

CAMERA DEI DEPUTATI N. 677

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MARTINAT, LA RUSSA, AIRAGHI, ALBONI, AMORUSO, ANEDDA, ARMANI, ARRIGHI, ASCIERTO, BELLOTTI, BENEDETTI VALENTINI, BOCCHINO, BORNACIN, BRIGUGLIO, BUONTEMPO, BUTTI, CANELLI, CANNELLA, CARRARA, CARUSO, CASTELLANI, CATANOSO, CIRIELLI, COLA, GIORGIO CONTE, GIULIO CONTI, CORONELLA, CRISTALDI, DELMASTRO DELLE VEDOVE, FASANO, FATUZZO, FIORI, FOTI, FRAGALÀ, FRANZ, GALLO, GAMBA, GARNERO SANTANCHÈ, GERACI, GHIGLIA, ALBERTO GIORGETTI, GIRONDA VERALDI, LA GRUA, LAMORTE, LANDI DI CHIAVENNA, LANDOLFI, LA STARZA, LEO, LISI, LO PRESTI, LOSURDO, MACERATINI, MAGGI, MALGIERI, GIANNI MANCUSO, LUIGI MARTINI, MAZZOCCHI, MENIA, MEROI, MESSA, MIGLIORI, MUSSOLINI, ANGELA NAPOLI, NESPOLI, ONNIS, PAOLONE, PATARINO, ANTONIO PEPE, PEZZELLA, PORCU, RAISI, RAMPONI, RICCIO, RONCHI, ROSITANI, SAGLIA, SAIA, SCALIA, SELVA, SERENA, STRANO, TAGLIALATELA, TRANTINO, VILLANI MIGLIETTA, ZACCHEO, ZACCHERA

Legge quadro sul governo del territorio

Presentata l'11 giugno 2001

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nel corso degli anni novanta si è chiuso il cerchio che ha relegato in posizione minoritaria e subalterna il contesto ideologico-culturale che negli oltre quarant'anni che ci separano dal dopoguerra ha impedito il regolare svolgersi di quel processo di cambiamento e di modernizzazione che il nostro Paese doveva portare avanti, nel segno dell'evoluzione storica dell'Italia postunitaria, unitamente alle istanze di annullamento del *gap* storico e culturale che ancora ci separa dal più ampio processo di unifica-

zione europea. Peraltro questa chiusura non ha comportato automaticamente una sufficiente capacità di individuazione degli elementi innovativi che sono potenzialmente presenti nell'attuale situazione politica e culturale.

Si ritiene, infatti, che le ragioni per una nuova e indubbiamente necessaria legge urbanistica, ragioni che investono il governo di un territorio, che pur costituendo un patrimonio storico-culturale di incommensurabile valore, è stato gestito in maniera vergognosa da responsabili pubblici

e privati, vanno inquadrati in un cambiamento epocale che è politico oltre che socio-economico e disciplinare. Già oltre dieci anni fa le caratteristiche del cambiamento *post*-industriale venivano discusse dalla nostra stampa ricollegandosi al pensiero di alcuni tra i maggiori studiosi, politologi e sociologi contemporanei, soprattutto Toffler, che individuava quelle caratteristiche nella caduta delle omologhe corrispondenti caratteristiche della società industriale tra le quali, sintomatiche dell'urbanesimo, la concentrazione, la massimizzazione e la centralizzazione.

Fin d'allora la nostra comprensione del cambiamento socio-economico, che ha avuto le ricadute politiche nazionali e internazionali che sappiamo, ci ha consentito di modificare il nostro pensiero nei confronti della forma dello Stato, assunta non come invariante, ma come soggetta alle necessità storiche dell'assetto socio-economico e culturale.

Della centralizzazione, ad esempio, le società industriali hanno fatto l'arte più genuina. Come la Chiesa durante la società ad economia fondamentalmente agricola era riuscita a centralizzare il potere e la cultura mondiali, così tutti gli aspetti sociali, politici e culturali sono stati fortemente centralizzati nelle società industriali. E ciò al punto che in quelle particolari società prive, come la nostra, di una forte tradizione democratica, la struttura organizzativa socio-economica e la strutturazione piramidale dell'impresa hanno potuto influire sulla stessa impostazione politica dello Stato, oltre che sulla sua organizzazione. La centralizzazione era d'altra parte richiesta dalla stessa complessità delle strutture, che si esprimeva sia nell'esigenza di dividere le organizzazioni in funzioni di concetto e in funzioni esecutive che nell'esigenza di creare strutture di coordinamento dei mercati e della finanza a livello nazionale e internazionale.

Oggi non abbiamo alcuna difficoltà ad accettare misure di decentramento di alcuni poteri dello Stato; l'immagine piramidale dell'azienda come dello Stato, alla quale di solito veniva associata la struttura

formale del potere, potrebbe venire oggi sostituita dall'immagine proposta da Galbraith per la tecnostruttura, di cerchi concentrici nelle cui fasce si collocano i membri dell'organizzazione soggetti ad un medesimo sistema motivazionale. Dall'esterno all'interno le fasce si differenziano verso il centro in relazione ai sempre più numerosi motivi riscontrati di identificazione con la struttura politica e socio-economica rispetto a motivi di semplice adattamento.

Può essere dunque la motivazione forte dell'identificazione, accanto a quella dell'adattamento (e all'opposto dell'alienazione), l'elemento positivo strutturante della società d'oggi. Con l'adattamento il singolo subordina le proprie finalità a quelle dell'organizzazione socio-economica a cui appartiene, mentre con l'identificazione aderisce a questa organizzazione nella speranza di influenzarne gli obiettivi perché si conformino alle sue aspirazioni.

È chiaro che il valore dell'identificazione comporta anche una rivalutazione dei valori dell'appartenenza e del particolare *genius loci* che ogni territorio continua a manifestare nella storia del nostro Paese, valore che va considerato in tutt'uno con un certo grado di decentramento.

È infatti possibile constatare come il vecchio sistema industriale, nel quale tutti i canali di comando erano diretti verso il centro, sia crollato sotto il proprio peso specie nei settori industrialmente avanzati, nei servizi, nelle professioni e in molti enti pubblici. Per le grandi società, l'unico mezzo per ottenere un'attività coordinata si è rivelato quello di frazionare l'organizzazione in piccoli, più autonomi e decentrati centri di profitto.

In Italia sono ormai più di vent'anni che il termine decentramento è diventato la parola d'ordine degli operatori economici, fornendo un ulteriore elemento di strutturazione economica sul territorio mediante il quale centinaia di aziende medio-piccole hanno determinato una crescita urbana orientata verso le città di dimensioni intermedie. Sembra tuttavia che « l'italianità » costituisca l'elemento in

più, la carica vincente che sopperisce alle eterne carenze di un malgoverno gestito per anni da una classe politica che non ha saputo interpretarne le straordinarie capacità. È stato così che nel nostro Paese si sono consolidati i piccoli centri, che si sono arricchiti di servizi, hanno visto aumentare gli scambi e intensificate le relazioni fra diversi ambiti territoriali, dando luogo ad insediamenti complessi e diffusi che attorno alle grandi città hanno assunto le caratteristiche proprie delle aree metropolitane, ma che, nei casi della nebulosa urbana del nord e della città lineare adriatica, hanno assunto le caratteristiche di vere e proprie reti urbane.

A proposito della dorsale adriatica, si può verificare che la problematica di un più accentuato sviluppo economico di alcune nostre regioni richiede che venga sviluppata una più incisiva politica in materia di assetto del territorio e ciò non solo in considerazione degli schemi direttori delle reti transeuropee e dei cofinanziamenti della Unione europea, ma soprattutto della necessità di uno strumento di pianificazione in termini di reti urbane che sembra meglio adattarsi alla realtà economico-territoriale italiana.

Ecco allora delineate alcune esigenze diverse e specifiche che il nuovo quadro politico e socio-economico propone ad una legge urbanistica coerente con il contesto su cui va ad incidere.

Nuova urbanistica per una nuova società. L'adeguamento della vecchia legge urbanistica n. 1150 del 1942 non è proponibile, l'epoca non è più quella dell'espansione delle grandi città, ma quella della loro riqualificazione, della ristrutturazione delle periferie, della tutela ambientale e della perequazione urbanistica, ma soprattutto della partecipazione delle categorie economiche alla pianificazione ad ogni livello territoriale. Peraltro, le vergogne della *deregulation* urbanistica della prima Repubblica non hanno smiunito la credibilità e la necessità dell'urbanistica quale disciplina territoriale, tanto più in quanto rafforzata nell'ultimo ventennio da una generale presa di coscienza della società italiana della que-

stione ambientale, cioè dell'importanza vitale che lo sviluppo socio-economico assume le note caratteristiche di ecosostenibilità e di tutela delle risorse territoriali. Su questo atteggiamento di razionalità deve peraltro risultare immanente un'etica dell'uso del territorio consapevole del legame struggente, profondo e misterioso che lega l'italiano alla sua terra.

C'è tuttavia una preventiva scelta politica da effettuare che riguarda la riforma urbanistica in quanto parte integrante della riforma dello Stato. La nostra proposta di legge è conseguente al sistema delle autonomie locali configurato dal testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, che ha ripreso le disposizioni della legge n. 142 del 1990. Questa legge (ora abrogata dal citato testo unico) era stata favorevolmente accolta dagli urbanisti per varie ragioni, fra le quali quella che assegnava alla provincia un tipo di pianificazione quale quella di coordinamento territoriale, già prevista dalla citata legge n. 1150 del 1942, che non era mai stata effettuata per l'assenza di un corrispondente ente locale specificatamente delegato e responsabile.

In realtà la legge n. 142 del 1990 sulle autonomie locali e le aree metropolitane, oltre che essere stata largamente disattesa, è rimasta bloccata per le note difficoltà politiche incontrate sia nella formazione delle aree metropolitane che nell'ostilità delle regioni a delegare poteri di pianificazione alle province. Le intervenute novità nella elezione dei sindaci delle città, che hanno certamente rafforzato il peso dei comuni capoluogo delle aree metropolitane, sono state accompagnate da un effetto di rinvio nell'attuazione del capo VI della citata legge n. 142 del 1990 per quanto riguarda la promozione della provincia a città metropolitana, promozione quasi generalmente contrastata dai comuni capoluogo con motivazioni non sempre valide.

Questo dell'abrogata legge n. 142 del 1990 è dunque un discorso che può venire vanificato dalla previsione di una nuova riforma del sistema delle autonomie locali sulla base di un progetto allo stesso

tempo presidenzialista e federalista, circostanza che sembra porre in una posizione d'attesa ogni progetto di nuova legge urbanistica che voglia specificare le funzioni e i soggetti istituzionali delegati alla sua attuazione sul territorio.

Da parte della società italiana c'è tuttavia una forte e rinnovata domanda di qualità urbana e ambientale, una domanda che l'elezione diretta del sindaco ha reso assai più recepibile di quanto non fosse possibile in precedenza, quando le opposizioni erano in grado di bloccare le iniziative urbanistiche con la possibilità che venissero stravolte attraverso ambigui patti consociativi.

In favore di una nuova legge c'è da considerare anche la necessità improcrastinabile di debellare il *caos* legislativo esistente nel settore, di delegificare cioè la congerie infinita di centinaia di leggi fra nazionali e regionali che prevedono una moltitudine di piani scoordinati fra loro, differenziati da regione a regione, e affidati talvolta ad enti privi di legittimazione politica e spesso di risorse finanziarie. Ci si potrebbe anche limitare ad una legge di principi che chiarisca unicamente le funzioni del Governo centrale, ma non si può sfuggire alla necessità di configurare la correttezza del rapporto da instaurare tra legge nazionale e ruolo della legislazione regionale, la cui delicatezza può essere più o meno accentuata dalla prospettiva federalista.

Fino all'avvento di questo Governo, la situazione in sede nazionale si presentava negativamente sotto due aspetti. Si è ovviato al primo aspetto, quello della frammentazione delle competenze in materia di pianificazione territoriale, ripartite tra tre distinti Dicasteri, ma permane il secondo aspetto, quello dell'assenza di un quadro di riferimento sull'assetto territoriale nazionale nella prospettiva dell'integrazione economica europea.

Per ovviare a quest'assenza e alla esiguità temporale dell'attuale programmazione a livello nazionale si è intervenuti nella presente proposta di legge con la previsione, nel sistema di pianificazione territoriale nazionale, di un quadro di

riferimento territoriale nazionale quale strumento dinamico e atemporale che registra le previsioni di opere pubbliche a carattere di infrastrutturazione territoriale nazionale e internazionale. Il quadro di riferimento territoriale nazionale dovrebbe orientare i comportamenti di tutti i soggetti pubblici e privati, fornire il quadro delle grandi scelte operate dal Governo centrale, concordate con i governi regionali interessati, e rappresentare il disegno generale di sintesi per l'inquadramento dei provvedimenti da assumere in funzione dello sviluppo ecosostenibile della comunità nazionale.

Ma il ruolo fondamentale dello Stato e delle politiche nazionali non è soltanto quello di perseguire esigenze di carattere unitario per il Paese, sia per se stesso che nell'ambito dell'Unione europea, perché sotto l'aspetto strettamente funzionale è chiaro che esistono competenze di scala interregionale che richiedono una precedenza gerarchica e di coordinamento generale che non si possono non affidare al Governo centrale.

La legge nazionale non può dunque essere soltanto una legge di « principi », di indirizzo e di coordinamento per la successiva azione delle regioni, perché queste ultime attuino i principi e li traducano in « regole » in ragione delle specifiche caratteristiche locali. La legge nazionale deve anche stabilire i termini entro i quali si deve richiedere alla regolamentazione regionale di contenersi in un ambito di coerenza che rappresenti quel minimo comune culturale in grado di evitare il rischio che si verifichi ancora uno stravolgimento regolamentare da una regione all'altra.

La pianificazione del territorio deve naturalmente tendere al recupero dei connotati dell'identità locale, su cui si fondano le autonomie, ma allo stesso tempo deve porre in atto strategie dirette alla promozione del processo d'integrazione delle realtà locali con le realtà esterne. C'è tuttavia da chiedersi fino a che punto tale direttiva non si scontri contro i principi dell'autonomia regionale e fino a che punto sia prerogativa del Governo centrale

l'emanazione di atti di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni in conformità alle norme di leggi nazionali.

I criteri di formulazione del quadro normativo dovrebbero tra l'altro garantire l'unitarietà del processo di pianificazione mediante l'integrazione nella pianificazione territoriale urbanistica della pianificazione paesistica e ambientale, di difesa del suolo e di tutela dei beni storici e culturali. Dovrebbero inoltre evitare la formalizzazione gerarchica della vituperata pianificazione a cascata — attraverso la quale, ad esempio, un piano comunale non può modificare le prescrizioni della pianificazione sovraordinata, provinciale o regionale anche quando ne sussistano valide ragioni — conferendo flessibilità alla pianificazione del territorio attraverso una interazione tra i diversi strumenti pianificatori e programmatori, tale da consentire al processo di trasformazione territoriale di potersi avviare a qualsiasi livello, concedendo spazi interpretativi e consentendo che, in un dato ambito territoriale, uno strumento urbanistico possa entro certi limiti derogare da quello sovraordinato.

Circa la pianificazione comunale è stata effettuata la scelta della partecipazione delle categorie al governo del territorio e alla pianificazione dello stesso. Si tratta di una scelta politica effettuata in favore di una reale democraticità della pianificazione fondamentale, che è quella comunale, una scelta che intanto presuppone quello che sino ad oggi è stato previsto solo per le regioni, cioè un quadro di riferimento socio-economico comunale, ma che richiede la mobilitazione e la partecipazione delle forze vive sul territorio, che agiscono cioè con motivazioni di identificazione con il territorio al quale sono legati e del quale intuiscono le vocazioni, al fine di porre mano ad un piano regolatore organico, strutturato al di fuori della solita logica della rendita fondiaria del metro cubo.

Il contributo propositivo e identificativo delle forze sociali deve avvenire a monte della pianificazione, dove si individua il momento più opportuno ed efficace per verificare la cooperazione degli enti pubblici e privati coinvolti attraverso valutazioni di coerenza e compatibilità con le normative di settore di difesa del suolo, di mobilità, di insediamenti produttivi, eccetera. Non si tratta semplicemente di effettuare un controllo democratico a valle del processo decisionale di pianificazione né di espedienti di facciata o di genere propagandistico del tipo «laboratorio di quartiere», dove note furbizie assemblearistiche si possono esercitare in favore dell'approvazione di soluzioni urbanistiche preventivamente decise nelle camere occulte dei partiti, soluzioni nei confronti delle quali i cittadini possono forse trovare motivazioni di adattamento ma non certo di identificazione. Si tratta invece di ricondurre ogni coinvolgimento pubblico e privato al rispetto dell'imperativo rappresentato dall'interesse generale e alle sinergie degli sforzi degli esponenti politici, professionali e imprenditoriali, tesi alla rinascita non solo economica ma anche civile e culturale della comunità locale.

Si tratta di liberare le forze sane del Paese, di dare loro spazio e di evitare che continuino ad essere mortificate, piuttosto che stimulate, dalla politica.

Non si può concludere senza un accenno alla necessità di apportare modifiche radicali all'attuale regime dei suoli, allo scopo di ridefinire il sistema delle rendite di posizione, di redistribuzione degli effetti che l'intervento pubblico produce sul valore degli immobili, e di promuovere la perequazione degli oneri e dei vantaggi tra i proprietari anche attraverso misure appartenenti all'ambito della legislazione tributaria, rendendo la fiscalità immobiliare non punitiva, ma funzionale alle politiche urbanistiche.

Nuova urbanistica per una nuova società, per la rinascita del nostro Paese.

PROPOSTA DI LEGGE

—

TITOLO I

FINALITÀ E PRINCIPI INFORMATIVI

ART. 1.

(Principi generali).

1. La presente legge stabilisce i principi e le modalità di governo del territorio in funzione dell'esigenza di salvaguardare il diritto delle generazioni presenti e future a fruire delle risorse naturali e dei beni ambientali e storico-culturali, esistenti sul territorio e di adeguare tempestivamente il processo di pianificazione ai mutamenti del quadro socio-economico generale. Le attività pubbliche e private sul territorio sono subordinate al criterio dello sviluppo sostenibile, con modalità non compromissorie dei beni e delle risorse predetti.

2. Ai fini di cui al comma 1, la pianificazione del territorio deve essere diretta, in linea generale:

a) alla promozione di una più elevata qualità dell'ambiente urbano, produttivo e naturale, tale che implichi miglioramenti ulteriori delle possibilità di scambio di persone, merci e informazioni e delle condizioni di accessibilità ai luoghi strategici e significativi del territorio;

b) alla promozione del processo d'integrazione delle realtà locali con le realtà esterne, da porre in atto parallelamente al recupero dei connotati dell'identità locale su cui si fondano le autonomie;

c) all'allineamento con gli orientamenti in materia dell'Unione europea che prevedono, attraverso procedure di valutazione e accordi di pianificazione, operazioni di concertazione tra enti pubblici ed enti pubblici e privati.

3. La presente legge stabilisce i principi della legislazione dello Stato ai fini dell'attuazione dell'articolo 117 della Costituzione, che costituiscono anche norme di riforma economico-sociale ai fini della potestà legislativa delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

4. Il Governo, ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, emana atti di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni in conformità delle norme della presente legge, entro sei mesi dalla data della sua entrata in vigore.

5. Le norme della presente legge non possono essere derogate, modificate o abrogate se non per dichiarazione espressa con specifico riferimento a singole disposizioni.

ART. 2.

(Criteri e indirizzi di formulazione del quadro normativo).

1. Lo Stato, le regioni e gli enti locali disciplinano il processo di pianificazione territoriale e ambientale attraverso un quadro di coerenze tecnico-giuridiche informato ai criteri e indirizzi stabiliti dalla presente legge.

2. I criteri di formulazione del quadro di cui al comma 1 sono:

a) garantire l'unitarietà del processo di pianificazione mediante l'integrazione nella pianificazione territoriale urbanistica della pianificazione paesistica e ambientale, di tutela dei beni storici e culturali, delle pianificazioni settoriali sul territorio comunque disciplinate, delle pianificazioni e dei programmi complementari o integrativi a livello locale;

b) riconoscere la pianificazione del territorio come un'attività dinamica che si realizza nella possibilità di interazione tra i diversi strumenti pianificatori e programmatori, tale da consentire al processo di trasformazione territoriale di poter essere avviato a qualsiasi livello, anche in

assenza del piano sovraordinato e facendo interagire i piani fra loro;

c) introdurre, nell'ambito della pianificazione generale dei comuni, singoli o aggregati, la possibilità sussidiaria di sostituzione, per delega o d'ufficio, esercitata da parte della provincia o della città metropolitana, nella pianificazione comunale, mediante il piano direttore comunale di cui all'articolo 24, per ridurre l'impegno pianificatorio dei piccoli comuni alla sola pianificazione operativa e di attuazione mediante il piano operativo comunale di cui all'articolo 29;

d) conferire flessibilità alla pianificazione, concedendo spazi interpretativi e consentendo che, in un dato ambito territoriale, uno strumento possa derogare a quello sovraordinato, con possibilità controllate di scostamento, inducendone l'adeguamento;

e) apportare modifiche all'attuale regime dei suoli, allo scopo di ridefinire il sistema delle rendite di posizione, di redistribuzione degli effetti che l'intervento pubblico produce sul valore degli immobili, e di promuovere la perequazione degli oneri e dei vantaggi tra i proprietari;

f) integrare l'impostazione urbanistico-ambientalista del modello perequativo, di cui alla lettera e), con misure appartenenti all'ambito della legislazione tributaria, rendendo la fiscalità immobiliare funzionale alle politiche urbanistiche.

3. Gli indirizzi di contenuto operativo a cui si conforma la presente legge sono:

a) limitare la disciplina della pianificazione, oltre che alle indicazioni strategiche a lungo termine, ai seguenti aspetti permanenti dell'attività di pianificazione:

1) ai soggetti;

2) ai livelli di pianificazione e alle relative competenze;

3) agli strumenti di pianificazione e di programmazione;

4) alle procedure essenziali di formazione e di approvazione degli strumenti;

5) agli istituti di partecipazione delle categorie;

b) raggiungere, nell'ambito delimitato dal comma 2, uno snellimento procedurale delle prassi di formazione, approvazione e attuazione della pianificazione senza perdita di efficacia dell'azione di controllo;

c) individuare, nella diversità delle competenze dei soggetti pianificatori, un'attribuzione dei ruoli che corrisponda alle effettive responsabilità istituzionali, anche con riferimento alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, facilitando la separazione fra scelte politiche e scelte operative, ai sensi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

d) individuare i requisiti indispensabili di qualificazione dei piani:

1) nella massima credibilità, ovvero nella loro coerenza con i fabbisogni, con la compatibilità con l'ambiente e con l'*habitat*;

2) nella conciliabilità con la capacità di spesa;

3) nell'adeguamento alla capacità gestionale dell'ente pianificatore.

ART. 3.

(Norme generali per la tutela e l'uso del territorio).

1. Sono risorse essenziali del territorio l'aria, l'acqua, il suolo, le città e gli insediamenti, i reperti materiali della cultura, i sistemi economici e produttivi, i sistemi infrastrutturali e tecnologici puntuali e a rete.

2. Per tutelare le risorse del territorio, lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze e delle autonomie stabilite dal testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000,

n. 267, esercitano le funzioni di programmazione, pianificazione e controllo, assicurando il collegamento e la coerenza tra politiche territoriali e di settore.

3. Gli atti di pianificazione territoriale e di programmazione degli interventi si conformano ai principi generali della presente legge.

4. Gli atti di pianificazione territoriale e di programmazione degli interventi assicurano l'adempimento delle finalità previste dalle leggi nazionali e regionali in materia di protezione delle bellezze naturali e di tutela delle zone di particolare interesse ambientale e naturalistico.

5. Le azioni di trasformazione del territorio non possono comportare il degrado complessivo delle risorse di cui al comma 1 e, ove possibile, devono eliminare le relative situazioni di rischio. Nessuna risorsa essenziale può essere ridotta in modo significativo e irreversibile in riferimento a ciascun sistema territoriale.

6. L'utilizzazione di aree a fini insediativi e infrastrutturali è di norma consentita quando non sussistano alternative di riuso e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti.

7. I nuovi insediamenti e gli interventi di sostituzione dei tessuti insediativi sono consentiti se esistono o sono contestualmente realizzate le infrastrutture che consentono la tutela delle risorse essenziali del territorio. Sono comunque da garantire:

a) le infrastrutture necessarie per il servizio idrico integrato;

b) le opere idrauliche e di consolidamento del suolo che rendono l'insediamento non soggetto a rischi di esondazione o di frana o almeno indifferente rispetto ai livelli complessivi di rischio;

c) le opere per lo smaltimento dei rifiuti solidi;

d) le infrastrutture per la produzione e il trasporto dell'energia e per la mobilità di merci e di persone.

ART. 4.

(Indirizzi specifici).

1. Gli atti di pianificazione territoriale e di programmazione degli interventi si conformano altresì agli indirizzi di cui al presente articolo.

2. Gli interventi urbanistici, edilizi e di rilevanza ambientale nei sistemi insediativi, non destinati prevalentemente ad attività produttive fuori dei centri abitati, curano congiuntamente:

a) la tutela delle risorse territoriali, storiche e culturali di rilievo;

b) la valorizzazione degli assetti sociali, produttivi e ambientali;

c) il superamento delle condizioni di degrado;

d) il riordino e la riqualificazione funzionali.

3. La pianificazione dei sistemi produttivi non agricoli:

a) ottimizza il grado di compatibilità tra le attività economiche e l'ambiente naturale e antropizzato;

b) eleva la funzionalità e l'economia complessiva in rapporto alla dotazione delle infrastrutture;

c) incentiva l'integrazione funzionale tra attività produttive complementari ai fini della creazione di economie esterne;

d) incentiva l'uso e la tutela delle risorse territoriali, ambientali e culturali ai fini economici e occupazionali.

4. È promossa un'articolata integrazione tra pianificazione territoriale e pianificazione di settore al fine di garantire, in rapporto alle caratteristiche del territorio e dei relativi livelli di mobilità, un diversificato e adeguato livello di infrastrutture.

5. La pianificazione dei sistemi infrastrutturali si propone, altresì:

a) l'efficace collegamento tra le principali città, i sistemi metropolitani e la rete nazionale;

b) il contenimento dei costi della mobilità delle persone e delle merci all'interno dei sistemi metropolitani e delle aree caratterizzati da forti relazioni;

c) l'attivazione di una adeguata infrastrutturazione di trasporto nelle aree a bassa densità insediativa e a basso livello di spostamenti;

d) la riqualificazione degli insediamenti e delle interrelazioni tra le attività economiche e sociali.

6. Nei sistemi a bassa densità insediativa sono promossi significativi livelli di congruità tra forme sociali, economiche e insediative, e sono individuati i sistemi rurali in funzione della tutela e della promozione delle attività agricole e di quelle ad esse complementari, anche in funzione di presidio ambientale.

TITOLO II

SOGGETTI E FUNZIONI

CAPO I.

SOGGETTI ATTIVI.

ART. 5.

(Soggetti attivi del governo del territorio, livelli e strumenti d'intervento).

1. Il governo del territorio, che si realizza attraverso la salvaguardia e la tutela ambientale, il recupero, il riassetto, l'infrastrutturazione e lo sviluppo, si esercita ai seguenti livelli:

a) nazionale;

b) regionale, con eventuali forme di coordinamento interregionali attraverso la costituzione di macro-regioni;

c) provinciale e metropolitano, a livello di aree metropolitane;

d) comunale, con eventuali forme di coordinamento intercomunale attuate mediante l'unione di comuni.

2. Sono soggetti attivi del governo del territorio:

a) lo Stato;

b) le regioni o le macro-regioni;

c) le province o le città metropolitane;

d) i comuni o le loro aggregazioni.

3. Il governo del territorio si avvale dei seguenti strumenti:

a) quadri di riferimento territoriale nazionali e regionali;

b) piani territoriali provinciali e metropolitani;

c) piani comunali o sovracomunali;

d) piani attuativi e progetti d'intervento;

e) programmi settoriali di attuazione.

CAPO II.

SOGGETTI, FUNZIONI E ATTIVITÀ A LIVELLO NAZIONALE.

ART. 6.

(Funzioni dei soggetti centrali).

1. Le funzioni del governo centrale in materia urbanistica sono rivolte al riequilibrio socio-economico e territoriale in ambito nazionale e alla integrazione della tutela e valorizzazione delle risorse culturali, paesistiche, ambientali e naturalistiche con le trasformazioni connesse agli

indirizzi di governo in relazione alla pianificazione urbanistica territoriale in ambito nazionale, ai sensi dell'articolo 81, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e alla verifica della compatibilità tra le pianificazioni territoriali a livello regionale e la pianificazione a livello centrale nazionale, oltre che nell'ambito delle competenze in materia di:

a) bacini idrografici di rilievo nazionale e adempimenti previsti dalla legge 18 maggio 1989, n. 183;

b) parchi, di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394;

c) attività di tutela dell'ambiente marino previste dalla legge 31 dicembre 1982, n. 979;

d) attività surrogatorie del Ministero per i beni e le attività culturali relative alle inadempienze delle regioni in materia di pianificazione ambientale ai sensi dell'articolo 1-*bis* del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431;

e) uso razionale dell'energia; funzioni di indirizzo e coordinamento nelle materie di viabilità e trasporti; protezione della flora e della fauna; caccia e pesca; organizzazione dello smaltimento dei rifiuti; rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore, nell'ambito delle funzioni di indirizzo e coordinamento riservate allo Stato.

ART. 7.

(Sistema di pianificazione territoriale nazionale).

1. Il sistema di pianificazione territoriale nazionale è costituito:

a) dal quadro di riferimento territoriale nazionale, che è strumento atemporale che registra le previsioni di opere pubbliche a carattere di infrastrutturazione territoriale nazionale e internazio-

nale. Il quadro di riferimento territoriale nazionale orienta i comportamenti di tutti i soggetti pubblici e privati, fornisce un quadro delle grandi scelte operate dal Governo centrale, concordate con i governi regionali interessati e rappresenta il disegno generale di sintesi per l'inquadramento dei provvedimenti da assumere in funzione dello sviluppo ecosostenibile della comunità nazionale e comprensivo delle previsioni relative:

1) alle indicazioni sul territorio del piano nazionale per lo sviluppo sostenibile, vigente in attuazione di accordi stabiliti in sede internazionale, al fine di orientare le strategie ambientali essenziali;

2) alle attività di pianificazione e di programmazione finalizzate alla difesa del suolo ed al risanamento delle acque;

b) dal programma di coordinamento nazionale degli interventi sul territorio, che procede in attuazione delle indicazioni del quadro di riferimento territoriale nazionale.

2. Il programma di coordinamento nazionale degli interventi sul territorio è correlato alla programmazione economica degli investimenti pubblici per progetti concernenti il territorio, che deve essere basata sull'interazione tra organismi centrali, regionali e locali responsabili della preparazione e dell'attuazione dei programmi e progetti di settore.

ART. 8.

(Formazione e approvazione degli strumenti di pianificazione nazionale).

1. Nel quadro di riferimento territoriale nazionale si confrontano le previsioni di macrointerventi sul territorio dei servizi e delle aziende statali ai fini della razionalizzazione dell'intervento pubblico a livello centrale e periferico. In questa prospettiva di pianificazione le componenti dell'amministrazione statale hanno l'obbligo di segnalare i propri programmi d'intervento alle istituzioni decentrate re-

gionali, provinciali e comunali e di recepirne le eventuali proposte di modifica.

2. Il quadro di riferimento territoriale nazionale è redatto, aggiornato e gestito dalla Direzione generale del coordinamento territoriale del Ministero dei lavori pubblici che si avvale del sistema informativo territoriale di cui all'articolo 9 e del Consiglio superiore dei lavori pubblici quale organo consultivo.

3. Il Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri dei lavori pubblici e dell'ambiente, approva, con proprio decreto, il quadro di riferimento territoriale nazionale.

4. Il programma di coordinamento territoriale nazionale degli interventi è concordato e definito mediante consultazioni, conferenze di servizi e protocolli d'intesa tra i servizi statali a livello centrale e gli enti territoriali interessati, ed approvato con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica; esso è vincolante per i programmi, i piani ed i progetti d'intervento sottordinati.

ART. 9.

(Centro nazionale delle informazioni sul territorio — Sistema informativo territoriale).

1. È istituito, presso la Direzione generale del coordinamento territoriale del Ministero dei lavori pubblici, il Centro nazionale di promozione, raccolta e interpretazione delle informazioni relative al territorio, di seguito denominato « Centro nazionale », in collegamento con il sistema informativo unico di cui al comma 9, lettera e), dell'articolo 9 della legge 18 maggio 1989, n. 183, e quale supporto al Governo per la pubblicazione annuale di un documento ufficiale sullo stato del territorio e dell'ambiente.

2. Le regioni, nelle quali viene istituito un centro regionale delle informazioni territoriali, ai sensi dell'articolo 14, trasmettono al Centro nazionale tutte le informazioni necessarie; quelle selezionate

come indispensabili sono raccolte e classificate con criterio uniforme da tutte le regioni, che garantiscono la periodicità dell'aggiornamento.

3. Il Sistema informativo territoriale costituisce il riferimento conoscitivo fondamentale per la definizione degli atti di governo del territorio e per la verifica dei loro effetti.

4. Il Centro nazionale è diretto da un dirigente tecnico ed ha i seguenti compiti:

a) l'organizzazione delle conoscenze necessarie al governo del territorio, articolata nelle fasi dell'individuazione e della raccolta dei dati riferiti alle risorse territoriali, della loro integrazione con i dati statistici generali, della georeferenziazione, della certificazione e finalizzazione, della relativa produzione cartografica, della diffusione, conservazione e aggiornamento;

b) la definizione, in modo univoco per tutti i livelli operativi della documentazione informativa a sostegno dell'elaborazione programmatica e progettuale dei diversi soggetti e nei diversi settori;

c) la registrazione degli effetti indotti dall'applicazione delle normative e dalle azioni di trasformazione del territorio.

5. Il Centro nazionale è accessibile a tutti i cittadini e vi possono confluire, previa deliberazione da parte del dirigente responsabile, informazioni provenienti da enti pubblici e dalla comunità scientifica.

6. Nelle forme e con modalità previste dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è individuata la dotazione organica del Centro nazionale.

CAPO III.

REGIONI.

ART. 10.

(Finalità e contenuti della pianificazione territoriale regionale).

1. Le regioni, in conformità ai criteri ed agli indirizzi stabiliti dalla presente legge,

definiscono gli obiettivi e le procedure per la disciplina dei piani e degli interventi sul territorio, la città e l'ambiente.

2. Le regioni redigono e aggiornano annualmente il quadro di riferimento territoriale regionale, strumento obbligatorio con caratteristiche di atto, selettivo e limitato nel tempo, delle scelte regionali che fanno seguito alle politiche territoriali. Il quadro di riferimento territoriale regionale stabilisce gli orientamenti per l'identificazione dei sistemi territoriali, coordinando e indirizzando la programmazione e la pianificazione degli enti locali.

3. Il quadro di riferimento territoriale regionale trae origine dal programma regionale di sviluppo o, in assenza, del complesso dei singoli atti di programmazione e contiene il quadro conoscitivo delle dinamiche di trasformazione del territorio. Definisce gli obiettivi generali del governo del territorio in rapporto agli obiettivi di sviluppo, gli ambiti territoriali entro i quali realizzare tali obiettivi, nonché gli orientamenti per il coordinamento delle politiche territoriali e di settore relativamente all'uso delle risorse del territorio.

4. La disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere statali, stabilite dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, viene estesa ai procedimenti di localizzazione d'uso urbanistico-ambientale d'interesse statale.

ART. 11.

(Formazione del quadro di riferimento territoriale regionale).

1. Il quadro di riferimento territoriale regionale configura la sede per l'incontro e l'accordo di tutte le istituzioni pubbliche per quanto riguarda le grandi scelte regionali e nazionali nel territorio della regione. La formazione e l'aggiornamento dello strumento regionale fanno obbligo alle rappresentanze dei grandi servizi sta-

tali, delle Ferrovie dello Stato Spa, dell'Ente nazionale per le strade, delle autorità di bacino, delle soprintendenze, delle province, delle città metropolitane e dei comuni direttamente coinvolti, di concordare le scelte fondamentali in tempi ragionevoli, mediante consultazioni, conferenze di servizi e protocolli d'intesa e di impegnarsi per la loro realizzazione, qualora non siano già contenute nel quadro di riferimento territoriale nazionale.

2. La convergenza collegiale delle indicazioni degli strumenti settoriali nel quadro di riferimento territoriale regionale costituisce il necessario supporto interdisciplinare da cui derivare meccanismi di autorizzazione e controllo parimenti collegiali, tali da garantire ad ogni livello unicità, rapidità e snellezza gestionali.

ART. 12.

(Caratteristiche del quadro di riferimento territoriale regionale).

1. Il quadro di riferimento territoriale regionale è strumento finalizzato ad indirizzare e dirigere la pianificazione subordinata, e, salvo casi particolari previsti in sede di legge urbanistica regionale, non formula previsioni dettagliate di immediata esecuzione nei vari settori d'intervento e non vincola direttamente le proprietà pubbliche o private.

2. Il quadro di riferimento territoriale regionale tiene conto delle indicazioni derivanti:

a) dal quadro di riferimento territoriale nazionale;

b) dai criteri e indirizzi di cui alla presente legge;

c) dalla pianificazione paesistico-ambientale e di tutela delle risorse stabilita dal testo unico di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490;

d) dai piani di difesa del suolo, di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183, e successive modificazioni;

e) dai piani sui parchi, di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, e successive modificazioni;

f) da ogni altra normativa di indirizzo cui corrispondono strumenti settoriali programmatici.

3. Il quadro di riferimento territoriale regionale contiene:

a) previsioni di carattere generale sull'uso e la tutela delle risorse del territorio regionale, mediante:

1) la individuazione dei sistemi urbani in base ai caratteri ambientali, economici, sociali e culturali;

2) l'articolazione dei sistemi di cui al numero 1) in subsistemi;

3) la definizione, per ciascuno dei sistemi e dei subsistemi di cui ai numeri 1) e 2), della strategia di utilizzazione delle risorse, con riferimento ai caratteri economico-territoriali, alla dotazione infrastrutturale e alla interdipendenza con gli altri sistemi urbani;

b) previsioni concernenti ambiti territoriali in funzione della localizzazione di:

1) aeroporti;

2) porti;

3) interporti;

4) autostrade e itinerari stradali d'interesse regionale;

5) ferrovie e impianti ferroviari d'interesse regionale;

6) sedi universitarie;

7) sedi ospedaliere;

8) parchi regionali;

9) impianti tecnologici di interesse regionale;

10) altri interventi sul territorio di interesse unitario, in conformità dalla legge regionale.

4. L'espressione cartografica del quadro di riferimento territoriale regionale è di semplice registrazione di previsioni la cui realizzazione richiede successivi strumenti collocati ai diversi livelli della pianificazione territoriale, a condizione che non consistano in progetti attuativi redatti a cura delle istituzioni competenti.

5. La definizione di un quadro di riferimento territoriale regionale, costituito ai sensi del presente articolo, può generare effetti interattivi con la pianificazione ascendente, discendente e di pari livello, e comporta, se necessario, l'adeguamento del quadro di riferimento territoriale nazionale e, per suo tramite, quello dei corrispondenti quadri di riferimento territoriali regionali delle regioni finitime coinvolte.

6. Le indicazioni dello strumento regionale sono vincolanti per le amministrazioni pubbliche in generale, e per le province e i comuni in particolare, che devono attuarle con i rispettivi strumenti di pianificazione.

7. In relazione all'uso di aree demaniali ubicate in zone di tutela paesistica, sono vietati nuovi concessioni e rinnovi di quelle esistenti nei casi in cui i manufatti presenti nelle aree stesse, o in esse progettati, non rispondano ai requisiti richiesti dai piani paesistici regionali o in assenza dei piani stessi, salvo un impegno biennale di adeguamento da parte dei concessionari che, ove non venga rispettato, comporta l'automatica decadenza della concessione.

8. La regolarità paesistica ed edilizia delle costruzioni edificate o da edificare nelle aree demaniali di cui al comma 7, deve essere certificata dal comune presso il cui territorio l'area demaniale è ubicata.

ART. 13.

(Attuazione ed effetti del quadro di riferimento territoriale regionale).

1. Il quadro di riferimento territoriale regionale si attua attraverso:

a) i piani regionali di settore regionale, che riguardano aspetti specifici del

processo di programmazione al fine di evitare la sovrapposizione non coordinata di iniziative pianificatorie diverse. Nell'ambito del quadro di riferimento territoriale regionale i piani settoriali sono promossi, concordati e definiti dalla regione mediante consultazioni tra i servizi e gli enti territoriali interessati;

b) i progetti d'intervento regionali, caratterizzati da una realizzazione a breve termine e messi a punto dal soggetto pubblico promotore, il quale li sviluppa sino al progetto esecutivo e ne garantisce l'attuazione.

2. All'atto della loro approvazione, i piani settoriali diventano vincolanti per la pianificazione degli enti sottordinati, fatti salvi gli adattamenti di scala.

3. All'atto della loro approvazione i progetti d'intervento esecutivi approvati:

a) diventano vincolanti per i servizi statali e regionali;

b) devono essere obbligatoriamente recepiti nei programmi, nei piani e nei progetti a scala minore;

c) sono vincolanti per le proprietà private interessate.

4. I progetti d'intervento decadono quando non siano stati avviati a realizzazione entro tre anni.

5. I piani settoriali devono essere accompagnati da:

a) prescrizioni di carattere generale sull'uso e la tutela delle risorse del territorio regionale;

b) prescrizioni concernenti i criteri e gli ambiti territoriali in funzione delle localizzazioni di cui all'articolo 12, comma 3, lettera b).

ART. 14.

(Istituzione del centro regionale delle informazioni territoriali).

1. È disposta l'istituzione del centro regionale delle informazioni territoriali

per le regioni, quale corrispondente regionale del Sistema informativo territoriale istituito in sede nazionale.

2. Le informazioni indispensabili alla conoscenza del territorio sono raccolte in tutte le regioni ed inviate al Centro nazionale, con aggiornamento periodico, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 9, comma 2.

ART. 15.

(Accordi di programma).

1. Nell'ambito di una rilegittimazione del ruolo e del prestigio della pubblica amministrazione che garantisca una organica consapevolezza delle scelte operate sul territorio e al fine di realizzare gli interventi sul territorio, previsti o da prevedere dalla programmazione nazionale, regionale e provinciale, l'ente territorialmente competente promuove la conclusione di accordi di programma ai sensi dell'articolo 34 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

2. L'accordo di cui al comma 1:

a) elenca le scelte da effettuare e gli interventi e le opere da realizzare;

b) individua i soggetti pubblici competenti a decidere in merito agli interventi e alle opere, nonché il responsabile del procedimento competente a realizzarli;

c) indica i termini di attuazione, le fonti di disponibilità e di provvista finanziaria;

d) specifica strumenti, tempi e modalità per la verifica dello stato dei progetti d'investimento in relazione alla loro attuazione.

3. L'accordo raggiunto ai sensi del comma 1 comporta l'obbligo dei soggetti in esso indicati di darvi esecuzione nei tempi e con le modalità ivi stabiliti.

4. Si applicano altresì le disposizioni sulle conferenze di servizi previste dall'ar-

titolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

ART. 16.

(Unificazione dei controlli e delle decisioni).

1. La legge regionale, allo scopo di ridurre drasticamente tempi e aleatorietà delle decisioni che coinvolgono i privati, riforma le procedure urbanistico-edilizie ponendo in essere:

a) un meccanismo di collegialità in tutti i sistemi di autorizzazione pubblica che comportano:

1) l'unificazione dei controlli su quanto riguarda l'urbanistica, l'ambiente, l'inquinamento e la difesa del suolo;

2) l'unificazione dei controlli e dei responsi a posteriori sull'esito degli interventi;

b) l'equiparazione del concordamento unificato di decisioni e controlli sia quando ad una scelta concorrono diversi livelli istituzionali, sia quando vi concorrono diversi enti competenti per materia.

2. In termini di conoscenza delle informazioni relative alle autorizzazioni e ai controlli di cui al comma 1, le istituzioni pubbliche, a livello nazionale e locale, organizzano il proprio intervento per una loro gestione comune.

CAPO IV.

PROVINCIA E CITTÀ METROPOLITANA.

ART. 17.

(Finalità e contenuti della pianificazione territoriale della provincia o della città metropolitana).

1. Al riferimento istituzionale di provincia o città metropolitana fa riscontro l'inquadramento ed il coordinamento degli

elementi e delle problematiche territoriali della provincia o dell'area metropolitana che trovano attuazione nello strumento urbanistico obbligatorio del piano territoriale di coordinamento provinciale o, rispettivamente, del piano territoriale di coordinamento della città od area metropolitana.

2. I piani di cui al comma 1 coordinano e armonizzano gli aspetti della tutela ambientale ed ecologica e quelli dello sviluppo, determinando gli indirizzi generali di assetto del territorio; sono predisposti dalla provincia o dalla città metropolitana, con l'eventuale concorso delle comunità montane, ai sensi dell'articolo 28 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché di aggregazioni di comuni costituite a fini di pianificazione comunale.

3. I contenuti dei piani di cui al comma 1, che costituiscono strumenti urbanistici obbligatori, sono individuati:

a) nelle invariante territoriali del sistema ambientale, vincoli permanenti e direttamente cogenti, in attuazione del testo unico di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, 18 maggio 1989, n. 183, e 6 dicembre 1991, n. 394, e successive modificazioni, e, in generale, degli indirizzi forniti dallo strumento regionale;

b) nelle scelte strutturali, programmatiche e selettive del piano in relazione al sistema degli insediamenti residenziali, industriali e terziari, e dei servizi, attrezzature puntuali, infrastrutture a rete e verde pubblico; queste previsioni di medio periodo sono rese operative con successivi strumenti attuativi, che possono intervenire sia con livelli sottordinati di pianificazione comunale direttamente cogenti, sia con progetti esecutivi redatti a cura delle istituzioni o dei soggetti promotori competenti.

4. Le strategie e le indicazioni, ovvero gli indirizzi, direttive, prescrizioni e vincoli, per la pianificazione del territorio provinciale, possono essere anche articolati per subaree, cioè per gruppi di comuni, ancorché non costituiti in unione di

comuni, in relazione alla prevalente vocazione di ciascuna, distintamente per i settori ambientale, ecologico, insediativo ed infrastrutturale.

5. Il piano territoriale di coordinamento provinciale detta i criteri e le indicazioni, ovvero gli indirizzi, direttive, parametri, prescrizioni e vincoli, per la redazione e il coordinamento dei piani direttori comunali di cui all'articolo 24.

ART. 18.

(Formazione del piano territoriale di coordinamento provinciale o dell'area metropolitana).

1. La formazione e l'aggiornamento del piano territoriale di coordinamento provinciale del piano territoriale di coordinamento della città metropolitana, in analogia con il corrispondente strumento regionale, è la sede d'incontro sia delle presenze pubbliche nella loro totalità, in particolare dei comuni, sia per la consultazione degli interessi privati, per quanto attiene alle politiche e alle scelte del territorio provinciale. La partecipazione doverosa e attiva, nella formazione dei piani, alle scelte strutturali e alle decisioni di tutte le istituzioni pubbliche operanti sul territorio, vincola alle scelte stesse le istituzioni interessate che devono essere identificate nei piani stessi.

2. Nel caso di piccoli comuni, singoli o aggregati, il piano territoriale di coordinamento provinciale, su delega degli stessi comuni o per precisa e motivata scelta della provincia, può dettagliare le proprie previsioni sino al livello del piano direttore comunale di cui all'articolo 24, sostituendolo totalmente, limitatamente agli ambiti interessati, in relazione ai quali la provincia ne segue le procedure e ne esplica gli effetti, restando impregiudicato l'esercizio del potere comunale nelle fasi successive del processo di pianificazione comunale, ovvero il piano operativo comunale e i progetti d'intervento attuativi.

3. La regione o, per delega, la provincia o la città metropolitana, favorisce o di-

sponde sia l'aggregazione di comuni contermini, in relazione alla loro prevalente vocazione od alle specifiche esigenze ambientali, ecologiche, insediative ed infrastrutturali, sia le fusioni di comuni confinanti, quando lo reputi necessario od opportuno per una più razionale ed efficace attività di pianificazione del loro livello.

4. Il piano territoriale di coordinamento provinciale può formulare previsioni dettagliate nei settori di competenza e di rilievo sovracomunale e può renderle prevalenti sulle previsioni dei piani subordinati e vincolanti nei confronti dei privati.

5. Ai sensi dell'articolo 24, comma 1, lettera *a*), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la pianificazione territoriale dell'area metropolitana rientra nelle funzioni della città metropolitana. Il relativo piano territoriale di coordinamento dell'area metropolitana è assimilabile al piano territoriale di coordinamento provinciale per i contenuti, le finalità e le caratteristiche, ma si sostituisce ai piani direttori comunali per le previsioni di area vasta a scala intercomunale e, comunque, quando ne sussistano le motivazioni, per ambiti estesi del territorio metropolitano, specie se vi siano presenti comuni nati dalla disaggregazione del vecchio capoluogo.

6. Quando, per un dato ambito territoriale, il piano territoriale di coordinamento della città metropolitana assume la natura e gli effetti di piano direttore comunale, esso ne segue le procedure di formazione e di approvazione, ne assume i contenuti e lo stesso grado di risoluzione dei dettagli, esplicandone gli effetti.

ART. 19.

(Approvazione, durata ed effetti dei piani territoriali di coordinamento provinciale o della città metropolitana).

1. L'approvazione dei piani territoriali provinciali o della città metropolitana è di competenza regionale. Le istruttorie di

valutazione sono svolte da appositi organi tecnici del consiglio regionale, al quale spetta la sanzione definitiva dell'intero processo pianificatorio.

2. I piani di cui al comma 1 sono strumenti a validità temporalmente limitata; ogni nuova amministrazione provinciale o della città metropolitana può decidere di modificarli, rielaborandoli e sottoponendoli a nuova deliberazione. La ridefinizione o la modifica di un piano sono effettuate di intesa con la regione, che l'approva, e con le altre istituzioni interessate, che la recepiscono.

3. Con l'approvazione, la ridefinizione o la modifica dei piani ai sensi del comma 2 si possono produrre effetti ascendenti e traslativi, comportando eventuali aggiornamenti del quadro di riferimento territoriale regionale e adeguamenti dei piani alla stessa scala delle province confinanti, se coinvolte.

4. A fine mandato da parte dell'amministrazione provinciale, le politiche e gli strumenti di piano, generale e settoriali, sono oggetto di un bilancio urbanistico-ambientale consuntivo obbligatorio.

ART. 20.

(Attuazione dei piani territoriali di coordinamento provinciale o della città metropolitana).

1. A livello della pianificazione territoriale provinciale, le scelte regionali sono attuate attraverso appositi piani settoriali provinciali che fanno parte integrante dello strumento generale nel cui ambito se ne verifica la congruenza e la compatibilità con le scelte provinciali.

2. I piani territoriali di coordinamento provinciale o della città metropolitana si attuano mediante:

a) piani settoriali che concernono aspetti specifici del processo di pianificazione, quali viabilità, trasporti, parchi, aree protette, cave, smaltimento dei rifiuti solidi, sviluppo agricolo, e simili, il quale mantiene un carattere unitario per evitare la sovrapposizione non coordinata di ini-

ziative promosse da diversi soggetti, ai sensi di leggi diverse;

b) progetti d'intervento provinciali, che sono redatti dall'ente pubblico promotore in analogia con gli strumenti regionali consimili, sviluppandoli fino alla fase esecutiva e garantendone l'attuazione.

3. I piani settoriali sono definiti mediante consultazioni, conferenze di servizi e protocolli di intesa tra i servizi e gli enti territoriali interessati e, all'atto dell'approvazione, diventano vincolanti per i piani subordinati, fatti salvi gli adattamenti di scala e gli adeguamenti allo stato di fatto.

4. Sono assimilati ai piani settoriali, seguendone le procedure di formazione e di approvazione, i piani di bonifica, di assestamento forestale e simili.

5. I progetti d'intervento provinciali approvati:

a) sono vincolanti per i servizi statali e regionali, e per le proprietà private coinvolte;

b) sono obbligatoriamente recepiti nei piani comunali e nei progetti a scala inferiore.

6. I progetti d'intervento provinciali decadono quando non siano stati avviati a realizzazione entro tre anni, ovvero cinque anni in presenza di valide motivazioni tecniche, dalla data della loro approvazione; il mero avvio deve essere disciplinato, affinché non si tramuti in un espediente dilatorio, con lo stabilire un termine certo di attuazione e con il richiedere garanzie fidejussorie o assicurative.

7. L'attuazione dei piani territoriali di coordinamento provinciali o della città metropolitana è assistita da un programma pluriennale di attuazione redatto dall'ente pianificatore, ossia la provincia o la città metropolitana, coincidente con il mandato amministrativo e collegato ai bilanci ad esso relativi; tale programma fa parte integrante e sostanziale dello strumento e ne segue i passaggi.

8. Le previsioni dei piani ambientali di settore, paesistici, di bacino, di bonifica, di

assestamento forestale e simili, prevalgono su quelle urbanistiche, ma vanno riportate nell'ambito della pianificazione urbanistica territoriale e comunale, che deve affiancarle con indirizzi, direttive, parametri, prescrizioni e vincoli.

9. Ai piani di settore restano le competenze vigenti circa la progettazione e l'esecuzione delle opere di pertinenza.

CAPO V

COMUNI E LORO AGGREGAZIONI

SEZIONE I

Pianificazione comunale.

ART. 21.

(Obiettivi e caratteristiche di base della pianificazione comunale ed intercomunale).

1. La pianificazione comunale ed intercomunale ha i seguenti obiettivi:

a) recepire e tradurre sul territorio di pertinenza le indicazioni di assetto territoriale contenute nei piani territoriali di coordinamento provinciale o della città metropolitana;

b) individuare le linee essenziali dell'assetto e dello sviluppo del territorio di pertinenza e degli abitati in esso compresi, con attenzione alle qualità ambientali, alla domanda insediativa della popolazione e delle attività produttive, ed al miglioramento dei servizi;

c) indicare i meccanismi di tutela e di trasformazione del territorio in rapporto alla strategia adottata;

d) indicare gli strumenti operativi per tradurre in progetti d'intervento le previsioni di assetto e di sviluppo.

2. La pianificazione comunale o intercomunale deve essere caratterizzata:

a) dalla flessibilità, ovvero dell'agevole approntamento dello strumento di

pianificazione in corrispondenza della necessità di un rapido adeguamento alla dinamica delle trasformazioni territoriali non ostacolato in termini giuridici dall'apposizione di vincoli sulla proprietà del suolo;

b) dalla operatività, ovvero dell'agevole attuazione con interventi parziali, funzionali alle politiche amministrative di breve periodo, degli indirizzi previsti.

ART. 22.

(Potere d'iniziativa dei comuni).

1. La pianificazione comunale, con la eccezione di cui al comma 1 dell'articolo 26 della presente legge, compete ai comuni e alle loro unioni ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, secondo i criteri che seguono:

a) la provincia o la città metropolitana, e all'occorrenza la regione, collaborano con i comuni e con le unioni di comuni nell'impostazione dei rispettivi strumenti di pianificazione, con competenza della provincia o della città metropolitana alla loro approvazione, quando sia prevista, e al controllo dell'attività pianificatoria degli enti e della gestione dei piani;

b) l'aggregazione tra comuni contigui avviene ai sensi del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, promossa dai comuni coinvolti, o disposta nell'interesse generale dall'ente sovraordinato cui spetta il giudizio di congruità dei seguenti parametri di aggregazione:

- 1) numero di comuni;
- 2) estensione territoriale complessiva;
- 3) ampiezza demografica;
- 4) omogeneità o complementarità socio-economica;
- 5) obiettivi di sviluppo;

- 6) esigenze d'infrastrutturazione;
- 7) esigenze di coordinamento.

2. La legge urbanistica regionale detta la disciplina attuativa delle aggregazioni e delle fusioni tra comuni; fissa inoltre il termine entro cui i comuni ancora privi di strumento urbanistico devono dotarsene e definisce i provvedimenti da assumere in caso d'inadempienza, con il blocco di nuovi interventi edilizi e urbanistici o con l'esercizio del potere sostitutivo con delega alla formazione del piano direttore comunale o della città metropolitana.

ART. 23.

(Strumentazione urbanistica comunale).

1. La strumentazione comunale o intercomunale è strutturata ai sensi del presente articolo, con l'obiettivo di superare gli aspetti incostituzionali che ostacolano l'operatività della pianificazione comunale; essa si articola nei seguenti strumenti, tra di loro coordinati e interattivi:

a) il piano direttore comunale o intercomunale, a carattere di pianificazione d'impostazione generale;

b) il piano operativo comunale, a carattere di attuazione pluriennale, collegato alla politica urbanistica e ambientale locale e riferito all'ambito dell'intero mandato elettorale del sindaco;

c) il progetto d'intervento comunale, circoscritto, autonomo e a carattere d'emergenza.

2. In particolare la trasformazione del territorio urbano può avvenire attraverso:

a) il comparto edificatorio, per la crescita ordinaria;

b) i programmi complessi pubblici e privati, per le trasformazioni che incidono su aree e comparti che richiedono una riqualificazione del tessuto urbano.

ART. 24.

(Piano direttore comunale).

1. Il piano comunale, a carattere d'impostazione generale, o piano direttore comunale, strumento urbanistico obbligatorio per i comuni indicati dal piano territoriale provinciale, definisce le scelte fondamentali previste sul territorio per il medio periodo, conferma o propone modifiche alle scelte strutturali presenti nel piano territoriale provinciale e aggiunge contenuti di livello comunale riferiti all'intero sistema infrastrutturale, con particolare riguardo ai seguenti aspetti:

a) attuazione del piano territoriale provinciale nell'ambito del sistema ambientale; prescrizioni di salvaguardia del paesaggio e di tutela dell'ambiente naturale e antropico, nonché di difesa idrogeologica e delle aree a rischio e di tutela dell'impianto storico dell'organizzazione territoriale; formulazione di direttive per il recupero e la conservazione del patrimonio storico-artistico;

b) delimitazione e definizione tipologica e funzionale degli insediamenti consolidati e da completare; direttive per la rigenerazione fisiologica del tessuto urbano e territoriale; direttrici di espansione relative al sistema degli insediamenti, residenziali, commerciali e produttivi;

c) sistema principale del verde; viabilità primaria; linee d'intervento per la mobilità e i trasporti; smaltimento dei rifiuti; sistema delle attrezzature e dei servizi principali d'interesse comunale e sovracomunale;

d) dimensionamento di massima del piano; principi informativi delle norme tecniche di attuazione ovvero parametri essenziali, indirizzi, direttive, prescrizioni e vincoli, per la redazione ed il coordinamento dei successivi piani operativi cui spettano le scelte contingenti, di rilevanza limitata e locale; indicazioni su meccanismi e procedure attuative particolari; pro-

grammazione indicativa con priorità e scaglionamento temporale degli interventi.

2. La definizione cartografica delle previsioni del piano direttore comunale deve essere idonea ad individuare correttamente le scelte strategiche del piano, ed in grado di fornire:

a) indicazioni circa l'uso, il riuso o la sostituzione degli immobili, articolate eventualmente per subaree omogenee, quali centri storici e nuclei di antica formazione, settori o quartieri urbani e loro parti, frazioni e insediamenti sparsi ed aree industriali dismesse, in relazione alla prevalente vocazione e destinazione urbanistica di ciascuna, distintamente per funzioni abitativa, produttiva ed infrastrutturale;

b) indicazioni urbanistiche di dettaglio relative ad interventi e proposte per i quali siano disponibili le necessarie conoscenze ed informazioni, nel caso in cui sia il grado di definizione degli elaborati che la cogenza, ovvero il grado di vincolo, sono analoghi a quelli del piano operativo comunale.

3. In sede di norme tecniche di attuazione, il piano direttore comunale specifica quali indicazioni debbano ritenersi prescrittive, ovvero vincolanti, anche per le proprietà private, e quali solo orientative.

ART. 25.

(Caratteristiche del piano direttore comunale).

1. Il piano direttore comunale è uno strumento di pianificazione generale che solo eccezionalmente può assumere forma, contenuti ed effetti di piano regolatore particolareggiato, ed ha una validità limitata, soggetta a verifica periodica. Ogni nuovo consiglio comunale o dell'unione di comuni è tenuto ad esprimersi con formale delibera sull'accettazione o meno dello strumento vigente. Nel caso di motivata decadenza del piano o di documen-

tata necessità di adeguamento, il piano direttore comunale va modificato, nuovamente deliberato ed approvato con le procedure previste dalla legge regionale, la quale ne stabilisce il numero di riconferme e il periodo massimo per la riapprovazione.

2. Nella formazione del piano direttore comunale, unitamente alle informazioni disponibili su base regionale e comunale, sono impiegati, per l'individuazione delle zone omogenee e per l'applicazione delle regole perequative, i materiali dell'analisi urbanistico-edilizia condotta per isolato, con produzione finale di un elaborato di valutazione planovolumetrica e funzionale dello stato di fatto, completata dai dati sul patrimonio immobiliare pubblico. Ai materiali analitici tradizionali devono essere aggiunte le seguenti informazioni:

a) sulla mobilità: viabilità e reti su ferro, parcheggi e autorimesse, flussi di traffico pubblico e privato;

b) sulle reti tecnologiche: gas, elettricità, acqua e simili;

c) sullo smaltimento dei rifiuti: fogne, depuratori, discariche controllate, inceneritori, e simili;

d) sull'uso delle risorse idriche: acque superficiali e scarichi illegali, falde sotterranee e pozzi di prelievo.

3. Il piano direttore comunale conferma e precisa su scala comunale i vincoli già operanti ai sensi del testo unico di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, relativamente al piano paesistico regionale e comunque al sistema paesistico-ambientale derivato dalle indicazioni del piano territoriale provinciale. Nel piano direttore comunale si devono poter individuare le caratteristiche dei seguenti elementi ambientali o fattori ecologici:

a) i fattori climatici: con l'incidenza massima e minima dell'eventuale inquinamento atmosferico e dell'inondazione di marea;

b) il sistema geologico: con l'indicazione delle caratteristiche di valore scien-

tifico e delle condizioni di posa per fondazioni;

c) i fattori fisiografici: con indicazioni delle caratteristiche di valore scientifico del terreno e delle caratteristiche idrografiche di valore panoramico, delle rive dei corsi d'acqua, o spiagge, e del loro grado di vulnerabilità, del drenaggio superficiale e delle pendenze;

d) il sistema idrologico: se marino, con indicazioni della navigabilità, per imbarcazioni commerciali, di canali e della navigabilità, con imbarcazioni da diporto, in specchi d'acqua liberi; se di acqua dolce, con indicazioni sulle possibilità d'impiego per il tempo libero e sul valore panoramico di corsi d'acqua e bacini idrografici, sulla capacità delle falde acquifere e sull'importanza delle falde nelle aree di ricarica;

e) gli aspetti di scienza del suolo: con indicazioni sul drenaggio, ovvero permeabilità, sulle condizioni del suolo per le fondazioni, ovvero stabilità e resistenza a sollecitazioni meccaniche, e sull'erosione;

f) la flora: con indicazioni di boschi esistenti, sul tipo di boschi, sulle essenze, sulle coltivazioni agrarie e su eventuali paludi;

g) la fauna: con indicazioni sugli *habitat* esistenti in termini di minore o maggiore rarità, sulle specie animali intercotidali, acquatiche, terrestri e sulle specie urbanizzate ma vincolate alla presenza di alberi;

h) l'uso del suolo: con indicazioni delle eventuali caratteristiche di valore scientifico, delle peculiarità di valore panoramico e della disponibilità di risorse per il tempo libero, sia esistenti che potenziali.

4. Per le previsioni di urbanizzazione devono essere tenuti presenti, al di fuori delle zone già urbanizzate, i tipi e le

densità appropriati alle varie caratteristiche fisiografiche:

a) nelle valli sono consentiti solo quegli usi del suolo compatibili con attività pastorali, agricoltura estensiva, spazi aperti istituzionali, parchi e servizi ricreativi, pubblici e privati;

b) sulle falde acquifere è vietato qualsiasi tipo di urbanizzazione;

c) nelle piane alluvionali cinquantennali sono consentite attività di agricoltura, spazi aperti istituzionali e attività di tempo libero;

d) sulle sponde laterali dei corsi d'acqua si deve mantenere lo stato naturale per una fascia non inferiore a 60 metri su ciascun lato;

e) nei bacini di raccolta delle acque e nelle aree di ricarica delle falde acquifere, su queste ultime in quanto potenziali aree ricreative, non è consentita alcuna opera di urbanizzazione.

5. I criteri di edificabilità, consentiti per le stesse zone di cui al comma 4, in analogia a quanto prescritto dal medesimo comma, sono i seguenti:

a) pendii di valli non coperti da boschi: costituiscono zone vietate all'urbanizzazione nelle quali si raccomandano opere di rimboschimento;

b) pendii di valli coperti da boschi: per questi e per tutti i terreni con una pendenza uguale o inferiore al 25 per cento è consentita l'urbanizzazione in modo tale da conservare l'attuale aspetto boschivo, con una densità massima di 0,05 metri cubi per metro quadrato;

c) altopiano boschivo: è consentita l'edificazione con densità di 0,125 metri cubi per metro quadrato, o anche superiore fino al 20 per cento in più;

d) altopiano aperto: costituisce l'ambiente a vocazione urbana sul quale concentrare l'urbanizzazione.

ART. 26.

(Formazione ed approvazione del piano direttore comunale).

1. Gli obiettivi e i contenuti del piano direttore comunale devono essere illustrati in una delibera programmatica dell'autorità comunale o dell'unione dei comuni e danno origine ad una ipotesi di piano che può essere sottoposta a pubblico dibattito ed eventualmente modificata per raccogliere proposte e istanze di associazioni e cittadini. Sull'ipotesi modificata può essere acquisito il parere dell'autorità designata per l'approvazione, ovvero la provincia o la città metropolitana.

2. La compatibilità e la congruità del piano direttore comunale proposto devono essere valutate dalla regione, sia in relazione ai principi, criteri, norme generali e indirizzi specifici di cui agli articoli 1, 2, 4 e 5, sia riguardo agli aspetti di dettaglio forniti dalla legislazione regionale. La legge regionale stabilisce anche i criteri di valutazione qualitativi del piano, in ordine sia ai consueti aspetti generali sia a taluni aspetti particolari, al consumo del territorio, agli indici di edificazione, al dimensionamento di *standard* anche alternativi a quelli attuali, per opere definite invece che per aree, alla disciplina insediativa, da regolare con l'azzonamento funzionale o con regole e direttive di carattere morfotipologico ed urbanistico, ed, infine, ad una valutazione preventiva d'impatto attraverso la sagomatura degli edifici di progetto, di profili regolatori, di piano del colore, e simili.

3. Il piano direttore comunale è adottato dal consiglio comunale o dell'unione dei comuni ed è approvato dalla provincia o dalla città metropolitana con un visto di conformità. Nel caso dell'unione dei comuni, le eventuali deliberazioni dei singoli consigli comunali in merito al piano ed ai suoi contenuti hanno valore di osservazioni, che vanno quindi controdedotte, tenendone conto nel dispositivo di approvazione.

4. La legge urbanistica regionale fissa tempi estremamente contenuti per l'adozione comunale del nuovo piano direttore comunale, decorsi inutilmente i quali sono sospesi, oltre l'adozione di ogni altro piano o strumento attuativo, il rilascio di concessioni edilizie e ogni intervento di nuova costruzione o di nuova urbanizzazione. La legge urbanistica regionale precisa inoltre ogni disposizione amministrativa necessaria, quali modalità di approvazione, tempi brevi di istruttoria ed applicazione del silenzio-assenso, per conferire snellezza e rapidità alle procedure ai sensi dell'articolo 12 della presente legge, nonché della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

5. Le osservazioni di cui al comma 3 devono essere conformi al livello del piano direttore comunale, compatibili con la scala di rappresentazione e comunque tendenti al miglioramento dei contenuti del piano stesso. Nella procedura delle osservazioni e controdeduzioni sono privilegiate, nell'ambito della certezza del diritto, espressioni di legittimi interessi diffusi rispetto ad eventuali interessi individuali contrapposti.

6. Al piano direttore comunale deve essere accompagnato un programma orientativo di attuazione che indichi le priorità e la prevedibile successione temporale degli interventi di pianificazione e di urbanizzazione del territorio, programma che procede parallelamente al piano, ma che dev'essere sottoposto a deliberazione, confermato o adeguato, da ogni nuova amministrazione comunale.

7. Se uno o più comuni contermini ne fanno esplicita richiesta, il piano direttore comunale dell'aggregazione dei comuni può elaborare in loro vece e fornire loro direttive, prescrizioni, vincoli, schemi organizzativi degli insediamenti, previsioni infrastrutturali e normative specifiche d'intervento per ambiti territoriali e per singoli abitati, sino al grado di risoluzione proprio del piano operativo comunale di cui all'articolo 29, assumendone in tale caso la natura e gli effetti.

ART. 27.

(Aggiornamento delle zone omogenee e introduzione di nuovi standard urbanistici).

1. Le zone territoriali omogenee sono modificate dalla legge regionale sulla base delle specificità territoriali e delle eventuali modificazioni intervenute in prevalenza nel tessuto urbano degli insediamenti locali.

2. Con legge regionale sono altresì introdotti nuovi valori per gli *standard* urbanistici relativi alle zone omogenee, tenendo conto del mutato fabbisogno qualitativo di servizi ed attrezzature, ma senza che ciò comporti una diminuzione complessiva delle cessioni obbligatorie.

3. La verifica degli *standard* di cui al comma 2 è obbligatoria ai fini della formazione del piano direttore comunale.

4. Il riferimento alle zone territoriali omogenee è limitato alla sola applicazione degli *standard* urbanistici, senza alcuna necessaria implicazione di *zoning* o ai fini della perequazione urbanistica.

ART. 28.

(Effetti del piano direttore comunale).

1. Il piano direttore comunale è lo strumento di riferimento e di supporto della pianificazione comunale attuativa e, a decorrere dalla data della sua approvazione, ne vincola le scelte, tranne quelle specificatamente delegate ai piani successivi, salvi gli adattamenti di scala e gli adeguamenti allo stato di fatto.

2. Le previsioni del piano direttore comunale che non riguardano vincoli paesistico-ambientali diventano cogenti e incidenti esclusivamente per tramite dei successivi piani operativi comunali di cui all'articolo 29, ovvero per effetto dell'approvazione dei progetti esecutivi individuati dal piano stesso per le infrastrutture e le grandi attrezzature.

ART. 29.

(Finalità, contenuti e caratteristiche del piano operativo comunale).

1. Il piano operativo comunale è strutturato in relazione alla finalità di superare ogni obiezione di incostituzionalità inerente le previsioni che comportano vincoli urbanistici pubblici e privati, rinviando la loro cogenza ed efficacia alla fase quadriennale di attuazione che dimensiona la politica urbanistica e ambientale del sindaco sulla base temporale di un intero mandato amministrativo.

2. Il piano operativo comunale è strumento urbanistico i cui contenuti urbanistici e ambientali si differenziano soltanto per le modalità di trattazione da quelli del piano direttore comunale, pur approfondendone e attualizzandole le analisi socio-economiche e culturali di base, costituiti dagli interventi pubblici e privati da realizzare nel corso di un mandato amministrativo.

3. Caratteristica del piano operativo comunale è quella di consentire un bilancio urbanistico-ambientale consuntivo e una verifica a fine mandato del sindaco inerente l'attuazione delle proposte formulate in precedenza.

4. Nel piano operativo comunale sono indicati gli ambiti di trasformazione non intensiva, destinati agli interventi di qualificazione nelle zone già edificate, da attuare tramite concessioni esecutive.

5. Nelle zone di valore storico e per complessi e manufatti di pregio, isolati o in zona agricola, il piano operativo comunale predispone gli interventi ai sensi di quanto previsto dalle leggi vigenti in materia.

ART. 30.

(Formazione e approvazione del piano operativo comunale).

1. In assenza del piano direttore comunale, il piano operativo comunale trae indirizzi, contenuti e caratteristiche diret-

tamente dal piano territoriale di coordinamento provinciale.

2. Ai fini della formazione del piano operativo comunale, supportato dal Sistema informativo territoriale costantemente aggiornato, il comune:

a) propone le varianti del piano direttore comunale che si siano rese necessarie;

b) formula e raccoglie i programmi pubblici che incidono sul territorio comunale;

c) vaglia le richieste d'inclusione nel piano per gli interventi di operatori privati;

d) dispone il programma finanziario per gli espropri previsti e per le opere pubbliche da realizzare, unitamente al programma degli oneri di urbanizzazione e delle cessioni d'area risultanti dagli interventi privati;

e) definisce, attraverso il piano, il programma degli interventi, distinguendo quelli previsti attraverso piani attuativi da quelli che derivano da concessioni esecutive.

3. Le procedure di formazione del piano operativo comunale sono improntate alla massima trasparenza nonché alla coerenza del contenuto con quello del piano direttore comunale o provinciale. Devono essere inoltre verificate la fattibilità del piano e la natura perequativa, definita ai sensi della sezione II, delle proposte avanzate dai privati e accettate dal comune.

4. Il piano operativo comunale deve essere normalmente redatto su scale cartografiche esecutive, variabili fra 1:2.000 e 1:5.000, mentre, per i comuni di grandi dimensioni territoriali, esso deve essere articolato per circoscrizioni, utilizzando la cartografia in scala 1:10.000 per l'inquadramento ed il collegamento con il piano direttore comunale.

5. Il piano operativo comunale è approvato e adottato dal comune seguendo indicazioni e modalità stabilite dalla legge regionale.

6. Raccolte e controdedotte le eventuali osservazioni, il piano operativo comunale è trasmesso per conoscenza agli enti territoriali competenti, che, in caso di difformità significative e sostanziali rispetto alla pianificazione sopraordinata, possono, entro il termine fissato dalla legge regionale, disporre le modifiche d'ufficio e chiedere al comune di apportare i necessari adeguamenti.

7. La legge regionale fissa un termine decorso il quale il piano operativo comunale entra in vigore in applicazione del principio del silenzio-assenso, e stabilisce anche i termini entro i quali effettuare la revisione dei piani regionali generali vigenti, trasferendone le scelte strategiche e di lungo periodo nel piano direttore comunale.

8. La regione può autorizzare i comuni a concludere, ai sensi delle disposizioni vigenti, la procedura di approvazione del piano regolatore generale in corso di adozione o di avanzata elaborazione.

ART. 31.

(Procedure di attuazione).

1. Il piano operativo comunale è assimilabile ad un programma di attuazione i cui vincoli diventano esecutivi entro il quadriennio amministrativo del mandato elettivo del sindaco.

2. Meccanismi di attuazione parziale del programma orientativo di attuazione, corrispondenti a pianificazioni esecutive integrate o d'intervento, possono essere promossi dal comune o da altro ente pubblico o da privati, previo accordo con il comune, purché tali da ipotizzare lo stesso identico trattamento posto in essere dal piano operativo comunale stesso, in termini di contribuzione, eventuale indennità di esproprio e oneri di cessioni d'area, cui viene sottoposta ogni attività edilizia sul territorio.

3. Le concessioni esecutive devono essere di un solo tipo.

ART. 32.

(Finalità e caratteristiche dei progetti d'intervento comunali).

1. Per progetti d'intervento comunali, in quanto strumenti esecutivi che mirano ad accelerare i processi di trasformazione territoriale, si intendono tutti i progetti urbanistico-edilizi attuativi che realizzano le previsioni sul territorio:

a) del programma orientativo di attuazione di cui al comma 2 dell'articolo 31;

b) del piano operativo comunale, nel caso particolare di attuazione entro un termine stabilito;

c) conseguenti a piani e programmi contemplati dalle disposizioni vigenti in materia.

2. I progetti d'intervento comunali sono strumenti che possono anche richiedere, per la loro attuazione, l'esproprio preventivo di aree e di edifici e manufatti, nonché elaborati differenziati in relazione alla loro specifica finalità; devono essere generalmente conformi al programma orientativo di attuazione e al piano operativo comunale, ma possono anche essere ammessi in variante a tali strumenti, rendendo tuttavia necessaria l'approvazione del consiglio comunale e la concessione di un visto di operatività da parte dell'ente sovraordinato, ovvero la provincia o la città metropolitana.

3. Il singolo progetto d'intervento comunale può concernere una parte di tessuto edilizio, un ambiente urbano, quali una strada o una piazza, od un sistema di ambienti, al fine di conferire qualità formali al paesaggio urbano.

ART. 33.

(Formazione e approvazione dei progetti d'intervento comunali).

1. I progetti d'intervento comunali presentano tra loro eguali caratteristiche ope-

rative, seguendo una stessa procedura di formazione e approvazione che si articola in due fasi:

a) nella prima fase, è redatto un documento preliminare, di base per il confronto con l'amministrazione comunale, contenente l'illustrazione dell'iniziativa, dei soggetti promotori, del piano di finanziamento, dei tempi di attuazione, entro un tempo massimo di tre anni, e la regolamentazione dei rapporti pubblici e privati in un progetto di convenzione;

b) nella seconda fase, raggiunta l'intesa, il documento è ulteriormente elaborato, dando luogo ad un progetto corredato dai necessari elaborati tecnici e contabili, e successivamente approvato dall'amministrazione comunale, costituendo titolo per il rilascio delle concessioni edilizie necessarie all'attuazione del progetto.

2. Se il progetto d'intervento comunale è d'iniziativa privata o di una amministrazione pubblica diversa dall'amministrazione comunale, esso deve essere corredato da un certificato di coerenza con le previsioni del programma orientativo di attuazione e con il piano operativo comunale, emesso dalla provincia, da rilasciare entro quarantacinque giorni dalla richiesta.

ART. 34.

(Durata ed effetti dei progetti d'intervento comunali).

1. I progetti d'intervento comunali sono vincolanti per il promotore e per le proprietà interessate; di essi si deve tenere conto nei piani degli enti e dei servizi coinvolti. Essi decadono quando non siano stati avviati a realizzazione entro i termini previsti dalla relativa convenzione.

2. I progetti d'intervento comunali mirati al recupero edilizio ed alla ristrutturazione urbanistica, come definiti ai sensi della legge 5 agosto 1978, n. 457, e successive modificazioni, promuovono il preliminare riordino del parcellario allo

scopo di razionalizzare l'uso edilizio dei lotti e di migliorare l'ambiente urbano; tale riordino riguarda tutti i lotti compresi nell'ambito d'intervento e si attua attraverso interventi di rettifica dei confini, di ricomposizione e di rifusione particellare. Le proprietà riluttanti sono espropriate a favore del promotore del progetto.

3. I progetti d'intervento comunale che riguardano il recupero e la ristrutturazione urbanistica possono essere promossi e attuati da una società mista per azioni ai sensi dell'articolo 113 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, costituita essenzialmente tra il comune, che vi partecipa anche con quota di capitale minoritaria, ed i proprietari degli immobili interessati, ma che può aprirsi alla partecipazione di altri soggetti, quali enti che operano nell'ambito dell'edilizia pubblica, investitori immobiliari abituali, istituti di credito fondiario, imprese di costruzioni e associazioni di operatori economici, nonché investitori privati in veste di semplici azionisti. Il comune può trasferire altrove o alla società mista l'edificabilità spettante ai dissenzienti, escludendoli dal progetto ed espropriandone gli immobili di proprietà per assegnarli alla società mista in coerenza con una corretta attuazione del progetto.

4. I progetti d'intervento comunali mirati al riordino ambientale possono prevedere che, per motivi estetici, sia rilasciata apposita concessione per la realizzazione di interventi edilizi, per estensione o sopraelevazione, o di nuova edificazione, su lotti già saturi, nel rispetto delle distanze e dei distacchi e fatti salvi i diritti dei terzi; in tale caso l'edificazione aggiuntiva, in termini di volume, deve essere oggetto di convenzione con l'amministrazione comunale, in base alla quale il concessionario, o i suoi aventi causa, ottiene l'uso temporaneo, per la durata di trenta anni, delle unità immobiliari costruite in eccedenza a fronte dell'impegno a trasferirne la piena proprietà all'amministrazione comunale allo scadere della concessione, costituendo l'inizio di un'azione patrimoniale immobiliare pubblica a fini di esigenza sociale.

ART. 35.

(Regolamento edilizio e sussidi operativi).

1. Il regolamento edilizio è lo strumento attuativo del piano operativo comunale e dei progetti d'intervento comunali in particolare nelle zone già consolidate, ivi comprese quelle di interesse storico-ambientale, esclusi i centri storici di maggiore importanza, la cui prevalente modalità di attuazione deve essere assicurata anche dalle norme di attuazione del piano direttore comunale.

2. Al fine di cui al comma 1 le regioni sviluppano e potenziano quelle parti del regolamento edilizio che trattano gli aspetti morfologici e tipologici dell'organismo urbano, integrando il regolamento edilizio con elaborati specifici, quali sussidi operativi, manuali, guide, prontuari e simili, in grado di assicurare un corretto inserimento degli interventi edilizi nel contesto urbanistico e ambientale, fornendo indicazioni di tipo progettuale esecutivo.

3. Qualora i progetti rispettino le prescrizioni contenute nei sussidi operativi e siano corredati da apposita certificazione, le procedure di rilascio della concessione sono abbreviate, demandando l'esame e l'approvazione all'ufficio tecnico comunale e riservando alla commissione edilizia il compito di esprimere un parere non vincolante sulle qualità formali dell'edificio proposto e sul suo impatto sull'ambiente urbano.

SEZIONE II

Norme per l'attuazione dei piani comunali.

ART. 36.

(Espropriabilità delle aree urbane).

1. In conseguenza dell'approvazione del piano operativo comunale, o di altro strumento attuativo con esso coerente, i comuni, allo scopo di predisporre l'ordinata

attuazione, hanno facoltà di espropriare le aree inedificate e quelle su cui insistono costruzioni contrastanti con le destinazioni di zona, ovvero che hanno carattere provvisorio, sempreché non sia stato possibile acquisirle attraverso le regole di perequazione urbanistica di cui alla presente sezione.

2. Le indennità di esproprio si differenziano nelle varie situazioni territoriali presenti nel contesto di pianificazione.

ART. 37.

(Perequazione urbanistica).

1. La perequazione urbanistica è un principio in base al quale si riconosce a tutti i terreni destinati ad usi urbani intensivi un diritto edificatorio equiparato allo stato di fatto e di diritto in cui essi si trovano al momento della formazione del piano. La perequazione urbanistica è intesa come redistribuzione, in termini di servizi e dotazioni, del plusvalore della rendita urbana sulla base dell'origine collettiva della sua produzione e della conseguente necessità di garantire a tutti i cittadini l'accesso alla qualità urbana. Tale redistribuzione può essere raggiunta:

a) attraverso una contribuzione commisurata al valore della maggiore volumetria edificabile consentita da parametri di edificabilità convenzionale differenziati per zona;

b) attraverso una contribuzione più generica ancorata alla concessione di un diritto di superficie avvocato alla collettività e separato dal diritto di proprietà della terra.

2. L'applicazione del modello perequativo comporta in ambedue i casi di cui alle lettere a) e b) del comma 1 l'individuazione delle seguenti differenziazioni:

a) la distinzione tra interventi di trasformazione urbanistica intensiva e non intensiva;

b) l'adozione di criteri descrittivi di tipo catastale per il riconoscimento dello stato di fatto e di diritto del suolo cui ancorare i parametri di edificabilità convenzionale;

c) la distinzione tra i diritti edificatori spettanti al terreno per usi privati e quelli spettanti al comune per finalità pubbliche;

d) la fissazione di regole certe per il trasferimento dei diritti edificatori nell'ambito di uno stesso procedimento attuativo.

ART. 38.

(Distinzioni territoriali e criteri descrittivi ai fini perequativi).

1. Ai fini perequativi, il territorio comunale va suddiviso:

a) nel territorio urbano antico e moderno a carattere intensivo, che comprende aree intercluse, di frangia o industriali dismesse, situate cioè all'interno del perimetro che circoscrive il centro edificato, cui fanno riferimento le norme espropriative di cui alla legge 22 ottobre 1971, n. 865, ed alle quali viene riconosciuta una eguale potenzialità edificatoria genericamente intensiva;

b) nel territorio urbano a tessuto consolidato, in cui sono prevedibili trasformazioni non intensive e dove sono presenti aree rispetto alle quali, anche in caso di esproprio, non si può prescindere dai valori di mercato, motivo per cui a tali aree viene assegnata una potenzialità edificatoria confermata ai caratteri morfologici e volumetrici delle tipologie correnti;

c) nel territorio della fascia periurbana, esterna al perimetro del territorio urbano, ma all'interno di limiti assimilabili a quelli di centro abitato, identificabili nel piano direttore comunale, dove sono situate aree agricole che il piano stesso destina ad usi urbani ed alle quali è riconosciuta una potenzialità edificatoria convenzionale pari alla metà di quella

assegnata alle aree libere interne al perimetro;

d) nel territorio oltre i limiti della fascia periurbana, dove gli espropri, anche se per usi urbani, avvengono a prezzo agricolo.

2. In sede di elaborazione del piano direttore comunale, l'identificazione del territorio urbano consolidato, delle aree libere di cui al comma 1, della fascia periurbana e del territorio esterno, può evidenziare, in relazione alla specificità dei luoghi e della loro storia insediativa, una descrizione del territorio e della sua conseguente classificazione secondo lo stato di fatto e di diritto tale da comportare una diversa e ulteriore articolazione della classificazione stessa.

ART. 39.

(Distinzioni tra diritti edificatori pubblici e privati).

1. I parametri di edificabilità convenzionale, precisati in sede di piano direttore comunale sulla base della classificazione di cui al comma 2 dell'articolo 38, stabiliscono un diritto irrinunciabile, legato al terreno destinato ad usi urbani, che dà luogo ad una volumetria di edificazione, che può anche essere trasferita, previa concertazione tra settore pubblico e privato, in una zona con parametro di edificabilità eguale o inferiore.

2. Sulla volumetria di edificazione, di cui al comma 1, viene proporzionalmente dimensionata una quota aggiuntiva di edificabilità riservata al comune, da destinare ai fini di interesse pubblico.

3. Il piano direttore comunale predetermina la sommatoria delle due quote, quella privata, proporzionata ai terreni impegnati dal piano per usi urbani, e quella pubblica, commisurata sulle esigenze del comune, nel rispetto dei limiti imposti dal piano in relazione ad un carico urbanistico ecologicamente e socialmente sostenibile.

4. La perequazione dei vantaggi e degli oneri, nell'ambito di una zona o di un comparto edificatorio, deve coinvolgere tutte le proprietà, nessuna esclusa.

ART. 40.

(Acquisizione delle aree per servizi, verde pubblico e standard urbanistici).

1. Per la parte relativa ai servizi, l'acquisizione delle aree ad essi destinate secondo le previsioni del piano direttore comunale avviene secondo due differenti modalità:

a) per la quota parte le aree sono acquisite attraverso le cessioni conseguenti all'applicazione degli *standard* urbanistici e alle cessioni compensative dei comparti di trasformazione intensiva;

b) per la quota rimanente, l'acquisizione dell'area è subordinata a criteri collegati alla sua localizzazione.

2. Nei centri storici e nelle zone di completamento, le aree destinate a servizi e a verde pubblico sono acquisite:

a) a mezzo di espropriazione praticata a prezzo di mercato, determinata in condizioni di raggiunto regime immobiliare;

b) in alternativa, allo scopo di evitare l'accumularsi di carichi urbanistici, si trasferisce la capacità edificatoria in zona di eguale parametro di edificabilità convenzionale, oppure in una zona meno centrale, su aree comunali da usare in permuta.

3. Nelle zone non comprese tra quelle indicate al comma 2, le aree destinate a servizi e a verde pubblico sono acquisite secondo criteri di esproprio o di perequazione conseguenti alle distinzioni territoriali localizzative di cui all'articolo 38.

ART. 41.

*(Procedure di applicazione
della perequazione).*

1. Le aree suscettibili di trasformazione urbanistica ed edilizia sono indicate per grandi ambiti e grandi linee dal piano direttore comunale per le zone non intensive; per le zone intensive l'indicazione avviene attraverso:

a) il comparto edificatorio, di cui all'articolo 23 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, per la crescita ordinaria;

b) i programmi complessi pubblici e privati, definiti per il tipo di trasformazioni che incidono sulla riqualificazione del tessuto urbano.

2. Il piano operativo comunale, attraverso la formazione di programmi preliminari:

a) definisce, su proposta dei privati, i comparti perequativi e determina la quota di scambio in termini di cessione di area, di realizzazione di opere, di contributi fiscali, e simili;

b) individua gli ambiti dei programmi complessi, qualifica e quantifica gli obiettivi pubblici;

c) definisce le procedure di valutazione e di selezione delle proposte;

d) determina ed esplicita le procedure del procedimento per la valutazione delle convenienze pubbliche e private delle proposte medesime.

3. L'attuazione dei comparti caratterizzati da programmi complessi pubblici e privati può avvenire con le modalità di cui all'articolo 34, comma 3.

ART. 42.

*(Sistema contributivo
e oneri di concessione).*

1. La definizione del sistema contributivo di perequazione è, in ambedue i casi

privisti dalle lettere *a)* e *b)* del comma 1 dell'articolo 37, demandato alla legge urbanistica regionale allo scopo di raggiungere una maggiore aderenza alle diversità presentate dalle popolazioni locali rispetto al quadro socio-economico e culturale nazionale. I meccanismi di perequazione previsti, tendenti alla redistribuzione, in termini di servizi e dotazioni, del plusvalore della rendita urbana, devono, una volta applicati, conseguire i seguenti obiettivi:

a) produrre indifferenza da parte dei proprietari di aree in relazione alle trasformazioni sul territorio;

b) applicare indennità di esproprio commisurate al valore di mercato, ma comunque inferiore ad esso;

c) rappresentare entrate certe e significative per gli enti locali al fine di un'adeguata gestione e infrastrutturazione del territorio;

d) favorire sia il processo di pianificazione sia l'attuazione di esso al fine di esercitare un efficace governo del territorio;

e) legittimare sia il processo di pianificazione del territorio sia le politiche urbanistiche in quanto strumenti di individuazione di aree edificabili e non, nel rispetto del diritto di proprietà.

2. Il rilascio della concessione edilizia comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al valore di mercato dell'immobile in costruzione, a parziale deroga di quanto stabilito dall'articolo 3 della legge 28 gennaio 1977, n. 10. Gli oneri di urbanizzazione devono coprire integralmente il costo delle opere urbanizzative primarie e secondarie che non si prevede di accollare ai concessionari o ai promotori dei piani di attuazione.

3. La congruità degli oneri di urbanizzazione deve essere dimostrata da un documento contabile, costituito da una relazione sommaria di costo da esibire, come

allegato obbligatorio dello strumento, all'ente sovraordinato che approva il piano direttore comunale. Nell'ambito del piano operativo comunale devono essere precisate quali aree di *standard* devono essere cedute e quali devono essere monetizzate.

4. I privati possono convenzionalmente impegnarsi, in alternativa al pagamento degli oneri urbanizzativi, ad acquisire aree di *standard* da cedere all'amministrazione comunale e a realizzare opere di pubblico interesse, ancorché non ricadano nell'ambito di cui realizzano l'interesse edilizio di riferimento.

5. Gli oneri di urbanizzazione devono essere adeguati ogni quattro anni in base all'indice ISTAT del costo delle opere relative.

SEZIONE III.

Attuazione degli interventi edilizi.

ART. 43.

(Certificato di conformità urbanistico-edilizia).

1. Tutti gli interventi edilizi e urbanistici sono soggetti a certificazione di conformità agli strumenti urbanistici ed edilizi vigenti nonché di osservanza delle leggi generali e specifiche che disciplinano le funzioni coinvolte. La certificazione può essere rilasciata dallo stesso progettista, mediante autocertificazione per gli interventi conservativi e adeguativi; per gli interventi modificativi deve essere rilasciata da soggetti certificatori, quali liberi professionisti, studi associati e società di certificazione, specificamente abilitati.

2. La certificazione da allegare alla domanda di concessione deve essere sottoscritta dal progettista, se diverso dal certificatore, e dal committente, che ne assumono la piena e solidale responsabilità; deve essere inoltre sottoscritta, con i medesimi effetti, dall'imprenditore assegnatario delle opere.

ART. 44.

(Atti abilitanti alla realizzazione degli interventi).

1. Sono soggetti:

a) a semplice comunicazione al sindaco gli interventi conservativi, quali opere interne, manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro conservativo, risanamento igienico, consolidamento ed adeguamento igienico, tecnologico e funzionale, purché non concernano immobili abusivi non condonati o immobili vincolati a fini culturali e purché le opere non mutino la destinazione d'uso delle unità immobiliari e non alterino l'aspetto esteriore dell'edificio, lo stato dei luoghi o il volume;

b) ad autorizzazione edilizia gratuita gli interventi conservativi non individuati alla lettera a) e gli interventi adeguativi, quali ristrutturazione semplice o composta, cambio d'uso, recinzioni, muri di sostegno, opere di arredo urbano, edifici funzionali non abitativi in zona rurale; per attuare gli interventi su edifici vincolati a fini culturali occorre acquisire il prescritto nullaosta del servizio competente per i beni ambientali; è previsto il silenzio-rifiuto per gli interventi su immobili vincolati e il silenzio-assenso negli altri casi;

c) a concessione edilizia, semplice o convenzionata, diretta o mediata dal piano operativo comunale o dal piano direttore comunale, gli interventi modificativi, quali ampliamento per estensione o sopraelevazione, ricostruzione, nuova costruzione, demolizione definitiva, formazione e modificazione di giardini in ambito urbano, edifici abitativi in zona rurale.

CAPO VI

DISPOSIZIONI FINALI.

ART. 45.

(Norme transitorie).

1. Con legge regionale sono stabiliti i termini entro i quali è effettuata la revi-

sione dei piani regionali generali vigenti, con il trasferimento delle scelte strategiche e di lungo periodo nel piano direttore comunale.

ART. 46.

(Legislazione regionale).

1. Le regioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, aggiornano la legge urbanistica regionale la quale, insieme alla presente legge, costituisce l'ordinamento generale in materia di pianificazione urbanistica territoriale e ambientale.

2. La legge regionale, con riferimento alle disposizioni di cui alla presente legge, definisce in particolare:

a) le regole integrative per una corretta applicazione della normativa generale per la tutela e l'uso del territorio, di cui al comma 2, lettere a), b), d) ed e) dell'articolo 2;

b) le regole integrative per una corretta attuazione degli indirizzi di tipo operativo di cui al comma 3 dell'articolo 2;

c) i criteri e le norme di regolazione degli aspetti secondari ed operativi dell'attività di pianificazione.

