

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XV LEGISLATURA —————

**N. 1652**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa del senatore PIGLIONICA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 GIUGNO 2007**

—————

Principi fondamentali per il governo del territorio. Delega  
al Governo in materia di fiscalità urbanistica e immobiliare

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il tema del governo del territorio ha una grande rilevanza per far esprimere all'Italia le sue potenzialità, determinate dalla complessità e dalla ricchezza del patrimonio urbano, infrastrutturale, storico-artistico, ambientale e paesaggistico. Solo declinando questi temi in un'ottica di sviluppo sostenibile è possibile costruire un'ipotesi di modernizzazione e di innovazione del Paese.

Uno dei punti fondamentali per il rilancio del Paese e per l'azione di governo è rappresentato dalla sostenibilità ambientale, economica e sociale delle politiche e delle strategie che interessano il territorio e la sua sicurezza, il sistema delle città e delle infrastrutture, la qualità dell'ambiente urbano e la riconversione ecologica del sistema produttivo.

Per vincere questa sfida è necessario pensare alla qualità del territorio, delle città e della produzione, come uno dei motori per far ripartire l'Italia, coniugando le opportunità della modernizzazione con il limite delle risorse non rinnovabili, a cominciare dal suolo, dall'aria e dall'acqua, e con le politiche di solidarietà, di equità e di inclusione sociale.

Per affrontare il tema del governo del territorio, dei suoi principi e delle sue regole, è necessario partire dalle condizioni che hanno determinato le trasformazioni subite dal territorio e dalle città in questi anni, ma anche dalle scelte effettuate e dagli strumenti utilizzati per governare il cambiamento. Affrontare questo tema significa, anche oggi, rendere esplicito e positivo il tema della leale collaborazione tra le istituzioni titolari di diverse competenze che contribuiscono a determinare le decisioni democratiche, condivise e trasparenti sugli obiettivi dello sviluppo e della trasformazione del territorio, rendendo

consapevoli i cittadini dell'effetto di tali scelte.

Il ruolo delle regioni è stato determinante, molte di queste hanno avviato significativi percorsi legislativi, con riforme di nuova generazione in virtù delle responsabilità che la Costituzione ha loro assegnato.

Il dibattito sul governo del territorio è ormai avviato da più di dieci anni. In questo periodo si sono registrati alcuni fatti di particolare rilevanza, passaggi istituzionali e di mutamento della società italiana; questi elementi sono utili per l'impostazione del nostro ragionamento e riguardano:

a) il contesto istituzionale e politico di riferimento del quadro legislativo nazionale costituito dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150, del tutto diverso e antitetico a quello attuale, che si è poi evoluto nella realtà dello sviluppo immobiliare del dopoguerra e dei successivi periodi di contrazione economica, con la modificazione dei modelli insediativi e della produzione, che hanno provocato una stratificazione normativa, spesso di settore, che rende oggi particolarmente complessa e contraddittoria l'azione di pianificazione del territorio;

b) il progressivo e sempre più deciso riformismo regionale che ha visto dal 1995 ad oggi l'introduzione e la sperimentazione operativa di strumenti, regole e istituti che possono costituire una solida base di partenza;

c) in ultimo, l'esperienza - con aspetti positivi e negativi - prodotta con le diverse generazioni di programmi complessi e integrati, i quali si sono inseriti, progressivamente, all'interno delle regole di pianificazione delle regioni.

Oggi abbiamo le premesse e le condizioni per riorganizzare, ottimizzare e innovare una

disciplina che vede coinvolte tutte le istituzioni della Repubblica e che è centrale rispetto al tema della competitività e della coesione in ambito europeo per le nostre città e per i sistemi territoriali.

Al riguardo, la coalizione dell'Unione si è assunta un esplicito impegno con i propri elettori con il programma depositato ai sensi del comma 3 dell'articolo 14-*bis* del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, nel quale il territorio è indicato quale grande patrimonio per la sua ricca biodiversità, per la sua qualità ambientale e paesistica, per la presenza diffusa di beni culturali, storici e archeologici, e rappresenta, quindi, una risorsa fondamentale per la qualità della vita e dello sviluppo presente e futuro.

Tale impostazione presuppone alcune priorità di indirizzo:

1) la necessità di coordinare e di allineare la normativa nazionale vigente sul governo del territorio alla realtà istituzionale rinnovata e alle esperienze regionali, rendendola sinergica con le discipline interconnesse e con quelle settoriali (ambiente, tutela e valorizzazione dei beni paesistico-ambientali, aree protette, infrastrutture e mobilità) e inquadrando le regole in un sistema coerente e condiviso di «principi»;

2) l'esigenza di programmare lo sviluppo e la trasformazione del territorio, delle infrastrutture e delle nostre città, tenendo conto della programmazione e degli indirizzi comunitari, con la partecipazione dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni e delle città metropolitane per costituire un sistema unico coordinato del governo del territorio;

3) la possibilità di creare le condizioni per rafforzare la capacità di governo del territorio da parte delle amministrazioni locali per la riqualificazione delle città, per la manutenzione del territorio, per lo sviluppo del-

l'impresa agricola multifunzionale e per la prevenzione dai rischi naturali e antropici.

La riforma costituzionale del titolo V della parte seconda della Costituzione ha costruito un sistema complesso di materie e di funzioni che hanno attinenza allo sviluppo e alla trasformazione del territorio, con una diversa attribuzione delle funzioni legislative in via esclusiva, concorrente e, in parte, anche residuale. Riconnettere e rendere sinergici tutti gli aspetti che contribuiscono alla qualità della vita dei cittadini è un compito della riforma del governo del territorio attuata da un sistema istituzionale, nazionale, regionale e locale, coeso e che agisca con programmi, piani, misure e strumenti coerenti.

I soggetti protagonisti di questa azione di rinnovamento e di nuova capacità di gestione del territorio sono principalmente le regioni e gli enti territoriali, i quali devono trovare in una legge quadro per il governo del territorio gli elementi costitutivi e i principi fondamentali al fine di operare con riferimenti di certezza e di omogeneità, ma dotati della necessaria flessibilità per consentirne la declinazione in base alle diverse situazioni economico-sociali e ambientali dei territori regionali.

Ma la complessità della materia e la sua interconnessione con diverse altre comportano, tuttavia, una formulazione normativa differenziata e dinamica, in particolare per quanto riguarda gli elementi e i requisiti minimi da rendere omogenei sul territorio nazionale.

Se le funzioni legislative concorrenti e quelle amministrative sono attribuite alle regioni, vi sono però alcuni aspetti di competenza esclusiva dello Stato che devono essere espressi con norma di dettaglio: si tratta delle dotazioni territoriali per la garanzia dei livelli minimi essenziali, del diritto di proprietà, della parità nel processo di pianificazione e di attuazione fra diritti pubblici e diritti privati, della fiscalità urbanistica.

Il dibattito che si è svolto fino ad oggi ha consolidato una serie di orientamenti.

La legge non deve prefigurare modelli astratti o standardizzati, ma favorire le migliori pratiche già in essere, assumendo queste come riferimenti per far progredire il complesso delle normative, degli strumenti, dei metodi e dei processi di governo del territorio.

Infatti, l'attuazione della funzione di governo alla luce della novellata Costituzione risiede nella capacità di governare il territorio programmandone lo sviluppo, l'assetto e l'uso del suolo, in connessione con le tematiche di tutela e di valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici e delle risorse ambientali.

Una coerente struttura del governo del territorio dovrà allora contenere:

a) la definizione dei principi e delle finalità del governo del territorio;

b) il sistema di relazione tra i soggetti istituzionali e il coordinamento tra le diverse materie ricomprese nel governo del territorio e quelle connesse di tutela e di valorizzazione dei beni paesaggistici e culturali e dell'ambiente nonché la programmazione economica e quella del sistema infrastrutturale;

c) la disciplina della pianificazione, i contenuti, gli strumenti e le relative modalità di attuazione;

d) la disciplina edilizia e le regole per la legalità del territorio.

L'individuazione dei principi fondamentali, operata dal capo I della presente proposta di legge, rappresenta il terreno sul quale la collaborazione tra le istituzioni deve essere stringente e fattiva. Si tratta, infatti, di definire i cardini e i fondamenti della nuova forma di pianificazione, di programmazione e di gestione del territorio in tutte le sue componenti economiche, sociali e ambientali.

I principi sono diretta espressione della coscienza civile di una società: in questo senso, essi devono essere riconoscibili ed

espressi con chiarezza. Ma l'espressione di principi fondamentali non può essere considerato un punto di arrivo. Se il tema di una moderna disciplina è, da una parte, la revisione in termini attuali di principi esistenti - primo fra tutti, quello di pianificazione - nonché il consolidamento di principi già contenuti in alcune leggi regionali, dall'altra il nodo della questione consiste nella formulazione di principi che consentano alle leggi regionali di essere più stringenti sugli obiettivi da perseguire e più efficaci nell'attuazione.

Il primo, il principio di pianificazione (articolo 2), espresso in relazione ai diversi livelli istituzionali, deve garantire la funzione pubblica di tale attività, salvaguardando i beni comuni e contrastando il consumo di nuovo suolo non urbanizzato e consentendo, altresì, l'uguaglianza dei diritti e dei doveri all'uso e al godimento degli stessi beni.

In questa logica, i principi fondamentali rispetto ai quali costruire le regole che devono governare i processi di trasformazione del territorio sono:

a) la sostenibilità ambientale, sociale ed economica, la tutela delle risorse naturali e del paesaggio, la prevenzione dei rischi e l'adozione del principio di precauzione nelle scelte e nella valutazione delle possibili alternative per gli interventi di trasformazione (articolo 3);

b) la sussidiarietà, l'adeguatezza delle istituzioni, l'equità, la trasparenza e la democrazia nella cooperazione istituzionale, la partecipazione e il coinvolgimento nei processi decisionali dei cittadini per l'adozione delle scelte (articolo 5).

Gli atti di governo del territorio dovranno fondare le proprie previsioni sul principio di sostenibilità, sulla necessità di preservare le risorse non rinnovabili ed essenziali, limitando in particolare il consumo di suolo non urbanizzato, favorendo il recupero delle risorse degradate e garantendo una efficace tutela e valorizzazione del patrimonio paes-

saggistico, storico e culturale, nonché la riduzione dei consumi e l'incremento dell'efficienza energetica.

Altro principio fondamentale è rappresentato dalla tutela delle risorse non rinnovabili ed essenziali e dalla sicurezza dai rischi, da perseguire con misure di prevenzione e di riduzione dei danni per il territorio e per l'ambiente derivanti da forme di inquinamento di qualunque natura, di prevenzione dei rischi e di mitigazione delle calamità naturali e degli eventi incidentali determinati dall'attività antropica, ispirandosi al principio comunitario della precauzione (articolo 4).

Il principio di sussidiarietà dovrà creare il processo virtuoso della filiera istituzionale, ispirando la ripartizione dei poteri e delle competenze fra i diversi soggetti istituzionali, nonché i rapporti tra questi e i cittadini secondo i criteri della tutela, dell'affidamento, della responsabilità e della concorsualità. Secondo il criterio di differenziazione e adeguatezza, le istituzioni dovranno agire mediante intese e accordi procedurali in sedi stabili di concertazione per perseguire il coordinamento, l'armonizzazione, la coerenza e la riduzione dei tempi delle procedure di pianificazione del territorio.

Anche per questo, è importante assumere come principio la trasparenza e la democrazia nei processi di scelta e di decisione con il massimo coinvolgimento dei cittadini nella fase di predisposizione e di approvazione degli strumenti di pianificazione (articolo 6).

Il principio di equità consente di offrire a tutti i soggetti la possibilità di accedere con le stesse opportunità ai diritti e ai vantaggi offerti dalle trasformazioni del territorio in termini di residenza, accessibilità, mobilità, servizi collettivi, qualità dell'ambiente urbano e migliore qualità della vita (articolo 7).

Perché tali principi possano tradursi in linee guida e concrete azioni attuative è fondamentale declinare le competenze dei soggetti istituzionali, ma è anche necessario che la riforma nazionale preveda il coordina-

mento con le materie non ricomprese nel governo del territorio, bensì strettamente connesse alla pianificazione e alla programmazione del medesimo: infrastrutture della mobilità e dell'energia, tutela e valorizzazione dell'ambiente, tutela e valorizzazione del paesaggio e dei beni culturali (articoli da 9 a 14).

I soggetti titolari delle funzioni amministrative dovrebbero agire in un sistema unico e coordinato per la programmazione, la pianificazione, l'attuazione, il monitoraggio e la verifica delle trasformazioni del territorio, partecipando a tale attività in conformità ai principi di leale collaborazione e di responsabilità amministrativa.

Di particolare importanza nella riforma sarà il passaggio dalla tutela dei beni paesaggistici a quella più complessiva della tutela e valorizzazione dei paesaggi, così come previsto dalla Convenzione europea sul paesaggio, ratificata con la legge 9 gennaio 2006, n. 14, riconoscendo che il paesaggio concorre al consolidamento delle culture locali e «che ogni luogo rappresenta un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati come in quelli di grande qualità».

Anche per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente è necessario identificare gli elementi di coordinamento con le pianificazioni settoriali.

L'altro elemento di particolare rilevanza è costituito dalla stretta connessione tra la programmazione economica, quella infrastrutturale e per la mobilità, con la pianificazione del territorio.

La modernizzazione del sistema infrastrutturale, della mobilità, della logistica, ma anche del sistema energetico, deve essere strettamente connessa, da una parte, all'allocazione certa dei finanziamenti e, dall'altra, essere affidata a un sistema decisionale istituzionale basato sulla leale collaborazione e sulla sussidiarietà, tale da consentire di effet-

tuare le scelte e, poi, di garantirne la realizzazione.

Una buona programmazione e la certezza di attuazione sono possibili solo se pensiamo a un sistema rinnovato e a una «cassetta di attrezzi» adeguata alle esigenze attuali.

Le regioni hanno predisposto strumenti, regole e modalità di attuazione e, nell'ambito della loro potestà regolamentare, hanno definito i contenuti e l'attuazione dell'attività di pianificazione di area vasta e di quella comunale.

È ormai consolidata l'esigenza di assegnare agli strumenti di pianificazione un doppio livello, con un piano di governo del territorio strategico strutturale, non conformativo della proprietà, e l'altro operativo, che invece conforma il regime dei suoli e dà attuazione alle previsioni. A questi sarà necessario affiancare strumenti regolamentari che le regioni hanno già individuato con varie rubriche e che rappresentano l'attuazione della disciplina di trasformazione urbanistica ed edilizia degli insediamenti esistenti.

Occorre una differenziazione dei livelli da utilizzare, senza generalizzare, ma tenendo conto delle effettive esigenze delle realtà amministrative e delle condizioni territoriali. Regole rigide potrebbero far risultare inutilmente onerosa una pianificazione di questo tipo per comuni di piccola dimensione e, invece, farla risultare limitativa per situazioni in cui sia più opportuno, date le condizioni territoriali e socio-economiche, avere una pianificazione che interessa più comuni.

Alla base di un buon piano non può che esserci una adeguata e significativa conoscenza del territorio. È per questo che si prevedono modalità di acquisizione, valutazione e validazione dei dati territoriali, costituiti dai vincoli, dall'uso del suolo, dalle invarianti ambientali e territoriali, dalle condizioni di vulnerabilità e di rischio del territorio. La sinergia - quindi la rete - tra sistemi di informazione e di conoscenza tra regioni ed enti statali preposti dovrà essere stringente. Anche dati e sistemi informativi ter-

ritoriali dovranno parlare la stessa lingua ed essere a disposizione degli enti territoriali e dei cittadini in maniera automatica e trasparente (articolo 15).

Questa è un'innovazione necessaria per l'azione amministrativa e comporterebbe anche una sensibile riduzione della spesa pubblica. Disporre di uno strumento unico sul quale verificare la conformità alle invarianti territoriali e ambientali consentirebbe uno snellimento significativo nella fase di predisposizione, di attuazione e di verifica dei processi di trasformazione urbanistica ed edilizia.

La conoscenza del territorio consente anche una più efficace azione di tutela e di prevenzione soprattutto per il territorio non urbanizzato. La riforma proposta, inoltre, enuncia il principio fondamentale che il territorio rurale è un patrimonio di identità, di biodiversità, di pratiche agronomiche e forestali da preservare. Sarà necessario perseguire gli obiettivi di qualità e di sostenibilità nella pianificazione delle aree agricole anche al fine di consolidare il ruolo multifunzionale dell'impresa agricola e di contrastare il consumo di suolo non urbanizzato. Dovrà essere tutelato e valorizzato lo straordinario patrimonio costituito dai nostri paesaggi agrari e montani, dalle risorse non rinnovabili, a partire soprattutto dall'acqua e dal suolo, oltre che valorizzato il patrimonio dell'architettura rurale (articolo 18).

La riforma affronta altresì il complesso del sistema città: uno straordinario crocevia di opportunità ma, anche, di forti contraddizioni ambientali e sociali (articolo 19), delineando gli obiettivi della tutela dei centri storici, della promozione della qualità urbana e architettonica, ma soprattutto della riduzione dei livelli di inquinamento, promuovendo un nuovo processo di riqualificazione delle aree degradate integrando le politiche di recupero edilizio e urbanistico con politiche sociali e assistenziali che possano consentire un maggior grado di coesione sociale e di solidarietà.

Insomma, una vera e propria politica per le città, che utilizzi gli strumenti ordinari ma anche la leva della fiscalità e degli incentivi, che faccia del recupero e della sostituzione edilizi una grande occasione di rigenerazione dei tessuti urbani e del contenimento dei consumi, essendo le città sistemi altamente «energivori», una priorità della politica energetica nazionale.

Sulle dotazioni territoriali minime - i vecchi *standard* urbanistici - non è sufficiente definire un livello quantitativo minimo, ma occorre creare i presupposti di tipo qualitativo affinché attraverso le dotazioni territoriali sia possibile garantire l'effettività dei servizi ai cittadini. Quelli statali non possono che essere considerati requisiti minimi (articolo 16) per garantire i livelli essenziali sul territorio nazionale, come previsto costituzionalmente; così anche per l'edilizia residenziale pubblica per l'affitto sociale, che dovrà essere una dotazione di risposta al fabbisogno locale.

Le regioni, nella loro piena autonomia, dovranno verificare i fabbisogni pregressi e futuri e determinare le modalità, i criteri e i parametri tecnici ed economici dei servizi da fornire ai cittadini.

Molti sono gli obiettivi da raggiungere e importanti sono i diritti di cittadinanza da garantire. Pertanto è necessario che la legge statale offra strumenti innovativi per l'attuazione e per la stabilizzazione di alcune pratiche operative che gli enti locali adottano per garantire la realizzazione degli interventi. Quindi è importante definire le regole per la collaborazione tra il pubblico e i soggetti privati, prevedendo il partenariato pubblico-privato per l'attuazione degli interventi, in un quadro di riferimento strategico a regia pubblica definita dal piano del governo del territorio, con modalità che tutelino la concorrenza, la trasparenza dei procedimenti e la partecipazione dei soggetti privati ai quali affidare, anche per la capacità imprenditoriale e per l'efficienza, il miglioramento e

l'innovazione nei processi di trasformazione urbanistica ed edilizia.

Anche sulla definizione dei contenuti minimi della proprietà e dell'equa attribuzione dei diritti edificatori è importante che la legge statale, data la competenza esclusiva nella materia, offra un quadro di riferimento chiaro e articolato per le amministrazioni locali le quali, tenendo conto delle ristrettezze di bilancio, potranno dare attuazione alle previsioni e garantire le necessarie dotazioni territoriali con interventi diretti, modalità espropriative, perequative e compensative.

L'amministrazione potrà acquisire gli immobili con la perequazione urbanistica (articolo 21) e con gli obiettivi individuati dagli strumenti urbanistici; in alternativa si prevede che si possa ricorrere all'esproprio (articolo 24).

La modalità operativa della perequazione potrà essere attuata negli ambiti di trasformazione urbanistica individuati dal piano del governo del territorio e riguardanti gli ambiti territoriali da trasformare, escludendo le aree agricole, i tessuti storici e consolidati, le aree non soggette a trasformazione urbanistica. Il piano di governo del territorio dovrà inoltre stabilire: l'edificabilità territoriale attribuita agli ambiti di trasformazione perequativa, l'obbligo di cessione di beni immobili al comune per la realizzazione delle dotazioni territoriali o comunque per spazi pubblici, di pubblica utilità, di interesse generale e collettivo, nonché le modalità di progettazione unitaria dell'ambito di trasformazione.

Uno dei punti di particolare delicatezza è quello della decadenza del diritto di edificazione che si propone possa essere limitato a cinque anni o comunque non superiore alla durata del piano operativo, riallineando le previsioni di trasformazione pubblica e privata.

Altro tema essenziale per l'attuazione delle previsioni di sviluppo del territorio è quello della fiscalità urbanistica e immobiliare (articolo 23). Si tratta di una questione

molto complessa che deve essere affrontata con alcuni indirizzi di base.

In primo luogo, sottraendo gli enti locali alla necessità di coprire una parte cospicua del bilancio con le entrate derivanti dall'imposta comunale sugli immobili (ICI) e dagli oneri concessori, si potrà consentire agli stessi enti di favorire una politica di recupero e di riutilizzazione di immobili esistenti con la conseguente riduzione del consumo del suolo e con la riduzione della dispersione urbana. Inoltre, si dovranno rimodulare e riorganizzare le diverse imposte relative ai trasferimenti immobiliari per favorire e orientare la trasformazione urbanistica ed edilizia verso la riqualificazione urbana e del territorio, con forme di incentivazione e di premialità fiscali. Infine, attraverso l'armonizzazione e la stabilizzazione delle misure per l'incentivazione delle opere di recupero e la loro specializzazione per alcuni settori (efficienza energetica, sicurezza statica e tecnologica degli edifici, accessibilità eccetera) si potrà avere, a regime, una massa critica di investimenti finalizzati al miglioramento sostanziale della qualità urbana.

La riforma statale dovrà anche prevedere che le azioni di trasformazione del territorio siano soggette a procedure preventive, *in itinere* ed *ex post*, di valutazione degli effetti ambientali ed economico-sociali valutati e analizzati in base a un bilancio complessivo degli effetti sulle risorse essenziali del territorio, al fine di garantire l'effettiva realizzabilità e la verifica dell'efficacia delle azioni svolte.

Nessuna legge è immutabile nel tempo, soprattutto quando si tratta di regolare comportamenti sociali o istituzionali. Cambiano oggi, anche rapidamente, le condizioni economiche e sociali del contesto. Rispetto a questi cambiamenti è necessario essere in grado di fornire risposte adeguate alle nuove esigenze e alle nuove domande della società. Occorre tenere conto che la riforma del governo del territorio si deve inserire in un complesso di normative esistenti, in partico-

lare urbanistiche ed edilizie, di livello sia nazionale che regionale. A tale proposito, nel testo della proposta di legge non viene riportato il complesso delle abrogazioni che sarebbero necessarie per ottenere un quadro organico delle diverse discipline ricomprese nel governo del territorio, per alcune delle quali - ad esempio quella relativa agli *standard* urbanistici o parte della disciplina edilizia e dell'esproprio - si dovrebbe intervenire anche in modo differenziato, in ragione di un progressivo rinnovo della materia. È difficile pensare a una legge sul governo del territorio che non sia oggetto di un accompagnamento istituzionale, di un programma per la sua attuazione basato su diversi strumenti di conoscenza, di esperienza, di valutazione per la revisione o per l'implementazione della stessa normativa. Anche in questo caso sono chiamate in causa sia le diverse componenti della società sia le istituzioni regionali, provinciali e comunali competenti, queste ultime coinvolte, da una parte, nel definire «l'idea di città e di territorio» e le relative regole e, dall'altra, nell'attuare un processo di pianificazione che risponda ai nuovi «diritti di cittadinanza» e al «diritto all'abitare» che la società e i singoli cittadini richiedono alle amministrazioni.

L'impostazione che si deve dare, quindi, alle nuove regole sul governo del territorio deve essere basata sulla cultura della valutazione delle scelte e sulla cultura della risposta e del risultato.

Se la sfida per la qualità del governo del territorio deve essere affrontata con strumenti adatti e coerenti alle reali esigenze della società contemporanea, una parte sostanziale di questa sfida consiste anche nella rinnovata capacità dei soggetti istituzionali nazionali e territoriali di esprimere, sulla base dei principi fondamentali, la volontà politica di costruire la «filiera istituzionale» e di coordinare le decisioni determinando la qualità della vita e dell'ambiente, assumendosi la responsabilità dell'attuazione delle decisioni e condividendo metodi e scelte con i cittadini.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## CAPO I

PRINCIPI E FINALITÀ DEL GOVERNO  
DEL TERRITORIO

## Art. 1.

*(Oggetto e finalità della legge)*

1. La presente legge, in attuazione dell'articolo 117 della Costituzione, individua i principi fondamentali della materia del governo del territorio e della sua tutela, quale ecosistema di primaria importanza per la qualità della vita e dello sviluppo del Paese per le sue qualità ambientali, culturali e paesistiche. La presente legge individua i criteri e le modalità per la definizione delle linee fondamentali per l'assetto del territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali, alla difesa del suolo e all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, nonché al sistema delle città e delle aree metropolitane, anche ai fini dello sviluppo del Mezzogiorno e delle aree svantaggiate del Paese, nel rispetto dei vincoli dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali.

2. Il governo del territorio, in relazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile determinati dalle autorità pubbliche, consiste nell'insieme coordinato delle attività conoscitive, regolative, programmatiche, valutative e attuative, nonché di vigilanza e di controllo degli interventi di trasformazione e di uso del territorio, allo scopo di perseguire: la tutela e la valorizzazione del patrimonio ambientale, culturale e paesaggistico e del territorio rurale; l'utilizzo sostenibile delle ri-

sorse non rinnovabili e la tutela della biodiversità; la riduzione del consumo di suolo non urbanizzato; il rapporto coerente tra localizzazione delle funzioni, sistema della mobilità e infrastrutture tecnologiche ed energetiche, in relazione alle risorse economiche e finanziarie attivate dai soggetti pubblici e privati.

3. La tutela del territorio è perseguita in maniera integrata nei diversi aspetti, relativi al suolo, al sottosuolo, alle acque di superficie e sotterranee, agli assetti idrogeologici, al mare e alle coste, alle aree rurali, all'ambiente alpino e appenninico, alla biodiversità e al patrimonio naturale, paesistico, storico e culturale. La qualità degli insediamenti urbani deve essere considerata e promossa come parte essenziale della qualità del territorio.

4. Il governo del territorio comprende l'urbanistica, l'edilizia, nonché, per le parti riguardanti gli aspetti connessi alla programmazione e alla pianificazione del territorio, la difesa del suolo, l'espropriazione e l'edilizia sociale. Ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, le regioni emanano norme in materia di governo del territorio, in conformità ai principi fondamentali della legislazione statale stabiliti dalla presente legge.

## Art. 2.

### *(Principi fondamentali del governo del territorio)*

1. Il principio di pianificazione è l'elemento fondante del governo del territorio. Esso è esercitato mediante gli strumenti della pianificazione che coordinano e indirizzano lo sviluppo del territorio in coerenza con il benessere delle comunità insediate ed è espresso in relazione ai diversi livelli istituzionali. Le attività relative all'uso e alla trasformazione del territorio sono oggetto di pianificazione da parte dell'autorità pubblica.

2. Il processo di pianificazione è svolto nel rispetto dei principi di:

- a) sostenibilità;
- b) tutela e sicurezza;
- c) sussidiarietà e adeguatezza;
- d) trasparenza e democrazia;
- e) equità;
- f) legalità del territorio.

3. Gli strumenti di pianificazione, nel rispetto dei principi di cui al comma 2, disciplinano le trasformazioni fisiche e funzionali nonché le azioni di conservazione, di tutela e di riqualificazione del territorio, dei sistemi e dei tessuti insediativi assicurando scelte coerenti in relazione sia alla loro collocazione nello spazio sia alla loro successione nel tempo.

### Art. 3.

#### *(Sostenibilità)*

1. Il governo del territorio è finalizzato:

a) alla conservazione delle risorse naturali, della biodiversità e del patrimonio culturale, storico e paesaggistico, garantendo che la loro fruizione non comprometta la loro disponibilità per le generazioni future;

b) alla limitazione del consumo di suolo non urbanizzato, riservandolo esclusivamente ai casi di effettiva necessità, ovvero per opere e interventi per i quali non sussistano alternative praticabili con le migliori tecniche disponibili, e attivando processi di riqualificazione, di recupero, di riutilizzo, di modifica e di sostituzione delle opere esistenti;

c) al perseguimento della qualità economica e sociale dello sviluppo, prevedendo il risparmio delle risorse naturali non rinnovabili, incentivando la produzione di energia da fonti rinnovabili e garantendo che ogni trasformazione non riduca la permeabilità e la stabilità dei suoli e il corretto uso e recupero delle acque;

d) alla qualità delle città e degli insediamenti abitativi, al risparmio e all'efficienza energetica e alla diffusione di fonti energetiche rinnovabili e pulite, nonché alla mobilità fluida e a basso impatto ambientale e alla logistica efficiente, incentivando il trasporto collettivo e subordinando ogni trasformazione territoriale alla previsione e alla realizzazione di adeguate infrastrutture e sistemi di mobilità collettiva;

e) alla tutela delle coste e del mare, dell'ambiente montano e del territorio rurale, contrastandone il consumo.

2. Le azioni di trasformazione del territorio sono soggette alla valutazione preventiva degli effetti economico-sociali e ambientali prevista dalla normativa comunitaria e dalla legislazione statale vigenti in materia.

3. L'individuazione dei beni immobili che costituiscono risorse non rinnovabili, quali acqua, suolo ed ecosistemi della fauna e della flora, paesaggi e beni culturali, anche in relazione a condizioni di fragilità del territorio e per finalità di tutela, costituisce accertamento delle caratteristiche intrinseche e connaturate dei beni stessi. Le conseguenti limitazioni alle facoltà di godimento dei beni immobili individuati non danno luogo a indennizzo.

#### Art. 4.

##### *(Tutela e sicurezza)*

1. La tutela dell'ambiente, del paesaggio e dei beni culturali rappresenta un elemento prioritario di interesse e di azione dei soggetti responsabili del governo del territorio. Il principio della tutela e della sicurezza è finalizzato a garantire la prevenzione dai rischi naturali e antropici, a mitigare gli effetti delle calamità e a ridurre i predetti rischi e le probabilità di accadimento delle calamità.

2. Nell'ambito delle attività di governo del territorio sono previste azioni volte alla manutenzione del territorio e alla prevenzione

dei rischi naturali e antropici, attraverso forme ordinarie di programmazione e di pianificazione, favorendo il recupero, il risanamento e il ripristino ambientale, in coordinamento con il sistema di previsione e di prevenzione della protezione civile.

8. I soggetti titolari di funzioni relative al governo del territorio operano secondo il principio di precauzione e prevenzione adottando opportune misure, in armonia con gli orientamenti della Commissione europea, tenendo conto di valutazioni scientifiche il più possibile complete, facendo precedere la propria decisione da una valutazione del rischio e delle conseguenze potenziali dell'assenza di azione, rendendo disponibili alle parti interessate i risultati delle valutazioni di rischio e consentendo la loro partecipazione.

#### Art. 5.

##### *(Sussidiarietà e adeguatezza)*

1. Il principio di sussidiarietà ispira la ripartizione dei poteri e delle competenze tra i diversi soggetti istituzionali, nonchè i rapporti tra questi e i cittadini secondo i criteri della tutela, dell'affidamento, della responsabilità e della concorsualità.

2. I soggetti titolari di funzioni relative al governo del territorio cooperano secondo il criterio di differenziazione e adeguatezza, nel rispetto dell'articolo 118 della Costituzione. Tali soggetti, sulla base del principio di cooperazione istituzionale, agiscono anche mediante intese e accordi procedimentali, prevedendo l'istituzione di sedi stabili di concertazione al fine di perseguire il coordinamento, l'armonizzazione, la coerenza e la riduzione dei tempi delle procedure di pianificazione del territorio.

3. Le funzioni amministrative relative al governo del territorio sono improntate al principio di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa anche al fine di

promuovere processi di semplificazione e di coordinamento delle istituzioni competenti.

Art. 6.

*(Trasparenza e democrazia)*

1. Il processo di formazione e di approvazione degli strumenti di governo del territorio assicura:

a) le forme di pubblicità, di consultazione e di partecipazione dei cittadini e delle associazioni costituite per la tutela di interessi diffusi;

b) il coinvolgimento delle associazioni economiche e delle rappresentanze sociali;

c) gli strumenti di raccordo e di collaborazione tra i soggetti preposti al governo del territorio, i soggetti preposti alla salvaguardia dei beni e delle risorse presenti sul territorio e i soggetti titolari della gestione di attività comportanti effetti sul territorio, con particolare riferimento alla mobilità delle persone e delle merci, all'energia, al turismo, al commercio, alle attività produttive e alla gestione dei beni immobili pubblici;

d) la partecipazione dei soggetti interessati al procedimento di formazione degli strumenti che incidono direttamente sulle situazioni giuridiche soggettive, attraverso la più ampia pubblicità degli atti concernenti la pianificazione.

2. Per le scelte di localizzazione di opere e di infrastrutture di rilevante impatto ambientale e sociale sono garantite l'informazione e la partecipazione dei cittadini, delle associazioni, delle organizzazioni economiche e sociali, attraverso udienze o strumenti di *governance* ambientale, anche ai fini di quanto previsto all'articolo 22 della presente legge nonché in attuazione della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, fatta ad Aarhus il 25 giugno 1998, resa esecutiva con legge 16 marzo 2001, n. 108.

3. Lo Stato e le regioni definiscono, nell'ambito delle rispettive competenze, le responsabilità e le modalità operative di pubblicità e di accesso agli atti e ai documenti, la partecipazione al procedimento di approvazione, in conformità alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, nonché i criteri e le modalità per la richiesta da parte dei cittadini delle inchieste pubbliche. L'amministrazione competente ha l'obbligo di fornire esplicita e adeguata motivazione delle proprie determinazioni, con particolare riferimento alle osservazioni o alle proposte presentate nell'ambito del procedimento. Le leggi regionali disciplinano altresì l'istituzione di un garante regionale dell'informazione e della comunicazione nel procedimento di formazione e di approvazione degli atti di governo del territorio.

Art. 7.

*(Equità)*

1. La pianificazione e lo svolgimento delle attività di trasformazione del territorio, di iniziativa pubblica o privata, che comportano l'utilizzazione delle risorse non rinnovabili sono attuati garantendo l'uguaglianza dei diritti all'uso e al godimento e dei doveri di tutela e di conservazione dei beni comuni. Il governo del territorio garantisce pari opportunità di accesso a tutti i cittadini ai vantaggi offerti dal sistema antropico e naturale, in termini di residenza, accessibilità, servizi collettivi e qualità ambientale, anche per assicurare solidarietà e coesione sociale.

2. Al fine di garantire una migliore qualità urbana e territoriale, nonché l'incremento e il rinnovo delle dotazioni territoriali di infrastrutture e di servizi, gli atti di pianificazione del territorio, nel rispetto dei criteri stabiliti con legge regionale, determinano la partecipazione dei soggetti privati ai relativi costi. Per le stesse finalità, l'amministrazione competente, qualora intenda rivolgersi a soggetti

privati per l'attuazione delle scelte di governo del territorio, ricorre a forme di confronto concorrenziale.

Art. 8.

*(Legalità del territorio)*

1. Qualunque trasformazione del territorio deve essere realizzata in conformità agli strumenti di governo del territorio. Gli interventi privi di titolo abilitativo ovvero in contrasto o in difformità a tali strumenti sono soggetti alle sanzioni penali, civili e amministrative previste dalla legislazione statale vigente in materia.

2. Il comune esercita la vigilanza e il controllo sulle trasformazioni urbanistiche ed edilizie per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici e alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi edilizi, fatta salva la potestà regionale di intervenire, in via sostitutiva, nei confronti delle amministrazioni inadempienti.

CAPO II

SOGGETTI ISTITUZIONALI  
E COORDINAMENTO DELLE FUNZIONI

Art. 9.

*(Funzioni e compiti dello Stato)*

1. Le funzioni dello Stato sono esercitate attraverso politiche generali e di settore concernenti l'assetto del territorio, la tutela dell'ambiente e dei beni paesaggistici, la promozione dello sviluppo economico-sociale, del rinnovo e della riqualificazione urbane. Allo Stato competono, inoltre, i rapporti con gli organismi internazionali e il coordinamento con gli organismi dell'Unione euro-

pea in materia di assetto del territorio e di politiche urbane.

2. Per l'attuazione delle politiche di cui al comma 1, lo Stato promuove, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, appositi programmi di intervento, coordinando la propria azione con quella dell'Unione europea e delle regioni.

3. Nell'ambito del governo del territorio sono riservati allo Stato:

*a)* la definizione e l'aggiornamento delle linee fondamentali di assetto del territorio nazionale, di cui all'articolo 11 della presente legge, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni;

*b)* le competenze riconosciute dalla legislazione vigente allo Stato in materia di aree naturali protette di interesse nazionale, di tutela del paesaggio e dei beni culturali, di distretti idrografici, di bonifica dei siti di interesse nazionale, di valutazione di impatto ambientale e valutazione ambientale strategica, di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema;

*c)* la pianificazione e la programmazione delle reti infrastrutturali a carattere nazionale e degli interventi per la tutela e la messa in sicurezza del territorio dai rischi naturali e antropici;

*d)* la definizione della normativa tecnica da applicare sul territorio nazionale riguardante la sicurezza sismica, i requisiti minimi per la tutela dell'igiene e della sicurezza, per l'accessibilità e la fruibilità degli abitati e delle costruzioni, nonché per la qualità dei tessuti urbani e delle dotazioni territoriali;

*e)* l'osservazione e il monitoraggio delle trasformazioni e dello sviluppo del territorio attraverso l'armonizzazione dei quadri conoscitivi e dei sistemi informativi di livello regionale.

4. Sono esercitate dallo Stato, di intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni: le funzioni amministrative relative all'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, coerenti con le scelte di sostenibilità sociale, ambientale ed economica; la fissazione dei criteri per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, per la conservazione e il miglioramento della qualità dell'ambiente, per la difesa del suolo e per l'equilibrio e la tutela degli ecosistemi; le funzioni amministrative relative all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale.

#### Art. 10.

##### *(Soggetti della programmazione e della pianificazione del territorio)*

1. Le funzioni di governo del territorio sono esercitate dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato, attraverso strumenti di pianificazione, in forma coordinata e integrata.

2. Ai fini della pianificazione, programmazione, attuazione, monitoraggio e verifica delle trasformazioni del territorio, i soggetti titolari delle funzioni di governo del territorio costituiscono un sistema unitario e agiscono nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, leale collaborazione e responsabilità amministrativa.

3. Le competenze degli enti parco, delle autorità di bacino, delle soprintendenze per i beni storico-artistici e paesaggistico-ambientali nonché dei soggetti titolari di interessi pubblici incidenti sul governo del territorio sono esercitate in raccordo con gli atti di pianificazione previsti dalla presente legge, al fine di coordinare le tutele e le pia-

nificazioni settoriali con gli atti di governo del territorio.

4. Le regioni, in applicazione dei principi della presente legge:

*a)* partecipano alla definizione e all'attuazione dei piani e dei programmi di governo del territorio di competenza statale e di quelli derivanti dalla programmazione comunitaria;

*b)* provvedono, nell'ambito delle proprie competenze, alla programmazione territoriale e infrastrutturale finalizzata a garantire la realizzazione delle strategie di governo del territorio atte a promuovere lo sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio regionale;

*c)* assicurano il coordinamento con i piani e i programmi di rilievo nazionale e il coordinamento delle norme in materia di pianificazione urbanistica e territoriale, di tutela ambientale e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, prevedendo forme di concertazione fra gli enti territoriali competenti e con i soggetti interessati;

*d)* disciplinano e incentivano la pianificazione intercomunale tenendo conto della specificità e dei caratteri omogenei di determinati ambiti sovracomunali;

*e)* disciplinano le modalità di acquisizione dei contributi conoscitivi e valutativi, nonché delle proposte delle amministrazioni interessate nel corso della formazione degli atti di governo del territorio;

*f)* disciplinano i criteri di formazione degli oneri di costruzione, per la parte riguardante opere di urbanizzazione primaria, secondaria e generale negli interventi diretti, in relazione ai costi effettivi di tali opere e ai costi di mitigazione degli impatti, nonché in base alla dimensione e alla complessità territoriali dei comuni.

5. Le leggi regionali garantiscono e disciplinano le competenze e le funzioni amministrative attinenti al governo del territorio e la pianificazione territoriale delle province, delle città metropolitane e dei comuni, ai sensi di quanto previsto dall'ordinamento

statale, secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

6. Le province sono titolari delle funzioni di programmazione e di pianificazione territoriale anche per quanto concerne il compito di assicurare la coerenza dei contenuti delle pianificazioni di settore con il piano territoriale di coordinamento.

7. I comuni sono titolari delle funzioni amministrative relative al governo del territorio, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione. I comuni, nell'ambito delle attribuzioni proprie e di quanto previsto dalla legislazione regionale, assicurano l'esercizio della pianificazione urbanistica e della regolamentazione edilizia attraverso il piano di governo del territorio e gli atti normativi ad esso connessi.

#### Art. 11.

##### *(Linee fondamentali di assetto del territorio nazionale)*

1. Costituiscono linee fondamentali di assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali:

a) l'identità, la riconoscibilità, la varietà dei paesaggi italiani pregevoli non solo per aree e frammenti di grande valore, ma in relazione all'intero territorio, urbano e periurbano, rurale e montano, marino e costiero, attraverso misure di protezione, di limitazione e di difesa, nonché mediante la gestione accorta dei processi di trasformazione, di pianificazione e di recupero;

b) le aree naturali protette e la presenza di una naturalità diffusa, differenziata e articolata, connesse in una rete ecologica che costituisce una condizione necessaria per impedire la frammentazione degli *habitat*, per ridurre la vulnerabilità degli ecosistemi, per mantenere una elevata biodiversità e la qualità ambientale complessiva del territorio;

c) il riconoscimento delle Alpi e degli Appennini come sistemi di rilevante interesse

nazionale. La Repubblica promuove interventi finalizzati a ridurre l'abbandono delle zone montane, a tutelare e a valorizzare culture e tradizioni locali, a sviluppare attività economiche compatibili e utili al recupero e al mantenimento dell'ambiente e del territorio montano;

*d)* la tutela delle coste italiane, cui si provvede con il Piano di tutela dell'ambiente costiero e marino, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con le regioni costiere interessate;

*e)* l'efficienza energetica e la promozione e diffusione di fonti energetiche rinnovabili alle quali devono essere indirizzate le attività di programmazione, pianificazione degli usi e degli interventi anche edilizi sul territorio, in attuazione degli obiettivi e degli indirizzi della legislazione nazionale ed europea;

*f)* l'utilizzo razionale delle acque, la loro tutela dall'inquinamento, la prevenzione e riduzione dei rischi di dissesto idrogeologico, tenuto conto dei rischi connessi con il cambiamento climatico, al fine di promuovere, nella pianificazione e programmazione del territorio, un livello unitario a livello di bacino idrografico;

*g)* il consumo limitato del territorio non urbanizzato, subordinando gli interventi di trasformazione a una valutazione delle alternative a minore impatto ambientale, quali il recupero, il risanamento, l'adeguamento di aree già utilizzate, di infrastrutture, di costruzioni o di insediamenti esistenti;

*h)* la tutela del territorio rurale per il mantenimento e l'arricchimento delle reti ecologiche, della diversità ecologica e paesistica, con il contrasto dell'abbandono e dell'interruzione delle cure manutentive e la promozione del ruolo specifico dell'agricoltura multifunzionale intesa come produttrice sia di beni, sia di servizi ambientali.

2. Le linee fondamentali di assetto del territorio di cui al comma 1 sono formate in armonia con le politiche definite a livello comunitario, nazionale e regionale e in coerenza con le scelte di sostenibilità economica, sociale e ambientale e con lo Schema di sviluppo dello spazio europeo. Le linee fondamentali di assetto del territorio sono individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, con il Ministro dei trasporti e con il Ministro dello sviluppo economico e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, da emanare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono individuate le modalità e il termine per aggiornare, integrare e rivedere le linee fondamentali di assetto del territorio di cui al comma 1 del presente articolo su proposta dei Ministri competenti e d'intesa con la Conferenza unificata.

3. Lo schema del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 2, recante la definizione delle linee fondamentali di assetto del territorio nazionale, è trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari per l'espressione dei relativi pareri, nei termini previsti dai rispettivi regolamenti.

#### Art. 12.

*(Coordinamento con la tutela  
e la valorizzazione del paesaggio,  
dei beni culturali e paesaggistici)*

1. Lo Stato e i soggetti titolari delle funzioni amministrative di governo del territorio esercitano le competenze loro attribuite, relative alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, coordinandole con quelle relative alla disciplina delle trasforma-

zioni dei paesaggi, secondo i principi stabiliti dalla Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000, resa esecutiva con legge 9 gennaio 2006, n. 14.

2. Le modalità di coordinamento di cui al comma 1, finalizzate ad assicurare per ogni livello istituzionale la qualificazione paesaggistica della pianificazione nell'ambito del governo del territorio, sono definite in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

3. La pianificazione territoriale è esercitata ai sensi di quanto previsto dal codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, in relazione ai beni tutelati e ai valori di identità. Ai fini dell'integrazione e dell'armonizzazione della pianificazione del paesaggio e di quella dei beni paesaggistici si procede alla stipulazione di intese tra la regione o le regioni interessate e il competente organo dello Stato, anche prevedendo appositi accordi per la tutela e la valorizzazione delle risorse essenziali e non rinnovabili.

#### Art. 13.

*(Coordinamento con la tutela  
e la valorizzazione dell'ambiente)*

1. I comuni, le province, le città metropolitane, le regioni e lo Stato esercitano le competenze loro attribuite relative alla tutela e alla valorizzazione dell'ambiente e del territorio, coordinandole con quelle di competenza dello Stato e integrandole nel governo del territorio, e collaborano per la tutela e per il risanamento del suolo e del sottosuolo nonchè per il risanamento idrogeologico del territorio, tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione. Le modalità di coordinamento degli interventi sono stabilite in sede di Confe-

renza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

2. Al fine di realizzare un'efficace prevenzione e un' incisiva riduzione dei rischi idrogeologici, tenuto conto anche dei rischi connessi ai cambiamenti climatici, i soggetti titolari di funzioni relative al governo del territorio assicurano l'unitarietà degli indirizzi e la compatibilità delle politiche di settore che incidono sul territorio, provvedendo, altresì, a un costante miglioramento delle politiche ordinarie di gestione e di manutenzione.

#### Art. 14.

*(Coordinamento con la programmazione economica e con la pianificazione delle infrastrutture della mobilità)*

1. Il Governo predispone, con cadenza annuale, di intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, il Documento nazionale di programmazione del territorio.

2. Il Documento nazionale di programmazione del territorio, avente carattere programmatico e operativo, da redigere tenuto conto delle linee fondamentali di assetto del territorio nazionale di cui all'articolo 11, è finalizzato alla pianificazione, alla programmazione e all'attuazione in modo coordinato, integrato e sinergico degli interventi di infrastrutturazione del territorio, in relazione all'allocazione e alle priorità di investimento economico, in coerenza con il Documento di programmazione economica-finanziaria. Il Documento nazionale di programmazione del territorio contiene, altresì, la verifica dei risultati conseguiti dalle politiche e dai programmi di cui all'articolo 9, commi 1 e 2, e della coerenza programmatica per la migliore articolazione territoriale degli interventi relativi alle reti infrastrutturali e alle opere di competenza statale, al sistema delle

città e delle aree metropolitane, anche ai fini dello sviluppo del Mezzogiorno e delle aree marginali del Paese nonché alla promozione di programmi innovativi in ambito urbano che implicino un intervento coordinato da parte di diverse amministrazioni dello Stato.

3. Le regioni, in coerenza con gli indirizzi del Documento nazionale di programmazione del territorio, predispongono i propri documenti di programmazione e concorrono alle scelte localizzative e al perseguimento degli obiettivi di sviluppo delle comunità regionali.

4. Le regioni determinano le modalità di interrelazione tra la pianificazione territoriale e urbanistica e la pianificazione e la programmazione della mobilità locale e di area vasta, al fine di individuare gli elementi di funzionalità indispensabili del sistema della mobilità in relazione alle previsioni di localizzazione di nuove funzioni o di interventi di rigenerazione dei tessuti urbani. Gli strumenti di governo del territorio prevedono l'obbligo di realizzare preventivamente le dotazioni necessarie e le funzioni gestionali del trasporto pubblico locale, determinando i relativi costi in relazione alle potenzialità di sviluppo previste e alla conseguente domanda di mobilità.

### CAPO III

#### DISCIPLINA DELLA PIANIFICAZIONE

##### Art. 15.

###### *(Strumenti di pianificazione)*

1. La legge regionale, nell'ambito dei principi fissati dalla presente legge, individua gli strumenti e le finalità della pianificazione ai diversi livelli istituzionali, comunale e provinciale, e disciplina:

a) il contenuto, la durata temporale, le modalità di attuazione, l'efficacia e gli effetti

degli strumenti di pianificazione sul regime conformativo degli immobili;

b) il procedimento di formazione e di approvazione degli strumenti di pianificazione e dei loro eventuali aggiornamenti, nel rispetto dei principi di trasparenza e di democrazia, di cui all'articolo 6, e del giusto procedimento;

c) i casi in cui gli strumenti di pianificazione sono sottoposti a verifica di coerenza con gli strumenti di programmazione economica, con la pianificazione di settore e con ogni altra disposizione o piano, individuando il soggetto responsabile e stabilendone le relative modalità;

d) la formazione di strumenti di pianificazione intercomunale e di gestione integrata dei servizi connessi in relazione alla specificità di determinati ambiti territoriali omogenei sotto il profilo sociale ed economico o alla presenza sul territorio di comuni di ridotte dimensioni; a tale fine, le regioni disciplinano il procedimento di formazione dello strumento urbanistico intercomunale e la costituzione della forma associativa tra gli enti locali interessati;

e) la formazione semplificata degli strumenti di pianificazione comunale, per i comuni che hanno dimensione e complessità territoriali contenute e particolari condizioni socio-economiche;

f) l'emanazione delle misure di salvaguardia ordinarie nelle more dell'approvazione degli strumenti di pianificazione e delle misure di salvaguardia straordinaria, al fine di ordinare la sospensione di interventi di trasformazione urbanistico-edilizia del territorio che siano tali da compromettere o da rendere più onerosa l'attuazione degli strumenti di pianificazione;

g) l'applicazione delle norme di salvaguardia da osservare nel territorio dei comuni sprovvisti di strumenti di pianificazione;

h) l'annullamento degli strumenti in contrasto con la normativa urbanistica ed edilizia statale e regionale vigente.

2. La pianificazione territoriale disciplina le principali componenti dell'assetto del territorio e le relative invarianti strutturali, in raccordo con la programmazione e con le politiche regionali e provinciali, sostenendo forme di opportune aggregazioni comunali per la pianificazione locale, e determinando gli eventuali effetti conformativi della proprietà o del territorio sugli strumenti di pianificazione comunale. La pianificazione territoriale recepisce e coordina le prescrizioni relative alle invarianti ambientali e territoriali costituite dalle risorse non rinnovabili nonché ai vincoli territoriali, paesaggistici e ambientali che derivano da piani sovralocali, da singoli provvedimenti amministrativi o da norme di legge. Con legge regionale sono definite le modalità con le quali lo strumento di pianificazione territoriale di coordinamento provinciale può assumere valore di piano di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo, della tutela del paesaggio e dei beni paesaggistici, a condizione che la definizione delle relative disposizioni avvenga tramite intese tra le amministrazioni, anche statali, competenti.

3. La legge regionale disciplina gli strumenti territoriali di livello locale e individua nell'ambito della pianificazione comunale o intercomunale:

*a)* il livello strutturale di governo del territorio che riguarda l'intero territorio comunale;

*b)* il livello operativo di governo del territorio;

*c)* il livello regolamentare urbanistico-edilizio.

4. Il livello strutturale di governo del territorio:

*a)* determina le invarianti territoriali e ambientali;

*b)* contiene le scelte strategiche di trasformazione e di sviluppo del territorio, armonizzandole con la disciplina di tutela e di valorizzazione dell'integrità fisica e am-

bientale, nonché dell'identità culturale del rispettivo territorio;

c) recepisce i vincoli morfologici e ricognitivi posti dalle pianificazioni di settore o da singoli provvedimenti amministrativi o da norme di legge in materia di paesaggio e di beni paesaggistici, delle acque e della difesa del suolo, della protezione della natura e della tutela dell'ambiente.

5. Le previsioni del livello strutturale di governo del territorio hanno valore conformativo della proprietà e degli altri diritti reali nei casi di cui alle lettere a) e c) del comma 4.

6. Il livello operativo di governo del territorio, in conformità con il livello strutturale di cui al comma 4, definisce le destinazioni d'uso degli immobili e disciplina le modalità di attuazione degli interventi di trasformazione del territorio da avviare nell'arco temporale determinato dall'amministrazione competente e comunque non superiore a cinque anni, decorsi i quali ne decade la validità.

7. Il livello operativo del governo del territorio ha efficacia conformativa dei suoli e della proprietà edilizia unitamente all'obbligo della contemporanea realizzazione degli interventi di trasformazione e delle necessarie dotazioni territoriali, delle infrastrutture per la mobilità e delle opere pubbliche indispensabili per la funzionalità dei nuovi insediamenti.

8. Le previsioni della pianificazione di livello operativo sono attuate attraverso modalità compensative e perequative o mediante esproprio per pubblica utilità. Le previsioni urbanistiche inattuate degli interventi pubblici e privati decadono di diritto all'atto dell'adozione delle nuove previsioni.

9. Per l'attuazione degli interventi di trasformazione urbanistica e di recupero, la pianificazione di livello operativo può definire un livello abitativo di iniziativa pubblica o privata ovvero mista che preveda, in particolare: la pluralità delle funzioni urbanistiche

ed edilizie, delle categorie di intervento e delle eventuali azioni di carattere sociale ed economico, nonchè forme di incentivazione; l'indicazione dei soggetti interessati alla promozione e all'attuazione del programma; gli ambiti minimi di intervento; l'integrazione delle risorse pubbliche e private; l'integrazione degli strumenti, anche di gestione, dei settori della mobilità e della produzione di beni e di servizi; le procedure amministrative e le modalità concorsuali di accesso ai finanziamenti pubblici.

10. Il livello regolamentare urbanistico-edilizio disciplina le modalità di intervento e di gestione degli insediamenti esistenti e delle aree di conservazione delle attività agricole.

#### Art. 16.

##### *(Livelli minimi delle dotazioni territoriali)*

1. La pianificazione e la programmazione del territorio prevedono la dotazione di attrezzature pubbliche e di servizi di interesse pubblico, collettivo e generale per garantire, sul territorio nazionale, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili, nonchè la dotazione delle reti e delle infrastrutture che consentono l'accessibilità alle attrezzature urbane e territoriali e la mobilità dei cittadini e delle merci.

2. Costituiscono dotazioni territoriali essenziali, indispensabili per il raggiungimento dei livelli di qualità urbana e per la realizzazione di interventi organici di riqualificazione dei tessuti edilizi, nonchè di infrastrutturazione del territorio, gli immobili e le attività gestionali finalizzati alla fornitura dei servizi relativi ai seguenti diritti di cittadinanza:

- a) salute, assistenza sociale e sostegno della famiglia;
- b) istruzione, innovazione e ricerca;
- c) esercizio della libertà di religione;

d) fruizione del tempo libero, del verde pubblico, della cultura, dello sport e dello spettacolo;

e) mobilità e accessibilità, trasporto pubblico e collettivo;

f) godimento del paesaggio, del patrimonio storico-artistico e dell'ambiente;

g) sostegno all'iniziativa economica, in coerenza con l'utilità sociale e con la sicurezza del territorio e dei lavoratori;

h) servizio abitativo sociale.

3. La legge regionale garantisce che gli strumenti di governo del territorio comprendano la pianificazione e la programmazione della dotazione e della gestione dei servizi primari, secondari e di interesse generale, individuando le opere e gli elementi gestionali necessari al soddisfacimento dei servizi relativi ai diritti di cui al comma 2. Le previsioni delle dotazioni territoriali analizzano e documentano il fabbisogno pregresso e futuro, nonché lo stato effettivo di accessibilità e di fruibilità dei servizi pubblici, di interesse pubblico e generale, determinando le modalità, i criteri e i parametri tecnici ed economici attraverso i quali sono assicurate la fornitura e la qualità di tali servizi, in relazione alle politiche sociali, locali e sovralocali, anche tramite il concorso di soggetti privati.

4. Le previsioni di cui al comma 3 sono conformate secondo livelli minimi individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e di intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

5. Il decreto di cui al comma 4 individua, in particolare:

a) i livelli minimi essenziali dei servizi indispensabili relativi ai diritti di cui al comma 2;

b) gli elementi economico-sociali che determinano la variazione dei livelli minimi

essenziali di cui alla lettera *a*), nonché le modalità con le quali i livelli minimi essenziali sono periodicamente aggiornati, in funzione dell'evoluzione economica e sociale del Paese;

*c*) gli elementi essenziali di tutela dell'igiene dell'abitato, dei tessuti urbani e del territorio, anche al fine di garantire la salute pubblica, nonché le prestazioni ambientali ed energetiche, con particolare riferimento alla diffusione di fonti energetiche rinnovabili e del risparmio energetico;

*d*) i criteri per la verifica della qualità e dell'effettività delle prestazioni di servizio rese e per la determinazione dei bacini di utenza ottimali, in relazione al livello istituzionale adeguato per la realizzazione e la gestione delle dotazioni territoriali;

*e*) le categorie di opere di urbanizzazione primaria, secondaria e generali, fermi restando il loro ampliamento e la loro integrazione con legge regionale, in relazione alla qualificazione dei tessuti urbani e del territorio.

6. Ogni attività di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio è subordinata all'esistenza o alla contestuale realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria, secondaria e generale e concorre al costo di tali opere. Nelle attività di trasformazione urbanistica ed edilizia è ripartito proporzionalmente il costo effettivo delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria da realizzare, nonché delle dotazioni territoriali e delle mitigazioni e delle compensazioni relative agli impatti ambientali di tali trasformazioni. Il costo effettivo delle opere di urbanizzazione generale è ripartito sulla base di riferimenti parametrici sull'insieme degli interventi ricadenti nel territorio comunale. Gli oneri concessori sono destinati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione e alle dotazioni territoriali previste dalla pianificazione comunale.

7. La pianificazione definisce gli ambiti nei quali può essere proposta la cessione gra-

tuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di edifici destinati al servizio abitativo sociale in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione, nonché l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato e sociale. Con legge regionale sono disciplinati la soglia minima della predetta cessione gratuita o fornitura, nonché i criteri e le modalità di attuazione della trasformazione di tali ambiti.

Art. 17.

*(Quadri conoscitivi e sistema  
informativo territoriale)*

1. Il quadro conoscitivo del territorio costituisce il sistema integrato delle informazioni e dei dati indispensabili per la comprensione delle condizioni, delle potenzialità, delle invarianti territoriali e ambientali e delle previsioni socio-economiche di sviluppo. Esso provvede all'organica rappresentazione e valutazione dello stato del territorio e dei processi evolutivi che lo caratterizzano e costituisce riferimento indispensabile per la definizione degli obiettivi e dei contenuti della pianificazione territoriale e di governo del territorio, nonché per la valutazione dei piani e dei programmi di intervento.

2. Il quadro conoscitivo contiene, nelle forme e nei contenuti determinati con legge regionale, la lettura del territorio effettuata attraverso l'analisi delle componenti ambientali, culturali e paesaggistiche, economiche e sociali, demografiche e infrastrutturali. I comuni, le province, le città metropolitane, le regioni e lo Stato, singoli o associati tra loro, partecipano alla formazione e alla gestione del sistema informativo territoriale che costituisce il riferimento conoscitivo per la definizione degli strumenti di pianificazione del suolo e per la verifica dei loro effetti, nonché per il monitoraggio dell'uso e della riduzione del consumo di suolo.

3. Le amministrazioni pubbliche che svolgono funzioni di raccolta, elaborazione e aggiornamento di dati e di informazioni relativi al territorio e all'ambiente sono tenute a metterli a disposizione degli enti territoriali che procedono alla predisposizione dei piani e degli atti di governo del territorio, anche ai fini della costituzione del sistema informativo nazionale e regionale previsto dai commi 1 e 2.

4. Le regioni stabiliscono, in raccordo con le specifiche tecniche stabilite dagli organismi nazionali competenti, le modalità per la raccolta, l'elaborazione, la conservazione e la diffusione dei dati, le caratteristiche generali dei sistemi informativi geografici e statistici nonché le modalità per assicurare la congruenza dei sistemi informativi territoriali previsti dal presente articolo, in coerenza con le indicazioni di carattere nazionale, determinate dallo Stato, di intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni.

5. Le regioni determinano il recepimento e le relative modalità di acquisizione e di restituzione delle informazioni riguardanti le invariabili ambientali e territoriali, anche al fine di poter disporre di uno strumento unico di condivisione delle informazioni per la pianificazione e per le verifiche di conformità urbanistica ed edilizia. La legge regionale disciplina le modalità di collaborazione e di interscambio delle informazioni e di implementazione delle stesse tra gli enti territoriali ai fini dell'elaborazione e dell'aggiornamento del quadro conoscitivo dei piani di cui al comma 3 e del monitoraggio dell'attuazione degli stessi.

#### Art. 18.

##### *(Qualità del territorio rurale)*

1. Il valore del territorio rurale è riconosciuto quale patrimonio di identità e di biodi-

versità e di pratiche agronomiche e forestali sostenibili da preservare e da valorizzare. La programmazione e la pianificazione del territorio perseguono la qualità e la sostenibilità dello sviluppo delle aree agricole e del territorio non urbanizzato, contrastando il consumo di suolo anche attraverso il consolidamento e la promozione del ruolo multifunzionale svolto dall'attività agricola, nonché tramite il contrasto all'abbandono, al degrado e alla carenza di manutenzione del territorio, riconoscendo il valore economico, sociale e culturale della produzione primaria e dei servizi ambientali resi dalle attività agricole.

2. In attuazione di quanto previsto dal comma 1, le regioni:

*a)* assicurano che gli strumenti di pianificazione impediscano, sul territorio non urbanizzato, interventi di trasformazione degli edifici, ad eccezione degli interventi strettamente relativi all'esercizio di attività agricole e di quelle multifunzionali connesse, nel rispetto di parametri rapportati alla qualità e all'estensione delle colture praticate e alla capacità produttiva prevista dai piani di sviluppo aziendale;

*b)* disciplinano gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia necessari allo sviluppo dell'agricoltura e delle attività multifunzionali ad esse connesse, compatibili con la tutela e con l'utilizzazione delle risorse non rinnovabili, con particolare riferimento al suolo e alle risorse idriche;

*c)* promuovono, in via prioritaria, il recupero del patrimonio edilizio rurale esistente e consentono l'edificazione solo se necessaria alla conduzione del fondo e all'esercizio delle attività agricole e di quelle ad esse connesse e alla manutenzione del territorio.

3. Gli strumenti di programmazione e di pianificazione territoriale e di governo del territorio promuovono misure per la tutela, la salvaguardia e la valorizzazione dei paesaggi agrari e montani e, in particolare, delle

aree di pregio e con valenza paesaggistico-ambientale.

Art. 19.

*(Tutela degli insediamenti storici,  
qualità e rigenerazione urbana)*

1. La pianificazione urbanistica e del territorio persegue gli obiettivi della tutela degli insediamenti storici, della promozione della qualità urbana e architettonica delle città, nonché dell'attivazione di processi di rigenerazione urbana.

2. I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, ai fini della tutela dell'identità e della funzionalità di immobili e di tessuti edilizi, individuano negli strumenti di pianificazione, di intesa con i competenti organi dello Stato, gli immobili che presentano, singolarmente o come complesso, valore di testimonianza della cultura e della civiltà relativi a:

a) tessuti insediativi storici e urbani e insediamenti storici non urbani;

b) tessuti urbani consolidati aventi un impianto urbanistico significativo;

c) insediamenti minori o isolati, unità edilizie e spazi aperti aventi riconoscibili e significative caratteristiche strutturali, tipologiche e formali.

3. Resta ferma la competenza degli organi dello Stato di integrare l'elenco degli immobili individuati ai sensi del comma 2 con propri provvedimenti amministrativi.

4. Le trasformazioni ammissibili e le utilizzazioni compatibili degli immobili individuati ai sensi del comma 2 sono disciplinate dagli strumenti di governo del territorio dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, nell'ambito delle rispettive competenze definite dalla legislazione regionale. Qualora i predetti immobili siano oggetto di disposizioni immediatamente prelettive e operative, definite di intesa con i

competenti organi dello Stato, i titoli abilitativi edilizi conformi a tali disposizioni tengono luogo delle autorizzazioni dei citati organi dello Stato.

5. Gli strumenti di pianificazione, ai fini della promozione della qualità urbana, provvedono a garantire, nelle trasformazioni urbane ed edilizie, un'adeguata articolazione funzionale di destinazioni d'uso, un'efficiente mobilità e accessibilità agli insediamenti, un'adeguata dotazione di aree verdi e di spazi per la collettività e un corretto rapporto degli insediamenti con il contesto storico-insediativo, geomorfologico, ambientale e paesaggistico.

6. Ai fini del recupero dell'identità e della funzionalità di immobili e di tessuti edilizi nonché della rimozione delle condizioni di degrado, gli strumenti di pianificazione promuovono la rigenerazione urbana, tramite interventi di conservazione, di risanamento e di riqualificazione, anche attraverso la sostituzione di tessuti edilizi. I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, integrano le politiche di rigenerazione urbana con azioni di politica sociale e assistenziale, volte al recupero della coesione e della solidarietà sociali, in particolare nelle zone periferiche delle città.

#### Art. 20.

##### *(Concorrenzialità)*

1. Nell'ambito della titolarità pubblica della pianificazione del territorio, anche per l'innalzamento della qualità degli interventi e al fine di dare certezza della loro fattibilità, gli strumenti di pianificazione operativa di cui all'articolo 15, commi 6 e seguenti, possono prevedere forme di confronto concorrenziale atte a promuovere e a selezionare capacità e risorse imprenditoriali e progettuali private e pubbliche, garantendo la pubblicità e la trasparenza del processo e un

equo trattamento della proprietà, nonché assicurando la coerenza con il piano strutturale di cui al citato articolo 15, commi 4 e 5, nel raggiungimento degli obiettivi fissati dall'amministrazione pubblica.

2. La legge regionale stabilisce i casi in cui il ricorso a forme di confronto concorrenziale è obbligatorio e ne detta le modalità operative, atte a garantirne la pubblicità. La legge regionale indica, altresì, le modalità con le quali i soggetti titolari di diritti edificatori e promotori di interventi di trasformazione partecipano, anche con contributi aggiuntivi rispetto a quelli stabiliti dalla normativa urbanistica ed edilizia vigente, alla realizzazione delle dotazioni infrastrutturali di cui all'articolo 16 e delle eventuali opere di mitigazione degli impatti urbanistici e ambientali degli interventi stessi.

#### Art. 21.

##### *(Perequazione urbanistica e disciplina delle previsioni edificatorie)*

1. La perequazione urbanistica è una modalità di attuazione finalizzata ad assicurare le trasformazioni previste dagli strumenti di governo del territorio, nonché l'equità di trattamento fra le proprietà coinvolte nelle relative previsioni attraverso la ripartizione delle previsioni edificatorie e dei conseguenti oneri per le proprietà immobiliari ricadenti in ogni ambito oggetto di trasformazione urbanistica.

2. Le previsioni edificatorie e i relativi oneri sono attribuiti a ciascun proprietario incluso in un ambito di trasformazione, come stabilito dal piano di governo del territorio e in base a criteri generali determinati dalla regione. Le previsioni edificatorie incluse nel piano operativo perdono efficacia decorsi cinque anni dalla data di entrata in vigore delle stesse qualora non sia avvenuta la stipula dell'atto, comunque denominato, che

definisce le modalità di attuazione nell'ambito di trasformazione.

3. I proprietari di beni immobili rientranti nell'ambito territoriale di trasformazione si associano nelle forme previste dalla normativa vigente in materia. Le destinazioni d'uso delle aree interessate sono determinate dal piano di governo del territorio e localizzate, mediante l'attribuzione della edificabilità concessa all'ambito di trasformazione, negli immobili da trasformare, con la contemporanea cessione al comune degli immobili necessari per la realizzazione delle dotazioni territoriali. Le dotazioni territoriali dell'ambito di trasformazione sono poste a carico dei soggetti attuatori. La relativa realizzazione può avvenire a scomputo degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, nel rispetto della disciplina comunitaria vigente in materia.

4. Per la costituzione della forma associativa privata di cui al comma 3 è sufficiente il 50,1 per cento del valore catastale dei beni immobili rientranti nell'ambito di trasformazione. Nel caso di mancata costituzione della forma associativa il comune può espropriare le aree al fine di riassegnarle mediante procedimento ad evidenza pubblica. Qualora, costituito il consorzio, vi siano proprietari non aderenti, i proprietari che rappresentano il 50,1 per cento del valore catastale sono abilitati a promuovere l'avvio della procedura espropriativa a proprio favore delle aree e delle costruzioni dei medesimi proprietari non aderenti entro i termini assegnati dal comune. L'indennità espropriativa, posta a carico del consorzio, deve corrispondere al valore venale dei beni espropriati diminuito degli oneri di urbanizzazione stabiliti in convenzione.

5. Il piano di governo del territorio individua:

a) gli ambiti territoriali nei quali l'attuazione avviene tramite perequazione urbanistica riguardanti il territorio da trasformare, escludendo le aree agricole, i tessuti storici

e consolidati e le aree non soggette a trasformazione urbanistica;

b) l'edificabilità territoriale attribuita agli ambiti di trasformazione perequativa;

c) l'obbligo di cessione di beni immobili al comune per la realizzazione delle dotazioni territoriali o comunque per spazi pubblici, di pubblica utilità o di interesse generale e collettivo;

d) le modalità di progettazione unitaria dell'ambito di trasformazione;

e) ogni altro ulteriore criterio o modalità per l'applicazione della perequazione urbanistica non previsto dalle lettere da a) e d).

6. L'utilizzazione delle previsioni edificatorie avviene a seguito di contratto di trasferimento di volumetria. Con tale contratto il proprietario dei beni rientranti in un ambito di trasformazione urbanistica trasferisce la previsione edificatoria in un'altra area rientrante nel medesimo ambito di trasformazione, nei limiti di capacità edificatoria determinati dal piano di governo del territorio e in conformità a quanto previsto dal comma 5.

7. La conservatoria dei registri immobiliari provvede alla registrazione dei contratti di cui al comma 6, nonchè delle eventuali servitù pubbliche o di altri gravami. Il comune istituisce, anche ai fini delle verifiche del raggiungimento dei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria, un registro dei contratti di trasferimento delle previsioni edificatorie stipulati, corredato da un idoneo sistema informativo su base catastale.

## Art. 22.

### *(Valutazione integrata dei piani e dei programmi di governo del territorio)*

1. La valutazione integrata, anche in attuazione della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, si applica agli strumenti di pianificazione del governo del territorio al fine di:

a) orientare le scelte di governo del territorio in base a criteri di sviluppo sostenibile;

b) accrescere l'efficacia e l'efficienza delle decisioni assunte nel procedimento di formazione dei piani e dei programmi, garantendone la coerenza interna ed esterna;

c) generare un sistema interrelato di piani e di programmi che risultino adeguati, differenziati e posti in relazione di sussidiarietà, garantendo la coerenza tra i diversi livelli di pianificazione;

d) predisporre gli elementi e le modalità per la verifica del grado di conseguimento degli obiettivi;

e) garantire l'utilizzazione di tutte le informazioni disponibili che possono essere ragionevolmente richieste, tenuto conto delle conoscenze, dei contenuti e del livello di dettaglio dei piani o dei programmi, della loro collocazione gerarchica e delle informazioni e delle valutazioni ottenute od ottenibili nell'ambito di altri livelli decisionali;

f) esplicitare le ragioni delle scelte assunte nel corso della formazione dei piani e dei programmi, nonché delle scelte relative alla determinazione degli ambiti di trasformazione per i quali sia prevedibile l'attuazione tramite modalità perequativa, e stabilire la capacità edificatoria massima ammissibile;

g) anticipare in parte o, comunque, semplificare le attività di valutazione d'impatto ambientale per i progetti generati dai piani o dai programmi.

2. Per il raggiungimento delle finalità di cui al comma 1, il processo di valutazione integrata garantisce, anche in coerenza con le linee fondamentali di assetto del territorio nazionale definite ai sensi dell'articolo 11, un'adeguata considerazione degli effetti territoriali, ambientali, sociali, economici e sulla salute umana delle scelte contenute negli strumenti di pianificazione, prima della loro adozione, tramite la formazione di bilanci socio-economici e territoriali-ambientali, *ex*

*ante, in itinere ed ex post*, relativi all'efficacia del processo di pianificazione territoriale e urbanistica.

3. Le leggi regionali, nel definire i contenuti e le modalità di svolgimento della valutazione integrata in relazione all'articolazione della pianificazione, stabiliscono, in particolare, l'integrazione nel processo di pianificazione delle valutazioni degli effetti territoriali, ambientali, sociali, economici e sulla salute umana, individuati ai sensi del comma 2.

#### Art. 23.

##### *(Fiscalità urbanistica e immobiliare)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti al riordino e all'armonizzazione del regime fiscale urbanistico e immobiliare, prevedendo forme di perequazione o di compensazione territoriale a carattere intercomunale, nonché all'incentivazione di interventi di rigenerazione urbana, per il miglioramento qualitativo e prestazionale degli edifici e dei relativi tessuti edilizi, con particolare riguardo al risparmio energetico. La delega è esercitata nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) semplificazione, armonizzazione e selettività delle imposte relative al valore patrimoniale degli immobili, al ciclo di trasformazione urbanistica, della produzione edilizia e dei trasferimenti immobiliari per quanto riguarda le imposte sul valore aggiunto, di registro, ipotecarie e catastali e sul costo del lavoro. In particolare, sono previste forme di neutralità impositiva dei trasferimenti di cui all'articolo 21;

b) riordino degli incentivi previsti dall'articolo 1 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, e degli incentivi di analoga finalità stabiliti dalla legislazione vigente in materia, anche preve-

dendo la stabilizzazione a regime degli incentivi destinati a specifiche categorie di intervento, al fine di promuovere la messa in sicurezza degli edifici o di loro parti strutturali e tecnologiche, il risparmio energetico, l'eliminazione delle barriere architettoniche e l'adeguamento degli impianti nonché di attivare un programma di comunicazione e di assistenza alle famiglie e alle imprese per la più efficace ed efficiente finalizzazione dei predetti incentivi;

c) revisione dei criteri di formazione del contributo di costruzione, relativamente alla parte riguardante il costo di costruzione, tenendo conto, tra l'altro, dei plusvalori immobiliari realizzati a seguito di interventi pubblici e di interesse generale, al fine di consentire la promozione del recupero edilizio e urbanistico e il riuso delle aree dismesse e degradate, nonché di favorire il processo di sostituzione edilizia e di determinare i costi esterni di natura ambientale, infrastrutturale e territoriale delle trasformazioni urbanistiche.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo, corredati dalla relazione tecnica ai sensi dell'articolo 11-ter, comma 2, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, sono sottoposti al parere delle competenti Commissioni parlamentari, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Decorso trenta giorni dalla data di trasmissione, i decreti sono emanati anche in mancanza del predetto parere.

#### Art. 24.

##### *(Disciplina edilizia e dell'espropriazione)*

1. L'attività edilizia costituisce parte integrante del processo di trasformazione e di sviluppo del territorio ed è soggetta a titolo abilitativo rilasciato dal comune al proprietario dell'immobile o a chi ne abbia titolo per

richiederlo ovvero formato in base a presupposti di conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia. L'esercizio della trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comporta l'obbligo di partecipare, anche totalmente, all'incidenza di tale trasformazione sul territorio e sull'ambiente.

2. La realizzazione delle opere e degli interventi edilizi è soggetta alla verifica di sussistenza delle condizioni di sicurezza statica e sismica, tecnologica e impiantistica, di salubrità, di risparmio energetico degli edifici e degli impianti in essi installati, nonché di accessibilità e superamento delle barriere architettoniche.

3. Le definizioni degli interventi edilizi, stabilite dalla normativa vigente in materia, costituiscono riferimento omogeneo sul territorio nazionale ai fini della richiesta dei titoli abilitativi di cui al comma 4.

4. Sono titoli abilitativi edilizi il permesso di costruzione e la denuncia di inizio di attività, come disciplinati dalla normativa vigente in materia. Tali titoli sono necessari, in caso di costruzione, qualora l'amministrazione competente debba esprimere una valutazione sulla trasformazione edilizia e, in caso di inizio di attività, qualora la trasformazione sia consentita a seguito di un'attestazione di conformità agli strumenti urbanistici, ai regolamenti e alle prescrizioni edilizie.

5. Ai fini di cui al presente articolo, le regioni determinano:

*a)* i criteri per la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità, nonché di qualità prestazionale ambientale ed energetica degli immobili;

*b)* le modalità e le condizioni delle procedure relative ai titoli abilitativi edilizi, la loro efficacia temporale e le condizioni di decadenza, fissando tempi perentori ed esiti certi, prevedendo che, in caso di mancata ri-

sposta da parte del comune, la richiesta si intende rifiutata;

c) le modalità di sostituzione, sanzionatoria e di risarcimento del danno nel caso di inadempienza agli obblighi di cui alla lettera b) da parte dell'amministrazione comunale;

d) le categorie di opere e i presupposti di conformità urbanistica ed edilizia in base ai quali l'interessato ha facoltà di presentare una denuncia di inizio di attività in luogo della domanda del permesso di costruire. In tale caso resta fermo il regime sanzionatorio penale, amministrativo e civilistico previsto per il permesso di costruire;

e) la disciplina della natura onerosa delle categorie di intervento edilizio che comportano trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio nonchè le sanzioni per il ritardato o mancato versamento del contributo di costruzione;

f) le condizioni di interesse pubblico per il rilascio del permesso di costruire in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici.

6. L'esproprio dei beni immobili o di diritti relativi a immobili può essere disposto dall'amministrazione per l'esecuzione di opere pubbliche, di pubblica utilità o di interesse pubblico. Un bene è sottoposto al vincolo preordinato all'esproprio al momento dell'efficacia dell'atto di approvazione del piano operativo di governo del territorio, predisposto ai sensi dell'articolo 15, commi 6 e seguenti, o di altro strumento equivalente determinato dal comune.

7. Il vincolo preordinato all'esproprio di cui al comma 6 ha la durata di cinque anni, pari a quella prevista per le previsioni edificatorie private di cui all'articolo 21. Il vincolo preordinato all'esproprio può essere motivatamente reiterato, in analogia a quanto disposto dal citato articolo 21, comma 6, per le predette previsioni edificatorie. Nel caso di reiterazione di un vincolo preordinato all'esproprio deve essere previsto un indennizzo, determinato ai sensi della legislazione vigente in materia.

## CAPO IV

## DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

## Art. 25.

*(Norma transitoria)*

1. Le regioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvedono all'adeguamento della propria normativa vigente in materia di governo del territorio in base ai principi della presente legge.

## Art. 26.

*(Delega al Governo per il riordino e il coordinamento della legislazione vigente)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri interessati, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, uno o più decreti legislativi recanti l'indicazione espressa delle norme abrogate o rese inefficaci a seguito dell'entrata in vigore delle discipline regionali previste dalla presente legge, nonché eventuali modifiche correttive alle disposizioni vigenti, strettamente connesse ai contenuti della presente legge.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri:

a) formazione di un quadro unitario della materia del governo del territorio, ferma restando la considerazione prioritaria del nuovo sistema di rapporti istituzionali derivante dagli articoli 114, 117, 118 e 119 della Costituzione;

b) considerazione prioritaria dell'unità giuridica ed economica, della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, del rispetto delle norme e dei trattati internazionali e della normativa comunitaria, della tutela dell'ambiente e del territorio nonchè dell'incolumità e della sicurezza pubblica, nel rispetto dei principi generali in materia di procedimenti amministrativi;

c) coordinamento formale delle disposizioni di principio e loro eventuale semplificazione, nell'ambito delle attribuzioni delle istituzioni della Repubblica.

Art. 27.

*(Relazione al Parlamento)*

1. Entro il 30 aprile di ciascun anno il Governo presenta al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione della presente legge, con particolare riferimento alle misure di coordinamento degli strumenti di programmazione del territorio definiti dai diversi soggetti istituzionali della Repubblica, al conseguimento delle finalità stabilite dal capo I, alle azioni realizzate per il raggiungimento dei livelli minimi delle dotazioni territoriali di cui all'articolo 16 nonchè alla realizzazione del sistema informativo territoriale previsto dall'articolo 17.



