di rispondere efficacemente alle nuove esigenze;

e) nell'individuare nuovi ambiti territoriali per la pianificazione e la programmazione urbanistica (le aree metropolitane, le associazioni dei comuni) che, ferme restando le attuali competenze degli enti locali, consentano di verificare, alla giusta scala, le problematiche della casa, dei principali servizi, della rete infrastrutturale e di trasporto.

La proposta di modifica migliorativa della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

Due notazioni metodologiche, in premessa:

il disegno di legge è stato steso in modo da eliminare ogni riferimento o rinvio a leggi o disposizioni precedenti. La sua lettura quindi dovrebbe consentire la comprensione piena delle logiche che hanno portato alla sua redazione;

il disegno di legge è stato redatto come legge di princìpi con riferimento:

a) all'azione di sensibilizzazione esterna, offrendo un testo ridotto ai princìpi essenziali;

b) alle politiche, legislative e attuative, di regioni ed enti locali che possono «anticipare» i contenuti della legge (e, del resto, lo hanno già fatto almeno limitatamente ad alcuni casi);

c) all'azione dei Gruppi, in Parlamento, in rapporto al giudizio e alla possibile modificazione dei provvedimenti di origine governativa.

Gli elementi di novità della proposta.

1. – Ogni livello di pianificazione agisce sull'altro attraverso la pianificazione degli aspetti del «proprio» livello e della «propria» scala. Quando la regione interviene sul piano regolatore generale di un comune, lo fa solo in ragione della visione che ha acquisito pianificando alla scala regionale.

2. – Le leggi regionali fissano i contenuti dei vari livelli di pianificazione, ma la definizione di tipo fondiario appartiene solo al comune, che è l'unico titolare del diritto ad edificare e rilascia la relativa concessione.

3. – Il processo redazione-adozione-partecipazione-approvazione degli strumenti urbanistici non può essere indefinito. Ad un tempo dato (un anno) gli strumenti devono diventare operativi.

4. – Le regioni emanano la normativa sulla base dei princìpi di legge. In caso di inerzia regionale i princìpi valgono anche per i comuni, che deliberano sostituendosi «dal basso».

5. – La normativa di raccordo terrà conto dello stato differenziato della pianificazione urbanistica.

6. – Gli interventi che non trasformano ma tendono a conservare, che non trasformano stabilmente o lo fanno in modo irrilevante, sono soggetti al rilascio di autorizzazione, con procedure semplificate.

7. – Le regioni possono prevedere procedure semplificate per il rilascio delle concessioni in caso di attuazione di strumenti attuativi particolarmente dettagliati e in caso di varianti.

8. – La regione individua le zone di accelerata trasformazione. In esse il comune è tenuto a formare demani comunali di aree (per esproprio o per acquisizione) e programmi pluriennali di attuazione. In queste situazioni tutti gli interventi, anche esterni ai demani comunali, saranno a costi controllati dal comune. L'uguaglianza del costo finale del prodotto garantisce dell'equità di trattamento tra i proprietari (l'incidenza del costo del terreno fuori dei demani essendo analoga a quella nel loro interno, dove il terreno è venduto a prezzo d'esproprio).

9. – Nelle zone marginali e per gli interventi marginali (non inclusi nei programmi polien-

nali di attuazione) vigono le disposizioni attuali. In ogni caso chi costruisce edilizia economica non paga l'onere sul costo di costruzione.

10. – Gli oneri di urbanizzazione sono ripartiti tra la collettività (Stato, regione, comune) e i soggetti attuatori sulla base dei programmi di investimento (programmi pluriennali di attuazione).

Ciò consentirà una politica di sgravi per particolari categorie o in particolari zone del Paese, senza però privare i comuni dei fondi necessari a raggiungere lo *standard* di dotazione.

11. – Fuori dei perimetri dei centri edificati l'esproprio avverrà a prezzo agricolo avuto il massimo riguardo per il risarcimento all'«attività» svolta e alle varie figure che vi concorrono.

12. – All'interno dei centri edificati il valore di esproprio è un valore convenzionale legato alla densità media esistente e al costo di costruzione (legato a sua volta al valore base per l'equo canone).

13. – Si prevede l'unificazione dei costi di costruzione (legge 28 gennaio 1977, n. 10, ed equo canone). Le caratteristiche dell'edilizia economica sono fissate dallo Stato e saranno meglio determinate con la riforma del catasto.

14. – Si elimina la congerie di piani e strumenti urbanistici frutto della stratificazione legislativa di un trentennio riducendoli al minimo indispensabile:

a) i piani urbanistici comunali generali e di dettaglio, che indicano le destinazioni d'uso del suolo;

b) i piani comunali di trasformazione, che indicano le zone da trasformare comunque nei tempi di validità degli strumenti urbanistici;

c) i programmi pluriennali di attuazione, che determinano la successione temporale degli interventi di trasformazione.

15. – Si unificano tutti i vari tipi di convenzione.

Risultano così aboliti, tra l'altro, i piani di fabbricazione (PdF) e i piani di ricostruzione (PdR); unificati nel piano di trasformazione i piani di edilizia economica e popolare (PEEP), i piani degli insediamenti produttivi (PIP); unificati come strumenti attuativi i piani particolareggiati esecutivi (PPE), il piano delle zone di risanamento (PdR) e il piano di recupero (PdR).

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I

CONTENUTI, ARTICOLAZIONE, ATTUAZIONE DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA

Art. 1.

(Finalità della legge)

1. Le finalità della legge consistono nel riordino delle disposizioni legislative nazionali in materia di assetto ed uso del territorio, nel rispetto delle norme di attuazione dei disposti costituzionali sull'ordinamento regionale. Le sue prescrizioni fissano pertanto i princìpi cui deve uniformarsi la legislazione regionale in merito.

2. Ai suddetti princìpi dovranno uniformarsi anche provincie e comuni fino alla emanazione delle leggi regionali derivanti dalla presente legge.

Art. 2.

(Processo di pianificazione urbanistica - Compiti delle regioni, delle provincie, dei comuni)

1. Le funzioni relative alla materia urbanistica – che concernono la disciplina del territorio comprensiva di tutti gli assetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonchè la protezione dell'ambiente – sono esercitate dalle regioni, tenendo conto:

a) dei princìpi di indirizzo e di coordinamento dell'assetto del territorio definiti con leggi dello Stato;

b) delle linee generali dell'assetto territoriale identificate dallo Stato in riferimento alle zone, ai luoghi, agli impianti di interesse nazionale, e di altre relative prescrizioni;

c) delle competenze dello Stato in materia di assetto e utilizzazione del territorio e delle relative funzioni amministrative.

2. I soggetti della pianificazione urbanistica sono le regioni, le provincie ed i comuni singoli o associati.

3. Le regioni possono redigere piani interregionali tramite intese.

4. Le comunità montane esercitano le funzioni di pianificazione urbanistica previste dalle leggi vigenti.

5. I comuni sono titolari del diritto di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio di competenza. Essi possono esercitarlo direttamente o delegarlo attraverso la concessione edilizia.

Art. 3.

(Livelli di pianificazione - Contenuti delle leggi regionali)

1. I livelli di pianificazione urbanistica e gli strumenti relativi sono:

a) a livello regionale i piani territoriali di coordinamento regionale;

b) a livello provinciale i piani territoriali di coordinamento provinciale;

c) a livello comunale e intercomunale i piani regolatori generali, i piani regolatori intercomunali e i piani e programmi attuativi di cui ai successivi articoli.

2. Le regioni definiscono con proprie leggi:

a) le procedure di formazione ed approvazione del piano territoriale regionale e le modalità di modifica per parti o per settori funzionali;

b) gli interventi di trasformazione del territorio di interesse sovracomunale;

c) i criteri metodologici e le procedure di formazione ed approvazione degli strumenti urbanistici generali e di attuazione provinciali e comunali.

Art. 4.

(Contenuti del piano territoriale di coordinamento regionale)

1. Le regioni redigono il piano territoriale di coordinamento regionale, con l'obiettivo del

coordinamento tra pianificazione regionale, provinciale e comunale, e programmazione economica ai suoi vari livelli.

2. In relazione alla programmazione economica regionale il piano territoriale di coordinamento regionale costituisce il quadro di riferimento territoriale dei programmi di intervento e di spesa della regione e della loro articolazione provinciale o comunale.

3. Il piano territoriale regionale:

a) individua, nel quadro delle leggi statali e regionali, le zone ed i relativi criteri per la tutela dell'ambiente nei suoi aspetti naturali, agricoli, forestali, storico-artistici;

b) individua le zone da sottoporre a particolari prescrizioni per fini di tutela ecologica ed idrogeologica, i parchi e le riserve naturali;

c) definisce la localizzazione dei sistemi della mobilità regionale, delle opere pubbliche, delle attrezzature per servizi e per attività produttive, delle infrastrutture di interesse regionale;

d) indica le previsioni prevalenti sulla pianificazione urbanistica di livello provinciale e comunale – immediatamente vincolanti anche per i privati – ed i termini entro i quali i piani comprensoriali e comunali debbono essere adeguati alle loro previsioni.

4. I piani territoriali regionali, di norma, riguardano l'intero territorio della regione, ma possono anche riguardare solo determinate parti del territorio regionale o singoli settori funzionali.

Art. 5.

(Strumenti urbanistici comunali: finalità, formazione, adozione e approvazione)

1. Le aree soggette a trasformazione urbanistica o edilizia sono indicate dal comune nei piani urbanistici generali e di dettaglio attuativi che precisano le destinazioni d'uso delle zone già edificate e di quelle da trasformare ed individuano altresì i servizi e le infrastrutture necessarie all'uso del territorio comunale.

2. I piani urbanistici generali interessano l'intero territorio comunale.

3. I piani generali e attuativi sono formati

dai comuni singoli o associati con le modalità e i criteri previsti dalle leggi regionali e secondo le indicazioni della pianificazione regionale o provinciale in quanto esistente. Durante il periodo di formazione sono sottoposti alla partecipazione popolare sulla base delle leggi vigenti.

4. Essi vengono adottati dal consiglio comunale e trasmessi alla regione unitamente alle osservazioni pervenute dopo la loro pubblicazione nei tempi e con le modalità previste dalla legge regionale di cui al presente articolo.

5. L'approvazione dei piani generali, delle loro varianti e aggiornamenti, è di competenza della regione.

6. Gli strumenti urbanistici possono essere variati dal comune senza alcuna autorizzazione preventiva.

7. Gli strumenti di dettaglio attuativi divengono operativi dopo la loro definitiva adozione da parte del consiglio comunale.

8. In sede di formazione degli strumenti urbanistici e dei piani di trasformazione di cui ai successivi articoli il comune può adottare un piano di salvaguardia valido fino all'adozione dello strumento urbanistico e comunque di durata non superiore ad un anno.

9. Per le aree e zone comprese nel piano di salvaguardia non possono essere rilasciate concessioni edilizie.

Art. 6.

(*Strumenti urbanistici comunali e relative leggi regionali*)

1. La legge regionale prevede comunque:

a) le modalità per la formazione di piani intercomunali riguardanti il territorio di più comuni;

b) i criteri per il dimensionamento dei piani in relazione ai prevedibili sviluppi della popolazione e delle attività;

c) i tempi, non superiori a dieci anni, di aggiornamento dei piani generali;

d) le modalità e i tempi di adeguamento dei piani generali e di dettaglio comunali alle indicazioni della pianificazione e programmazione territoriale;

e) le procedure di partecipazione, adozione, pubblicazione, approvazione dei piani

generali e di dettaglio ed i tempi, non superiori ad un anno dalla adozione da parte del consiglio comunale, trascorsi i quali essi divengono operativi in tutto o in parte onde consentire comunque il rilascio delle concessioni edilizie necessarie al soddisfacimento dei fabbisogni e all'attuazione dei programmi di cui all'articolo 12;

f) le modalità con cui i titolari delle aree singolarmente o riuniti in consorzio possono proporre piani di dettaglio;

g) gli interventi, che possono comunque essere eseguiti anche in carenza della pianificazione attuativa;

h) i criteri per la formazione dei piani di salvaguardia;

i) le modalità di acquisizione, ai fini dell'aggiornamento dello stato della pianificazione regionale, di tutti gli atti comunali di rilevante interesse urbanistico anche se non soggetti ad approvazione regionale.

2. Tutti i soggetti subregionali titolari del diritto di pianificazione possono esercitarlo senza autorizzazione preventiva. Detta pianificazione dovrà avvenire nel rispetto delle prescrizioni dei piani di coordinamento regionale di cui all'articolo 4.

3. L'esame e l'approvazione della regione potranno avvenire solo in rapporto alle indicazioni della pianificazione regionale generale, parziale o settoriale, in quanto esistente.

Art. 7.

(*Normativa transitoria e di raccordo*)

1. Entro due anni dall'approvazione della presente legge, le regioni emanano o modificano la legge urbanistica regionale in attuazione dei princìpi contenuti nei precedenti articoli.

2. In caso di emanazione delle leggi di cui al comma 1, provincie e comuni deliberano in attuazione dei princìpi contenuti nella presente legge.

3. Le leggi regionali devono prevedere tempi di adeguamento degli strumenti urbanistici differenziati in rapporto allo stato della strumentazione urbanistica in ciascun comune.

4. Le regioni altresì, entro un anno dall'approvazione della presente legge, eseguono il

censimento della strumentazione urbanistica esistente e del suo livello di rispondenza e lo inviano al Comitato per l'edilizia residenziale, il quale redige lo stato della strumentazione urbanistica a livello nazionale.

5. I censimenti regionali e nazionali verranno aggiornati con cadenza biennale e saranno pubblicati nella relazione programmatica al bilancio dello Stato unitamente alla relazione sullo stato di attuazione del piano decennale.

6. Entro sei mesi dalla pubblicazione della presente legge, il Comitato per l'edilizia residenziale elabora uno schema di riferimento in attuazione dei princìpi contenuti nella presente legge.

TITOLO II

PROMOZIONE E CONTROLLO DEI PROCESSI DI USO E TRASFORMAZIONE DEL TERRITORIO

Art. 8.

(Trasformazione del territorio e concessione ad edificare)

1. Ogni diritto relativo ad attività comportanti trasformazione urbanistica del territorio comunale è riservato unicamente al comune e può essere oggetto di apposita concessione ai sensi della presente legge.

2. La concessione è rilasciata dal sindaco, in conformità con gli strumenti urbanistici ed i programmi di attuazione di cui ai successivi articoli.

3. Cittadini singoli o associati, enti, imprese ed altri soggetti aventi titolo possono richiedere la concessione per lo stabilimento della loro residenza o l'esercizio della loro attività.

4. Il comune può trasferire ai richiedenti aventi titolo al rilascio della concessione la titolarità di un'area all'interno di appositi demani comunali.

5. La concessione comporta un contributo commisurato all'incidenza della spesa di urbanizzazione ed al costo di costruzione.

6. La trasformazione d'uso di una quota rilevante di un manufatto costituisce trasformazione ed è soggetta al rilascio di concessione ai sensi del comma 1.

Art. 9.

(*Interventi non comportanti trasformazione: autorizzazione ad intervenire – Interventi comunque possibili*)

1. Gli interventi che comportano ripristino di manufatti, quelli che non comportano stabile trasformazione o comunque siano di entità irrilevante e tali quindi da non incidere sull'assetto urbanistico ed edilizio, costituiscono oggetto di apposita autorizzazione ad intervenire.

2. La legge regionale definisce la relativa casistica e gli oneri.

3. Per gli interventi di ripristino non è dovuto alcun contributo.

4. L'ordinaria utilizzazione del suolo ai fini agricoli e l'ordinaria manutenzione di manufatti ed edifici non necessitano di concessione o di autorizzazione.

5. La legge regionale indica altresì quali interventi oltre a quelli indicati nel comma 4 non necessitano di concessione o autorizzazione.

Art. 10.

(*Tempi di validità della concessione*)

1. Nell'atto di concessione sono indicati i termini di inizio e di ultimazione dei lavori.

2. Il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio della concessione stessa; il termine di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere abitabile, o agibile, non può essere superiore a quattro anni e può essere prorogato, con provvedimento motivato, solo per fatti estranei alla volontà del concessionario, che siano sopravvenuti a ritardare i lavori durante la loro esecuzione. Un periodo più lungo per l'ultimazione dei lavori può essere concesso esclusivamente in considerazione della mole dell'opera da realizzare o delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari.

3. Qualora i lavori non siano ultimati nel termine stabilito, il concessionario deve presentare istanza diretta ad ottenere una nuova concessione; in tal caso la nuova concessione concerne la parte non ultimata.

Art. 11.

(Piani comunali di trasformazione – Demani comunali di aree)

1. I comuni formulano un piano comunale di trasformazione che include le aree anche parzialmente o totalmente edificate la cui trasformazione è ritenuta comunque necessaria per un'ordinaria gestione urbanistica del territorio comunale.

2. In dette aree e zone la trasformazione urbanistica ed edilizia è promossa direttamente dal comune o dai soggetti da esso delegati mediante il rilascio della concessione e, in tal caso, la concessione è subordinata alla stipula della convenzione o atto d'obbligo unilaterale di cui agli articoli successivi.

3. Le aree incluse nei piani comunali di trasformazione sono soggette ad esproprio e verranno assegnate in diritto di superficie, per un tempo non superiore a novant'anni, secondo i criteri di priorità stabiliti dal consiglio comunale.

4. L'individuazione delle aree e delle zone comprese nel piano viene fatta attraverso perimetrazione delle aree delle zone incluse negli strumenti urbanistici ed aventi le destinazioni ritenute necessarie.

5. La regione formula un elenco dei comuni in cui, in relazione allo sviluppo in atto ed alle previsioni di sviluppo previste dalla pianificazione urbanistica, la redazione dei piani di trasformazione è obbligatoria.

6. In tal caso l'estensione di dette aree e zone non può essere inferiore al 40 per cento del fabbisogno complessivo di aree nel decennio per ciascuna delle destinazioni considerate, stimato secondo i criteri della lettera *b)* dell'articolo 6.

7. I piani possono includere aree e zone non comprese negli strumenti urbanistici. In tal caso i piani stessi ne costituiscono variante.

8. I piani di trasformazione sono formati e adottati dai comuni e approvati dalla regione

con le stesse modalità dei piani urbanistici generali, ivi inclusa la possibilità di approvare appositi piani di salvaguardia. Nell'ambito dei piani di trasformazione e con le stesse modalità previste per i piani attuativi di dettaglio sono formati, adottati ed approvati i piani attuativi di dettaglio preordinati all'esproprio.

9. A parità di altre condizioni, avranno la priorità nell'assegnazione delle aree coloro che risulteranno proprietari di aree incluse nei piani comunali di trasformazione da oltre un anno prima dell'adozione dei piani comunali di trasformazione.

10. I comuni non indicati dagli elenchi regionali di cui al comma 5 del presente articolo possono formulare e approvare i piani di trasformazione. In tal caso l'estensione delle aree può essere inferiore al 40 per cento del fabbisogno decennale stimato.

11. Nel caso di offerta di vendita di terreni inclusi nei piani di cui al presente articolo, ne deve essere data comunicazione preventiva al comune, il quale entro trenta giorni decide o meno per la loro acquisizione. In caso affermativo, l'acquisizione da parte del comune avviene, nei trenta giorni successivi, ai valori di esproprio definiti dai successivi articoli.

Art. 12.

(Programmi pluriennali di attuazione)

1. L'attuazione degli strumenti urbanistici e dei piani di trasformazione comunale avviene sulla base di programmi pluriennali di attuazione che delimitano le aree e le zone nelle quali debbono realizzarsi in un periodo di tempo non inferiore a tre e non superiore a cinque anni le trasformazioni previste in detti strumenti e piani.

2. I programmi individuano altresì l'insieme degli interventi di urbanizzazione necessari nel periodo pluriennale considerato e ne individuano i costi relativi, ivi inclusi quelli derivanti dagli indennizzi di esproprio.

3. Tutti gli espropri relativi alle aree incluse nel programma dovranno essere completati entro un anno dalla fine del periodo di validità.

4. I comuni compresi negli elenchi regionali tra quelli tenuti alla formazione del piano di

trasformazione sono altresì tenuti alla formazione di piani pluriennali di attuazione.

5. Qualora nei tempi indicati dai programmi di attuazione gli assegnatari o i proprietari delle aree non incluse nei piani comunali di trasformazione non presentino istanza di concessione, il comune riacquisisce le aree già precedentemente assegnate o espropria quelle non incluse nei piani comunali di trasformazione.

6. La legge regionale stabilisce i casi in cui è consentita la proroga per la presentazione delle istanze di cui al comma 5 ed individua altresì quali categorie di interventi di minore entità non sono incluse nei programmi pluriennali e per cui la concessione può essere rilasciata indipendentemente dall'attuazione degli stessi.

7. I comuni non tenuti alla formazione dei programmi pluriennali di attuazione possono attuare i loro strumenti urbanistici con programmi pluriennali di attuazione ai sensi e con gli effetti del presente articolo.

8. Regioni e provincie formano programmi di attuazione dei loro piani territoriali di coordinamento soprattutto in relazione ai tempi di attuazione delle infrastrutture e dei servizi di interesse sovracomunale.

Art. 13.

(Determinazione degli oneri di urbanizzazione)

1. Il comune, sulla base dei costi di urbanizzazione complessivi individuati dal programma pluriennale di attuazione, determina:

a) la quota da porre direttamente a carico del comune anche in relazione ai programmi di investimento regionali o statali;

b) la quota da porre a carico dei soggetti attuatori.

2. La quota di cui alla lettera *b*) verrà ripartita tra i soggetti attuatori o secondo i criteri stabiliti dal consiglio comunale in attuazione di criteri regionali.

3. I criteri di riferimento, definiti con legge regionale, indicano le modalità di ripartizione in relazione all'utilità sociale delle varie categorie di intervento e della loro localizzazione all'interno dei comuni.

4. Per gli interventi di minore entità non inclusi nei programmi pluriennali di attuazione vengono definiti, in termini parametrici, i relativi oneri di urbanizzazione.

5. Per i comuni non tenuti alla formazione del programma pluriennale di attuazione gli oneri di urbanizzazione verranno definiti sulla base di tabelle parametriche regionali e in mancanza delle stesse sulla base di delibere approvate dal consiglio comunale.

6. Dalla quota di oneri di urbanizzazione spettante al soggetto attuatore viene dedotta la quota relativa agli interventi di urbanizzazione da esso eseguiti direttamente.

7. La legge regionale può altresì prevedere particolari sgravi a favore di soggetti che realizzino o acquistino la loro prima abitazione ponendo i relativi importi a carico della quota di cui alla lettera *a*) del comma 1 del presente articolo.

Art. 14.

(*Determinazione del costo di costruzione*)

1. Il costo di costruzione è annualmente definito dal Ministero dei lavori pubblici correlato con i costi unitari definiti ai sensi della legge sui contratti di locazione.

2. Il contributo afferente la concessione comprende una quota di detto costo variabile dal 50 al 20 per cento così come definita dalla regione in funzione delle caratteristiche, delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione e ubicazione.

Art. 15.

(*Edilizia economica*)

1. Fino alla legge di riforma del catasto edilizio urbano gli alloggi di tipologia A2, A3, A4, A5, A6, A11 sono considerati di caratteristiche economiche.

2. Al fine di favorire la costruzione di abitazioni economiche essi sono esonerati dal pagamento del contributo afferente il costo di costruzione per la sola parte non eccedente i limiti dimensionali dell'edilizia agevolata di cui alla legge per la formazione del piano decennale per l'edilizia.

Art. 16.

(Edilizia a costi controllati - Interventi inclusi nei programmi pluriennali di attuazione Convenzioni ed atti d'obbligo unilaterali)

1. Il comune determina ogni anno il costo di massima degli interventi edilizi anche distinto per zona, per categoria di intervento e per tipologia sulla base:

a) del costo finale onnicomprensivo degli interventi eseguiti direttamente dal comune o da altri enti pubblici;

b) dei costi finali onnicomprensivi registrati dai soggetti che operano all'interno dei piani di trasformazione.

2. Detti costi vengono pubblicati ogni anno e costituiscono allegato alla relazione di bilancio.

3. I soggetti che intervengono nell'ambito dei programmi di attuazione sono tenuti a praticare prezzi di cessione non superiori ai costi di massima individuati dal comune aggiornati, all'atto della cessione, sulla base delle variazioni periodiche degli indici ISTAT per il costo di costruzione e in tal senso si impegnano mediante atti d'obbligo unilateriali trascritti a loro cura e spese. Detto obbligo si intende esteso anche alle cessioni successive alla prima.

4. Nel caso che i soggetti che intervengono ritengano di poter documentare costi superiori a quelli stabiliti dal comune, può essere stipulata una apposita convenzione, approvata dal consiglio comunale, che individui i maggiori costi di cessione.

Art. 17.

(Costo della concessione e della autorizzazione)

1. La concessione e l'autorizzazione comportano la corresponsione del contributo relativo alle opere di urbanizzazione, determinato ai sensi dell'articolo 13, e, se dovuto, quello sul costo di costruzione determinato ai sensi dell'articolo 14.

2. Il contributo sarà diminuito in misura proporzionale al valore delle opere di urbanizzazione eseguite direttamente.

3. La corresponsione del contributo può essere rateizzata per un massimo di quattro annualità e comporta l'applicazione dell'interesse legale sul residuo corrispettivo rateizzato, nonchè idonea fidejussione.

4. Il contributo sul costo di costruzione non è dovuto:

a) per tutti gli interventi inclusi nel programma pluriennale di attuazione destinati ad edilizia residenziale economica aventi le caratteristiche previste dall'articolo 15 e per cui siano praticati i prezzi di cessione controllati e convenzionati di cui all'articolo 16;

b) per tutti gli interventi realizzati da enti pubblici con qualunque destinazione d'uso;

c) per gli interventi definiti di particolare finalità con leggi regionali;

d) per tutti gli interventi di edilizia residenziale economica non inclusi nei programmi pluriennali di attuazione aventi le caratteristiche di cui all'articolo 15;

e) per tutti gli interventi da realizzare nelle zone agricole, ivi comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale.

5. Il costo della concessione e dell'autorizzazione in quanto dovuto è determinato contestualmente al rilascio della concessione o autorizzazione.

Art. 18.

(*Conferimento di abitazioni al comune*)

1. I soggetti che realizzano interventi di edilizia residenziale di nuova costruzione o di recupero del patrimonio esistente sono esonerati da qualunque onere di concessione e non sono tenuti al rispetto di quanto disposto dall'articolo 16 se destinano in proprietà al comune una quota parte di alloggi il cui costo di realizzazione sia almeno equivalente agli oneri dovuti per le opere di urbanizzazione e per il costo di costruzione.

2. Il comune approva le norme per la locazione degli immobili a favore di soggetti in

particolare stato di necessità e può concordare con il richiedente la concessione e le caratteristiche delle abitazioni da acquisire al proprio patrimonio.

Art. 19.

(Rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni)

1. Il rilascio della concessione è subordinato:

a) alla conformità alle prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali nonchè a vincoli particolari posti da autorità aventi titolo;

b) al rispetto delle vigenti normative in materia di sicurezza ed igienicità degli edifici;

c) alla stipula delle convenzioni o atti d'obbligo di cui alla presente legge;

d) alla titolarità dell'area per proprietà o assegnazione nell'ambito di demani comunali di aree;

e) al parere di una commissione edilizia comunale che valuta i problemi di inserimento ambientale delle indicazioni della legge regionale.

2. Gli uffici comunali attestano al sindaco e alla commissione edilizia comunale la conformità del progetto ai sensi delle lettere *a*), *b*) e *c*) del comma 1, curando l'acquisizione dei pareri o autorizzazioni da rilasciarsi a cura di amministrazioni diverse da quelle comunali.

3. La legge regionale può prevedere la formazione di commissioni tecniche a livello comunale o sovracomunale, integrate da rappresentanti delle varie amministrazioni, in grado di fornire i pareri di conformità di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) del comma 1.

4. La legge regionale può prevedere altresì procedure semplificate:

a) in relazione al grado di dettaglio degli strumenti urbanistici attuativi esistenti;

b) nel caso di varianti alla concessione;

c) per il rilascio delle autorizzazioni.

5. Sulla base della casistica di cui all'articolo 9 la regione definisce le autorizzazioni che possono essere rilasciate dal sindaco su semplice parere degli uffici comunali.

6. La regione può stabilire altresì in quali casi le istruttorie comunali di cui al comma 2 possono essere sostituite da dichiarazione giurata del progettista.

7. Il rilascio della concessione deve avvenire entro sessanta giorni dall'istanza, salvo motivate richieste di chiarimenti o modifiche da parte del comune.

8. Le autorizzazioni possono essere rilasciate anche attraverso silenzio-assenso, trascorso il novantesimo giorno dall'inoltro della relativa istanza, nei casi previsti dalla legge per la formazione del piano decennale per l'edilizia.

Art. 20.

(*Indennizzi per l'esproprio*)

1. L'indennizzo per il proprietario espropriando deve prevedere l'equo ristoro del danno subìto senza tenere conto degli incrementi di valore attribuiti sia direttamente che indirettamente dall'approvazione degli strumenti urbanistici e dalla loro attuazione.

2. Nella determinazione degli indennizzi si tiene conto:

a) per le aree non comprese nei centri edificati, del loro valore agricolo con riferimento alle colture effettivamente praticate, all'esercizio dell'azienda agricola e agli impianti di ogni tipo. Si terrà altresì conto della presenza di fabbricati calcolandone ai fini dell'indennizzo il valore di ricostruzione o di acquisto di eventuali fabbricati sostitutivi, nonchè dei danni derivanti all'espropriando per la cessazione o riduzione di attività in caso di ablazione totale o comunque determinante della proprietà stessa;

b) per le aree comprese nei centri edificati, di una cubatura convenzionale calcolata sull'area da espropriare in riferimento alla media dei metri cubi esistenti per metro quadro nel centro edificato cui si riferisce l'area stessa. L'indennità sarà commisurata al 10 per cento del valore risultante dal prodotto della cubatura convenzionale per il costo a metro cubo determinato annualmente dal Ministero dei lavori pubblici. Si tiene altresì conto della presenza di impianti di ogni tipo e di colture arboree nonchè di fabbricati calcolandone il valore di ricostruzione diminuito in

relazione alle vetustà degli stessi e al loro stato manutentivo.

3. L'espropriante, secondo le modalità stabilite dalla legge, rende nota al pubblico e comunica al proprietario l'indennità che si propone per gli immobili da espropriare, definita anche in base ai parametri di cui al comma 2 dell'articolo 21.

4. Il proprietario espropriando, entro trenta giorni dalla comunicazione di cui al comma 3, ha diritto di convenire con l'espropriante la cessione volontaria determinata ai sensi del comma 1 maggiorata del 50 per cento.

5. Qualora l'indennità non sia stata accettata nel termine di sessanta giorni dalla data di comunicazione della stessa, l'espropriante richiede la determinazione della indennità alla commissione competente per territorio di cui all'articolo 21.

6. Nel caso che l'area da espropriare sia coltivata dal proprietario diretto coltivatore, nell'ipotesi di cessione volontaria ai sensi del presente articolo, il prezzo di cessione è determinato in misura tripla rispetto all'indennità provvisoria.

7. Qualora i fondi da espropriare siano condotti da coloni, mezzadri, fittavoli, il proprietario espropriando riserva ai lavoratori suddetti la quota parte dell'indennità stabilita dalla legge sui patti agrari.

8. La perimetrazione dei centri edificati è approvata dal comune e viene sottoposta a verifica, nonchè alle modifiche che si rendessero necessarie, almeno ogni due anni.

Art. 21.

(*Commissione per le indennità di espropriazione*)

1. Con proprio provvedimento la regione stabilisce gli ambiti territoriali di competenza di ciascuna commissione e determina la composizione delle stesse assicurando la rappresentanza degli enti espropriantì, di esperti in materia di estimo, di urbanistica e di edilizia, nonchè degli agricoltori. La presidenza della commissione è affidata di norma ad un amministratore di ente locale.

2. La commissione approva ogni anno criteri e parametri per la formazione dell'indennità provvisoria da parte dell'espropriante.

Art. 22.

(*Permuta in luogo dell'indennizzo*)

1. In luogo dell'indennizzo possono essere assegnate in permuta aree o immobili.

2. Nella redazione dei piani di cui all'articolo 11 potranno essere individuate le aree utilizzabili per la permuta sia mediante rifusione e riorganizzazione particellare, sia mediante acquisizione.

Art. 23.

(*Strumenti tecnici per la gestione del territorio*)

1. Entro sessanta giorni dall'approvazione della presente legge, la Commissione centrale per la finanza locale individua parametri atti a correlare la composizione numerica e qualitativa delle strutture tecniche comunali con l'attività di gestione e trasformazione urbanistica ed edilizia prevedibile nei singoli comuni.

2. Entro sessanta giorni dalla definizione dei parametri di cui al comma 1, i comuni deliberano l'eventuale adeguamento delle strutture tecniche anche avuto riguardo alla formazione di strutture tecniche intercomunali.

Art. 24.

(*Locazioni urbanistiche e vocazione agricola dei suoli*)

1. La redazione degli strumenti urbanistici deve avvenire tenendo conto della vocazione produttiva agricola dei suoli. Il piano regolatore generale individua comunque le zone produttive agricole.

2. Per tali zone definisce i rapporti tra agricoltura e urbanizzazione, disciplina gli interventi al fine del recupero dello sviluppo del patrimonio produttivo agricolo, tutelando le unità produttive e favorendo le esigenze

economiche e sociali dei lavoratori agricoli, delle imprese coltivatrici e delle loro forme associative e cooperative.

3. Nelle zone agricole le costruzioni residenziali debbono essere funzionali alla produzione agricola con vincolo sulla loro destinazione d'uso.

4. Il ridimensionamento degli edifici non residenziali necessari alla conduzione del fondo sarà valutato solo con parametri di carattere funzionale, salvo gli eventuali vincoli di carattere ambientale.

Art. 25.

(*Analisi dell'impatto ambientale*)

1. Al fine di una preventiva valutazione dei possibili effetti sull'ambiente e la popolazione derivanti da particolari interventi sul territorio viene istituita la seguente procedura di impatto ambientale.

2. Entro sei mesi dall'approvazione, da parte del Consiglio dei ministri della Comunità economica europea, della direttiva di impatto ambientale, la stessa è recepita dal Governo, che definisce le opere pubbliche e private di rilevante importanza da assoggettarsi alle procedure di impatto ambientale.

3. Per tali opere i richiedenti la concessione redigono un *dossier* contenente:

a) la descrizione dell'opera e dei suoi effetti sulle diverse componenti dell'ambiente (acqua, aria, suolo, flora, fauna e loro interrelazioni; l'ambiente edificato, compreso il patrimonio architettonico ed il paesaggio);

b) le interazioni tra l'eventuale realizzazione dell'opera e la necessità di proteggere e migliorare la salute umana, le condizioni di vita, nonchè la salvaguardia delle capacità produttive a lungo termine delle risorse;

c) la descrizione dei mezzi previsti per ridurre o compensare i danni dell'ambiente; la descrizione dei rapporti con la normativa ambientale e territoriale esistente e le ragioni delle scelte di localizzazione rispetto ad altre soluzioni alternative.

4. I richiedenti la concessione sono tenuti ad inviare il *dossier* di impatto a tutte le autorità amministrative ed alle altre autorità o

organismi che a norma di legge hanno competenza specifica in materia di ambiente.

5. Il comune recepisce i pareri sul *dossier* espressi dagli organismi di cui al comma 4; rende pubblico il *dossier* ed i pareri degli enti organizzando l'informazione e la partecipazione dei cittadini secondo le medesime modalità previste dagli strumenti urbanistici.

6. Sulla ammissibilità dell'impatto ambientale si pronuncia il consiglio comunale, il cui parere è vincolante ai fini della erogazione della concessione.

Art. 26.

(*Codice delle costruzioni*)

1. Entro un anno dalla pubblicazione della presente legge il Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro dell'interno, emana un testo che raccoglie e coordina tutte le disposizioni vigenti o in corso di emanazione riguardanti la prevenzione del rischio sismico, del rischio da incendio e da altri agenti esterni o interni alle costruzioni.

2. Detto testo, denominato codice delle costruzioni, sarà aggiornato con cadenza annuale.

3. Il rispetto alle prescrizioni di detto codice sarà attestato dalle commissioni tecniche di cui al comma 3 dell'articolo 19 della presente legge, in quanto costituite, senza necessità di nessun altro tipo di autorizzazione preventiva.