

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 2453

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori PASINATO, CICOLANI, FERRARA,
MALAN, FAVARO, CHIRILLI, MARANO, AGOGLIATI,
FALCIER, TREDESE, MANFREDI, MAINARDI, SCOTTI,
GUASTI, PONZO e FIRRARELLO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 LUGLIO 2003

—————

Principi fondamentali per il governo del territorio

—————

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge	»	9

ONOREVOLI SENATORI. - Com'è noto il nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione, assegna la materia del «governo del territorio» alla competenza concorrente tra Stato e regioni.

L'espressione usata dal legislatore del 2001 è del tutto nuova per il contesto costituzionale e politico italiano. In passato, infatti, siamo stati abituati a misurarci con temi quali l'«urbanistica», l'«assetto del territorio», l'«edilizia», tali, infatti, erano le locuzioni utilizzate al fine di eliminare le competenze legislative e amministrative regionali.

Oggi, però, nel nostro ordinamento giuridico e istituzionale si pone una esigenza assolutamente non procrastinabile: quella di un intervento legislativo volto a chiarire il significato e la portata della nuova competenza fissata in Costituzione.

In questo senso, l'iniziativa che qui viene proposta ha un valore, senza timore d'enfasi eccessiva, di portata storica, dal momento che intende mettere mano ad una revisione generale dei valori e degli strumenti giuridici per il governo del territorio italiano, riformando così, ad oltre sessanta anni dalla sua entrata in vigore, la legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150.

Pienamente in accordo con l'evoluzione costituzionale avviata nel 2001 ed attualmente ancora in fase di attuazione e correzione, il presente disegno di legge ha l'obiettivo non solo di fissare i principi fondamentali della materia, ma anche di individuare il nuovo oggetto di questa competenza, definendo i soggetti, i mezzi e le procedure amministrative che guideranno le regioni nella determinazione delle norme disciplinanti l'oggetto del governo del territorio.

Altro elemento qualificante del disegno di legge che si sottopone all'esame parlamentare è il profondo rispetto per il nuovo ruolo costituzionalmente fissato per le regioni in questo settore. Più volte si è assistito ad una legislazione statale di «ritaglio» delle competenze regionali, finalizzata a differenziare le discipline al solo fine di mantenere allo Stato centrale un ruolo di gestione e di dettaglio, non più coerente con il sistema costituzionale ed, altresì, foriero di duplicazioni e complicazioni burocratiche sempre crescenti.

Centrale, viceversa, dev'essere il ruolo dello Stato nel fissare i valori unificanti e gli elementi strutturali del sistema di azione e governo territoriale.

La scelta del disegno di legge è, dunque, chiaramente quella della legislazione statale di principio, aperta all'apporto ed alla integrazione normativa delle regioni. In questa direzione, essendo consapevoli delle interferenze tra materie concorrenti - quali il governo del territorio - e materie esclusive statali - quali ad esempio la tutela ambientale e degli ecosistemi - si è scelto di concepire unitariamente la regolazione attuativa, assegnando la potestà regolamentare in materia ambientale (che lo Stato avrebbe potuto riservare a sé) alle regioni, a completamento della devoluzione normativa di governo del territorio.

In tal senso, questa proposta di definizione dei principi e delle linee essenziali di assetto delle competenze legislative regionali e statali sul governo del territorio, muove da, e allo stesso tempo promuove, una rivoluzione culturale circa il rapporto tra autorità pubblica e territorio, fondato non più su visioni dirigistiche e «statocentriche» dell'azione

pubblica ma su una vera e propria sussidiarietà territoriale.

In particolare, il disegno di legge che si propone all'approvazione prevede, nei singoli articoli, quanto segue.

Articolo 1.

Il disegno di legge, in primo luogo, definisce il concetto di governo del territorio. Con l'espressione «governo del territorio», usato per la prima volta nella Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, si è voluto individuare una materia caratterizzata, come altre, da un forte grado di complessità: in essa rientra la regolamentazione dell'aspetto morfologico del territorio e la disciplina delle interazioni tra questo e gli interessi economico-sociali espressi dalla società civile.

Si tratta, quindi, di un insieme complesso di ambiti tra cui rientrano, volendo, esemplificare, tanto lo statuto della proprietà immobiliare, quanto il riordino del sistema della fiscalità territoriale, tanto l'espropriazione, quanto i vincoli ricognitivi o quelli a contenuto sostanzialmente espropriativo, tanto i rimedi alle sovrapposizioni tra pianificazione ambientale e urbanistica, quanto l'integrazione delle varie politiche riguardanti il territorio, tanto il coordinamento tra disciplina urbanistica e lavori pubblici, quanto, infine, il rapporto tra servizi pubblici e territorio di riferimento.

Come in precedenza sottolineato, alla regione viene delegata la potestà regolamentare in materia di beni culturali e di tutela dell'ambiente.

La ragione di tale attribuzione è, evidentemente, quella di assicurare una unitarietà normativa, sul piano attuativo, essenziale per la reale efficacia operativa, e per rendere omogenea la disciplina globale del territorio.

Infine, l'appartenenza del nostro territorio nazionale a quello che si definisce lo «spazio comune europeo», oggetto di politiche e di azioni via via sempre più incisive da parte

della Unione europea, impone di individuare un nuovo modo di governare l'assetto del territorio e l'uso del suolo, un tempo basato sulla netta ripartizione di poteri e competenze in materia di assetto del territorio - prevalentemente imputati allo Stato - e quello sull'uso del suolo - prevalentemente imputati agli enti territoriali e locali.

Il moderno processo di urbanizzazione ha fatto divenire irrilevante questa distinzione. Il rapporto tra assetto ed uso, un tempo evidente gerarchicamente definito e come tale governabile con attribuzioni di poteri e competenze nettamente ripartite anche per quanto riguardava la pianificazione del territorio e la programmazione degli interventi, oggi lo è molto meno.

Da qui anche la necessità di individuare una serie di politiche nelle quali appunto quella del territorio si sostanzia. Innanzitutto quella rivolta all'Unione europea per la costruzione della politica territoriale comune, ossia di un territorio federatore di Stati; successivamente, la politica di declinazione verso il locale di tale politica, che in questo caso è rappresentato dal territorio dello Stato, politica da realizzare in forma coordinata oggetto di esplicita contrattazione con gli altri soggetti istituzionali.

Articolo 2.

Il disegno di legge regola le modalità di esercizio delle funzioni amministrative di competenza statale, fissando il criterio che in materia di governo del territorio, è essenziale un'azione congiunta Stato-regioni, da attuare in sede di Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Ciò al fine di assicurare unitarietà ed efficacia all'azione amministrativa, spesso resa frammentaria ed improduttiva da contrasti istituzionali.

Inoltre la concertazione preventiva dell'attività di amministrazione costituisce metodo di efficacia operativa.

Articolo 3.

La norma, regola, principalmente il rapporto tra pubblico e privato.

All'amministrazione, in tutti i suoi livelli, compete la definizione delle scelte fondamentali, degli obiettivi e dei mezzi per conseguirli; all'operatore privato la cooperazione nelle scelte attuative, in una logica di reciproca responsabilità, avendo ambedue come riferimento il cittadino e la persona, come utente del territorio e della città, che esprime esigenze da soddisfare in termini di vivibilità.

La pianificazione, quindi, deve delineare obiettivi da conseguire cui corrispondono progetti attuativi da confrontare in termini di bilancio socio-economico.

Si deve inoltre cominciare a parlare di negoziazione delle politiche territoriali tra Stato e regioni: ad esempio, gli aspetti localizzativi delle grandi infrastrutture devono essere una conseguenza dell'accordo raggiunto e non la premessa sulla quale scontrarsi.

Infine è di fondamentale importanza la previsione, del tutto innovativa, che l'attività amministrativa dovrà svolgersi, prioritariamente, secondo un modello negoziale anziché, come da secolare tradizione, secondo il consolidato schema autoritativo.

Articolo 4.

L'articolo 4 affronta il principio dell'unitarietà del livello di pianificazione, secondo un criterio che, per chiarezza e sia pur in modo approssimativo, può essere così esplicitato: un territorio, una autorità, un piano.

È di tutta evidenza l'importanza e la novità di siffatta previsione. Ovunque, ormai, sul medesimo territorio si sovrappongono piani diversi aventi frequentemente disposizioni incompatibili fra loro (piani urbanistici, piani paesistici, piani di bacino, piani dei parchi e così via). Una «babele normativa» che oggi genera conflittualità, incertezza applicativa, defatigante contenzioso, in una parola paralisi operativa.

Prevedere dunque che la disciplina degli interventi sul territorio debba trovar sede in un unico piano significa introdurre una profonda modificazione nel nostro sistema normativo dalla quale derivano rilevanti conseguenze.

Affinchè, infatti, ciò sia possibile occorre procedere alla individuazione dell'ambito ottimale di pianificazione, non necessariamente coincidente con quello comunale e variabile a seconda delle caratteristiche naturali e socio-economiche dei luoghi, nonché delle esigenze di infrastrutture e servizi il più delle volte trascendenti lo stretto ambito comunale. Occorre poi individuare anche l'autorità cui attribuire il potere di effettuare tale relevantissima scelta. Autorità alla quale, di conseguenza, competerà anche la determinazione del soggetto titolare del potere di pianificazione urbanistica. Si tratterà della figura soggettiva, fra quelle istituzionalmente presenti sul territorio (comuni, province, città metropolitane, consorzi di gestione, comunità montane ed altre forme associative) che verrà ritenuta maggiormente idonea ad assicurare l'obiettivo di tale unitarietà di pianificazione in relazione, ovviamente, ai criteri secondo i quali è stato determinato l'ambito ottimale di pianificazione stessa.

Secondo la previsione dell'articolo 4 spetta alle regioni individuare sia l'ambito ottimale di pianificazione sia l'ente competente alla pianificazione territoriale. In attesa delle determinazioni regionali, il disegno di legge individua nel comune tale ente. Il piano urbanistico è redatto nel rispetto delle direttive nazionali e regionali ed è comprensivo di ogni altra previsione di contenuto territoriale, ponendosi come unico strumento di pianificazione del territorio di competenza. Tale caratteristica obbedisce ad una sentitissima esigenza di semplicità e chiarezza, per superare la tradizionale stratificazione dei piani urbanistici che è sicura fonte di incertezza, di paralisi operativa se non anche di abuso. Tale onnicomprensività richiede il raccordo con tutti gli strumenti di pianifica-

zione incidenti su un dato territorio, in specie con quelli di natura settoriale assai numerosi e vari. A tal fine il disegno di legge attribuisce al piano urbanistico il potere di ricomprendere e coordinare le previsioni settoriali introducendo le necessarie modificazioni di adeguamento affinché tale recepimento sia coerente con le scelte di pianificazione locale, ed abbia effettività unificante. È dunque in tal modo inequivocabilmente affermata la centralità e la unitarietà del piano urbanistico, caratteristiche che sole giustificano l'eventuale sacrificio della tradizionale competenza pianificatoria dei comuni. Il disegno di legge, pur lasciando ovviamente alle regioni ampio spazio dispositivo in ordine alla strutturazione del piano urbanistico, ne delinea una generalissima articolazione in un documento di scelte strategiche ed in altro regolatore degli usi del suolo. E ciò in coerenza con i più recenti ed apprezzati sviluppi dell'elaborazione scientifica in materia. A ragione di assicurare uniformità dispositiva, almeno per le aree non urbanizzate, risponde l'obbligo di una loro suddivisione fra quelle destinate all'agricoltura, quelle di pregio ambientale e quelle destinate ad utilizzazioni ulteriori rispetto a quanto previsto dal piano urbanistico in atto. Una suddivisione, di certo non esaustiva di tutte quelle possibili, ma fondamentale per garantire, in particolare, rilevanza e tutela alle aree ad utilizzazione agricola ed a quelle ritenute, a vario titolo dal piano urbanistico stesso, come meritevoli di tutela e valorizzazione ambientali.

Articolo 5.

La disciplina delle dotazioni per servizi pubblici ha ricevuto, in anni recenti, copiosissima regolamentazione nelle varie legislazioni regionali, al punto che è parso opportuno limitare l'intervento del legislatore statale alla fissazione di essenziali principi, in parte già presenti in alcune disposizioni regionali e già oggetto di esperienze applicative locali.

In primo luogo si afferma il criterio della non necessaria «realità» delle dotazioni per servizi pubblici o di interesse pubblico, potendo le stesse dotazioni trovar traduzione, oltre che nelle tradizionali forme di fruizione di aree ed edifici anche, ad esempio, in servizi resi alla collettività, in base ad atto convenzionale, o in altra forma di prestazione idonea ad assicurare il soddisfacimento di un pubblico bisogno.

Altro principio posto è quello del requisito necessario dell'accessibilità e della fruibilità delle dotazioni territoriali e, in ossequio al principio di sussidiarietà, di incentivazione dell'iniziativa dei soggetti interessati, privati e loro forme associative, affinché la individuazione di dette dotazioni nasca da un reale confronto tra soggetti pubblici e privati, questi ultimi valorizzati per gli aspetti propositivi e gestionali.

Infine l'insegnamento della Corte costituzionale (sentenza 12 maggio 1999, n. 179) ha trovato traduzione nella previsione della durata quinquennale dei cosiddetti vincoli non ricognitivi.

Articolo 6.

La regolamentazione del procedimento di formazione ed approvazione del piano urbanistico è certamente questione di preta rilevanza regionale. Ne consegue che alla legge di principio compete unicamente la affermazione dei consueti e necessari criteri di partecipazione e di pubblicità, nonché la fissazione e disciplina dei casi di sottoposizione del piano a valutazione di compatibilità da parte di altro ente. Si tratta, quest'ultima, di disposizione che assume particolare rilevanza in quanto esclude ogni forma di approvazione del piano urbanistico da parte di ente diverso da quello cui compete l'approvazione stessa, e che inoltre circoscrive ogni successiva valutazione alla compatibilità del piano urbanistico con altri atti di pianificazione e programmazione escludendo ad esempio ogni riscontro di conformità.

Particolare rilievo è, poi, dato agli atti di programmazione negoziata la cui utilizzazione è via via cresciuta nel territorio come strumenti idonei a collegare, con la necessaria flessibilità, le esigenze delle istituzioni pubbliche con quelle degli operatori privati. A tali atti è riconosciuto un ruolo essenziale nell'attuazione delle scelte strategiche di intervento contenute nel documento programmatico del piano urbanistico.

All'esigenza di evitare vuoti normativi risponde, da ultimo, la previsione dell'obbligatorietà di ripianificazione, in tempi certi, a seguito del venir meno, anche per intervento giurisdizionale, di una previsione urbanistica.

Articolo 7.

Le disposizioni sulle perequazione e compensazione costituiscono la trascrizione normativa dei principi fondamentali in tema di regime o statuto della proprietà.

Da decenni si dibatte in merito al problema del contenuto minimo della proprietà in termini di diritto all'edificazione e di indennizzabilità dei vincoli e della loro attuazione.

Alla base vi è la finalità di rendere omogeneo il sistema delle prescrizioni urbanistiche relative all'edificabilità privata e dall'acquisizione di aree per il soddisfacimento dei servizi ed infrastrutture funzionali agli insediamenti urbani, evitando perciò situazioni di privilegio e di penalizzazione.

Si intende anche ridurre tendenzialmente il ricorso all'istituto dell'esproprio, fonte di contenziosi giudiziari e di aggravii finanziari per le amministrazioni.

Per conseguire tali finalità, si invitano le regioni ad introdurre nel loro ordinamento normativo i principi della perequazione, da utilizzare nella fase di programmazione delle scelte urbanistiche di carattere generale, e della compensazione, cui far ricorso nella fase della gestione urbanistica.

Ne discende che in ambiti omogenei i proprietari hanno gli stessi diritti e doveri in re-

lazione ai diritti edificatori e agli obblighi di soddisfacimento di dotazioni urbanizzative, proprio in una logica di equa distribuzione in ossequio ai principi enunciati negli articoli 3 e 42 della Costituzione.

Nel contempo i titolari di aree non ricomprese negli ambiti ed incise da vincoli espropriativi, potranno, ove l'amministrazione non intenda far ricorso comunque all'esproprio, permutare il proprio bene con uno pubblico, trasferire i diritti edificatori su un'area del servizio individuato dal piano.

Al fine di attivare tali forme di compensazione, le amministrazioni potranno precostituirsi un patrimonio di aree da destinare alla permuta mediante acquisizione finalizzata delle stesse nell'ambito dei piani attuativi.

Le regioni potranno altresì destinare finanziamenti a favore dei territori nei quali ricadono vincoli che limitano lo sviluppo economico, proprio in una logica di compensazione territoriale.

Il ricorso a forme compensative sarà attivabile anche per la valorizzazione ambientale ovvero per la rilocalizzazione di funzioni urbane.

Potranno essere altresì individuati *bonus* o premialità per gli interventi di riqualificazione urbana a fronte del conseguimento di maggiori utilità anche in termini di servizi aggiuntivi, di qualità urbanistica ed ambientale nonché di edilizia sociale.

Articolo 8.

All'attribuzione della potestà di pianificazione nell'ambito di competenza dell'ente istituzionalmente preposto, è strettamente correlato l'obbligo per lo stesso di esercitare la vigilanza ed il controllo sulle trasformazioni urbanistiche ed edilizie realizzate sul proprio territorio, per poter reprimere tempestivamente le forme di illegalità, distinguendo tra abusi formali e sostanziali.

Al fine da rendere efficace e tempestiva tale attività di repressione, le regioni

dovranno codificare gli opportuni interventi sostitutivi nei confronti delle amministrazioni inadempienti al dovere di adozione dei provvedimenti cautelari e sostanziali.

In tema di titoli abilitativi, una volta chiarito, nelle disposizioni finali, che è inderogabile la disciplina sanzionatoria penale e civile statale e che la stessa non è ricollegata alla tipologia del titolo abilitativo, bensì alla fattispecie di intervento da realizzare ed alla sua incidenza in termini di carico urbanistico, viene totalmente rimessa alla regione la determinazione dell'obbligo o meno dell'acquisizione del titolo abilitativo, dell'alternatività tra permesso di costruire e denuncia di inizio attività, nonché della spettanza o meno del contributo di edificazione.

Il procedimento amministrativo per il rilascio del titolo abilitativo viene connotato dalla previsione di un termine perentorio alla cui scadenza l'istanza si intende accolta. In tal modo è assicurata così la certezza dei tempi per l'inizio dei lavori, in analogia con quanto disposto per la denuncia di inizio attività che acquista piena efficacia dopo il decorso del termine per l'espletamento del controllo da una parte dell'amministrazione.

Articolo 9.

Infine occorre risolvere la pregiudiziale fiscale che rallenta o impedisce i processi di attuazione di nuovi piani di gestione urbanistica, rendendo neutrali sotto il profilo fiscale i trasferimenti intermedi. A tal fine gli scambi di aree e fabbricati interessati all'intervento vengono detassati sia se realizzati da soggetti privati che da esercenti attività commerciale.

In particolare, per quanto attiene le imposte sull'acquisto è previsto che i trasferimenti di immobili e diritti edificatori sono in ogni caso soggetti alle imposte di registro, ipotecarie e catastali in misura fissa a condizione che entro cinque anni dall'acquisto sia iniziata l'utilizzazione edificatoria dell'area.

Per quanto attiene alle imposte sulle plusvalenze, in alternativa al regime ordinario è prevista l'opzione per un regime a tassazione «separato» mediante l'applicazione di una imposta sostitutiva del 4 per cento da applicare sul valore dell'immobile determinato a seguito di una perizia, così come previsto dall'articolo 7 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002). In tale ambito, è previsto che nell'ipotesi in cui la plusvalenza è realizzata da persone fisiche, l'imposta sia dovuta in sede di presentazione della dichiarazione dei redditi, mentre qualora la stessa sia conseguita da esercenti attività di impresa, la stessa è accantonata in un apposito fondo e risulterà esigibile solo all'atto del trasferimento dell'immobile realizzato (o del diritto edificatorio così ottenuto) in attuazione del piano urbanistico.

Articolo 10.

La disposizione di chiusura richiama gli altri principi generali complementari alla materia del governo del territorio e contenuti nelle leggi in materia di edilizia, con le specificazioni sopra evidenziate, espropriazione, difesa del suolo e tutela dei beni culturali ed ambientali in ossequio a quanto disposto dalla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Governo del territorio).

1. In attuazione dell'articolo 117 della Costituzione, la presente legge stabilisce i principi fondamentali in materia di governo del territorio.

2. Il governo del territorio consiste nella disciplina degli usi del suolo e della mobilità, nel rispetto della tutela del suolo, dell'ambiente e dei beni culturali e ambientali.

3. La potestà legislativa in materia di governo del territorio spetta alle regioni, alle quali è delegata la potestà regolamentare sulla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.

4. Le potestà dello Stato sono esercitate attraverso la predisposizione di politiche generali e di settore inerenti lo sviluppo economico-sociale, il territorio e l'ambiente.

5. Per l'attuazione delle politiche di cui al comma 4, lo Stato adotta strumenti di indirizzo e di intervento e coordina la sua azione con quella dell'Unione europea e delle regioni.

Art. 2.

(Funzioni amministrative dello Stato).

1. Le funzioni amministrative concernenti l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, coerenti con le scelte di sostenibilità economica, e la fissazione dei criteri per la tutela dei beni culturali e ambientali, per la conservazione dell'ambiente, per la difesa del suolo e per l'equilibrio degli ecosistemi, nonchè

le funzioni amministrative relative all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, sono esercitate dallo Stato, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Art. 3.

*(Sussidiarietà, cooperazione
e partecipazione).*

1. La ripartizione delle attribuzioni e delle competenze fra i diversi soggetti istituzionali e i rapporti tra questi e i soggetti interessati si svolgono secondo i criteri della autonomia, della responsabilità e della tutela dell'affidamento.

2. I soggetti istituzionali cooperano alla definizione delle linee guida per la programmazione e la pianificazione del territorio, sentiti i soggetti interessati.

3. Le funzioni amministrative sono esercitate in maniera semplificata, prioritariamente mediante l'adozione di atti paritetici in luogo di atti autoritativi, e attraverso forme di coordinamento fra i soggetti istituzionali e fra questi e i soggetti interessati, ai quali va riconosciuto comunque il diritto di partecipazione ai procedimenti di formazione degli atti.

4. Le regioni possono concordare con le singole amministrazioni dello Stato forme di collaborazione per l'esercizio coordinato delle funzioni amministrative, compresi l'attuazione degli atti generali e il rilascio di permessi e di autorizzazioni, con particolare riferimento alla difesa del suolo, alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni ambientali, nonché alle infrastrutture.

Art. 4.

(Programmazione e pianificazione del territorio).

1. Le regioni individuano gli ambiti territoriali da pianificare e l'ente competente alla pianificazione, fissando regole di garanzia e di partecipazione degli enti territoriali ricompresi nell'ambito da pianificare.

2. L'ente preposto alla pianificazione è il soggetto primario della disciplina e del controllo dell'uso del territorio. Gli atti di governo del territorio assicurano la disciplina della totalità del territorio, il rispetto dei caratteri storici, culturali e sociali, l'integrazione delle funzioni, la riqualificazione urbana e l'equilibrio fra aree urbanizzate e non urbanizzate. Tali atti sono predisposti in conformità agli atti di programmazione economica e di pianificazione sovraordinati, nonchè alle intese e agli accordi intervenuti.

3. Nell'ambito del territorio non urbanizzato si distingue tra aree effettivamente destinate all'agricoltura, aree di pregio ambientale e aree per ulteriori utilizzazioni.

4. Il piano urbanistico è l'unico strumento di disciplina della totalità del territorio e deve ricomprendere e coordinare, con opportuni adeguamenti, ogni disposizione di settore concernente il territorio.

5. Il piano urbanistico è articolato in un documento programmatico delle scelte strutturali e strategiche, e in un documento regolatore degli usi del suolo di interesse collettivo e dei diritti d'uso del suolo esistenti nonchè in proposte di trasformazioni urbane attuative dello stesso documento programmatico.

6. Fino alla individuazione degli ambiti territoriali da pianificare, e salva diversa disposizione legislativa regionale, l'ente competente alla pianificazione è il comune.

Art. 5.

(Dotazioni territoriali).

1. Nei piani urbanistici deve essere garantita la dotazione necessaria di attrezzature e servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, anche non connessi ad aree e ad immobili.

2. Al fine di assicurare una razionale distribuzione di attrezzature urbane nelle diverse parti del territorio interessato, il piano urbanistico deve documentare lo stato dei servizi esistenti in base a parametri di utilizzazione e precisare le scelte relative alla politica dei servizi da realizzare, assicurandone un idoneo livello di accessibilità e fruibilità e incentivando l'iniziativa dei soggetti interessati.

3. La previsione del piano urbanistico che abbia contenuti di inedificabilità o di destinazione pubblica decade se non attuata entro cinque anni, salvo che non si tratti di vincoli e destinazioni che il piano deve recepire.

Art. 6.

(Predisposizione e approvazione del piano urbanistico).

1. Nel procedimento di formazione del piano urbanistico sono assicurate adeguate forme di pubblicità, di consultazione e di partecipazione dei cittadini e delle associazioni e categorie economiche e sociali.

2. In sede di approvazione del piano urbanistico sono valutate le osservazioni dei soggetti interessati, e su di esse sono prese, previa motivazione, le relative decisioni.

3. L'ente di pianificazione può concludere accordi con i soggetti interessati per recepire nel piano urbanistico proposte di interventi, in attuazione degli obiettivi strategici indicati nel documento programmatico. L'accordo è soggetto alle medesime forme di pubblicità e di partecipazione del piano urbanistico che lo recepisce.

4. Le regioni stabiliscono altresì le modalità del procedimento di formazione e di approvazione del piano e delle sue varianti, fissano i termini perentori per la pubblicità e la consultazione, i casi in cui il piano è da sottoporre a verifica di compatibilità, individuando il soggetto pubblico delegato alla funzione e ne stabiliscono le relative modalità, nonché determinano analoghi tempi perentori per una nuova previsione urbanistica in caso di decadenza, annullamento, anche giudiziale, o revoca della precedente previsione.

Art. 7.

(Attuazione del piano urbanistico).

1. L'attuazione delle previsioni del piano urbanistico avviene con piano attuativo o con intervento diretto. Le regioni ne individuano presupposti e modalità. L'attuazione è subordinata alla esistenza o alla realizzazione delle dotazioni territoriali.

2. L'attuazione e la gestione del piano urbanistico possono avvenire attraverso strumenti e modalità di perequazione e di compensazione.

3. La perequazione è realizzata con l'attribuzione di diritti edificatori a tutte le proprietà immobiliari ricomprese in ambiti oggetto di trasformazione urbanistica.

4. I diritti edificatori sono attribuiti indipendentemente dalle destinazioni d'uso e in percentuale del complessivo valore della proprietà di ciascun proprietario, e sono liberamente commerciabili.

5. Nelle ipotesi di vincoli di inedificabilità o di destinazione pubblica, anche sopravvenuti, su terreni non ricompresi negli ambiti oggetto di attuazione perequativa, il proprietario interessato può scegliere fra la cessione dell'area all'ente di pianificazione a un prezzo corrispondente al valore venale dell'area prima del vincolo, il trasferimento dei diritti edificatori di pertinenza dell'area

prima del vincolo su altra area di sua disponibilità, la permuta dell'area con area di proprietà dell'ente di pianificazione, con gli eventuali conguagli, ovvero la realizzazione diretta degli interventi di interesse pubblico o generale previa stipula di convenzione con l'amministrazione per la gestione di servizi.

6. Le regioni assicurano agli enti di pianificazione le adeguate coperture economiche-finanziarie per la realizzazione di aree comunali, per le permuta e per ovviare eventuali previsioni limitative delle potenzialità di sviluppo del territorio.

Art. 8.

(Attività edilizia).

1. L'ente di pianificazione esercita la vigilanza e il controllo sulle trasformazioni urbanistiche ed edilizie ricadenti nel proprio territorio.

2. Le regioni individuano le attività di trasformazione urbanistica ed edilizia soggette e le attività non soggette a titolo abilitativo, le categorie di interventi e le condizioni in base alle quali il soggetto interessato ha la facoltà di presentare una denuncia di inizio attività in luogo della domanda di permesso di costruire, l'onerosità del permesso di costruire e i casi di esenzione totale o parziale dell'onerosità per il perseguimento di finalità sociali ed economiche.

3. Alla scadenza del termine previsto per il rilascio del permesso di costruire, l'istanza si intende favorevolmente accolta.

4. Le regioni determinano gli interventi sostitutivi in caso di mancata o di ritardata adozione dei provvedimenti repressivi e sanzionatori degli abusi edilizi, salvo quanto previsto dall'articolo 9.

Art. 9.

(Fiscalità urbanistica).

1. I trasferimenti di immobili o dei diritti edificatori per l'attuazione del piano urbanistico di cui all'articolo 7, sono in ogni caso irrilevanti agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto e sono soggetti alle imposte di registro, ipotecarie e catastali in misura fissa a condizione che entro cinque anni dalla data di acquisto sia iniziata l'utilizzazione edificatoria dell'area come previsto dal piano urbanistico.

2. Agli effetti delle imposte sul reddito, in alternativa al regime ordinario, le plusvalenze derivanti dai trasferimenti degli immobili e dei diritti edificatori finalizzati all'attuazione del piano urbanistico sono soggette all'imposta sostitutiva delle imposte sul reddito pari al 4 per cento del valore di perizia risultante da stime effettuate ai sensi dell'articolo 64 del codice di procedura civile.

3. L'imposta sostitutiva di cui al comma 2, determinata all'atto del trasferimento dell'immobile o del diritto edificatorio finalizzato all'attuazione del piano urbanistico, è esigibile in sede di presentazione della dichiarazione successiva al presupposto impositivo. Nell'ipotesi in cui la plusvalenza è realizzata da esercenti attività commerciali l'imposta è accantonata in apposito fondo e risulta esigibile solo all'atto della successiva vendita dell'area o del diritto edificatorio così ottenuto.

Art. 10.

(Disposizioni finali).

1. Per quanto espressamente non previsto dalla presente legge, si applicano i principi generali stabiliti dalla normativa vigente in materia di edilizia, con particolare riferimento alla disciplina penale e civile dell'abuso edilizio, dell'espropriazione per pubblico interesse, della difesa del suolo e della tutela dei beni culturali e ambientali.

