

N. 2111

## DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore SARTO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 FEBBRAIO 1997

---

Norme in materia di governo del territorio

---

**INDICE**

Relazione .....	Pag. 3
Disegno di legge:	
Capo I – Principi generali (artt. 1-6) .....	» 29
Capo II – Competenze delle regioni e degli enti locali:	
Sezione I. Caratteristiche della pianificazione e della programmazione territoriale e urbanistica regionale e subregionale (artt. 6-14) .....	» 33
Sezione II. Formazione della pianificazione e della programmazione territoriale ed urbanistica regio- nale e subregionale (artt. 15-18) .....	» 50
Sezione III. Attuazione della pianificazione e della programmazione territoriale ed urbanistica regio- nale e subregionale (artt. 19-22) .....	» 57
Sezione IV. Disposizioni varie (artt. 23-25) .....	» 65
Capo III – Disciplina delle trasformazioni degli immobili:	
Sezione I. Contenuto del diritto di proprietà degli im- mobili e classificazione delle loro trasformazioni (artt. 26-27) .....	» 68
Sezione II. Autorizzazioni e concessioni ad operare trasformazioni di immobili (artt. 28-30) .....	» 73
Sezione III. Corrispettivi alle concessioni (artt. 31-35) ...	» 80
Sezione IV. Vigilanza sulle trasformazioni e sulle uti- lizzazioni di immobili (artt. 36-44) .....	» 84
Capo IV – Disposizioni finali e transitorie (artt. 45-52) ..	» 104

ONOREVOLI SENATORI. —

1. IL GOVERNO DEL TERRITORIO E LA LEGISLAZIONE

*1.1. La legislazione statale in materia di urbanistica.*

L'ordinamento italiano si arricchisce di una organica «legge urbanistica» solamente nel 1942, con la legge 17 agosto 1942, n. 1150. Si è nel pieno degli eventi bellici, l'Italia è ancora dominata dal regime fascista, che peraltro crollerà poco meno di un anno dopo.

Non è certo questa la sede per ricostruire il sistema previsionale e prescrittivo della legge n. 1150 del 1942.

È piuttosto il caso di ricordare i tentativi, che si svilupparono essenzialmente nel corso degli anni '60, di dotare il Paese di una nuova legge urbanistica generale.

Nel 1962 il Ministro dei lavori pubblici Fiorentino Sullo fece elaborare e presentò un disegno di legge fortemente innovativo che, tra l'altro, prevedeva l'esproprio generalizzato dei suoli urbani e la loro successiva concessione in diritto di superficie. Esso suscitò una furibonda campagna d'opposizione, a seguito della quale, durante la campagna elettorale per il rinnovo del Parlamento, nel 1963, il Ministro veniva sconfessato dal suo stesso partito di appartenenza.

Il Governo formatosi dopo le elezioni provvide a redigere un nuovo disegno di legge, che in realtà conservava i contenuti essenziali del precedente e che, proprio per ciò, non riuscì ad avanzare nell'*iter* legislativo, per finire con l'essere abbandonato a favore di un terzo disegno di legge, sostanzialmente diverso, elaborato nel 1964, pe-

raltro mai approvato formalmente dal Governo, nè, conseguentemente, inoltrato al Parlamento.

Fu invece approvato dal Governo, e presentato al Parlamento, il 3 febbraio 1967, un quarto disegno di legge, pressochè identico a quello elaborato nel 1964. Con esso il principio dell'esproprio generalizzato era seriamente intaccato da una ricca casistica di oneri, dal riconoscimento ai proprietari di aree soggette ad espropriazione della possibilità di richiedere «l'esonero [...] o la permuta con altra area» per «la costruzione di una casa di abitazione ritenuta idonea ai bisogni del richiedente e dei suoi familiari», e dalla possibilità che l'attività costruttiva venisse attuata, anzichè sulla base di «piani particolareggiati», con susseguente espropriazione delle aree da essi interessati, a mezzo di «piani edilizi convenzionati». Anche questo progetto, ad ogni buon conto, non riuscì a procedere verso l'approvazione parlamentare.

Fu invece approvata, ed entrò in vigore, la legge 6 agosto 1967, n. 765, recante, nel titolo, modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, e diffusamente nota come «legge ponte»: verso una sponda evidentemente ancora sperata. Essa era stata, per il vero, preceduta (citando soltanto i provvedimenti più rilevanti) dalla legge 18 aprile 1962, n. 167, recante disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare, seguita dalle leggi 19 novembre 1968, n. 1187, 22 ottobre 1971, n. 865, 28 gennaio 1977, n. 10, e 5 agosto 1978, n. 457.

Non è questa la sede per rammentare, neppure sommariamente, i contenuti delle leggi ora citate.

Ad ogni buon conto, alle leggi statali precedentemente ricordate facevano seguito, negli anni '80, una serie di provvedimenti frammentari, malamente coordinati, carenti di coerenze esterne ed interne (anche se farraginosi), genericamente e superficialmente ispirati da tendenze alla *deregulation* (edilizia ed urbanistica) ed a «semplificazioni» nient'affatto sorrette da chiari apparati concettuali e dalle necessarie visioni sistemiche.

Per contro si succedevano, a partire dalla metà dello stesso decennio, alcune leggi di completamente diversa ispirazione e (a prescindere da puntuali limiti oggettivamente in esse riscontrabili) di grande, e riconosciuta, rilevanza in ordine al «governo del territorio»: il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, la legge 18 maggio 1989, n. 183, e successive modificazioni, per la «difesa del suolo», la legge 6 dicembre 1991, n. 394, sulle «aree protette».

Nè si possono ignorare le innovazioni, anche in materia di «governo del territorio», introdotte dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, sull'ordinamento degli enti locali.

### *1.2. Il modello costituzionale di produzione legislativa.*

A norma dell'articolo 117 della Costituzione spetta alle regioni emanare, per le «materie» elencate dal medesimo articolo, tra le quali l'«urbanistica», «norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, semprechè le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre regioni». Il pieno rispetto di tale modello di produzione legislativa avrebbe richiesto, e richiederebbe, che, a far data dalla costituzione delle regioni, il legislatore nazionale si limitasse, per le «materie» predette, a stabilire (esplicitamente e distintamente enun-

ciandoli) dei «principi fondamentali», tutt'al più accompagnandoli, nei limiti dello strettamente indispensabile, con disposizioni direttamente operative destinate a trovare applicazione solamente nel tempo necessario alle regioni per legiferare avendo come limite soltanto i sanciti «principi fondamentali».

Al momento della concreta costituzione delle regioni, al proclamato fine di consentire alle regioni stesse di iniziare immediatamente a legiferare nelle «materie» di competenza (senza attendere l'emanazione di leggi statali enuncianti i «principi fondamentali» della disciplina di ognuna di esse), la legge 16 maggio 1970, n. 281, dispose, con il penultimo comma dell'articolo 17, che la produzione legislativa regionale poteva svolgersi «nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti». Da allora, ed anzi in misura crescente, il legislatore nazionale ha continuato a disciplinare ogni argomento, anche nell'ambito delle materie elencate dall'articolo 117 della Costituzione, nei più minuti dettagli, senza minimamente curarsi di distinguere gli enunciati che, eventualmente, intendeva costituissero «principi fondamentali», da quelli che potessero considerarsi, tutt'al più, come s'è detto, disposizioni transitorie; mentre, correlativamente, la produzione legislativa regionale è andata largamente degradandosi al rango di regolamentazione attuativa di leggi statali, quando non di mera parafrasi o di riscrittura di queste ultime.

Negli ultimi tempi, nell'ambito del più generale dibattito sulla «riforma delle istituzioni», ma anche indipendentemente da esso, si è prodotta una forte tensione verso la configurazione di un «nuovo regionalismo», o quantomeno di un «rilancio del regionalismo», tensione presente in importanti centri di produzione culturale, ed in quasi tutte le forze politiche.

La caratteristica fondamentale del «nuovo regionalismo» dovrebbe consistere nel modificare la Costituzione così da elencarvi

non già le «materie» di competenza regionale, ma quelle mantenute nella sfera delle competenze statali, spettando tutte le altre alle regioni.

L'elenco delle «materie» di competenza statale non potrebbe che essere, comunque, piuttosto ricco: cosa del resto ineludibile ove si voglia mantenere alla Repubblica italiana i connotati di «Stato sociale», come dimostrano la storia e la realtà contemporanea degli Stati anche a struttura «federale».

Ed inoltre dovrebbe essere fatta salva la competenza statale di dettare, per tutte le altre «materie», i «principi fondamentali» nel cui rispetto dovrebbe esplicarsi l'attività legislativa regionale (la quale dovrebbe altresì non porsi in contrasto con l'interesse nazionale e con quello delle altre regioni), venendo peraltro rafforzato l'obbligo del legislatore nazionale di porre tali «principi fondamentali» esclusivamente mediante leggi organiche, che siano effettivamente «di soli principi».

### *1.3. L'esigenza di una legge organica.*

Quanto detto appena sopra chiarisce che il pervenire della definizione del «nuovo regionalismo» al suo esito conclusivo e formale non farebbe affatto venir meno la necessità di definire «leggi organiche» recanti i «principi fondamentali» della disciplina delle diverse «materie», tra le quali l'«urbanistica» (nella definizione ampia datane dall'articolo 80 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, riconducibile al concetto di «governo del territorio»).

Per converso, tale esigenza è posta già dalla vigente Costituzione, talchè il Parlamento potrebbe (e dovrebbe) impegnarsi da subito a darvi (finalmente) risposta.

In tale logica, e con tali obiettivi, intende essere avanzata la presente proposta.

## 2. LE FINALITÀ GENERALI

### *2.1. Il metodo della pianificazione e la preliminare determinazione delle «condizioni» alle scelte di trasformazione.*

Si vuole affermare, con il presente disegno di legge, un principio fondamentale e fondativo, soltanto implicito nella vigente legislazione, e non di rado da essa contraddetto: quello dell'assunzione del metodo della pianificazione come criterio fondamentale di guida delle azioni della pubblica amministrazione che siano suscettibili di incidere sugli assetti (fisici o funzionali) del territorio, quale che sia il livello istituzionale competente.

Ne discende che anche a livello nazionale (oltre che a quelli regionale, provinciale o metropolitano, comunale) sarebbe da prevedere la formazione di atti e documenti di pianificazione.

La motivazione dell'assunzione del metodo della pianificazione, e quindi al contempo la finalità generale dell'attività di pianificazione, consiste nella necessità (civile, sociale, economica) di conferire coerenza alle azioni suscettibili, singolarmente o nei loro effetti cumulativi, di indurre trasformazioni nel territorio e negli immobili che lo compongono, e ciò in relazione sia alla collocazione di tali azioni nello spazio che alla loro successione nel tempo.

Tenendo conto delle più mature riflessioni in tema di governo del territorio, si ritiene che sia necessario provvedere, nell'attività pianificatoria ad ogni livello, a determinare, in via preliminare, le disposizioni finalizzate alla tutela sia dell'«integrità fisica» che dell'«identità culturale» del territorio interessato, da porre come «condizioni» (da intendersi sia come «limiti», sia come «prerequisiti») ad ogni possibile scelta di trasformazione (fisica o funzionale) del medesimo territorio.

E si ritiene anche che l'attività pianificatoria si debba porre, coerentemente, l'obiettivo di conferire al territorio, ed in particolare al sistema insediativo antropico, più elevati caratteri di qualità formale e funzionale. Tutto ciò al fine di perseguire uno «sviluppo sostenibile».

È opportuno precisare cosa si intende con le espressioni appena sopra usate.

Per tutela dell'«integrità fisica» del territorio si intende la considerazione dei connotati materiali essenziali dell'insieme del territorio e delle sue componenti (sottosuolo, suolo, soprassuolo naturale, corpi idrici, atmosfera) e la loro preservazione da fenomeni di alterazione irreversibile e di intrinseco degrado, in termini atti a perseguire la conservazione, od il ripristino, o la ricostruzione, di situazioni di equilibrio, anche dinamico, sia reciproco tra le componenti naturali ed i loro processi evolutivi o autoriproduttivi, sia tra il contesto ambientale e la vita umana, considerata come fruizione del primo a scopi di mantenimento degli individui e di perpetuazione della specie, di produzione di beni mediante azioni intenzionali di trasformazione, di insediamento.

Per tutela dell'«identità culturale» del territorio si intende il mantenimento dei connotati conferiti all'insieme del territorio, o a sue componenti, dalla vicenda storica, naturale ed antropica, mediante la preservazione delle testimonianze materiali di tale vicenda, l'identificazione delle regole che vi abbiano presieduto e la conservazione delle caratteristiche, strutturali e formali, che ne siano espressioni significative, in quanto risultato della permanenza di tali regole ovvero di particolari eventi od azioni umane, attraverso attività di manutenzione, restauro, ripristino, degli elementi fisici in cui, e per quanto, tali caratteristiche siano riconoscibili, nonchè attraverso utilizzazioni coerenti con esse.

Per «sviluppo sostenibile» si intende, conformemente alla definizione data da Gro Harlem Brundtland, nel rapporto della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo, «uno sviluppo che soddisfi i biso-

gni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri».

Il suddetto approccio all'attività pianificatoria è riconoscibile come il più essenziale principio sia della legge n. 183 del 1989 che della legge di conversione n. 431 del 1985, già citate.

Quest'ultima, poi, secondo la sentenza n. 151 del 1986 della Corte costituzionale, istituisce l'obbligo di una «riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale», in vista della tutela della sua «identità culturale», aderente al precetto dell'articolo 9 della Costituzione, per cui tale obiettivo di tutela è «insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro».

Entrambe le citate leggi, infatti, prevedono interventi pianificatori (i «piani paesistici» od i «piani urbanistico-territoriali, con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali» l'una, i «piani di bacino» l'altra) che è previsto prevalgano sulla pianificazione ordinaria, tradizionalmente intesa, dalla dottrina giuridica e dalla prassi amministrativa prevalente, a prevedere ed a disciplinare le trasformazioni urbanistiche e territoriali volte a soddisfare (reali o supposti) «fabbisogni».

Il problema che si pone, quindi, senza intaccare la validità della «pianificazione specialistica» (segnatamente per quanto attiene i «piani di bacino», che per loro natura, tra l'altro, afferiscono ad ambiti raramente riconducibili a quelli di competenza di enti territoriali appartenenti ad uno dei livelli istituzionali substatali) è quello di ridefinire l'attività pianificatoria ordinaria ad ogni livello, cosicché da un lato assuma al suo interno il principio della predefinizione (sotto i profili logico e metodologico) delle «condizioni alle trasformazioni» (recepibile dai «piani specialistici» o da quelli sovraordinati, ovvero individuandole autonomamente, in relazione alla natura degli «oggetti» ed al riparto delle relative competenze), dall'altro lato si renda capace di riassicurare al governo

del territorio i necessari caratteri di continuità, di unitarietà, di processualità.

## 2.2. *Il ridisegno dell'attribuzione delle funzioni ai diversi livelli e soggetti istituzionali.*

La volontà, da un lato, di ridefinire le competenze dello Stato in tema di «governo del territorio» e, da un altro lato, di stabilire i «principi fondamentali» dell'attività legislativa regionale nella medesima materia postula la definizione generale ed astratta (da confrontarsi puntualmente con i «principi» costituzionali) di criteri per l'attribuzione delle funzioni ai diversi livelli e soggetti istituzionali.

Del resto, per le regioni una tale esigenza discende già dalla legge n. 142 del 1990.

L'articolo 3 di tale legge, infatti, commi 1 e 2, pone alle regioni il problema di una complessiva riconsiderazione della loro legislazione afferente le diverse «materie», per adeguarla ai «principi» della medesima legge n. 142 del 1990. Le norme succitate, infatti, fanno obbligo alle leggi regionali di conformarsi ai principi stabiliti dalla stessa legge n. 142 del 1990 «in ordine alle funzioni del comune e della provincia, identificando nelle materie e nei casi previsti dall'articolo 117 della Costituzione gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio», nonchè di organizzare «l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale» «attraverso i comuni e le province, ferme restando le funzioni che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori» regionali.

È opportuno premettere che, nei ragionamenti che seguono, il termine «oggetti» (di competenza dei diversi livelli o soggetti istituzionali) è adottato in una logica apparentabile a quella in cui è usato, in senso giuridico, il termine «beni». L'uno e l'altro termine, infatti, vogliono configurare entità immateriali che, quand'anche si riferiscano a «cose» materiali, non si identificano con esse. Talchè su di un'unica «cosa» può fon-

darsi una pluralità di beni ogniquale volta in essa siano separabili diverse utilità o valori autonomamente riconoscibili. Ed analogamente un'unica «cosa» può costituire il riferimento materiale di una pluralità di «oggetti» ogniquale volta in essa siano separabili diversi «aspetti» autonomamente riconoscibili e incidenti su interessi la cui titolarità (esclusiva o prevalente) appartenga a diversi soggetti.

In altri termini, e per riferirsi allo specifico campo della disciplina del «governo del territorio», non è (e non deve essere) detto che per «oggetti» della competenza pianificatoria propria di un determinato livello (o soggetto) istituzionale debbano intendersi talune componenti del territorio medesimo, nella loro fisica distinguibilità dalle altre, giacchè possono invece intendersi taluni «aspetti» delle medesime componenti territoriali delle quali altri «aspetti» possono riconoscersi di competenza di altri livelli (o soggetti) istituzionali.

Si propone di assumere come primo e generale criterio quello per cui devono spettare all'ente esponenziale dell'aggregazione comunitaria più vasta tutte, e soltanto, le funzioni relative ad aspetti che incidono su interessi la cui titolarità non sia interamente riconducibile alle aggregazioni comunitarie meno vaste.

Il suddetto criterio non confligge affatto con quello, più consolidato (anche nella «cultura» e nella prassi della CEE), cosiddetto della «sussidiarietà», per cui debbono competere ad ogni livello, o ogni soggetto, istituzionale, tutte le funzioni che a quel livello, o da parte di quel soggetto, ragionevolmente (cioè in relazione alle valutazioni «oggettive» e «strutturali»), si possa ritenere siano esplicabili con efficienza ed efficacia tali da rispondere accettabilmente agli interessi dei cittadini amministrati, essendo (soltanto) le funzioni «residue» via via deferite ad altri soggetti o livelli, istituzionali, con particolare riferimento a quelli via via «sovraordinati».

I due criteri ora enunciati hanno anzi un rapporto di reciprocità e complementarietà,

essendo il secondo segnatamente utile a supportare un'attribuzione di funzioni non (necessariamente) generalizzata a tutti i soggetti appartenenti ad un determinato livello istituzionale, ma piuttosto differenziata in relazione alle eventualmente diverse caratteristiche dei soggetti appartenenti al medesimo livello istituzionale.

È inoltre estremamente opportuno (e per certi versi necessario), soprattutto da parte della futura produzione legislativa regionale, ma non soltanto, che l'attribuzione delle funzioni ai diversi livelli e soggetti istituzionali sia definita con il massimo attingibile di previsione, ove possibile identificando gli «oggetti» specifici di competenza della potestà decisionale (e del susseguente esercizio di ogni altra funzione) d'ognuno di tali livelli e soggetti. Ciò al fine di massimizzare il grado di «responsabilizzazione» d'ogni soggetto istituzionale riguardo all'esercizio delle rispettive funzioni di competenza, vale a dire di «imputabilità» ad ogni soggetto istituzionale (concretamente: al decisore politico) dei contenuti delle decisioni e dei loro esiti, e quindi di «giudicabilità» dei «governi» delle istituzioni.

### 3. LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E URBANISTICA REGIONALE E SUBREGIONALE.

#### 3.1. I livelli istituzionali di governo del territorio.

Aspetto essenziale e strutturale del sistema configurato dalla legge n. 142 del 1990, e successive modificazioni, è che i livelli istituzionali substatali di «governo del territorio», esprimendosi connaturatamente attraverso il metodo e gli strumenti della pianificazione e della programmazione, siano tre o più di tre, tutti dotati di organismo decisionale elettivo di primo grado: regionale, provinciale ordinario o «metropolitano», comunale.

In estrema sintesi, la legge n. 142 del 1990 preclude che si possa continuare a pasticciare con l'invenzione «a getto conti-

nuo» di livelli istituzionali, e di organismi ed enti, variamente intrecciati con i livelli istituzionali fondamentali (e tutti rigorosamente dotati di organi decisionali «di secondo grado», o comunque non formati unitariamente sulla base del suffragio diretto della totalità dei cittadini del territorio interessato), e con l'attribuzione ad essi di funzioni di «governo del territorio» sovra-comunali, o subprovinciali, o transprovinciali.

#### 3.2. L'efficacia delle disposizioni degli strumenti di pianificazione.

In coerenza con quanto sostenuto sopra circa i criteri generali per l'attribuzione delle funzioni ai diversi livelli e soggetti istituzionali, e con l'ivi affermata opportunità dell'identificazione degli «oggetti» specifici di competenza della potestà decisionale di ognuno di tali livelli e soggetti, si ritiene che l'identificazione, sulla base dei surricordati criteri generali, degli «oggetti» specifici di ogni livello di pianificazione conduca, quasi consequenzialmente, a prevedere che gli strumenti di pianificazione di ogni livello abbiano a dettare, contemporaneamente, sia disposizioni immediatamente precettive, e direttamente operative (relativamente agli «oggetti» di propria competenza per cui ciò sia congruo in ragione della natura, delle caratteristiche e della rilevanza degli stessi) che indirizzi o direttive, il più possibile precisi, per la definizione degli strumenti di pianificazione subordinati ovvero degli strumenti di attuazione della pianificazione (relativamente agli «oggetti» di propria competenza per cui stabilire una disciplina immediatamente precettiva sia impossibile od incongruo).

Occorre precisare che alle disposizioni immediatamente precettive (da intendersi di norma come direttamente sostitutive di ogni previgente disciplina afferente le componenti territoriali interessate) può essere conferita sia efficacia correlata esclusivamente alla loro propria vigenza (ed invarianza),



sia invece efficacia destinata a cessare con l'entrata in vigore di strumenti di pianificazione (di competenza del medesimo soggetto istituzionale, o di soggetti istituzionali subordinati) che in base a indirizzi o a direttive predeterminati approfondiscano le problematiche inerenti le componenti territoriali interessate e specificchino, articolino, dettaglino le relative disposizioni. Nel secondo caso, cioè, le disposizioni immediatamente precettive sarebbero dettate in vista di obiettivi, ed esplicherebbero effetti cosiddetti «di salvaguardia».

Si può rammentare che la legge di conversione n. 431 del 1985 (la qualificazione delle cui disposizioni come «norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica» è stata confermata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 151 del 27 giugno 1986) fa obbligo alle regioni di sottoporre «a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale» almeno i beni e le aree elencate dal quinto comma dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, mediante piani la cui formazione è di competenza regionale (sia l'articolo 1-ter che l'articolo 1-quinquies del decreto-legge n. 312 del 1985 parlano di «adozione da parte delle regioni dei piani di cui all'articolo 1-bis» del medesimo decreto-legge). Ed altresì che la Corte costituzionale, con sentenza n. 327 del 13 luglio 1990, ha implicitamente riconosciuto la piena legittimità costituzionale delle leggi regionali che conferiscano agli strumenti di pianificazione territoriale regionali (o provinciali) efficacia immediatamente prescritta *erga omnes* e prevalente sui piani subordinati.

E si può ancora rammentare che il comma 5 dell'articolo 17 della legge 18 maggio 1989, n. 183, ha statuito (con una disposizione considerata legittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 85 del 26 febbraio 1990) che i «piani di bacino» (sia di rilievo nazionale che di rilievo interregionale che di rilievo regionale, e fermo restando che questi ultimi debbano essere disciplinati con atti regionali) hanno «carattere imme-

diatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonchè per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso piano di bacino».

La configurazione dei contenuti e della efficacia degli strumenti di pianificazione di ogni livello appare come l'unica coerente con la ridefinizione dei moduli procedurali di formazione degli strumenti di pianificazione operata dalla legge n. 142 del 1990. Da molteplici disposizioni di tale legge è infatti ricavabile il principio per cui, ove gli enti territoriali di livello sovraordinato abbiano provveduto ad esprimere gli interessi la cui tutela sia ad essi riconosciuta mediante gli strumenti di pianificazione di propria competenza, la vigenza degli strumenti di pianificazione di livello subordinato deve essere soggetta soltanto al controllo della loro conformità alle determinazioni dei primi. Tale principio richiede che queste ultime determinazioni siano da un lato afferenti (soltanto) gli «oggetti» nella cui disciplina si riconosce estrinsecarsi la tutela degli interessi attribuita ad ogni livello istituzionale sovraordinato, da un altro lato sufficientemente precise da consentire delle «verifiche di conformità» il più possibile «oggettive». In caso contrario, si avrebbe la totale «disponibilità» di ogni interesse da parte dell'ente esponenziale all'aggregazione comunitaria meno vasta (anche degli interessi la cui titolarità non sia ad esso riconducibile), oppure il riproporsi di ampi margini di intervento «discrezionale» (e largamente «arbitrario») dei livelli istituzionali sovraordinati nel merito di (tutte le) scelte degli strumenti di pianificazione subordinati, in termini di «intromissione impicciona», di (impropria) «contrattazione», di generale «deresponsabilizzazione».

Si ritiene altresì che ogni livello istituzionale (e quindi anche quello regionale) debba potere, relativamente agli «oggetti» di propria competenza pianificatoria, e soltanto ad essi, definire anche gli strumenti di specificazione della pianificazione eventual-

mente necessari. Mentre è piuttosto necessario, in rapporto a queste fattispecie (a tutte, anche a quelle da sempre pacificamente contemplate, come le decisioni relative, ad esempio, alle infrastrutture a rete sovracomunali) stabilire obblighi di verifica dell'incidenza delle previsioni di trasformazione sullo stato di fatto e sul complesso delle vigenti previsioni pianificatorie e programmatiche (di ogni livello) afferenti il «sistema» territoriale interessato (e quindi, ove del caso, di definizione di direttive per l'opportuno adeguamento di queste ultime previsioni), nonchè, ove i soggetti istituzionali competenti siano di livello sovracomunale, peculiari moduli procedurali di coinvolgimento dei soggetti istituzionali sottordinati interessati sia nella definizione delle scelte che nella loro realizzazione (conferenze di amministrazioni, accordi di programma, convenzioni).

### *3.3. La processualità dell'attività pianificatoria.*

Il medesimo approccio di cui si è detto al paragrafo 2.1. (quello cioè della predefinitività, rispetto alle più varie valenze e considerazioni, delle garanzie e dei gradi di suscettività alle trasformazioni dei diversi elementi territoriali) pone le premesse per un'attività pianificatoria altamente, e correttamente, «flessibile». Una pianificazione, insomma, non soggetta a più o meno frequenti, e più o meno semplificate, ma comunque indiscriminate, variazioni delle scelte o delle disposizioni del piano, sulla base di «urgenze» e di «nuove dinamiche» troppo spesso insufficientemente valutate o neppure verificate nei loro effetti sull'assetto complessivo del territorio. Una pianificazione, piuttosto, capace di assumere la gerarchia degli interessi e degli obiettivi che la comunità esprime e di dare tempestivamente, ma in costante riferimento ad essi, le risposte ai nuovi problemi via via insorgenti.

Diventa essenziale, in questa logica, riconoscere una duplice rilevanza delle determinazioni che riguardano il territorio, ed articolare, di conseguenza, la pianificazione in due parti:

quella «strutturale», rivolta al perseguimento dei principali obiettivi ambientali, culturali e socio-economici, e comprendente la definizione delle «condizioni» alle trasformazioni e delle trasformazioni «strategiche», che costituisce la parte più solida, più duratura, della pianificazione, e che, quindi, richiede procedure di formazione di maggiore garanzia istituzionale;

quella «programmatica», rivolta alla precisazione, alla configurazione ed all'organizzazione specifica delle trasformazioni, che costituisce la parte flessibile, e più agilmente modificabile, della pianificazione, e che, quindi, deve disporre di procedure più semplici e tempestive.

Il predetto approccio, in ogni caso, consente di distinguere tra le disposizioni (degli strumenti mediante i quali si esprime l'attività pianificatoria) che definiscono le trasformazioni fisiche ammissibili e le gamme di utilizzazioni compatibili degli elementi territoriali, in vista dell'obiettivo di assicurare permanentemente la «qualità» (fisica, formale, funzionale) dell'intero territorio, e le disposizioni (degli strumenti mediante i quali si esprime l'attività pianificatoria e programmatica) che definiscono le specifiche «destinazioni d'uso», e soprattutto le concrete trasformazioni fisiche e funzionali attivabili, anzi, almeno tendenzialmente, da attivare (nell'ambito delle predefinite trasformazioni fisiche ammissibili ed utilizzazioni compatibili), in relazione ai fabbisogni riscontrati in un determinato periodo di tempo, alle esigenze che si esprimono, alle disponibilità di risorse, alle propensioni all'intervento.

È quindi possibile prevedere che le disposizioni del primo ordine siano suscettibili solamente di (tendenzialmente sistematiche) verifiche, al fine del loro approfondi-

mento, arricchimento, adeguamento alle intervenute maturazioni delle consapevolezze culturali e collettive, e che le disposizioni del secondo ordine debbano, invece, essere sottoposte a periodici aggiornamenti, affinché i tempi delle decisioni (pianificatorie e programmatiche) relative alle trasformazioni territoriali, urbanistiche ed edilizie, attivabili o da attivare, rispondano ai tempi di espressione delle necessità sociali. Ed anche, conseguentemente, stabilire che varianti singole alle determinazioni pianificatorie possano essere formate, al di fuori delle predette circostanze, soltanto eccezionalmente, ai fini di eventualmente necessari adeguamenti a sopravvenute disposizioni di legge o di strumenti di pianificazione sovraordinati, oppure a seguito dell'emergere di esigenze aventi dimostrabile carattere d'urgenza e di indifferibilità. Dovendo comunque tali varianti singole essere verificate, quanto ad effetti indotti dalle proprie determinazioni, rispetto allo stato di fatto ed al complesso delle disposizioni pianificatorie inerenti il sistema territoriale suscettibile di essere influenzato, e quindi avere contenuti atti a garantire il ripristino delle coerenze complessive volute.

Infine, la legislazione regionale, anziché normare, attraverso puntigliose elencazioni, i «contenuti tipici» di ogni «figura pianificatoria», dovrebbe piuttosto definire, per ogni livello di pianificazione, il processo, il percorso, logico e metodologico, da seguire per costruire la pianificazione. Ciò può, tra l'altro, consentire di prevedere (nella garanzia della continuativa costruzione/ricostruzione di «sistemi di coerenze») lo svolgersi dell'attività pianificatoria attraverso fasi sequenziali correlate ed interdipendenti, e ricorrendo alle «figure pianificatorie» (piani strutturali o generali, o di dettaglio o parziali, o di settore) di volta in volta più opportune.

Una pianificazione potrebbe così acquisire la dignità della vigenza, e dell'efficacia in ordine a quanto da essa già definito, ferma restando sia la necessità di procedere, con successive «implementazioni», a co-

struirla nella sua compiutezza, sia il permanere di precisi limiti al dispiegarsi delle sue previste efficacie, con particolare riferimento all'effettualità di trasformazioni, relativamente agli «oggetti» di sua competenza non ancora disciplinati.

#### 3.4. I contenuti e l'efficacia della pianificazione regionale.

Con specifico riferimento alle funzioni regionali di «governo del territorio» la legge n. 142 del 1990 non fornisce più indicazioni di quelle espresse dal comma 4 dell'articolo 3, il quale dispone che «la regione determina gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale». Da tale dizione non si può certamente dedurre (per di più, magari, riconoscendo ad essa natura di «principio fondamentale») che la «programmazione economico-sociale e territoriale» delle regioni debba limitarsi a determinare «obiettivi generali».

In proposito si possono richiamare i ragionamenti fatti al precedente paragrafo 3.2., rammentando alcuni essenziali contenuti delle leggi n. 431 del 1985 e n. 183 del 1989, e far presente che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 343 del 15 luglio 1991, ha ricordato che «la materia urbanistica appartiene alle regioni» e che «sono esse a dover stabilire le procedure e le linee fondamentali della programmazione attinente tale materia» e ha affermato che la legge regionale può benissimo prevedere «che le linee e gli indirizzi fondamentali della materia debbano essere contenuti in un piano territoriale urbanistico regionale». Mentre, come già ricordato, la medesima Corte costituzionale, con la sentenza n. 327 del 13 luglio 1990, aveva riconosciuto la piena legittimità costituzionale delle leggi regionali che conferiscano agli strumenti di pianificazione territoriali regionali efficacia (anche) immediatamente prescritta *erga omnes* e prevalente sui piani subordinati.

Si prevede, pertanto, che la pianificazione regionale provveda preliminarmente (in

senso logico e metodologico) a dettare le disposizioni volte alla tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio pertinenti e possibili alla sua scala di operatività e, quindi, e nel rispetto di tali disposizioni, ad indicare le linee di organizzazione del territorio regionale ed a definire (mediante l'individuazione di precise localizzazioni oppure di ambiti localizzativi) le infrastrutture, le attrezzature, gli impianti e gli interventi complessi di interesse pubblico, nonchè di rilevanza sovragionale e regionale sotto il profilo dell'ambito territoriale di riferimento o dell'incidenza degli effetti sull'assetto fisico o relazionale.

A quest'ultimo proposito, ed a titolo puramente esemplificativo, si possono considerare:

a) le linee di comunicazione ferroviaria, idroviaria, viaria, interregionali, nonchè interprovinciali, cioè al servizio della popolazione di più di una provincia, salvo ove siano al servizio di parti della popolazione di due province confinanti, ed altresì i punti intermodali di tali linee di comunicazione ed i centri intermodali quali porti, aeroporti, interporti;

b) gli impianti a rete e puntuali per l'approvvigionamento idrico e per lo smaltimento dei reflui al servizio della popolazione di più di una provincia, salvo ove siano al servizio di parti della popolazione di due province confinanti;

c) gli impianti per lo smaltimento dei rifiuti solidi che sia necessario od opportuno abbiano bacini di utenza sovraprovinciale, quali gli impianti per lo smaltimento dei rifiuti tossici;

d) le aree e gli impianti per la produzione energetica, nonchè i sistemi tecnologici per il trasporto dell'energia e delle materie prime o dei semilavorati, quali elettrodotti, oleodotti, gasdotti e simili, ovvero per le telecomunicazioni, che interessino il territorio di più di una provincia;

e) le aree per insediamenti produttivi di beni o di servizi, o per strutture commerciali, che siano suscettibili di interessare in

termini rilevanti l'assetto economico o il sistema della mobilità di più di una provincia;

f) le sedi universitarie;

g) i parchi e le riserve naturali che interessino il territorio di più di una provincia.

Ad ogni buon conto, al fine di consentire di dare adeguate risposte pianificatorie a realtà territoriali presentanti peculiari connotati, si prevede che, in presenza di sistemi insediativi complessi, caratterizzati da una particolarmente elevata diffusione di funzioni fortemente integrate e complementari, e quindi da un'accentuata intensità interattiva delle dinamiche economiche e sociali, interessanti le circoscrizioni amministrative di più di una provincia, le norme legislative regionali possano prevedere che la pianificazione regionale provveda altresì, con riferimento a tali sistemi insediativi, a definirne l'assetto, nonchè le infrastrutture, le attrezzature e gli interventi complessi di interesse pubblico e di rilevanza sovragionale, ed eventualmente la sistemazione di ambiti con connotati di continuità urbana ricadenti in più di una circoscrizione amministrativa subregionale; e che in tali casi le norme legislative regionali correlativamente circoscrivano i compiti della pianificazione delle province e dei comuni interessati: cosa pienamente legittima ai sensi del comma 2 dell'articolo 3 della legge n. 142 del 1990, per cui «gli interessi comunali e provinciali» devono essere identificati, dalle leggi regionali, «in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio», cioè non (necessariamente) negli stessi termini per tutti i soggetti istituzionali appartenenti alla medesima categoria.

Si prevede, altresì, che la pianificazione regionale provveda a dettare i criteri e le direttive a cui debbono conformarsi gli atti amministrativi subregionali attinenti il governo del territorio nel disciplinare componenti territoriali, anche non individuate o non perimetrate dalla medesima pianificazione regionale, identificate in base a cate-

gorie di appartenenza, quali gli insediamenti urbani storici e le strutture insediative storiche non urbane, le addizioni urbane, gli ambiti di nuova urbanizzazione, le aree monofunzionali e specialistiche, le zone agricole, e simili, nonchè nel disciplinare specifiche tematiche, quali le dotazioni minime inderogabili di spazi per funzioni pubbliche o collettive, ovvero di spazi o di attrezzature di servizio alle previste funzioni principali, le distanze tra i diversi manufatti, e simili.

### 3.5. *Le attività pianificatorie e programmatiche delle province.*

Configurate in via generale, con l'articolo 14, le funzioni delle province, la legge n. 142 del 1990 dispone, con il comma 2 dell'articolo 15, che «la provincia [...] predispone e adotta il piano territoriale di coordinamento che, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, determina indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica:

a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;

b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;

c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;

d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali».

Da tale disposizione è sceverabile, quale «principio fondamentale» da assumersi dalla legislazione regionale in materia di «urbanistica», quello per cui alle province devono essere attribuite funzioni di pianificazione territoriale.

Quanto alle «competenze dei comuni» che, dovendo restare «ferme», costituiscono un limite alle competenze pianificatorie

provinciali, c'è da rammentare che le suddette competenze sono, nel «settore» dell'assetto ed utilizzazione del territorio, generali, «salvo quanto espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale». Saremmo in presenza, quindi, di una perfetta circolarità di rinvii, dalla quale sarebbe possibile uscire soltanto entrando nel merito delle competenze concrete, e circoscrivendo quelle di «interesse» di ogni livello istituzionale, assumendo i criteri generali enunciati nel precedente paragrafo 2.2.

A meno che non si voglia assumere, invece, addirittura come «principio fondamentale» quello per cui gli strumenti di pianificazione territoriale provinciali dovrebbero, (anche) per far salve le «competenze comunali», limitarsi a dettare «indirizzi generali». Tesi confutabile non soltanto per le motivazioni puntualizzate nel precedente paragrafo 3.2, ma anche sulla base di una possibile interpretazione letterale della disposizione ora in esame. La quale afferma che lo strumento pianificatorio provinciale «determina indirizzi generali di assetto del territorio e in particolare, indica», tra l'altro, localizzazioni ed aree. In altri termini, si può sostenere che, a norma del medesimo comma 2 dell'articolo 15, la pianificazione provinciale provvede sia a trascinare quelle che in altra sede sono state chiamate «le linee di organizzazione del territorio», sia ad effettuare indicazioni localizzative e di perimetrazione.

Vale la pena, piuttosto, di rammentare ancora una volta il comma 2 dell'articolo 3 della legge n. 142 del 1990, a norma del quale «gli interessi comunali e provinciali» devono essere identificati, dalle leggi regionali, «in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio». Cioè non (necessariamente) negli stessi termini per tutti i soggetti istituzionali appartenenti alla medesima categoria.

Si ritiene, in buona sostanza, che le normative regionali legittimamente possano, e sostanzialmente debbano, consentire, e forse prescrivere (seppure senza alcuna rigidità) che la pianificazione provinciale assuma as-

sai differenziati connotati quanto a centralità di questo o quel tematismo, ed a livelli di specificazione e di pregnanza precettiva, sia da provincia a provincia che da ambito ad ambito subprovinciale da parte della medesima provincia.

Si prevede pertanto che la pianificazione provinciale provveda preliminarmente (sempre in senso logico e metodologico) a dettare le disposizioni volte alla tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio che siano pertinenti e possibili alla sua scala di operatività, ed in particolare ad individuare il complesso delle zone da conservare o da destinare allo stato naturale, ovvero all'utilizzazione agricola o forestale od ittica, nonchè a specificare e ad articolare le disposizioni relative a tali zone.

Ed ancora si prevede che la pianificazione provinciale provveda quindi, nel rispetto delle disposizioni dettate per finalità di tutela, ad indicare gli elementi fondamentali dell'assetto del territorio provinciale, definendo altresì (mediante l'indicazione di precise localizzazioni oppure di ambiti localizzativi) le infrastrutture, le attrezzature, gli impianti e gli interventi complessivi di interesse pubblico, nonchè di rilevanza sovracomunale, sotto il profilo dell'ambito territoriale di riferimento o dell'incidenza degli effetti sull'assetto fisico o relazionale, ovvero in considerazione delle caratteristiche dimensionali, del territorio o della popolazione residente, dei comuni rientranti nella circoscrizione provinciale.

A quest'ultimo proposito, e sempre a titolo puramente esemplificativo, si possono considerare:

*a)* le linee di comunicazione viaria al servizio della popolazione di più di un comune, salvo ove siano al servizio di parti della popolazione di due comuni confinanti;

*b)* le linee di comunicazione ferroviaria di tipo metropolitano;

*c)* i sistemi di trasporto pubblico ove interessino gli ambiti territoriali di più di un comune;

*d)* i punti intermodali delle predette linee di comunicazione e dei predetti sistemi di trasporto;

*e)* le strutture portuali ed aeroportuali di tipo diportistico;

*f)* gli impianti di risalita e le piste sciistiche;

*g)* gli impianti a rete e puntuali per l'approvvigionamento idrico e per lo smaltimento dei reflui al servizio della popolazione di più di un comune, salvo ove siano al servizio di parti della popolazione di due comuni confinanti;

*h)* gli impianti per lo smaltimento dei rifiuti solidi;

*i)* le aree per insediamenti produttivi di beni o di servizi che siano suscettibili di interessare in termini rilevanti l'assetto economico o il sistema della mobilità di più di un comune;

*l)* le aree per le strutture commerciali all'ingrosso al servizio della popolazione di più di un comune;

*m)* gli esercizi commerciali al dettaglio con superficie di vendita superiore a 1.500 metri quadrati, che non siano di rilevanza regionale;

*n)* le attrezzature per l'istruzione secondaria superiore;

*o)* gli impianti ospedalieri;

*p)* i parchi pubblici territoriali;

*q)* i parchi e le riserve naturali che interessino il territorio di più di un comune;

*r)* qualsiasi altra attrezzatura per funzioni pubbliche o collettive che, in ragione delle caratteristiche dimensionali di parte dei comuni rientranti nella circoscrizione provinciale, debba avere ruolo intercomunale.

Si prevede inoltre che la pianificazione provinciale provveda, sempre nel rispetto delle disposizioni dettate per finalità di tutela, a quantificare i fabbisogni di spazi per le diverse funzioni, con riferimento all'intero ambito territoriale interessato ed ai singoli comunali in esso ricadenti, ovvero a dettare disposizioni per la quan-

tificazione di tali fabbisogni da parte dei medesimi comuni.

Si prevede, infine, che, in presenza di sistemi insediativi caratterizzati da sostanziale continuità urbana e da forte integrazione funzionale, interessanti le circoscrizioni amministrative di più di un comune, le norme legislative regionali possano prevedere che la pianificazione delle province entro la cui circoscrizione rientrano i predetti sistemi provveda altresì a definirne lo specifico assetto, fisico e relazionale, nonché le infrastrutture, le attrezzature e gli interventi complessi di interesse pubblico, anche di rilevanza ordinariamente comunale, che incidano su tale assetto, ed eventualmente la sistemazione di ambiti a piena continuità urbana ricadenti in più di una circoscrizione amministrativa comunale, e che in tali casi le norme legislative regionali correlativamente circoscrivano i compiti della pianificazione dei comuni interessati.

### 3.6. La pianificazione «metropolitana».

Il comma 1 dell'articolo 19 della legge n. 142 del 1990 dispone che «la legge regionale, nel ripartire tra i comuni e la città metropolitana le funzioni amministrative, attribuisce alla città metropolitana, oltre alle funzioni di competenza provinciale, le funzioni normalmente affidate ai comuni quando hanno precipuo carattere sovracomunale e debbono, per ragioni di economicità ed efficienza, essere svolte in forma coordinata nell'area metropolitana», nell'ambito di una serie di elencate «materie», tra le quali la «pianificazione territoriale».

Muovendo dal punto di vista dell'organizzazione delle attività e delle tecniche pianificatorie è pertanto opportuno riflettere sulle caratteristiche che dovrebbe assumere la specifica pianificazione territoriale di competenza delle città metropolitane.

La definizione di tali caratteristiche dovrebbe effettuarsi nel contesto della configurazione dei contenuti e dell'efficacia degli strumenti di pianificazione di ogni livel-

lo che si è tracciata al precedente paragrafo 3.2., cioè in un contesto di superamento sia della dicotomia tra piani esclusivamente «strutturali», e piani in ogni loro parte «immediatamente operativi», sia del metodo della pianificazione «a cascata», nel quale ogni intervento pianificatorio procede a disciplinare ogni «oggetto territoriale», in termini di successive specificazioni prescrittive sempre più dettagliate in ragione del ridursi dell'estensione degli ambiti interessati.

Al predetto fine, sembra innanzitutto necessario ritornare alle caratteristiche che si ritiene posseggano, in termini distintivi, alcuni ambiti territoriali subregionali, tali da legittimarne l'individuazione quali ambiti di competenza di province che assumono una peculiare denominazione, e peculiari funzioni.

In estrema sintesi, si può asserire che i predetti ambiti sono connotati, oltre che da una particolare ricchezza e complessità di funzioni, e da una cospicua presenza di funzioni «rare», da una straordinariamente elevata distribuzione nell'intero ambito (o nella sua più gran parte) di funzioni fortemente integrate e complementari, cosicché, tra l'altro, in essi la mobilità giornaliera raggiunge livelli di peculiare incidenza e densità (non comprimibili sotto determinate soglie, quand'anche se ne persegua e realizzi l'eliminazione delle componenti «patologiche»).

Per converso, ai soggetti istituzionali competenti a «governare» tali ambiti territoriali spetta, assieme, di mantenere, e tendenzialmente di arricchire, la complessità funzionale, e particolarmente la dotazione di funzioni «rare» (anche come componente strategica della competizione internazionale), e di conservare le «qualità», o di conferire «qualità» (fisiche, formali, funzionali), alla totalità degli ambiti, per ragioni sia di equità redistributiva tra tutti i loro cittadini-contribuenti, sia di supporto alle «funzioni eccellenti».

Ne deriva che correlativamente alla peculiare quantità dei fenomeni suscettibili di

avere rilevanza per la totalità di ognuno degli ambiti di cui si tratta, deve essere particolarmente incisiva la competenza decisionale (e di intervento) degli enti territoriali ad essi preposti. Cosicché alle città metropolitane debbono essere riconosciute competenze di determinazione degli «usi del suolo» ben più estese e pregnanti di quelle da attribuirsi alle province ordinarie, quand'anche non necessariamente da esercitarsi con la stessa pervasività in ogni parte (e relativamente ad ogni aspetto) dell'ambito di competenza.

In secondo luogo si dovrebbe far tesoro degli stimoli derivanti dagli esiti positivi, così come dai limiti e dai fallimenti, delle esperienze condotte in altri Paesi. In particolare si dovrebbe considerare che, per esempio, nell'esperienza inglese, assai prima dell'eliminazione thatcheriana del livello metropolitano, l'attuazione a tale livello solamente della componente «strutturale» della pianificazione ed il riconoscimento alle municipalità delle competenze relative alle concrete trasformazioni urbanistiche avevano prodotto una drammatica perdita di visione complessiva della città costruita e di controllo ed indirizzo delle sue trasformazioni.

Si prevede, pertanto, che la pianificazione di competenza delle città metropolitane tenga unitariamente luogo sia della pianificazione ordinariamente provinciale che di quella ordinariamente comunale (ed abbia, di norma, contenuti prescrittivi immediatamente vincolanti ed operativi, e quindi adeguatamente specificata formulazione) per quanto attiene alla più gran parte delle componenti territoriali da assoggettare a disciplina conservativa delle caratteristiche esistenti, nonché per quanto attiene le infrastrutture, le attrezzature, gli impianti di interesse pubblico e di rilevanza «metropolitana» (cioè sovracomunale) sotto il profilo dell'ambito territoriale di riferimento o dell'incidenza degli effetti sull'assetto fisico o relazionale.

Quanto agli ulteriori contenuti della pianificazione ordinariamente comunale, si

prevede che essi siano attribuiti alla pianificazione «metropolitana» relativamente all'insieme dei territori dei comuni, rientranti nell'ambito di competenze della città metropolitana, in cui siano riconoscibili caratteri di continuità insediativa urbana, restando invece appannaggio della pianificazione comunale relativamente ai territori dei comuni non aventi tali caratteri; spettando di norma ai comuni la formazione degli strumenti di pianificazione integrativa, salvo che si tratti di garantire l'attuazione di specifiche previsioni della pianificazione «metropolitana», ovvero di disciplinare ambiti unitari interessanti il territorio di più di un comune.

### *3.7. Le funzioni dei comuni e gli strumenti della pianificazione comunale.*

Il comma 1 dell'articolo 9 della legge n. 142 del 1990 dispone, con dizione generalissima, che «spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardino la popolazione ed il territorio comunale precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».

È pertanto possibile che peculiarmente, con riferimento alla pianificazione comunale, si eserciti la capacità normativa regionale di indirizzo (da esprimersi mediante disposizioni legislative e soprattutto mediante provvedimenti amministrativi regolamentari e pianificatori). Ma si ritiene, altresì, costituzionalmente legittimo, necessario, e quindi doveroso, che le leggi della Repubblica dettino, quali «principi fondamentali», disposizioni (d'ordine, per così dire, logico-metodologico) volte al perseguimento di talune finalità da considerarsi rispondenti ad interessi generali (quantomeno) dell'intera collettività nazionale, quali la conservazione delle caratteristiche morfologiche degli in-



sedimenti urbani e tipologiche delle unità di spazio che li compongono, ed il massimo contenimento dell'utilizzazione urbanizzata ed edificatoria dei suoli.

È poi opportuno soffermarsi sulle disposizioni del presente disegno di legge relative agli strumenti di pianificazione integrativi comunali.

Nel sistema pianificatorio definito originariamente dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, il «piano regolatore generale» (comunale) era concepito, sostanzialmente, come un «piano strutturale», talchè la concreta realizzazione delle sue previsioni, ed in genere delle trasformazioni degli immobili, non poteva darsi se non in base ad una più puntuale disciplina conformativa, recante precise indicazioni localizzate e disposizioni immediatamente precettive e direttamente operative, la quale avrebbe dovuto essere stabilita dagli strumenti denominati «piani regolatori particolareggiati» (nel titolo della sezione II del capo III della legge n. 1150 del 1942, capo III il cui titolo, non casualmente, riconduce all'unitaria denominazione di «piani regolatori comunali» sia i «piani regolatori generali» che i «piani regolatori particolareggiati») ovvero «piani particolareggiati di esecuzione» (dal primo comma dell'articolo 13 della legge n. 1150 del 1942) «a mezzo» dei quali «il piano regolatore generale è attuato».

In buona sostanza, ai «piani particolareggiati» è conferito il compito di integrare la disciplina tracciata dai «piani regolatori generali» relativamente a «ciascuna» delle «zone» in cui i piani regolatori generali devono dividere il territorio (primo comma dell'articolo 13 e numero 2 del secondo comma dell'articolo 7 del testo originario della legge n. 1150 del 1942). Tale funzione è confermata anche dal disposto (dell'articolo 17 della legge n. 1150 del 1942) per cui, anche dopo decorso il termine (al massimo decennale) stabilito per l'esecuzione del «piano particolareggiato», rimane «fermo a tempo indeterminato l'obbligo di osservare nella costruzione di nuovi edifici e

nella modificazione di quelli esistenti gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabiliti dal piano stesso».

L'orientamento giurisprudenziale dominante ha riconosciuto piena legittimità alle disposizioni dei «piani regolatori generali» che subordinino l'edificazione alla vigenza di «piani particolareggiati» (ovvero di altri strumenti che, con avvertibile forzatura, si instaurava l'uso di chiamare «attuativi»), con il solo limite, affermato in talune decisioni, della necessità della predeterminazione di un termine per la definizione di tali strumenti.

La pratica pianificatoria, per converso, si muoveva nel senso di conferire ai «piani regolatori generali» elevata ricchezza e specificazione di contenuti, nonchè immediata precettività e diretta operatività alle relative sue disposizioni, efficacia quest'ultima che la giurisprudenza dominante riconosceva pienamente legittima, a condizione che le suddette disposizioni risultassero formulate in modo preciso e categorico.

Tale orientamento era variamente assunto da non poche leggi regionali, le quali peraltro non si limitavano a sancire l'obbligo degli strumenti di pianificazione «generali» di disciplinare immediatamente le trasformazioni fisiche (e le utilizzazioni compatibili) delle parti del territorio delle quali si prevedesse il sostanziale mantenimento all'organizzazione territoriale o dell'assetto urbano esistente, ma prevedevano altresì che i medesimi strumenti determinassero puntualmente le destinazioni d'uso, e avessero la facoltà (se non addirittura l'obbligo) di disciplinare direttamente le previste trasformazioni modificative dell'organizzazione territoriale o dell'assetto urbano esistenti.

Da queste ultime previsioni (e comunque da una siffatta prassi pianificatoria) non potevano che derivare o insufficienza di disposizioni conformative delle trasformazioni, con pessimi effetti sotto il profilo della «qualità», edilizia e soprattutto urbana, del realizzato, o, al contrario, eccessive «rigidità», troppo anticipatamente predetermina-

te rispetto ai momenti delle concrete realizzazioni, alle quali «rigidità» poi si tenta di ovviare con un succedersi di minute varianti che finiscono addirittura con l'aggravare i suddetti deplorati effetti.

Al contempo, la legislazione nazionale (anche dopo la concreta costituzione delle regioni, e quindi in termini costituzionalmente illegittimi) e quella regionale procedevano ad istituire sempre nuove «figure pianificatorie» di tipo attuativo, tipizzandone, e quindi irrigidendone, spesso fino al parossismo, obiettivi specifici, contenuti essenziali ed obbligatori, elementi costitutivi, moduli procedimentali di formazione.

Si reputa abbondantemente giunto il momento di riordinare l'argomento, sulla base di chiari e coerenti assunti concettuali, e riprendendo, per molti versi, la logica originaria della legge n. 1150 del 1942, o quantomeno le preoccupazioni ad essa sottese (anche per darvi delle risposte parzialmente diverse).

Si ritiene, pertanto, che lo strumento di pianificazione comunale generale debba essere tenuto a disciplinare con disposizioni direttamente operative le trasformazioni (fisiche e funzionali) delle parti del territorio delle quali si preveda il sostanziale mantenimento dell'organizzazione territoriale o dell'assetto urbano esistenti, e, per contro, a dettare solamente direttive a successivi strumenti integrativi comunali relativamente alle parti del territorio delle quali si preveda la modificazione dell'organizzazione o dell'assetto.

È opportuno rammentare che agli strumenti di pianificazione comunali generali, anche rispetto alle parti del territorio aventi la prima predetta caratteristica, la possibilità di rispondere, nel tempo, alle dinamiche dei bisogni e degli interessi, viene assicurata dalla previsione per cui solamente alcune disposizioni hanno efficacia (potenzialmente) a tempo indeterminato, mentre le altre devono essere periodicamente aggiornate.

Le direttive degli strumenti di pianificazione comunali generali agli strumenti inte-

grativi comunali dovrebbero essere sia di tipo «qualitativo» (indicanti, ad esempio, i criteri da assumere nel definire gli assetti morfologici degli ambiti considerati, e simili) sia di tipo «quantitativo» (afferenti l'entità delle trasformazioni fisiche e degli spazi da destinare alle diverse funzioni, con particolare riferimento a quelle pubbliche o collettive).

Gli strumenti integrativi comunali devono quindi essere formati (solamente) allorché, in relazione alle esigenze emergenti, alle disponibilità di risorse, alle riscontrate propensioni all'intervento trasformativo, se ne riscontri la necessità, o l'opportunità. Fermo restando che, dal momento della loro vigenza, essi «completano», per così dire, l'apparato disciplinare della pianificazione, relativamente agli ambiti di loro applicazione. Per cui, tra l'altro, vale anche per le loro disposizioni la previsione in base alla quale alcune di esse hanno efficacia (potenzialmente) a tempo indeterminato, mentre le altre devono essere periodicamente aggiornate.

In concreto, si prevede che lo strumento di pianificazione generale debba essere integrato e specificato da strumenti integrativi comunali relativamente:

- a) alle zone di nuova urbanizzazione;
- b) alle aree edificate assoggettabili o da assoggettare a ristrutturazione urbana.

E si prevede che lo strumento di pianificazione generale possa essere integrato e specificato da strumenti integrativi relativamente:

a) alle aree edificabili ricadenti nelle addizioni urbane, soltanto qualora la relativa entità richieda la preventiva definizione della loro sistemazione urbanistica;

b) a parti degli insediamenti urbani storici, o delle addizioni urbane, ovvero a complessi edilizi ed a strutture insediative non urbane, qualora si prevedano notevoli interventi di demolizione di superfetazioni, edilizie od urbane, ovvero cospicue rifusioni particellari con modificazioni dell'as-

setto proprietario, ovvero ancora interventi integrati di riqualificazione urbana;

c) ad altre situazioni nelle quali sia indispensabile definire unitariamente, con riferimento ad ambiti consistenti, ed a complessi di immobili, le trasformazioni fisiche o funzionali ammissibili o prescritte, ed eventualmente la loro successione temporale, ovvero la puntuale localizzazione delle diverse funzioni, con particolare riguardo per quelle pubbliche o collettive, e sia impossibile od incongruo procedere a tali definizioni nel contesto di strumenti generali.

### *3.8. I procedimenti di formazione degli strumenti di pianificazione.*

Come s'è già accennato, molteplici disposizioni della legge n. 142 del 1990 sembrano, a tutti gli effetti, voler negare la quantità di «atto complesso ineguale» che caratterizzava la formazione degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica degli enti locali nel sistema modellato dalla legge n. 1150 del 1942 (e sostanzialmente traslatosi, seppur con più o meno late o incisive innovazioni, nella produzione legislativa regionale in materia). Esse affermano piuttosto il criterio (da riconoscersi come «principio fondamentale») per cui, ove gli enti territoriali di livello sovraordinato abbiano provveduto a definire gli strumenti di pianificazione di propria competenza, la vigenza degli strumenti di pianificazione di livello sottordinato deve essere soggetta soltanto al controllo della loro conformità alle determinazioni dei primi (nonchè, ovviamente, alle disposizioni delle leggi, dei regolamenti, e degli altri atti amministrativi previsti dalle leggi). Un criterio, peraltro, già proposto nella cultura urbanistica ed in qualche ipotesi di provvedimento legislativo regionale.

E segnatamente è deducibile dalla legge che:

alle province deve essere attribuita, dalle leggi regionali, almeno la competenza ad accertare che gli strumenti di pianifica-

zione comunali siano «compatibili» con quelli provinciali;

alle medesime province possono essere attribuite, sempre in ordine all'approvazione degli strumenti di pianificazione comunale ed ai fini del loro coordinamento, ulteriori funzioni, fermo restando che la possibilità di intervento provinciale nella formazione degli strumenti pianificatori comunali deve limitarsi a garantire che non confliggano con interessi la cui titolarità non sia interamente riconducibile ai comuni.

Con il conforto, il supporto, e (ove occorresse) il vincolo del «principio» desumibile, nei termini finora esposti, dalla legge n. 142 del 1990, si ritiene pertanto di stabilire che la vigenza degli strumenti di pianificazione di ogni livello sia subordinata solamente all'accertamento della loro conformità alle determinazioni assunte dai livelli istituzionali sovraordinati relativamente agli «oggetti» rientranti nella specifica competenza di questi ultimi.

Si ritiene cioè di definire dei moduli procedurali per cui ogni soggetto istituzionale sia pienamente responsabile di tutti gli atti decisionali relativi alla formazione degli strumenti di pianificazione di propria competenza, ed in particolare dei due atti fondamentali: l'adozione e l'approvazione.

Per garantire nei termini più opportuni un «concorso» non deresponsabilizzante alla definizione delle scelte pianificatorie di tutti i soggetti istituzionali ad esse interessati, si ritiene di stabilire che gli stessi contribuiscano alla formazione di ogni strumento di pianificazione con pareri ed osservazioni alle quali sia obbligatorio controdedurre in termini puntuali e specificamente motivati.

Le osservazioni dei soggetti istituzionali sovraordinati si ritiene possano essere altresì vincolanti, ma solamente ove attinenti gli «oggetti» rientranti nella loro specifica competenza.

Dal momento in cui i soggetti istituzionali sovraordinati abbiano idoneamente disciplinato mediante strumenti di pianificazione gli «oggetti» di propria competenza,

la vigenza degli strumenti di pianificazione di livello subordinato, conseguente alla loro approvazione da parte del soggetto istituzionale competente, deve essere soggetta soltanto alla condizione sospensiva del riscontro della loro conformità alle determinazioni definite dagli strumenti di pianificazione sovraordinati (riscontro da effettuarsi in termini certi), oppure, nei casi di difformità, e soltanto in tali casi, dell'introduzione delle necessarie modifiche.

Si ritiene inoltre che la vigenza di due categorie di strumenti, conseguente alla loro approvazione da parte del soggetto istituzionale competente, semprechè tali strumenti non comportino varianti agli strumenti di pianificazione generali, non debba essere subordinata, «a regime», ad alcuna condizione nè ad alcun controllo di merito da parte dei soggetti istituzionali sovraordinati.

La prima categoria dovrebbe comprendere alcuni strumenti di pianificazione che abbiano caratteristiche di strumenti di integrazione, di approfondimento e di specificazione di vigenti strumenti di pianificazione di tipo strutturale o generale, e che siano conformi a precise disposizioni dettate da questi ultimi.

La seconda categoria dovrebbe comprendere gli strumenti di attuazione della pianificazione che vengano dichiarati, e siano, meramente esecutivi delle disposizioni degli strumenti di pianificazione cui si riferiscono.

In entrambi questi casi devono piuttosto essere definiti (come già si è affermato) peculiari moduli procedurali di coinvolgimento, nella definizione delle scelte dei predetti strumenti di pianificazione, o di attuazione della pianificazione, sia dei livelli istituzionali sovraindicati che, ove sussistano, dei livelli istituzionali subordinati, soprattutto al fine di garantire un'adeguata valutazione dell'incidenza delle relative previsioni pianificatorie e programmatiche afferenti il territorio interessato.

È infine opportuno sottolineare come dalle vigenti leggi dello Stato non sia desumi-

bile alcun «principio fondamentale» che faccia obbligo alla legislazione regionale di non prevedere la possibilità di apportare modifiche, anche sostanziali, agli strumenti attraverso i quali si esprime la pianificazione, con l'atto della loro approvazione.

Certamente, non può ricavarsi un tale «principio» dall'articolo 5 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, attinente ai «piani territoriali di coordinamento» (le competenze relative alla cui formazione sono state trasferite alle regioni per effetto della lettera *a*) dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8), giacchè tale articolo non contempla neppure un procedimento complesso, e men che meno interventi nel procedimento di soggetti diversi dai Ministri dei quali è richiesto il concerto, pur se va sottolineato che i «piani territoriali di coordinamento» configurati dalla succitata legge n. 1150 del 1942 non hanno efficacia immediatamente precettiva.

Nell'ambito del procedimento disegnato dalla legge n. 1150 del 1942 per la formazione degli strumenti di pianificazione comunali, con l'atto di approvazione il soggetto a ciò competente (diverso dal comune) può introdurre qualsiasi modifica, anche comportante innovazioni sostanziali ed anche non conseguente all'accoglimento di osservazioni presentate, ove le modifiche stesse discendano dalla necessità di assicurare il rispetto di disposizioni di legge o di strumenti di pianificazione sovraordinati, ovvero l'inserimento di interventi di interesse statale, ovvero ancora il perseguimento di finalità di tutela dell'«integrità fisica» e dell'«identità culturale» del territorio.

E, ad ogni buon conto, abbastanza recentemente, il Consiglio di Stato ha escluso la necessità di ripubblicazione del piano regolatore generale allorquando il progetto originario risulti modificato dal comune a seguito dell'accoglimento di osservazioni, e ciò anche nel caso in cui l'accoglimento incida sulla situazione giuridica di altro sog-

getto interessato (a meno che, si deve postulare, la legislazione regionale non disponga espressamente il contrario).

È stato infatti affermato che la natura di «mero apporto collaborativo, pacificamente riconosciuta alle osservazioni prodotte dai proprietari interessati», l'impossibilità cioè di «configurare la partecipazione del proprietario in funzione di garanzia in senso tecnico e di qualificarla come vero e proprio contraddittorio», induce ad escludere «oltre che la necessità, la stessa coerenza con il vigente sistema normativo, di oneri procedurali (ripubblicazione del piano) non previsti dalla legge, intesi ad instaurare una sorta di contraddittorio tra proprietario dell'area e comune, e, addirittura, tra proprietario e soggetti terzi abilitati a produrre osservazioni».

La legge 7 agosto 1990, n. 241, con il suo capo III, ed in particolare con gli articoli 7, 8, 9 e 10, ha indubbiamente stabilito che l'avvio di ogni procedimento amministrativo deve essere idoneamente pubblicizzato, e che non soltanto i «soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti», ma anche «qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati», nonché i «portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati», hanno facoltà di intervenire nel procedimento, prendendo visione dei suoi atti e presentando memorie scritte e documenti che l'amministrazione procedente ha l'obbligo di valutare. Ma non è assolutamente fatto obbligo di ripercorrere l'intero iter procedimentale ove le determinazioni discrezionali finali del provvedimento presentino (più o meno rilevanti) difformità rispetto al suo avvio, purchè, si ha ragione di ritenere, non siano incongrue e non pertinenti relativamente all'oggetto del procedimento promosso. E, comunque, l'articolo 13 della stessa legge n. 241 del 1990 esclude che le disposizioni del suo capo III si applichino «nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi gene-

rali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione».

Anche sulla base delle ora esposte valutazioni, si ritiene di potere stabilire che con l'atto di approvazione possono essere apportate, agli adottati strumenti di pianificazione, modifiche anche sostanzialmente innovative, ed anche introduttive di ulteriori individuazioni di componenti territoriali disciplinate, o di ulteriori discipline, o di ulteriori previsioni di trasformazioni, purchè pertinenti agli «oggetti» presi in considerazione dagli strumenti di pianificazione adottati, qualora tali modifiche riguardino:

disposizioni non immediatamente vincolanti;

disposizioni, anche immediatamente vincolanti, volte alla tutela dell'«integrità fisica» o dell'«identità culturale» del territorio (cioè risolvendosi nel riconoscere l'originario interesse pubblico di determinati beni immobili, acclarandone la corrispondenza delle concrete qualità alle caratteristiche astratte che rendano necessaria la loro soggezione a peculiari discipline, e nello svolgere una funzione correlativa ai caratteri propri dei beni interessati, secondo la dottrina elaborata dalla Corte costituzionale con la sentenza 29 maggio 1968, n. 56);

disposizioni, anche immediatamente vincolanti, concernenti interventi di interesse dello Stato, o di altro ente territoriale sovraordinato, definiti in accoglimento di proposte, osservazioni od opposizioni presentate dai soggetti istituzionalmente competenti alla realizzazione dei predetti interventi ovvero in conformità ad intese raggiunte con essi (cioè risolvendosi nell'aggiungere a determinati beni immobili qualità di pubblico interesse non indicate dalla sua indole, secondo la citata sentenza della Corte costituzionale n. 56 del 1968, ma inerenti trasformazioni relativamente alle quali è preminente l'obiettivo di concordare tempestivamente con i soggetti istituzionalmente competenti il più corretto inserimento nel «sistema della pianificazione»).

Viceversa, si ritiene coerente ed opportuno stabilire che con l'atto di approvazione non possano essere introdotte negli adottati strumenti di pianificazione modifiche che non siano pertinenti agli «oggetti» presi in considerazione nei medesimi strumenti, ovvero che introducano ulteriori disposizioni immediatamente vincolanti afferenti infrastrutture, attrezzature, impianti ed interventi complessi di interesse del medesimo ente territoriale pianificante, stante che le previsioni relative a tali trasformazioni possono (e debbono) essere adeguatamente considerate nelle fasi di redazione e di adozione degli strumenti di pianificazione, e possono altresì, ove ne emerga successivamente la necessità, essere introdotte mediante formali varianti, sia (preferibilmente) in occasione dei periodici aggiornamenti degli strumenti di pianificazione, sia (eventualmente) anche fuori da tali occasioni.

### 3.9. L'inserimento nel sistema della pianificazione degli interventi di interesse statale.

Il comma 6 dell'articolo 15 della legge n. 142 del 1990 stabilisce che «gli enti e le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle rispettive competenze, si conformano ai piani territoriali di coordinamento delle province e tengono conto dei loro programmi pluriennali».

La disposizione pare voler ribadire (o ripristinare) quello che è stato ritenuto un fondamentale contenuto dei «piani territoriali di coordinamento» configurati dall'articolo 5 della legge n. 1150 del 1942: quello di provvedere alla localizzazione sul territorio degli interventi di interesse (o di competenza) dello Stato e delle altre amministrazioni ed enti pubblici.

Il fatto è che nel sistema definito dalla legge n. 1150 del 1942 vi era una (almeno teorica) piena coerenza tra le previsioni di contenuto e di procedimento formativo relative ai «piani territoriali di coordinamento» (ogni relativa competenza è dello Stato), quelle relative ai «piani regolatori generali»

(devono essere *uniformati* al «piano territoriale di coordinamento» e sono approvati dallo Stato), e financo quelle sull'accertamento delle conformità delle opere statali alla disciplina urbanistico-edilizia (che compete al Ministero dei lavori pubblici).

Non è certamente questa la sede per ricostruire, e nemmeno per rammentare, quanto sia intervenuto nell'ordinamento italiano dopo il 1942, e che abbia diretta o indiretta attinenza con la problematica dell'inserimento sul territorio delle opere di competenza o di interesse statale (e poi, anche, regionale, e poi, *lato sensu* «generale», o supposto tale: ivi compresi gli stadi e le piscine costiere). Certo è che contro la prevalente e sempre più riproducendosi logica degli inserimenti «caso per caso» (contrattati od autoritativi che fossero) si stava da tempo tentando di proporre di ricostituire un sistema che rilanciasse la logica della pianificazione (e della programmazione).

Ci sarebbe dunque di che plaudire alla disposizione in esame: se non apparisse troppo semplicistica. Intanto occorre chiarirne le valenze e la portata.

Dando per scontato che la dizione «gli enti e le amministrazioni pubbliche» non consente di intendere che ci si riferisca solamente a quelli di livello provinciale e subprovinciale, significa che sono tacitamente abrogati i commi terzo e quarto dell'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 616 del 1977 (nonchè la miriade di norme statali e regionali più o meno analogamente strutturate)? O, quantomeno, non possono trovare applicazione, a far data dall'entrata in vigore di ogni singolo «piano territoriale di coordinamento», per il territorio a cui si riferisce?

E per le opere di competenza o interesse statale (o regionale) la cui localizzazione non sia apprezzabile alla scala alla quale congruamente può esprimersi uno strumento di pianificazione provinciale? Sia perchè apprezzabili soltanto alla scala alla quale può esprimersi esclusivamente l'attività pianificatoria comunale, sia perchè, invece, aventi rilevanza regionale, o sovragiona-

le? Vero è che al problema delle opere aventi rilevanza regionale (restando irrisolto, od almeno non chiaramente rinormato, quello delle opere aventi rilevanza sovraregionale) può risponderci attribuendo agli strumenti di pianificazione regionale il compito di localizzarle sul territorio (e quindi escludendo che tali strumenti si limitino a determinare «obiettivi generali»), e chiarendo la vincolatività di tali scelte localizzative per gli strumenti di pianificazione provinciale (che devono essere «conformi» a quelli regionali).

Ma, nel complesso, sembra ragionevole attribuire alla disposizione in esame valenze non eccedenti quella di una «norma programmatica», o «di indirizzo», volta alla futura produzione legislativa, statale e regionale, la quale dovrebbe ridefinire l'intera problematica della localizzazione sul territorio degli interventi di competenza o di interesse degli enti pubblici (territoriali e non), riconducendola risolutamente ad una logica pianificatoria e programmatica.

In questa logica, il presente disegno di legge da un lato sancisce l'obbligo degli strumenti di pianificazione di ogni livello di localizzare sul territorio i sovraddetti interventi (opportunosamente disegnando «moduli procedimentali» specifici per i relativi processi decisionali), dall'altro stabilisce la piena vincolatività di tali strumenti anche per quanto riguarda i medesimi sovraddetti interventi (per il periodo della loro vigenza, reso determinato).

Perciò si è previsto:

*a)* che copie degli strumenti di pianificazione, regionali, provinciali, comunali, siano inviati, a seguito della loro adozione, alle amministrazioni dello Stato e agli altri enti istituzionalmente competenti alla realizzazione di interventi di interesse statale;

*b)* che i predetti soggetti possano in ogni caso presentare direttamente alla giunta regionale, o provinciale, o comunale,

proprie osservazioni, in particolare rivolte all'ottimale inserimento delle previsioni di interventi di interesse statale, e di loro competenza, i quali abbiano, rispettivamente, rilevanza sovraregionale e regionale, ovvero provinciale, ovvero comunale;

*c)* che con i predetti soggetti si ricerchi, da parte della giunta regionale, o provinciale, o comunale, il raggiungimento di intese, anche attraverso l'attivazione di conferenze di amministrazioni;

*d)* che comunque, in sede di approvazione degli strumenti di pianificazione, sia obbligatorio motivare puntualmente e specificatamente le decisioni relative alle osservazioni dei predetti soggetti;

*e)* che le province ed i comuni debbano inoltrare rispettivamente alla giunta regionale ed alla giunta provinciale, oltrechè copia degli strumenti approvati (nei casi in cui ciò sia previsto), copia delle osservazioni presentate dai predetti soggetti, nonché della documentazione relativa ad intese eventualmente raggiunte con essi;

*f)* che la giunta regionale, in riferimento agli strumenti di pianificazione provinciali, e la giunta provinciale, in riferimento agli strumenti di pianificazione comunali, possano proporre ai rispettivi consigli di deliberare in merito alle modificazioni o integrazioni da introdurre negli strumenti approvati al fine, tra l'altro, di rispondere ad esigenze manifestate dai predetti soggetti;

*g)* che ove, in qualsiasi modo, gli strumenti di pianificazione abbiano recepito le istanze dei predetti soggetti afferenti le previsioni di interventi di interesse statale, e di loro competenza, in conformità ad intese con essi raggiunte, tutte le disposizioni dei medesimi strumenti siano vincolanti, anche per i predetti soggetti, per il loro periodo di vigenza (il quale, come s'è detto, per le trasformazioni, fisiche o funzionali, da attivare in conseguenza di espresse esigenze, è determinato, essendo le relative disposizioni soggette a periodici aggiornamenti).

#### 4. LA DISCIPLINA DELLE TRASFORMAZIONI.

##### *4.1. Natura e classificazione delle trasformazioni di immobili.*

Nel presente disegno di legge si provvede innanzitutto a ridefinire il contenuto del diritto di proprietà degli immobili, chiarendo che a tale diritto ineriscono, oltre che le facoltà di goderne e di disporne, anche quella di operarvi trasformazioni (nel rispetto delle regole conformative dettate dalle leggi e dagli atti amministrativi delle istituzioni competenti), purchè tali trasformazioni non abbiano rilevanza territoriale ed urbanistica.

Le trasformazioni aventi rilevanza territoriale ed urbanistica si dispone invece che siano, oltrechè decise dallo Stato, dalle regioni e dagli altri enti pubblici territoriali, attuate (ovviamente anch'esse nel rispetto delle relative regole conformative) dai soggetti aventi titolo sulla base di apposite concessioni, tali in senso giuridicamente proprio, e cioè, innanzitutto, di norma onerose.

Si afferma l'assunto generale per cui la rilevanza territoriale ed urbanistica delle trasformazioni di immobili deriva dalla loro capacità di modificare il carico insediativo puntuale o il preesistente sistema di relazioni tra gli elementi del territorio. Cioè, anche, dalla loro capacità di indurre esigenze di arricchimento o di modificazione dell'«equipaggiamento» collettivo e pubblico del territorio e degli insediamenti, la qual cosa motiva, anzi rende socialmente e politicamente doverosa ed irrinunciabile, la previsione del pagamento di un corrispettivo agli enti pubblici esponenziali della collettività.

Si provvede quindi a classificare puntualmente le trasformazioni di immobili, distinguendo quelle aventi rilevanza territoriale ed urbanistica da quelle non aventi tale rilevanza. Si ritiene che tale dettagliata classificazione debba competere alla produzione legislativa nazionale, in quanto essa confi-

gura il concreto contenuto del diritto di proprietà degli immobili, per la qual cosa è indubitabile una «riserva di legge» statale, che sussisterebbe anche in vigenza delle ipotesi, di cui dianzi s'è detto, di ridefinizione delle competenze dello Stato e delle regioni.

È opportuno sottolineare che la classificazione operata chiarisce che si hanno trasformazioni di immobili anche ove esse siano esclusivamente «funzionali», cioè consistano in mutamenti dell'uso in atto anche non accompagnati da trasformazioni fisiche. Anzi, chiarisce che in taluni casi, puntualmente indicati sulla base di approfondite valutazioni, le trasformazioni meramente «funzionali» hanno rilevanza territoriale ed urbanistica, in quanto sono capaci di modificare (quantitativamente o qualitativamente) il carico insediativo puntuale o il preesistente sistema di relazioni tra gli elementi del territorio, e di indurre esigenze di arricchimento o di modificazione dell'«equipaggiamento» collettivo e pubblico del territorio e degli insediamenti quanto talune, e ben più di talaltre, trasformazioni fisiche.

Sulla base di tali coerenti assunti concettuali (e quindi rimediando ai guasti prodotti dalla caotica legiferazione degli anni '80), si chiarisce la natura dei provvedimenti abilitativi ad operare trasformazioni di immobili: autorizzatoria (e gratuita) per le trasformazioni non aventi rilevanza territoriale ed urbanistica, concessoria (ed onerosa) per le trasformazioni aventi tale rilevanza.

##### *4.2. I corrispettivi concessori*

Nella situazione presente, l'argomento degli oneri concessori è disciplinato, com'è noto, nella legislazione statale, dalla legge 28 febbraio 1977, n. 10, e successive modificazioni.

L'articolo 3 della legge n. 10 del 1977 stabilisce che «la concessione comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonchè al costo di costruzione».



Il primo comma dell'articolo 5 della stessa legge dispone che l'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce per classi di comuni.

La disposizione da ultimo citata ha comportato, e comporta, un'estrema diversificazione nella quantificazione della parte del contributo concessorio relativa agli oneri di urbanizzazione. La qual cosa, oltre ad essere coerente con la fisionomia fortemente «autonomistica» della Repubblica voluta dalla Costituzione, ha, e mantiene, intrinseci caratteri di validità.

Non può invece considerarsi nient'affatto positivo, e neppure accettabile, che regioni e comuni possano non intendere che la logica delle disposizioni legislative statali risiede nella previsione dell'accollo agli attuatori-beneficiari delle trasformazioni urbanistico-edilizie degli oneri effettivi che, in conseguenza di tali trasformazioni, l'ente pubblico deve sostenere per realizzare le opere e gli interventi di sua competenza, e che concorrono sensibilmente a determinare il «valore» degli immobili risultanti dalle trasformazioni medesime.

In altri termini, sarebbe necessario, e profondamente «giusto», che la somma delle quote dei contributi concessori relative agli oneri di urbanizzazione afferenti il complesso delle trasformazioni urbanistico-edilizie attuate da soggetti privati in un determinato periodo di tempo fosse almeno pari alla somma dei costi reali delle urbanizzazioni richieste (direttamente od indirettamente) dalle medesime trasformazioni.

Naturalmente, regioni e comuni, nell'ambito delle rispettive competenze, possono «parametrizzare» quanto dovuto in riferimento alle diverse trasformazioni in termini tali da introdurre correttivi «solidaristici», od aventi altre motivazioni «politiche», rispetto a corrispondenze biunivoche esatte tra trasformazioni e specifiche urbanizzazioni richieste; ma motivando trasparente-

mente siffatte scelte, ed all'interno del complessivo bilanciamento sopra indicato.

In caso contrario, l'onere delle urbanizzazioni sarebbe «fiscalizzato», con effetti distorsivi e profondamente iniqui. Oppure le urbanizzazioni non sarebbero realizzate, o sarebbero realizzate in termini inadeguati (per quantità, qualità e tempi di realizzazione), con effetti negativi, o addirittura disastrosi, per la «qualità» (fisica, formale e funzionale) del territorio e degli insediamenti umani; effetti anch'essi iniqui, in quanto incidenti, negativamente, ed indiscriminatamente, sulla totalità dei cittadini e, di fatto, con particolare gravosità sui segmenti più «deboli» della popolazione, a cominciare da quello sicuramente più «debole» (presentemente) di tutti: le generazioni future.

Per le ragioni ora esposte, si ritiene, più che ammissibile, doveroso che la legge statale, nel pieno rispetto delle competenze delle regioni e dei comuni e quindi del riferirsi delle rispettive decisioni alle peculiarità locali, specifici, peraltro, che gli oneri di urbanizzazione devono essere periodicamente rapportati ai costi delle urbanizzazioni riscontrati e prevedibili o rivalutati annualmente in relazione ad indici certi.

L'articolo 6 della legge n. 10 del 1977 (come modificato dall'ultimo comma dell'articolo 9 del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1982, n. 94) dispone che il costo di costruzione è determinato annualmente, con decreto del Ministro dei lavori pubblici, sulla base del costo dell'edilizia agevolata di cui all'articolo 8, terzo comma, del decreto-legge 6 settembre 1965, n. 1022, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° novembre 1965, n. 1179.

Con lo stesso provvedimento sono identificate classi di edifici con caratteristiche tipologiche superiori a quelle considerate nella citata legge per le quali sono determinate maggiorazioni del detto costo di costruzione in misura non superiore al 50 per cento.

Il contributo afferente alla concessione comprende una quota di detto costo, non

superiore al 10 per cento, quota che viene determinata dalla regione in funzione delle caratteristiche e delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione ed ubicazione.

Nel caso di interventi su edifici esistenti, il costo di costruzione è determinato in relazione al costo degli interventi stessi così come individuati dal comune in base ai progetti presentati per ottenere la concessione.

A quanto previsto dal secondo comma del medesimo articolo 6 si provvede con il decreto ministeriale 10 maggio 1977. Il valore del costo di costruzione allora fissato fu peraltro mantenuto invariato (a circa 177.000 lire al metro quadro) per oltre dieci anni, e quando finalmente si provvede ad aggiornarlo (negli ultimi tre anni) i ritocchi furono irrisori. Venne così di fatto annullato ogni (timidamente) perseguito effetto perequativo tra proprietari di suoli edificabili soggetti a preventiva acquisizione pubblica e proprietari di suoli edificabili legittimati alla diretta loro utilizzazione edificatoria, ed altresì ogni differenza di onerosità tra interventi edilizi convenzionati ed interventi edilizi non convenzionati. E vennero pesantemente ridotti i proventi delle concessioni che, a norma dell'articolo 12 della legge n. 10 del 1977, e successive modificazioni, avrebbero dovuto pervenire ai comuni, essendo vincolativamente destinati alla realizzazione di opere di urbanizzazione, al risanamento dei centri storici ed all'acquisizione di aree ai fini della realizzazione delle previsioni della programmazione urbanistica comunale.

Si ritiene pertanto necessario che la legge garantisca una periodica determinazione del costo di costruzione con riferimento a valori almeno vicini a quelli in essere, nonchè la sua annuale rivalutazione in relazione ad incerti certi.

Con riferimento alle suesposte valutazioni, nel presente disegno di legge si mira ad accollare realmente ai soggetti attuatori delle trasformazioni (aventi rilevanza territoriale ed urbanistica) i costi che tali trasfor-

mazioni comportano per la collettività, tenendo ad approssimare l'entità degli oneri da far corrispondere a quella reale dei costi, collegando la determinazione dei primi a quella dei secondi, da effettuarsi in sede di definizione delle trasformazioni previste in un arco di tempo determinato. Come pure si mira a rendere la determinazione dei «costi di costruzione» (ai quali si prevede di continuare a riferire una quota dei corrispettivi concessori) più articolata nel territorio nazionale, e quindi più approssimata alla realtà.

#### *4.3. Provvedimenti abilitativi e vigilanza.*

Sulla base degli assunti concettuali esposti nel paragrafo 4.1., si ridisciplina quanto afferisce la titolarità, la validità, le caratteristiche, i procedimenti di ottenimento, gli annullamenti dei provvedimenti abilitativi ad operare trasformazioni di immobili, nonchè (nella logica del perseguimento sia di una sempre maggiore «trasparenza» delle azioni delle pubbliche amministrazioni, che di un rafforzamento delle capacità d'azione popolare) la pubblicità dei provvedimenti e dei procedimenti, ed il controllo su di essi.

Le disposizioni relative alla vigilanza sulle trasformazioni e le utilizzazioni di immobili ad abusive trasformazioni ed utilizzazioni rimodulano quelle della vigente legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni, mirando a renderle più univoche ed efficaci, sulla base di alcuni orientamenti fondamentali.

Innanzitutto, quello di assumere, per contrastare le violazioni della disciplina urbanistica ed edilizia, la priorità della prevenzione: non quale pretesto per affievolimenti della repressione, ma quale premessa di una repressione (quando debba intervenire) agevolmente ed efficacemente esercitabile. Prevenzione significa certamente esercitare un'attività conoscitiva, del territorio e delle sue trasformazioni, piena e capillare e costante, un'attività pianificatoria, largamente

rinnovata nei contenuti e nei metodi, continua e temporalizzata nelle sue previsioni e prescrizioni, un'attività di pubblica abilitazione alle trasformazioni degli immobili tempestiva e trasparente. In termini più ravvicinati, prevenzione significa esercitare un'attività di controllo sulla regolarità delle trasformazioni degli immobili puntuale e tempestiva, così da bloccare sul nascere, al massimo del possibile, con efficienti ed efficaci ordinanze sospensive, ogni violazione della disciplina, quando essa è agevolmente reversibile.

Quindi, quello di privilegiare, nei casi di trasformazioni, fisiche o funzionali, di manufatti edilizi esistenti (modifiche dell'impianto, o degli elementi costruttivi, o delle coperture, delle coloriture, degli infissi, piccoli ampliamenti, parziali mutamenti dell'uso, e simili) difformi dalla disciplina urbanistica ed edilizia, la sanzione della rimessione in pristino, o della conduzione a conformità con la disciplina, a spese dei responsabili delle violazioni. Le sanzioni alternative, pecuniarie, sono riservate solamente ai casi di acclarata ed incontrovertibile impossibilità tecnica di operare la rimessione in pristino, o la conduzione a conformità con la disciplina, senza grave nocumento non tanto del manufatto edilizio preesistente e conforme, quanto di eventuali valori di interesse collettivo in esso riconosciuti.

Quindi ancora quello di applicare, in maniera generalizzata, rigorosa e tempestiva, nei casi di consistenti trasformazioni, fisiche o funzionali, di immobili (nuove edificazioni, grandi ampliamenti, radicali mutamenti degli usi, e simili) difformi dalla disciplina urbanistica ed edilizia, la sanzione dell'acquisizione gratuita al patrimonio comunale dei manufatti edilizi e delle aree di pertinenza. Tale sanzione, sottraendo i prodotti delle violazioni della disciplina urbanistica ed edilizia al cosiddetto «mercato» immobiliare, e non consentendo i relativi lucri, anzi comportando per i responsabili delle violazioni la perdita dell'investimento effettuato, costituisce il più efficace deter-

rente contro il perpetuarsi delle illegalità sul territorio. Inoltre, unicamente l'applicazione di tale sanzione consente di porre le premesse per discriminare tra «abusivismo a fini speculativi» ed «abusivismo per necessità» (posto che tale distinzione risponda ancora a realtà). Infatti, è ineludibile riconoscere, a qualsiasi persona, la «necessità», anzi il «diritto umano», ad usufruire di un'abitazione, ma non può essere riconosciuta come «necessità», e tantomeno come «diritto umano», di alcuno, quella di essere proprietario di un'abitazione, tanto più se costruita abusivamente.

Garantita che sia la sottrazione dei prodotti delle violazioni della disciplina urbanistica ed edilizia al cosiddetto «mercato» immobiliare, si può temperare realisticamente l'interesse (pubblico e collettivo) alla riconduzione del territorio nel pristino stato, od a conformità con la disciplina urbanistica ed edilizia, con l'esigenza (anch'essa sovente pubblica, o di rilevanza pubblica) di assicurare, per l'appunto, il «diritto umano», ad usufruire di un'abitazione, riprendendo alcune interessanti innovazioni introdotte nel proprio ordinamento dalla regione siciliana con la legge regionale 31 maggio 1994, n. 17. In quest'ottica, i comuni non sono obbligati a decidere, con determinazione immediata ed irreversibile, se mantenere i manufatti edilizi abusivamente realizzati, o trasformati, e gratuitamente acquisiti, ovvero procedere alla loro demolizione. Si prevede pertanto che i comuni possano decidere sia di mantenere permanentemente i suddetti manufatti, sia di procedere immediatamente alla loro demolizione, sia (perfino nei casi più clamorosi di contrasto con valori pubblici e collettivi tutelati) di mantenerli temporaneamente, differendone la demolizione a quando essa sia stata resa praticabile, dall'offerta di soluzioni alternative, senza (rilevanti) traumi o conflitti sociali. Come pure si prevede che i comuni possano decidere di assegnare in uso i manufatti edilizi abusivamente realizzati, o trasformati, e gratuitamente acquisiti, e che si

sia deciso di mantenere (pure se soltanto temporaneamente), anche, e prioritariamente, ai responsabili delle violazioni, od ai loro aventi causa, ove posseggano determinati requisiti (neppure troppo restrittivi, stante la presente situazione del «mercato» delle abitazioni) di necessità abitativa e di reddito. Dagli assegnatari deve in ogni caso essere pretesa la corresponsione di un canone d'uso. Ove dei manufatti edilizi sia stata decisa la demolizione differita, dai medesimi assegnatari deve essere preteso l'impegno al rilascio all'eventuale venir meno dei

requisiti richiesti, ovvero, comunque, al realizzarsi dell'offerta di un'alternativa rispondente alle loro insopprimibili esigenze. Ove invece dei manufatti edilizi sia stato deciso il mantenimento a tempo indeterminato, agli assegnatari si prevede possa essere richiesto un concorso alla riqualificazione dei manufatti edilizi stessi nonchè degli interi insediamenti interessati, a fronte dell'assicurazione di congrui periodi di permanenza nel diritto d'uso, o di scomputi dai previsti canoni d'uso.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### CAPO I

### PRINCIPI GENERALI

#### Art. 1.

##### *(Finalità)*

1. La presente legge, nel rispetto degli obblighi internazionali contratti dall'Italia, nonché delle disposizioni dettate dagli organi competenti delle comunità sovrastatali alle quali l'Italia partecipa a norma dei relativi trattati istitutivi e delle convenzioni che ne estendano le attribuzioni, disciplina il governo del territorio per quanto attiene alla regolazione delle tutele, degli assetti, delle trasformazioni e delle utilizzazioni del territorio e degli immobili che lo compongono.

2. A tale scopo, la presente legge:

*a)* indica gli obiettivi generali delle attività di governo del territorio, le caratteristiche essenziali dell'esercizio delle relative funzioni amministrative ed i criteri fondamentali di attribuzione di queste ultime alla competenza dei diversi livelli e soggetti istituzionali;

*b)* stabilisce i principi fondamentali in materia di urbanistica, ai fini di cui all'articolo 117 della Costituzione.

#### Art. 2.

##### *(Obiettivi del governo del territorio)*

1. Le attività di governo del territorio hanno per obiettivi la tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio stesso, da assumere quali condizioni, nella

duplice accezione di limiti e di presupposti, di ogni ammissibile scelta di trasformazione, fisica o funzionale, nonchè il conferimento al medesimo territorio, ed in particolare al sistema insediativo antropico, di più elevati caratteri di qualità, formale e funzionale, al fine di perseguire uno sviluppo sostenibile.

2. Per «tutela dell'integrità fisica del territorio» si intende la considerazione dei connotati materiali essenziali dell'insieme del territorio e delle sue componenti quali il sottosuolo, il suolo, il soprassuolo naturale, i corpi idrici e l'atmosfera e la loro preservazione da fenomeni di alterazione irreversibile e di intrinseco degrado, in termini atti a perseguire la conservazione, il ripristino, o la ricostituzione di situazioni di equilibrio, anche dinamico, sia reciproco tra le componenti naturali ed i loro processi evolutivi o autoriproduttivi, sia tra il contesto ambientale e la vita umana, considerata come fruizione del primo a scopi di mantenimento degli individui e di perpetuazione della specie, di produzione di beni mediante azioni intenzionali di trasformazione, di insediamento.

3. Per «tutela dell'identità culturale del territorio» si intende il mantenimento dei connotati conferiti all'insieme del territorio, o a sue componenti, dalla vicenda storica, naturale ed antropica, mediante la preservazione delle testimonianze materiali di tale vicenda, l'identificazione delle regole che vi abbiano presieduto e la conservazione delle caratteristiche, strutturali e formali, che ne siano espressioni significative, in quanto risultato della permanenza di tali regole ovvero di particolari eventi o azioni umane, attraverso attività di manutenzione, restauro, ripristino, degli elementi fisici in cui, e per quanto, tali caratteristiche siano riconoscibili, nonchè attraverso utilizzazioni coerenti con esse.

4. Per «sistema insediativo antropico» si intende il complesso dei siti e dei manufatti destinati a soddisfare le esigenze abitative, produttive, ricreative, di mobilità e di relazioni intersoggettive.

5. Per «sviluppo sostenibile» si intende uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri.

### Art. 3.

#### *(Metodi di governo del territorio)*

1. Al governo del territorio si provvede con norme legislative e regolamentari e con strumenti di pianificazione e di programmazione in conformità ai principi di cui alla presente legge.

2. Gli strumenti di pianificazione e di programmazione sono volti a regolare tutte le trasformazioni, fisiche o funzionali, del territorio e degli immobili che lo compongono, nonché le azioni suscettibili, singolarmente o nei loro effetti cumulativi, di indurre tali trasformazioni, ed a conferire a tali trasformazioni ed azioni coerenza, in relazione sia alla loro collocazione nello spazio che alla loro successione nel tempo.

3. Gli atti delle pubbliche amministrazioni concernenti le trasformazioni e le azioni di cui al comma 2 devono essere conformi a strumenti di pianificazione e di programmazione, ovvero inseriti in essi secondo procedimenti che ne preservino la coerenza, ad eccezione di quelli assunti nei casi di straordinaria necessità di provvedere, con interventi urgenti, alla difesa militare o alla sicurezza della Nazione, ovvero a prevenire il verificarsi di calamità naturali, di catastrofi e di altri eventi calamitosi, o di rimediare ai suddetti eventi, e comunque nel rispetto dei principi di cui alla presente legge.

### Art. 4.

#### *(Competenze nel governo del territorio)*

1. Nell'esercizio delle funzioni relative al governo del territorio sono seguiti i seguenti criteri:

a) devono spettare all'ente esponentiale dell'aggregazione comunitaria più vasta

solo le funzioni relative ad aspetti che incidono su interessi la cui titolarità non sia interamente riconducibile alle aggregazioni comunitarie meno vaste;

b) devono competere ad ogni livello, o ad ogni soggetto istituzionale, tutte le funzioni che a quel livello, o da parte di quel soggetto, si ritenga siano esplicabili con efficacia ed efficienza tali da rispondere in modo soddisfacente agli interessi dei cittadini.

#### Art. 5.

##### *(Efficacia della legge)*

1. Le disposizioni degli articoli 2, 3 e 4 costituiscono princìpi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione in materia di tutela degli ecosistemi e del patrimonio naturale e culturale della Nazione, di attrezzature ed infrastrutture pubbliche di interesse statale, di interventi dello Stato nei casi di grandi calamità, nonchè di riordinamento delle amministrazioni competenti nelle suddette materie. Sono fatte salve le competenze legislative, nelle materie interessate dalle suddette disposizioni, delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Tali regioni e province autonome adeguano le proprie leggi alle medesime disposizioni secondo i rispettivi statuti.

2. Le disposizioni della presente legge costituiscono limiti all'emanazione, da parte delle regioni, di norme legislative in materia di urbanistica.

3. Dalla data di entrata in vigore della presente legge non possono essere emanate in materia di urbanistica norme legislative statali che abbiano come destinatari i cittadini od altri soggetti, privati o pubblici, diversi dalle regioni.

4. Le norme legislative statali in materia di urbanistica vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge si applicano, in quanto compatibili con le disposizioni della presente legge, finchè norme legislative re-



gionali non abbiano disciplinato, in conformità alle disposizioni della presente legge, i relativi argomenti.

5. Le norme legislative regionali emanate dalle regioni in materia di urbanistica devono espressamente indicare le norme legislative statali che non trovano più applicazione nel territorio della regione dalla data di entrata in vigore delle norme legislative regionali che disciplinano i medesimi argomenti, in conformità alle disposizioni della presente legge.

6. Nei casi in cui disposizioni di strumenti di pianificazione aventi le caratteristiche di cui al comma 1 dell'articolo 20 siano efficaci da almeno nove anni alla data di entrata in vigore della presente legge, il termine indicato al suddetto comma 1 dell'articolo 20 decorre dal compimento del secondo anno dalla data di entrata in vigore della legge stessa.

7. Sono abrogati:

a) l'articolo 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187;

b) l'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142;

c) l'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni;

d) ogni altra norma incompatibile con le disposizioni della presente legge.

## CAPO II

### COMPETENZE DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI

#### Sezione I.

CARATTERISTICHE DELLA PIANIFICAZIONE E DELLA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE ED URBANISTICA REGIONALE E SUBREGIONALE

#### Art. 6.

*(Soggetti substatali di pianificazione e di programmazione territoriale ed urbanistica)*

1. L'adozione e l'approvazione degli strumenti di pianificazione e di programma-

zione territoriale ed urbanistica, nonchè delle relative variazioni, compete esclusivamente:

- a) alle regioni;
- b) alle province ed alle città metropolitane;
- c) ai comuni, nonchè ad unioni di comuni in luogo dei comuni partecipanti, ove i consigli delle unioni siano eletti direttamente.

2. L'adozione di strumenti di pianificazione e di programmazione territoriale ed urbanistica specialistici, settoriali, integrativi e regolamentari, nonchè delle relative variazioni, può essere attribuita a soggetti pubblici diversi da quelli indicati al comma 1. In tali casi l'approvazione dei predetti strumenti compete a quello degli enti pubblici territoriali indicati al comma 1 entro la cui circoscrizione territoriale siano interamente ricompresi gli immobili disciplinati dagli strumenti medesimi.

3. Ai soggetti di cui al comma 1 spetta altresì l'attuazione delle trasformazioni che a ciascuno di essi compete decidere mediante gli strumenti di pianificazione e di programmazione, previa acquisizione della proprietà degli immobili interessati, o di altro titolo a tal fine equipollente. I predetti soggetti possono, nei casi ed alle condizioni previste dalla legge, concedere ad altri soggetti, pubblici o privati, l'esecuzione delle trasformazioni di rispettiva spettanza.

#### Art. 7.

*(Strumenti di pianificazione e strumenti di programmazione territoriale ed urbanistica)*

1. Gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica sono volti a decidere ed a disciplinare tutte le trasformazioni, fisiche o funzionali, ammissibili o prescritte, del territorio e degli immobili che lo compongono.

2. Gli strumenti di programmazione territoriale ed urbanistica sono volti a definire

la successione nel tempo delle attività di trasformazione, fisica o funzionale, di immobili, ammesse o prescritte dagli strumenti di pianificazione di cui al comma 1, nonché, eventualmente, delle attività di pianificazione specialistica, settoriale, integrativa, regolamentare, previste dagli strumenti di pianificazione generali.

3. Gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica si distinguono in:

a) strumenti generali, ove riguardino la totalità, o vaste parti, del territorio di competenza del soggetto di pianificazione, ed una pluralità di tematiche diverse;

b) strumenti specialistici, ove riguardino una singola tematica o più tematiche affini;

c) strumenti settoriali, ove riguardino specifiche categorie di elementi territoriali, o particolari funzioni;

d) strumenti integrativi, ove siano volti a definire una più puntuale disciplina di specifici e circoscritti ambiti ricadenti nel territorio di competenza del soggetto di pianificazione;

e) strumenti regolamentari, ove siano volti a disciplinare, in termini generali ed astratti, le attività inerenti il governo del territorio di competenza del medesimo soggetto di pianificazione, o dei soggetti di pianificazione subordinati, o di altri soggetti pubblici, ovvero le attività inerenti trasformazioni o utilizzazioni degli immobili.

#### Art. 8.

*(Disposizioni generali relative alla pianificazione ed alla programmazione territoriale ed urbanistica)*

1. La pianificazione e la programmazione territoriale ed urbanistica, a livello regionale e subregionale, operano nel rispetto delle leggi statali, in quanto abbiano diretta applicazione nel territorio regionale, e delle disposizioni dettate da strumenti di pianificazione sovraregionali alle quali le leggi statali espressamente attribuiscono tale effi-

cazia, nonchè delle leggi regionali. La pianificazione e la programmazione territoriale ed urbanistica subregionali operano altresì nel rispetto delle disposizioni dettate dalla pianificazione e dalla programmazione regionale, e, nel caso della pianificazione e della programmazione comunale, nel rispetto delle disposizioni dettate dalla pianificazione e dalla programmazione provinciale delle città metropolitane.

2. La pianificazione territoriale ed urbanistica, regionale e subregionale, si esprime mediante gli strumenti di pianificazione più congrui all'obiettivo perseguito, essendo stabilito di garantire in ogni momento la prevista generale gerarchia delle finalità e degli interessi, nonchè la ricostituzione delle complessive coerenze, ed essendo altresì prescritto di provvedere alla costante e tempestiva unificazione tecnica degli elaborati dei quali si compongono i diversi atti mediante i quali la pianificazione si esprime.

3. Le disposizioni della pianificazione territoriale ed urbanistica, regionale e subregionale, si distinguono in:

*a)* disposizioni volte alla tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio, ovvero comunque concernenti i contenuti della pianificazione sovraordinata, le quali hanno vigenza a tempo indeterminato;

*b)* disposizioni diverse dalle precedenti, le quali devono avere un arco di riferimento temporale previsionale decennale ed essere aggiornate per slittamento ogni quadriennio.

4. Oltre che ai sensi della lettera *b)* del comma 3, le disposizioni della pianificazione territoriale ed urbanistica possono essere variate esclusivamente ai fini dell'osservanza di quanto stabilito al comma 1, ovvero qualora, in occasione dei periodici aggiornamenti di cui alla lettera *b)* del comma 3, sia verificato il sussistere di esigenze di approfondimento, arricchimento, specificazione, delle disposizioni volte alla tutela, ovvero ancora a seguito dell'emergere di esigenze il cui soddisfacimento abbia dimostrato

carattere d'urgenza e d'indifferibilità, valendo anche in tali casi quanto disposto al comma 2.

5. Gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica generali, specialistici e settoriali, prevalgono automaticamente sui previgenti strumenti di pianificazione di competenza del medesimo soggetto di pianificazione, e stabiliscono quali delle proprie disposizioni abbiano efficacia immediatamente prevalente sugli atti amministrativi attinenti il governo del territorio di competenza dei soggetti di pianificazione subordinati, nonchè immediatamente precettiva o operativa, e vincolante per qualsiasi soggetto, pubblico o privato, e quali delle proprie disposizioni debbano invece essere specificate mediante strumenti integrativi di competenza dello stesso soggetto di pianificazione, ovvero mediante atti amministrativi di competenza di soggetti di pianificazione subordinati, dettando, in questi casi, le relative direttive e fissando, qualora ritenuto necessario, i termini per i relativi adempimenti.

6. Gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica integrativi prevalgono automaticamente sui previgenti strumenti integrativi di competenza del medesimo soggetto di pianificazione, e dettano, relativamente all'ambito specifico di propria applicazione, disposizioni immediatamente precettive ed operative e vincolanti per qualsiasi soggetto, pubblico o privato. Gli strumenti di pianificazione integrativi di competenza delle regioni, delle province e delle città metropolitane, prevalgono altresì immediatamente sugli atti amministrativi attinenti il governo del territorio di competenza dei soggetti di pianificazione subordinati, e possono dettare direttive per il più complessivo adeguamento di tali atti amministrativi, relativamente al territorio esterno al suddetto ambito specifico di applicazione, al fine di perseguire il più corretto inserimento delle trasformazioni previste nel territorio cui ineriscono, nonchè il ripristino delle complessive coerenze definite dagli atti amministrativi ad esso relativi.

7. Gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica stabiliscono se le trasformazioni, aventi rilevanza territoriale ed urbanistica, da essi previste, debbano attuarsi previa acquisizione pubblica degli immobili, dei complessi di immobili o degli ambiti territoriali, interessati, specificamente individuandoli mediante idonei elaborati cartografici. L'entrata in vigore dei predetti strumenti ha efficacia di dichiarazione d'interesse generale dei motivi delle previste acquisizioni pubbliche, ai fini e per gli effetti di cui all'articolo 19. Tale efficacia, fermo restando quanto disposto all'articolo 20, perdura per un periodo di dieci anni dalla suddetta data di entrata in vigore, salvo che si tratti di disposizioni concernenti l'acquisizione pubblica di zone esterne al territorio urbanizzato, delle quali sia prevista la nuova urbanizzazione ed edificazione subordinatamente all'acquisizione pubblica, ovvero la gestione da parte di soggetti pubblici per finalità di tutela o di fruizione collettiva, senza comportare limitazioni alle loro utilizzazioni in atto, nè alle trasformazioni ordinariamente ammesse in tali zone, nei quali casi la predetta efficacia può essere protratta a tempo indeterminato.

8. Le norme legislative e gli strumenti di pianificazione ad esse conformi dispongono opportune limitazioni alle trasformazioni ammissibili, subordinate sia ad autorizzazione che a concessione, degli immobili non ancora disciplinati da strumenti di pianificazione, ovvero disciplinati con disposizioni non immediatamente precettive, fino a che non sia vigente una disciplina direttamente operativa. Tali limitazioni sono comunque disposte relativamente agli immobili di cui al comma 7, al fine di non rendere più onerosa l'acquisizione pubblica e la successiva effettuazione delle previste trasformazioni. Queste ultime limitazioni, ove non sussistano le altre ragioni precedentemente indicate, hanno efficacia per un periodo non superiore a dieci anni dalla data di entrata in vigore dello strumento di pianificazione che le abbia disposte.

9. Gli strumenti di programmazione territoriale ed urbanistica hanno vigenza quadriennale e prevedono, o prescrivono, l'effettuazione, nel periodo di vigenza, soltanto delle attività di trasformazione di immobili che siano ammesse o prescritte da disposizioni immediatamente percettive o operative degli strumenti di pianificazione, ovvero che sia motivatamente previsto siano disciplinate da tali disposizioni entro due anni dalla data di entrata in vigore dei programmi medesimi.

10. Gli strumenti di pianificazione e di programmazione territoriale ed urbanistica costituiscono riferimento vincolante per la determinazione, nei bilanci pluriennali ed annuali, della spesa pubblica suscettibile di indurre trasformazioni del territorio o concernente azioni inerenti il territorio.

#### Art. 9.

##### *(Pianificazione territoriale regionale)*

1. La pianificazione territoriale regionale provvede a dettare le disposizioni volte alla tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio e, nel rispetto di tali disposizioni, provvede altresì ad indicare le linee di organizzazione del territorio regionale ed a definire le infrastrutture, le attrezzature, gli impianti e gli interventi complessi di interesse pubblico, nonchè di rilevanza sovraregionale e regionale sotto il profilo dell'ambito territoriale di riferimento o dell'incidenza degli effetti sull'assetto fisico o relazionale.

2. In presenza di sistemi insediativi complessi, caratterizzati da una elevata diffusione di funzioni fortemente integrate e complementari, nonchè da un'accentuata intensità interattiva delle dinamiche economiche e sociali che interessino le circoscrizioni amministrative di più di una provincia, le leggi regionali possono prevedere che la pianificazione territoriale provveda altresì, con riferimento a tali sistemi insediativi, a definirne l'assetto, nonchè le infrastrutture,

le attrezzature e gli interventi complessi di interesse pubblico e di rilevanza sovracomunale, ed eventualmente la sistemazione di ambiti con connotati di continuità urbana ricadenti in più di una circoscrizione amministrativa subregionale. In tali casi le leggi regionali correlativamente circoscrivono i compiti della pianificazione territoriale delle province e dei comuni interessati.

3. La pianificazione territoriale regionale provvede altresì a dettare i criteri e le direttive a cui devono conformarsi gli atti amministrativi subregionali attinenti il governo del territorio nel disciplinare componenti territoriali, anche non individuate o non perimetrate dalla medesima pianificazione territoriale regionale, identificate in base a categorie di appartenenza, quali gli insediamenti urbani storici e le strutture insediative storiche non urbane, le addizioni urbane, gli ambiti di nuova urbanizzazione, le aree monofunzionali e specialistiche, le zone agricole, nonchè nel disciplinare le dotazioni minime inderogabili di spazi per funzioni pubbliche o collettive, ovvero di spazi o di attrezzature di servizio alle previste funzioni principali e le distanze tra i diversi manufatti.

#### Art. 10.

*(Pianificazione territoriale provinciale).*

1. La pianificazione territoriale provinciale provvede preliminarmente a dettare le disposizioni volte alla tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio ed in particolare ad individuare il complesso delle zone da conservare o da destinare allo stato naturale, ovvero all'utilizzazione agricola o forestale od ittica, nonchè a specificare e ad articolare le disposizioni relative a tali zone.

2. La pianificazione territoriale provinciale provvede, nel rispetto delle disposizioni dettate ai sensi del comma 1, ad indicare gli elementi fondamentali dell'assetto del territorio provinciale, definendo altresì le



infrastrutture, le attrezzature, gli impianti e gli interventi complessi di interesse pubblico, nonchè di rilevanza sovracomunale, sotto il profilo dell'ambito territoriale di riferimento o dell'incidenza degli effetti sull'assetto fisico o relazionale, ovvero in considerazione delle caratteristiche dimensionali, del territorio o della popolazione residente, dei comuni rientranti nella circoscrizione provinciale.

3. La pianificazione territoriale provinciale provvede, inoltre, nel rispetto delle disposizioni dettate ai sensi del comma 1, a quantificare i fabbisogni di spazi per le diverse funzioni, con riferimento all'intero ambito territoriale interessato ed ai singoli comuni in esso ricadenti, ovvero a dettare disposizioni per la quantificazione di tali fabbisogni da parte dei medesimi comuni.

4. In presenza di sistemi insediativi caratterizzati da sostanziale continuità urbana e da forte integrazione funzionale interessanti le circoscrizioni amministrative di più di un comune, le leggi regionali possono prevedere che la pianificazione territoriale delle province entro la cui circoscrizione rientrano i predetti sistemi provveda altresì a definirne lo specifico assetto, fisico e relazionale, nonchè le infrastrutture, le attrezzature e gli interventi complessi di interesse pubblico, anche di rilevanza ordinariamente comunale, che incidano su tale assetto, ed eventualmente alla sistemazione di ambiti a piena continuità urbana ricadenti in più di una circoscrizione amministrativa comunale. In tali casi le leggi regionali correlativamente circoscrivono i compiti della pianificazione dei comuni interessati.

#### Art. 11.

##### *(Pianificazione e programmazione territoriale delle città metropolitane)*

1. La pianificazione territoriale delle città metropolitane provvede preliminarmente ad individuare l'insieme dei territori dei comuni, rientranti nell'ambito di competenza, in

cui siano riconoscibili caratteri di continuità insediativa urbana.

2. Relativamente all'intera circoscrizione territoriale di competenza, la pianificazione territoriale delle città metropolitane provvede:

a) a quanto indicato all'articolo 10, in luogo della pianificazione provinciale;

b) a quanto indicato al comma 1 dell'articolo 12, in luogo della pianificazione comunale.

3. Relativamente all'insieme dei territori in cui siano riconoscibili caratteri di continuità insediativa urbana individuati a norma del comma 1, la pianificazione territoriale delle città metropolitane provvede, inoltre, a quanto indicato al comma 2 dell'articolo 12, in luogo della pianificazione comunale. Relativamente ai territori diversi da quelli di cui al presente comma, le attribuzioni di cui al citato comma 2 dell'articolo 12 possono, a seconda delle determinazioni delle norme legislative regionali, spettare, in tutto od in parte, alla pianificazione comunale.

4. Le città metropolitane provvedono altresì alla formazione di programmi di attuazione aventi in tutto od in parte i contenuti di cui all'articolo 13, secondo quanto previsto dalle leggi regionali, in coerenza con il disposto dei commi 2 e 3.

## Art. 12.

### *(Pianificazione territoriale comunale)*

1. La pianificazione territoriale comunale provvede:

a) a dettare ogni necessaria od opportuna disposizione volta alla tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio, diversa da quelle derivanti da quanto stabilito alle lettere b), c) e d), ed anche relativa a componenti non considerate dalla pianificazione sovraordinata;

b) a perimetrare il territorio urbanizzato e, nell'ambito di esso:

1) gli insediamenti urbani storici;

2) le addizioni urbane, cioè le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate diverse dagli insediamenti urbani storici, distinguendo, al loro interno, le aree edificate da salvaguardare nell'impianto urbanistico esistente, le aree edificate diverse dalle precedenti e le aree inedificate;

c) ad individuare, nelle parti del territorio diverse da quelle comprese negli insediamenti urbani storici, le singole unità edilizie, i complessi edilizi e le strutture insediative non urbane delle quali conservare le caratteristiche morfologiche, strutturali, tipologiche e formali;

d) a dettare, per ognuna delle componenti territoriali individuate ai sensi del presente comma, tranne che per le aree inedificate comprese nelle addizioni urbane, le disposizioni relative alle trasformazioni fisiche ammissibili ed alle utilizzazioni compatibili.

2. La pianificazione territoriale comunale provvede quindi, nel rispetto di quanto definito ai sensi del comma 1:

a) a definire, mediante la determinazione di destinazioni nonchè di previsioni di trasformazioni fisiche o funzionali, gli spazi necessari a soddisfare i fabbisogni per le diverse funzioni, ivi compresi quelli per le funzioni pubbliche o collettive, anche di rilevanza sovracomunale, ove le relative disposizioni della pianificazione sovraordinata non siano immediatamente precettive ed operative, in ogni caso secondo un ordine sequenziale di operazioni che persegua il massimo recupero e riutilizzo del territorio urbanizzato e delle altre aree edificate esistenti, e quindi il minimo ricorso all'urbanizzazione ed all'edificazione di nuove zone od aree;

b) a dettare le disposizioni relative alle aree di nuova edificazione ed alle zone di nuova urbanizzazione stimate necessarie ed individuate, nonchè le disposizioni relative alle parti del territorio comunale per le quali eventualmente non fosse ancora stata definita la disciplina;

c) a definire, in relazione all'organizzazione del territorio considerato, il sistema delle infrastrutture di comunicazione e dei trasporti, anche di rilevanza sovracomunale, ove le relative disposizioni della pianificazione territoriale sovraordinata non siano immediatamente precettive ed operative.

Art. 13.

*(Programmazione comunale)*

1. In coincidenza con gli aggiornamenti quadriennali della pianificazione territoriale ed urbanistica comunale, a norma del comma 3 dell'articolo 8, sono formati, ai sensi del comma 2 dell'articolo 7 e nel rispetto del comma 9 dell'articolo 8, programmi di attuazione, aventi i contenuti di cui al presente articolo. Tali contenuti possono costituire parte integrante degli aggiornamenti quadriennali della pianificazione territoriale ed urbanistica comunale.

2. I programmi di attuazione indicano:

a) quali trasformazioni di immobili, aventi rilevanza territoriale ed urbanistica, tra quelle ammesse o prescritte dalla pianificazione, si prevede siano attuate entro i termini stabiliti dai medesimi programmi, specificando:

1) quali trasformazioni debbano tassativamente attuarsi entro tali termini, per esse valendo quanto disposto ai commi 3 e 10;

2) quali trasformazioni sia solamente possibile ed opportuno che si attuino;

b) gli immobili che si intendono acquisire alla proprietà pubblica entro il periodo di validità dei programmi medesimi;

c) gli interventi di urbanizzazione e di dotazione di spazi pubblici o per uso collettivo da realizzarsi nel periodo di validità degli stessi programmi.

3. Relativamente alle trasformazioni che si dispone debbano tassativamente attuarsi, i programmi di attuazione stabiliscono i termini entro i quali devono essere presentate

le richieste di concessione, nonchè compiuti gli atti preliminari necessari alla presentazione di tali richieste.

4. Le trasformazioni di immobili di cui è prevista la preventiva acquisizione alla proprietà pubblica sono indicate nei programmi di attuazione soltanto ove sia motivatamente previsto che esse possano iniziare entro due anni dalla data di entrata in vigore dei programmi medesimi; negli altri casi l'effettuazione delle trasformazioni è rinviata ai periodi di validità di programmi successivi.

5. Gli interventi di urbanizzazione e di dotazione di spazi pubblici o per uso collettivo da realizzarsi nel periodo di validità dei programmi di attuazione sono da essi definiti in quantità non inferiori a quelle stabilite ai sensi del comma 2 dell'articolo 9, almeno con riferimento alle trasformazioni aventi rilevanza territoriale ed urbanistica indicate dai medesimi programmi di attuazione. Gli stessi programmi individuano i costi relativi, ivi compresi quelli derivanti dalle indennità per le espropriazioni preordinate all'esecuzione dei predetti interventi, distinguendo quelli afferenti agli interventi volti a soddisfare esigenze pregresse da quelli relativi agli interventi necessari in conseguenza delle trasformazioni indicate dai programmi.

6. Ai fini della determinazione delle parti dei corrispettivi delle concessioni di cui alla lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 31, relative alle trasformazioni indicate dai programmi di attuazione, i programmi di attuazione, tenuto eventualmente conto di contributi in conto capitale statali o regionali espressamente finalizzati alla realizzazione degli interventi di cui al comma 4, e di cui sia accertato l'introito nel periodo considerato, ripartiscono i costi individuati tra i soggetti attuatori delle trasformazioni, in conformità ai criteri metodologici ed ai parametri relativi ai tipi di trasformazione definiti dalle regioni.

7. Durante il periodo di validità, ai programmi di attuazione sono apportate le variazioni eventualmente conseguenti da nuove norme legislative o da nuove disposizio-

ni della pianificazione sovraordinata o comunale. I programmi di attuazione possono inoltre essere modificati, durante il loro periodo di validità, soltanto in conseguenza di riscontrate, purchè specificamente illustrate e motivate, variazioni dei fabbisogni di spazi per una o più delle diverse funzioni considerate. In ogni caso sussiste l'obbligo di rispettare il prescritto rapporto tra trasformazioni programmate ed interventi di cui al comma 4.

8. Le variazioni che diminuiscono la quantità delle trasformazioni programmate non comportano rideterminazione delle parti dei corrispettivi delle concessioni di cui alla lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 31, purchè all'eventuale eccedenza dei costi previsti per gli interventi di cui al comma 4 rispetto ai proventi stimati delle predette parti dei corrispettivi faccia riscontro l'indicazione di altre risorse di cui sia accertato l'introito nel periodo interessato. Le variazioni che aumentano la quantità delle trasformazioni programmate comportano la determinazione delle parti dei corrispettivi delle concessioni di cui alla lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 31, relative alle trasformazioni aggiuntive ripartendo i costi stimati per gli interventi di cui al comma 4 ad esse afferenti tra i soggetti attuatori delle medesime trasformazioni, in conformità ai criteri ed ai parametri di cui al comma 5. L'approvazione di progetti comunali di interventi di cui al comma 4 non previsti dai vigenti programmi di attuazione equivale ad approvazione di variazione ai programmi medesimi e non comporta rideterminazione delle parti dei corrispettivi delle concessioni di cui alla lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 31, purchè per la copertura dei costi stimati siano indicate altre risorse di cui sia accertato l'introito nel periodo interessato.

9. Le trasformazioni aventi rilevanza territoriale ed urbanistica, ad eccezione di quelle di cui alla lettera *c)* del comma 1 dell'articolo 33, possono essere attuate solamente se previste da un programma di attuazione e nei termini da esso stabiliti.

10. Qualora gli aventi titolo ad effettuare le trasformazioni che i programmi di attuazione dispongono debbano tassativamente attuarsi non presentino le relative richieste di concessione, non compiano gli atti preliminari alla presentazione di tali richieste entro i termini indicati dai programmi di attuazione, ovvero non rispettino i termini stabiliti per l'inizio delle relative attività, gli immobili interessati, ove non siano già di proprietà pubblica, fermo restando quanto stabilito al comma 4 dell'articolo 22, sono acquisiti dal comune, tramite espropriazione per la quale costituisce titolo l'inutile decorrenza dei termini predetti, e le programmate trasformazioni sono effettuate dal comune, ovvero concesse ad altri soggetti che si impegnino ad effettuarle, previa cessione agli stessi degli immobili interessati.

Art. 14.

*(Disposizioni particolari relative alla pianificazione ed alla programmazione territoriale ed urbanistica)*

1. Le regioni e le province possono approvare strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica integrativi esclusivamente al fine di garantire l'attuazione di previsioni di competenza delle rispettive pianificazioni a norma degli articoli 9 e 10.

2. I comuni e le città metropolitane provvedono, di norma, a disciplinare, con disposizioni immediatamente precettive ed operative di strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica generali, le trasformazioni e le utilizzazioni delle parti del territorio delle quali si preveda il sostanziale mantenimento dell'organizzazione territoriale o dell'assetto urbano esistenti, e a dettare direttive per la successiva formazione di strumenti integrativi relativamente alle parti del territorio delle quali si preveda la modificazione dell'organizzazione o dell'assetto. Le direttive definiscono almeno l'entità delle trasformazioni fisiche e degli spazi per le

diverse funzioni, con particolare riferimento a quelle pubbliche o collettive.

3. Nel rispetto delle disposizioni del comma 2, relativamente alle componenti territoriali di cui alle lettere *b*), numero 1), e *c*) del comma 1 dell'articolo 12, la pianificazione comunale e delle città metropolitane attribuisce le singole unità di spazio, intese come unità edilizie ed unità di spazio scoperto, con riferimento alle loro caratteristiche strutturali, tipologiche e formali, a diversi soggetti, e detta disposizioni immediatamente precettive ed operative per ciascun soggetto.

4. Ai sensi del comma 2, la pianificazione territoriale comunale e delle città metropolitane è tenuta a prevedere la successiva formazione di strumenti integrativi relativamente:

- a*) alle zone di nuova urbanizzazione;
- b*) alle aree edificate assoggettabili o da assoggettare a ristrutturazione urbana.

5. Ai sensi del comma 2, la pianificazione territoriale comunale e delle città metropolitane può prevedere la successiva formazione di strumenti integrativi relativamente:

*a*) alle aree edificabili ricadenti nelle addizioni urbane, soltanto ove la relativa entità richieda la preventiva definizione della loro sistemazione urbanistica;

*b*) a parti degli insediamenti urbani storici, delle addizioni urbane, ovvero a complessi edilizi ed a strutture insediative non urbane, qualora si prevedano notevoli interventi di demolizione di superfetazioni edilizie od urbane, ovvero cospicue rifusioni particellari con modificazioni dell'assetto proprietario, ovvero interventi integrati di riqualificazione urbana;

*c*) ad altre situazioni nelle quali sia indispensabile definire unitariamente, con riferimento ad ambiti consistenti, ed a complessi di immobili, le trasformazioni ammissibili o prescritte, ovvero la puntuale localizzazione delle diverse funzioni, con particolare riguardo per quelle pubbliche o collettive, e sia impossibile od incongruo pro-



cedere a tali definizioni nel contesto di strumenti generali.

6. La formazione degli strumenti integrativi prevista dalla pianificazione territoriale delle città metropolitane spetta ai comuni ricadenti nelle loro circoscrizioni territoriali, salvo che si tratti di garantire l'attuazione di previsioni della pianificazione di competenza delle città metropolitane in riferimento a quanto previsto dall'articolo 10, ovvero di disciplinare ambiti unitari interessanti il territorio di più di un comune.

7. Gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica integrativi sono considerati conformi alle direttive stabilite per la loro formazione dagli strumenti generali, ovvero da strumenti specialistici settoriali, nonchè alle ulteriori disposizioni eventualmente dettate da tali strumenti, qualora prevedano:

a) rettifiche non sostanziali delle perimetrazioni;

b) modifiche non superiori al 10 per cento delle previste quantità di spazi per le diverse funzioni, salvo quanto disposto alla lettera c), ovvero variazioni nella distribuzione territoriale di tali spazi, ove essa sia stata indicata, e salvo che le predette direttive l'abbiano espressamente definita tassativa;

c) incrementi delle dotazioni di spazi pubblici o d'uso collettivo;

d) riduzioni non superiori a 5 per cento delle quantità di manufatti di cui sia previsto il mantenimento o la nuova costruzione.

8. Non costituisce variazione delle disposizioni degli strumenti di pianificazione e di programmazione territoriale ed urbanistica l'attribuzione a spazi destinati a funzioni pubbliche o collettive di una specifica destinazione d'uso, ovvero la modifica della specifica destinazione d'uso eventualmente attribuita dai predetti strumenti, mediante deliberazione del consiglio del soggetto di pianificazione competente, ove siano rispettate le altre disposizioni relative agli spazi

interessati, e sia comunque assicurato il rispetto dei criteri e delle direttive di cui al comma 2 dell'articolo 9.

## SEZIONE II.

FORMAZIONE DELLA PIANIFICAZIONE E DELLA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE ED URBANISTICA REGIONALE E SUBREGIONALE

### Art. 15.

*(Adozione e salvaguardie)*

1. All'adozione degli strumenti di pianificazione e di programmazione territoriale ed urbanistica di competenza delle regioni, delle province, delle città metropolitane, dei comuni e delle unioni di comuni, nonché delle relative variazioni, provvedono le rispettive giunte, previo parere del rispettivo organo tecnico consultivo.

2. Nei casi di cui al comma 2 dell'articolo 6, all'adozione degli strumenti di pianificazione e di programmazione territoriale ed urbanistica, nonché delle relative variazioni, provvedono gli organi esecutivi collegiali, comunque denominati ed ove previsti, dei soggetti pubblici ivi indicati, ovvero i rispettivi organi collegiali rappresentativi.

3. A decorrere dalla data di adozione di qualsiasi strumento di pianificazione o di programmazione, nonché delle relative variazioni, e fino alla data della rispettiva entrata in vigore, i sindaci sono tenuti a sospendere ogni determinazione sulle richieste di autorizzazioni o di concessioni ad operare trasformazioni di immobili che siano in contrasto con i predetti strumenti, o con le predette loro variazioni, ovvero siano tali da comprometterne o renderne più gravosa l'attuazione. Contro il provvedimento del sindaco è ammesso ricorso al presidente della provincia, ovvero al sindaco della città metropolitana, competente per territorio.

4. I presidenti delle province ed i sindaci metropolitani possono, di propria iniziativa, o su richiesta dei sindaci dei comuni interessati, od a seguito di circostanziata segnalazione, con provvedimento motivato da notificare al sindaco ed al soggetto interessato, sospendere l'efficacia di autorizzazioni o di concessioni rilasciate, nonchè ordinare la sospensione dell'effettuazione di trasformazioni autorizzate o concesse prima dell'adozione di strumenti di pianificazione o di programmazione, o di loro variazioni, qualora siano in contrasto con detti strumenti, o con dette variazioni, ovvero tali da comprometterne o renderne più gravosa l'attuazione. Contro i provvedimenti dei presidenti delle province e dei sindaci metropolitani, come pure contro i provvedimenti assunti dai medesimi, a seguito di ricorsi, ai sensi del comma 3, è ammesso ricorso al presidente della giunta regionale.

5. Le facoltà attribuite ai presidenti delle province ed ai sindaci metropolitani ai sensi del comma 4 competono ai presidenti delle giunte regionali:

a) di propria iniziativa, con esclusivo riferimento agli strumenti di pianificazione o di programmazione regionali;

b) su richiesta dei sindaci dei comuni interessati, in ogni caso;

c) a seguito di circostanziata segnalazione, soltanto qualora la medesima segnalazione, rivolta al presidente della provincia, od al sindaco metropolitano competente, non abbia avuto riscontro.

#### Art. 16.

##### *(Pubblicizzazione ed osservazioni)*

1. Copie degli strumenti, di pianificazione e di programmazione, nonchè delle relative variazioni adottate sono depositate, in libera visione, per un congruo periodo di tempo, presso le segreterie del soggetto adottante, nonchè del soggetto competente all'approvazione ove diverso dal primo e dei soggetti di pianificazione sottordinati.

Dell'avvenuto deposito è data adeguata pubblicità.

2. Copie degli strumenti di pianificazione e di programmazione, nonché delle relative variazioni adottate sono inviate, oltre che ai soggetti di cui al comma 1, ai soggetti di pianificazione sovraordinati, nonché alle amministrazioni dello Stato ed agli altri soggetti istituzionalmente competenti alla realizzazione di interventi di interesse statale, anche ai fini e per gli effetti di cui all'articolo 48.

3. Possono presentare, entro un congruo termine stabilito, proprie osservazioni direttamente all'organo che ha proceduto all'adozione:

a) le amministrazioni dello Stato e gli altri soggetti istituzionalmente competenti alla realizzazione di interventi di interesse statale;

b) la giunta del soggetto competente all'approvazione ove sia diverso da quello adottante;

c) le giunte dei soggetti di pianificazione sovraordinati;

d) le province e le città metropolitane ove si tratti di atti di competenza delle regioni, anche soltanto per l'approvazione;

e) i comuni, ovvero le unioni di comuni, nonché le comunità montane, ove si tratti di atti di competenza delle province, ovvero delle città metropolitane, anche soltanto per l'approvazione;

f) le aziende pubbliche, gli enti pubblici non territoriali, le associazioni economiche, sociali e culturali aventi operatività nell'intera circoscrizione territoriale del soggetto adottante, ovvero di quello competente all'approvazione, ove sia diverso dal primo;

g) le circoscrizioni ed i municipi, qualora esistenti, nonché ogni altro soggetto pubblico, qualsiasi associazione economica, sociale o culturale, e qualsiasi soggetto avente diritti reali su immobili interessati da disposizioni immediatamente precettive, ove si tratti di atti di competenza dei comuni, o delle unioni di comuni, anche soltanto per l'approvazione.

4. Le osservazioni del soggetto competente all'approvazione, ove sia diverso da quello adottante, e quelle dei soggetti di pianificazione sovraordinati ove riguardino oggetti di competenza delle rispettive pianificazioni a norma degli articoli 9, 10 e 11, ove lo consentano le norme legislative regionali, possono essere definite vincolanti.

5. Qualsiasi soggetto pubblico, associazione economica, sociale o culturale, o soggetto avente diritti reali su immobili interessati da disposizioni immediatamente prelettive, non ricorrendo le fattispecie di cui al comma 3, può presentare, entro un congruo termine stabilito, proprie osservazioni:

a) alla provincia od alla città metropolitana, ove si tratti di atti di competenza delle regioni, anche soltanto per l'approvazione;

b) al comune, ovvero all'unione di comuni, ovvero alla comunità montana, ove si tratti di atti di competenza delle province, o delle città metropolitane, anche soltanto per l'approvazione.

6. Nei casi di cui al comma 5, le province, o le città metropolitane, od i comuni, ovvero le unioni di comuni, ovvero le comunità montane, provvedono, entro un congruo termine stabilito, a riassumere ed a coordinare le osservazioni ricevute, ed a trasmetterle, unitamente al proprio parere, all'organo che ha proceduto all'adozione.

7. Decorsi i termini per la presentazione o la trasmissione di osservazioni, l'organo che ha proceduto all'adozione presenta gli strumenti, o le variazioni adottate, con le proprie eventuali proposte di modifica, nonchè le osservazioni pervenute o trasmesse, corredate dai pareri di cui al comma 6 nei casi ivi descritti, nonchè dal proprio parere:

a) nei casi di cui al comma 1 dell'articolo 15, al rispettivo consiglio;

b) nei casi di cui al comma 2 dell'articolo 15, alla giunta del soggetto di pianificazione competente all'approvazione, la quale presenta al rispettivo consiglio quanto sopra indicato, corredato del proprio parere

e delle proprie eventuali proposte di modifica.

Art. 17.

*(Approvazione)*

1. A seguito di quanto previsto al comma 7 dell'articolo 16, il consiglio competente, sentito il rispettivo organo tecnico consultivo, assume ogni definitiva determinazione ed approva gli strumenti di pianificazione o di programmazione, ovvero le relative variazioni, essendo fatto obbligo di motivare puntualmente e specificamente le decisioni relative alle osservazioni:

a) delle amministrazioni dello Stato e degli altri soggetti istituzionalmente competenti alla realizzazione di interventi di interesse statale;

b) delle giunte dei soggetti di pianificazione sovraordinati;

c) delle aziende pubbliche e degli enti pubblici non territoriali aventi operatività nell'intera circoscrizione territoriale del soggetto approvante, od in quella dei soggetti di pianificazione sovraordinati;

d) delle province e delle città metropolitane, nonchè dei comuni qualora siano state fatte proprie dalle province o dalle città metropolitane, ove si tratti di atti di competenza delle regioni;

e) dei comuni, ovvero delle unioni di comuni, nonchè delle comunità montane, ove si tratti di atti di competenza delle province o delle città metropolitane;

f) delle circoscrizioni e dei municipi, qualora esistenti, ove si tratti di atti di competenza dei comuni o delle unioni di comuni.

2. Con la deliberazione di approvazione non possono essere apportate agli strumenti, ovvero alle variazioni adottate, modifiche che non siano pertinenti agli oggetti presi in considerazione dai medesimi strumenti, o dalle medesime variazioni, ovvero che introducano ulteriori disposizioni immediatamente precettive o operative concernenti in-

infrastrutture, attrezzature, impianti ed interventi complessi di interesse pubblico, salvo che si tratti di interventi di interesse statale, ovvero di interesse di soggetti di pianificazione sovraordinati e già previsti nella rispettiva pianificazione, od indicati nelle relative presentate osservazioni.

Art. 18.

*(Verifiche di conformità)*

1. A seguito dell'approvazione, copia degli strumenti provinciali o delle città metropolitane, ovvero comunali, di pianificazione territoriale ed urbanistica generali, specialistici e settoriali, ovvero delle relative variazioni, nonché delle osservazioni eventualmente presentate da amministrazioni dello Stato o da altri soggetti istituzionalmente competenti alla realizzazione di interventi di interesse statale, e della documentazione relativa ad eventuali intese con essi raggiunte, è inoltrata al presidente della giunta regionale, ovvero al presidente della provincia od al sindaco metropolitano:

a) ove le disposizioni approvate riguardino i contenuti della pianificazione di cui al comma 1 dell'articolo 10, ovvero al comma 1 dell'articolo 12;

b) ove le disposizioni approvate riguardino oggetti di competenza della pianificazione sovraordinata, ed in particolare infrastrutture, attrezzature, interventi complessi di interesse pubblico e di rilevanza sovraprovinciale, ovvero spazi per funzioni pubbliche o collettive, o sistemi infrastrutturali o dei trasporti, od attrezzature od interventi complessi di interesse pubblico e di rilevanza sovracomunale, che non siano oggetto di disposizioni immediatamente prelettive ed operative della pianificazione sovraordinata e come tali recepite dagli strumenti approvati;

c) ove le disposizioni approvate comportino modificazioni superiori al 5 per cento degli spazi destinati ad una o più funzioni, rispetto alla situazione preesistente;

d) ove le disposizioni approvate non rispondano ad esigenze manifestate da amministrazioni dello Stato o da altri soggetti istituzionalmente competenti alla realizzazione di interventi di interesse statale;

e) ove un quarto dei consiglieri provinciali o metropolitani, ovvero comunali, ne faccia richiesta scritta e motivata, adducendo che esiste contrasto con quanto disposto al comma 1 dell'articolo 8.

2. Qualora gli strumenti ovvero le variazioni approvate risultino in contrasto con quanto disposto al comma 1 dell'articolo 8, ovvero con osservazioni precedentemente presentate dai soggetti di pianificazione sovraordinati come vincolanti, oppure non rispondano ad esigenze manifestate da amministrazioni dello Stato o da altri soggetti istituzionalmente competenti alla realizzazione di interventi di interesse statale, la giunta regionale, ovvero la giunta provinciale o metropolitana, entro un determinato termine, propone le modificazioni o le integrazioni ritenute necessarie al consiglio regionale, ovvero al consiglio provinciale o metropolitano, il quale, sentito il rispettivo organo tecnico consultivo, delibera in merito dando altresì mandato al presidente della giunta regionale, ovvero al presidente della provincia od al sindaco metropolitano, di provvedere alla pubblicazione dell'avviso dell'avvenuta approvazione e delle apportate modifiche. Qualora entro il termine stabilito la giunta regionale, ovvero la giunta provinciale o metropolitana, non abbia proposto al rispettivo consiglio alcuna modificazione od integrazione, il presidente della giunta regionale, ovvero il presidente della provincia od il sindaco metropolitano, è tenuto a provvedere alla pubblicazione dell'avviso dell'avvenuta approvazione.

3. Gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica integrativi, ove siano conformi alle disposizioni degli strumenti generali, ovvero specialistici o settoriali, relative ad essi, nonchè gli strumenti di pianificazione regolamentari e gli strumenti di programmazione territoriale ed urbanistica,



sia provinciali e delle città metropolitane che comunali, sono inoltrati, rispettivamente, al presidente della giunta regionale o al presidente della provincia, o al sindaco metropolitano, ai fini e per gli effetti di cui al comma 2, solamente nei seguenti casi:

a) ove ciò sia espressamente stabilito da disposizioni, loro relative, degli strumenti generali, ovvero specialistici o settoriali;

b) ove le disposizioni approvate non rispondano ad esigenze manifestate da amministrazioni dello Stato o da altri soggetti istituzionalmente competenti alla realizzazione di interventi di interesse statale;

c) ove un quarto dei consiglieri, provinciali o metropolitani o comunali, ne faccia richiesta scritta e motivata, adducendo che esista contrasto con quanto disposto al comma 1 dell'articolo 8, ovvero con disposizioni di strumenti generali, specialistici o settoriali.

### Sezione III.

#### ATTUAZIONE DELLA PIANIFICAZIONE E DELLA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE ED URBANISTICA REGIONALE E SUBREGIONALE

#### Art. 19.

##### *(Attuazione previa acquisizione pubblica degli immobili)*

1. Qualora sia stabilito, dagli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, che trasformazioni da essi previste si attuino previa acquisizione pubblica, tramite espropriazione, degli immobili interessati, detti immobili, espropriati dagli enti pubblici territoriali competenti, o dagli altri enti pubblici nei casi espressamente previsti dalla legge, entrano a far parte del patrimonio indisponibile degli enti esproprianti, salvo quelli che l'organo deliberativo competente dei medesimi enti decida, nei limiti stabiliti dalle norme legislative, di ricedere in proprietà.

2. Gli enti pubblici che hanno acquisito gli immobili possono provvedere ad effettuare direttamente le trasformazioni di propria competenza e di pubblico interesse, ovvero a concederne l'effettuazione ad altri soggetti, pubblici o privati, anche ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 34.

3. Le trasformazioni diverse da quelle di cui al comma 2 sono effettuate dai soggetti ai quali gli immobili sono ceduti, subordinatamente alla stipula di apposite convenzioni, in proprietà od in diritto di superficie a prezzi non inferiori alle indennità di espropriazione corrisposte, ed adeguatamente rivalutate, ovvero in diritto d'uso a canoni che tengano conto di tali indennità. Le cessioni sono effettuate mediante gare aventi a base i suddetti prezzi o canoni, ovvero in conformità a criteri di priorità predeterminati dagli organi deliberativi competenti degli enti pubblici cedenti.

4. Le cessioni di immobili in diritto di superficie o in diritto d'uso, a soggetti istituzionalmente competenti alla realizzazione ed all'esercizio di infrastrutture, di attrezzature e di impianti di interesse pubblico, possono non essere subordinate alla stipula di convenzioni ed essere a tempo indeterminato; in tutti gli altri casi la durata è determinata dalle relative convenzioni, nel rispetto delle norme legislative che stabiliscono altresì in quali casi le convenzioni debbano determinare i prezzi di vendita, i canoni di locazione, degli immobili risultanti dalle previste trasformazioni.

#### Art. 20.

##### *(Obbligo di acquisizione pubblica)*

1. Gli immobili individuati dagli strumenti di pianificazione e dagli stessi assoggettati a disposizioni immediatamente prelettive ed operative che comportino la loro utilizzazione solamente per funzioni pubbliche o collettive devono essere acquisiti dall'ente pubblico competente entro il termine perentorio di dieci anni dalla data di

entrata in vigore delle predette disposizioni.

2. Decorso inutilmente il termine di cui al comma 1, gli immobili sono acquisiti al patrimonio degli enti pubblici competenti. I proprietari di tali immobili hanno diritto ad una somma pari all'indennità di espropriazione determinata ai sensi delle vigenti leggi con riferimento al momento del perfezionamento del loro acquisto ai sensi del presente comma. Tale diritto si estingue a norma dell'articolo 2946 del codice civile.

3. La somma determinata ai sensi del comma 2 è rivalutata di anno in anno con riferimento alla data della sua liquidazione, in base alle intervenute variazioni dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati accertate dall'ISTAT. Sulla somma rivalutata di anno in anno sono dovuti gli interessi, in misura pari a quella del tasso di sconto, fino alla data della liquidazione.

4. In tutti i casi in cui l'acquisto ai sensi del comma 2 riguardi terreni aventi utilizzazione a scopo colturale, e siano coltivati da fittavoli, mezzadri, coloni o compartecipanti, costretti ad abbandonare i terreni stessi, i predetti soggetti hanno diritto ad una somma pari all'indennizzo che è loro dovuto a norma delle vigenti leggi relative all'espropriazione per motivi d'interesse generale. Tale diritto si estingue a norma dell'articolo 2946 del codice civile. Si applicano, per quanto attiene la suddetta somma, le disposizioni di cui al comma 3.

5. Qualora non sia tassativamente disposta dagli strumenti di pianificazione territoriale l'acquisizione pubblica degli immobili di cui al comma 1, anche come condizione della loro trasformabilità, fisica o funzionale, i proprietari ed il soggetto pubblico competente possono convenire, tramite convenzione, prima della scadenza del termine di cui al comma 1 e per determinati periodi di tempo, modalità di utilizzazione degli immobili che assicurino l'esplicazione della funzione per essi prevista. In tali casi, fino alla scadenza dei convenuti periodi di tempo, non si perfeziona l'acquisto degli im-

mobili al patrimonio dell'ente pubblico competente di cui al comma 2.

Art. 21.

*(Prelazioni)*

1. Sugli immobili di cui al comma 1 dell'articolo 19 i soggetti esproprianti hanno diritto di prelazione in tutti i casi di trasferimento della proprietà dietro il corrispettivo di un prezzo.

2. È attribuito il diritto di prelazione di cui al comma 1 a soggetti esproprianti anche su immobili le cui trasformazioni non siano effettuate previa acquisizione pubblica tramite espropriazione, nei seguenti casi:

a) componenti territoriali assoggettate a particolari disposizioni volte alla tutela dell'integrità fisica o dell'identità culturale del territorio, che rendano opportuna la loro gestione da parte di soggetti pubblici, diretta o mediante concessioni;

b) insediamenti urbani storici, anche al fine di perseguire, mediante una consistente presenza pubblica negli assetti e nelle dinamiche delle proprietà immobiliari, più equilibrate presenze di funzioni e di ceti sociali;

c) aree monofunzionali e specialistiche esistenti, delle quali si prevedano ristrutturazioni o radicali trasformazioni funzionali a fini di riqualificazione complessiva degli insediamenti urbani;

d) aree edificate assoggettabili od assoggettate a ristrutturazione urbana, ovvero caratterizzate da complessivo degrado e necessitanti di diffusi interventi di riqualificazione.

3. Nei casi di cui ai commi 1 e 2, qualsiasi contratto avente per oggetto il trasferimento della proprietà, dietro corrispettivo di un prezzo, di uno o più degli immobili interessati deve essere comunicato, entro trenta giorni dalla data di stipulazione, al soggetto avente diritto di prelazione.

4. Il soggetto avente diritto di prelazione ha facoltà di acquistare la proprietà degli

immobili ai medesimi rispettivi prezzi stabiliti nel contratto comunicato. A tal fine è fatto obbligo, allorquando i contratti che interessano i predetti immobili abbiano per oggetto il trasferimento della proprietà di una pluralità di beni per un unico corrispettivo, di indicare il prezzo di ogni immobile considerato ed avente autonoma consistenza. Nel caso in cui il soggetto avente diritto eserciti la facoltà che gli compete su parte dei beni interessati dal contratto, il compratore può recedere dal contratto medesimo. Ove i contratti riguardino interi edifici, o altri immobili aventi sostanziale unitarietà fisica o funzionale, il soggetto avente diritto può esercitare la facoltà che gli compete soltanto acquistandoli nella loro interezza.

5. Il diritto di prelazione di cui al comma 4 deve essere esercitato dal soggetto avente diritto nel termine di sessanta giorni dalla data di ricevimento dell'atto contenente il contratto, mediante comunicazione da farsi, nelle forme previste per la notificazione degli atti processuali civili, sia al venditore che al compratore. Contemporaneamente alla comunicazione il soggetto è tenuto ad emettere, a favore degli aventi diritto, mandato di pagamento della somma corrispondente al prezzo dovuto. In pendenza di tale termine, l'efficacia del contratto è condizionata dall'esercizio del diritto di prelazione; l'eventuale scioglimento del contratto non impedisce l'esercizio del diritto di prelazione; al venditore è vietato di effettuare la tradizione dei beni interessati. La proprietà dei beni per i quali sia stato esercitato il diritto di prelazione passa al soggetto che l'ha esercitato dalla data del provvedimento con il quale il diritto medesimo è stato esercitato. Le clausole del contratto non vincolano il soggetto che esercita il diritto di prelazione.

6. Il diritto di prelazione non può essere esercitato ove i contratti abbiano per oggetto la cessione di quote di proprietà, ovvero il trasferimento della proprietà a parenti del venditore, in linea diretta o collaterale, sino al terzo grado, ovvero il trasferimento della proprietà di immobili aventi destinazione ad

uso abitativo a soggetti che abbiano la propria residenza o la sede della propria attività lavorativa nell'ambito del medesimo comune nel quale sono siti gli immobili.

7. Ogni atto compiuto in violazione di quanto disposto ai commi 3, 4 e 5, o senza l'osservanza delle condizioni e modalità da essi prescritte, è nullo di pieno diritto. Detta nullità può essere fatta valere dal soggetto avente diritto alla prelazione, o da chiunque vi abbia interesse, e può essere rilevata d'ufficio dal giudice.

8. Il diritto di prelazione può essere esercitato, in luogo del soggetto avente diritto, a seguito di sua concessione, negli stessi termini per esso stabiliti, da enti, aziende, istituzioni o società da esso dipendenti.

9. Ove il diritto di prelazione venga esercitato, sul medesimo immobile, sia da un soggetto avente diritto ai sensi del presente articolo che da un soggetto avente diritto in base ad altre norme legislative statali, prevale il diritto di quest'ultimo soggetto.

10. Ove il diritto di prelazione venga esercitato, sul medesimo immobile, sia da uno dei soggetti di cui al comma 9 che dallo Stato in base a norme legislative statali, prevale in ogni caso il diritto dello Stato.

11. Per gli immobili acquisiti ai sensi del presente articolo trovano applicazione i disposti dei commi 2 e seguenti dell'articolo 19, fermo restando che il riferimento alla corrisposta indennità di espropriazione, ivi previsto, deve intendersi sostituito da quello al prezzo pagato per l'acquisto.

## Art. 22.

*(Attuazione non subordinata alla preventiva acquisizione pubblica degli immobili)*

1. Nei casi diversi da quelli di cui all'articolo 19, le trasformazioni previste dagli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica sono effettuate dai proprietari degli immobili interessati, o da altri sogget-

ti aventi titolo su di essi, singolarmente ovvero riuniti in consorzi corrispondenti alle unità minime di intervento unitario definite, anche per diverse categorie di trasformazioni, dagli stessi strumenti di pianificazione.

2. Ove sia definito come unità minima di intervento, anche soltanto per l'effettuazione di parte delle trasformazioni previste, un ambito territoriale unitariamente disciplinato da uno strumento di pianificazione integrativo, ai proprietari degli immobili interessati, o agli altri aventi titolo sugli stessi, può essere fatto obbligo di realizzare o di adeguare le opere di urbanizzazione e di trasferire al comune competente per territorio gli immobili risultanti da tali trasformazioni, ovvero, nei casi consentiti, di sottoporli a vincoli permanenti di destinazione, anche ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 34.

3. I consorzi di cui al comma 1 sono validamente costituiti quando i relativi atti siano stati sottoscritti dai proprietari, o dagli altri aventi titolo, che rappresentano almeno il 51 per cento del valore catastale degli immobili interessati. I consorzi così costituiti hanno titolo a conseguire la disponibilità degli immobili dei proprietari o degli altri aventi titolo, dissenzienti, ed all'effettuazione delle trasformazioni previste, alternativamente mediante occupazione temporanea dei predetti immobili, con diritto di rivalsa per le spese sostenute nei confronti dei soggetti dissenzienti, ovvero mediante acquisizione tramite espropriazione dei medesimi immobili.

4. Qualora, entro i termini stabiliti dal comma 3 dell'articolo 13, non siano stati costituiti i previsti consorzi, la decorrenza dei termini costituisce titolo a che il comune proceda alternativamente:

a) all'acquisizione, tramite espropriazione, della totalità degli immobili interessati; in tal caso si applica quanto disposto ai commi 2, 3 e 4 dell'articolo 19;

b) all'occupazione temporanea della totalità degli immobili interessati, ed alla

effettuazione delle trasformazioni previste, con diritto di rivalsa per le spese sostenute nei confronti dei proprietari;

*c)* all'acquisizione, tramite espropriazione, degli immobili dei proprietari, o degli altri aventi titolo dissenzienti ed alla costituzione del consorzio con i soggetti consenzienti, ovvero alla cessione degli immobili acquisiti a tali soggetti, o ad altri soggetti che si impegnino a partecipare alla costituzione del consorzio, in entrambi i casi a prezzi pari alle indennità di espropriazione corrisposte;

*d)* all'occupazione temporanea degli immobili dei proprietari, o degli altri aventi titolo, dissenzienti alla partecipazione alla costituzione del consorzio con i soggetti consenzienti, ed alla effettuazione delle trasformazioni previste, con diritto di rivalsa per le spese sostenute nei confronti dei soggetti dissenzienti.

5. Fermo restando quanto disposto dall'articolo 13 relativamente alle trasformazioni aventi rilevanza territoriale ed urbanistica, l'effettuazione delle trasformazioni, anche non aventi tale rilevanza, può essere dichiarata di rilevante interesse pubblico, ed obbligatoria, nei seguenti casi:

*a)* per le trasformazioni necessarie ad evitare il deterioramento, ovvero a garantire la conservazione, di immobili interessati da disposizioni volte alla tutela dell'integrità fisica o dell'identità culturale del territorio;

*b)* per le trasformazioni necessarie a conservare o ripristinare condizioni coerenti con il decoro degli insediamenti urbani, ed in genere del territorio;

*c)* per le trasformazioni necessarie a garantire la pubblica incolumità, ovvero a tutelare la salute degli utilizzatori degli immobili.

6. Nei casi di cui al comma 5 il sindaco del comune competente per territorio ingiunge ai proprietari degli immobili interessati, o agli altri aventi titolo sugli stessi, di



effettuare, singolarmente o riuniti in consorzio, ove prescritto, le trasformazioni necessarie, mediante ordinanze, con le quali stabilisce i termini entro i quali devono essere presentate le istanze delle relative autorizzazioni o concessioni, ove richieste, ed i termini entro i quali le trasformazioni devono essere iniziate e completate. A seguito dell'inutile decorrenza dei termini stabiliti, il comune può procedere secondo una delle alternative indicate al comma 4.

7. Le facoltà di cui al comma 4, relativamente alle trasformazioni previste nei propri programmi di attuazione, o nei casi di cui al comma 6 dell'articolo 14, nonchè le facoltà di cui ai commi 5 e 6, competono anche alle città metropolitane.

#### SEZIONE IV.

##### DISPOSIZIONI VARIE

#### Art. 23.

##### *(Organi tecnici consultivi)*

1. Gli organi tecnici consultivi dei soggetti di cui al comma 1 dell'articolo 6 esprimono pareri obbligatori ma non vincolanti in tutti i casi espressamente previsti dalle vigenti disposizioni legislative. Gli organi dei predetti soggetti possono sentire il rispettivo organo tecnico consultivo anche in casi non espressamente previsti.

2. La composizione ed il funzionamento degli organi tecnici consultivi, le modalità di designazione e di nomina dei loro componenti, nonchè i casi di incompatibilità e di decadenza, sono disciplinati da appositi regolamenti adottati dai soggetti di cui al comma 1.

3. Non possono essere componenti degli organi tecnici consultivi:

a) gli amministratori ed i dipendenti del corrispondente soggetto di pianificazio-

ne, ovvero di enti, aziende, istituzioni e società da esso dipendenti;

b) coloro i quali, in proprio o come amministratori o come soci di enti o società, abbiano in corso contratti con i predetti soggetti per la fornitura di beni o servizi.

4. I componenti degli organi tecnici consultivi devono impegnarsi, per la durata del mandato, a non assumere, in proprio o come amministratori o come soci di enti o società od associazioni comunque configurate, incarichi di collaborazione alla redazione di progetti di strumenti di pianificazione o di programmazione, o di trasformazioni di immobili, suscettibili di essere sottoposti all'esame dell'organo tecnico consultivo del quale fanno parte.

#### Art. 24.

##### *(Esercizio di funzioni)*

1. Le funzioni espressamente conferite dalla presente legge e dalle norme legislative ad essa conformi ai presidenti delle giunte regionali, ai presidenti delle province, ai sindaci metropolitani ed ai sindaci dei comuni, sono esercitate dagli stessi, ovvero dai componenti delle rispettive giunte, o dalle altre persone fisiche, cui le funzioni medesime siano state delegate nei limiti e nelle forme di cui alle relative disposizioni di legge, statutarie e regolamentari, con esclusione di ogni competenza degli organi collegiali delle rispettive amministrazioni ove essa non sia espressamente prevista dalla presente legge e dalle altre disposizioni ad essa conformi.

#### Art. 25.

##### *(Poteri sostitutivi)*

1. Qualora il sindaco non compia gli adempimenti prescritti dalla presente legge e dalle disposizioni ad essa conformi nei

termini stabiliti, il presidente della provincia o il sindaco metropolitano compiono gli adempimenti di spettanza del sindaco, dandone contestuale comunicazione alla competente autorità giudiziaria ai fini dell'esercizio dell'azione penale. Il presidente della provincia o il sindaco metropolitano sono tenuti a compiere gli adempimenti in sostituzione del sindaco, e comunque a pronunciarsi in merito ad eventuali ricorsi, entro i medesimi termini stabiliti per gli adempimenti del sindaco, a decorrere dalla data di contestazione dell'inadempimento, ovvero di ricevimento del ricorso.

2. Qualora il presidente della provincia o il sindaco metropolitano non compiano gli adempimenti prescritti dalla presente legge e dalle disposizioni ad essa conformi, nei termini stabiliti, il presidente della giunta regionale compie gli adempimenti di spettanza del presidente della provincia, o del sindaco metropolitano, dandone contestuale notizia alla competente autorità giudiziaria ai fini dell'esercizio dell'azione penale. Il presidente della giunta regionale è tenuto a compiere gli adempimenti in sostituzione del presidente della provincia, o del sindaco metropolitano, anche nei casi di inerzia di questi nell'esercizio dei poteri di cui al comma 1 e, comunque, a pronunciarsi in merito ad eventuali ricorsi, entro i medesimi termini, a decorrere dalla data di constatazione dell'inadempimento, o dell'inerzia, ovvero di ricevimento del ricorso.

3. Qualora la giunta comunale, o il consiglio comunale, ovvero la giunta provinciale, o il consiglio provinciale, ovvero la giunta metropolitana, o il consiglio metropolitano, non deliberino gli atti prescritti dalla presente legge e dalle disposizioni ad essa conformi nei termini stabiliti, il comitato regionale di controllo, assegnato un ulteriore termine per adempiere, non inferiore a trenta giorni, salvo deroga motivata per i casi d'urgenza, provvede a mezzo di un commissario.

## CAPO III

## DISCIPLINA DELLE TRASFORMAZIONI DEGLI IMMOBILI

## Sezione I.

## CONTENUTO DEL DIRITTO DI PROPRIETÀ DEGLI IMMOBILI E CLASSIFICAZIONE DELLE LORO TRASFORMAZIONI

## Art. 26.

*(Contenuto del diritto di proprietà degli immobili)*

1. La proprietà degli immobili comporta il diritto di goderne e di disporne, nonchè di operarvi trasformazioni, fisiche o funzionali, non aventi rilevanza territoriale ed urbanistica, nei limiti ed alle condizioni poste dalle norme legislative e dagli atti amministrativi ad esse conformi.

2. Le trasformazioni di cui al comma 1 sono attuate dai proprietari degli immobili, ovvero da chiunque altro ne abbia titolo in base alla legge. La loro attuazione, ove non rientrino nell'ordinaria utilizzazione del suolo a fini colturali o nell'ordinaria manutenzione dei manufatti, e nei casi che riguardino immobili determinati soggetti a particolari disposizioni, è subordinata ad apposite autorizzazioni rilasciate, di norma, dal sindaco del comune competente per territorio.

3. Le trasformazioni degli immobili aventi rilevanza territoriale ed urbanistica, in quanto capaci di modificare il carico insediativo puntuale o il preesistente sistema di relazioni tra gli elementi del territorio, sono decise dallo Stato, dalle regioni e dagli altri enti pubblici territoriali, nell'ambito delle loro rispettive competenze, ai sensi delle relative leggi.

4. Le trasformazioni di cui al comma 3 sono attuate dai proprietari degli immobili, ovvero da altri soggetti che ne abbiano tito-

lo ai sensi di legge, nei termini, nei limiti ed alle condizioni poste dalle leggi e dagli atti amministrativi ad esse conformi, sulla base di apposite concessioni rilasciate, di norma, dal sindaco del comune competente per territorio. Detti soggetti sono tenuti al pagamento dei relativi corrispettivi, determinati a norma di legge, salve le eccezioni stabilite dalla presente legge e dalle norme legislative ad essa conformi.

Art. 27.

*(Classificazione delle trasformazioni degli immobili)*

1. Sono trasformazioni fisiche di immobili non aventi rilevanza territoriale ed urbanistica, ai sensi di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 26:

a) gli interventi di ordinaria manutenzione dei manufatti;

b) gli interventi di straordinaria manutenzione dei manufatti;

c) gli interventi di restauro e di risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia e di demolizione e ricostruzione dei manufatti, che non comportino aumenti delle superfici utili di calpestio o del volume di fabbricati, salvo quanto disposto alle lettere d), e), f) e g), nè incremento del numero di unità immobiliari, nè mutamenti dell'uso aventi rilevanza territoriale ed urbanistica ai sensi del comma 3;

d) gli interventi di ampliamento di fabbricati adeguati alle esigenze abitative di un unico nucleo familiare, di entità non superiore al 20 per cento del volume preesistente, e comunque non comportanti un volume dell'intero fabbricato superiore a seicento metri cubi, nè la realizzazione di più di una sola unità immobiliare;

e) gli interventi di ampliamento di impianti produttivi di tipo manifatturiero e di insediamenti produttivi di tipo agro-industriale, esistenti ed in funzione, connessi ad adeguamenti tecnologici, alla modifica dei processi produttivi od alla riqualificazione

delle condizioni di lavoro, purchè siano effettuati una sola volta, non comportino aumenti superiori al 20 per cento della superficie lorda di pavimento o del volume dei fabbricati, e comunque della superficie occupata dai manufatti, nè consistenti incrementi del numero degli addetti, e non richiedano modifiche od adeguamenti delle esistenti opere di urbanizzazione;

f) la realizzazione di volumi tecnici aggiuntivi derivanti dalla installazione di impianti tecnologici al servizio di manufatti esistenti;

g) la realizzazione di manufatti costituenti pertinenze non autonomamente utilizzabili di fabbricati esistenti, il cui volume non superi comunque un quarto di quello del fabbricato principale;

h) la realizzazione, anche da parte di soggetti privati, di opere di urbanizzazione primaria finalizzate a collegare manufatti esistenti alla rete infrastrutturale pubblica;

i) gli scavi, i riporti di terreno ed ogni altra opera, ivi compresa la realizzazione di elementi di servizio o di arredo, nonchè gli abbattimenti, gli espianti, gli impianti e gli spostamenti di esemplari di speci arboree o arbustive, eseguiti a scopo di sistemazione di spazi scoperti;

l) gli scavi ed i reinterri non inerenti ad attività estrattive, nonchè la trivellazione di pozzi per lo sfruttamento di falde acquifere, escluse quelle minerali e termali, e le opere, anche temporanee, per attività di ricerca nel sottosuolo;

m) le demolizioni ed i consolidamenti per la tutela della pubblica incolumità, ovvero prescritti da norme legislative o regolamentari statali o regionali, o da strumenti di pianificazione o di programmazione, o da altri atti amministrativi;

n) le demolizioni parziali e quelle totali di manufatti che non comportino mutamenti dell'uso aventi rilevanza territoriale ed urbanistica ai sensi del comma 3;

o) le occupazioni del suolo con depositi di materiali, accumuli di rifiuti, relitti e rottami, esposizioni a cielo libero di veicoli e merci in genere, soste di case mobili, rou-

lotte, caravan, veicoli o rimorchi attrezzati per il pernottamento, attendamenti, purchè non comportino mutamenti, non precari e temporanei, dell'uso dei suoli interessati, aventi rilevanza territoriale ed urbanistica ai sensi del comma 3;

p) gli interventi concernenti manufatti amovibili o precari, e quelli concernenti recinzioni di spazi scoperti;

q) l'ordinaria utilizzazione del suolo a fini colturali, nonchè la realizzazione dei manufatti necessari all'espletamento, in forma aziendale od interaziendale, delle funzioni agricole, ittiche, alieutiche ed assimilate, ivi comprese le trasformazioni volte a rispondere alle esigenze abitative degli addetti e dei loro nuclei familiari;

r) gli abbattimenti, gli espianti, gli impianti e gli spostamenti di esemplari di specie arboree od arbustive, specificamente disciplinati dagli strumenti di pianificazione e dagli stessi considerati non rientranti nell'ordinaria utilizzazione del suolo a fini colturali, in ragione della natura degli immobili o degli esemplari vegetali interessati.

2. Sono trasformazioni funzionali di immobili non aventi rilevanza territoriale ed urbanistica, ai sensi e per gli effetti di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 26, i mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, che non comportino il passaggio da uno ad un altro dei seguenti raggruppamenti di funzioni:

a) funzioni abitative ordinarie o specialistiche; funzioni produttive di beni di tipo artigianale laboratoriale; funzioni di erogazione di servizi non rivolti al grande pubblico mediante uffici privati o studi professionali;

b) funzioni abitative collettive; funzioni turistico-ricettive; funzioni direzionali, non comprensive delle attività di diretta erogazione di servizi rivolti al grande pubblico; funzioni produttive di beni immateriali, quali centri di ricerca e simili;

c) funzioni produttive di servizi di tipo artigianale; funzioni commerciali al dettaglio mediante esercizi singoli, non integrati e specializzati, ovvero mediante pubblici esercizi di vendita e consumo di alimenti e bevande; funzioni associative aventi caratteristiche che non ne permettano l'assimilazione ad altre funzioni di cui al presente comma;

d) funzioni produttive di beni di tipo industriale ed artigianale non laboratoriale, ivi comprese quelle esplicate mediante insediamenti produttivi di tipo agro-industriale ovvero mediante impianti di acquacoltura di tipo intensivo; funzioni di magazzinaggio e deposito;

e) funzioni commerciali all'ingrosso;

f) funzioni commerciali al dettaglio esplicate mediante grandi strutture di vendita ovvero mediante centri commerciali;

g) funzioni di diretta erogazione di servizi, quali quelli amministrativi, assistenziali, sanitari, creditizi, assicurativi, istruttivi, culturali, religiosi, ricreativi, rivolti al grande pubblico; funzioni espositive;

h) funzioni relative alle attività estrattive;

i) funzioni colturali, agricole, ittiche, alieutiche ed assimilate; funzioni connesse al diretto svolgimento, a livello aziendale od interaziendale, delle funzioni di cui alla lettera h); funzione abitativa degli addetti alle funzioni di cui al presente comma, nonchè dei loro nuclei familiari;

l) funzioni militari, direttamente rivolte alla difesa armata del territorio;

m) funzioni della mobilità;

n) funzioni specialistiche connesse alla mobilità delle cose o delle persone;

o) funzioni tecnologiche non riconducibili ad altre funzioni di cui al presente comma.

3. Sono trasformazioni di immobili aventi rilevanza territoriale ed urbanistica, ai sensi dei commi 3 e 4 dell'articolo 26, tutte le trasformazioni fisiche di immobili non comprese tra quelle di cui al comma 1 del presente articolo, e i mutamenti, connessi o



non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, qualora comportino il passaggio da uno ad un altro dei raggruppamenti di funzioni di cui al comma 2.

## Sezione II.

### AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AD OPERARE TRASFORMAZIONI DI IMMOBILI

#### Art. 28.

*(Titolarità, validità e caratteristiche delle autorizzazioni e delle concessioni)*

1. Le autorizzazioni di cui al comma 2 e le concessioni di cui al comma 4 dell'articolo 26 sono rilasciate ai proprietari degli immobili ovvero agli aventi titolo in base a diritti reali, o a diritti personali, in relazione alle caratteristiche delle autorizzazioni o delle concessioni richieste.

2. Negli atti di autorizzazione e di concessione sono fissati i termini di inizio e di ultimazione delle attività di trasformazione. Il termine per l'inizio di tali attività non può essere superiore ad un anno; il termine di ultimazione, entro il quale deve essere richiesto il certificato di conformità, non può essere superiore a tre anni dall'inizio delle attività di trasformazione, salvo che in considerazione della mole delle opere da realizzare, o di loro particolari caratteristiche tecnico-costruttive, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari; il termine di ultimazione può essere prorogato, con provvedimento motivato del sindaco, solamente per fatti estranei alla volontà del titolare dell'autorizzazione o della concessione, che siano sopravvenuti a sospendere o ritardare le attività di trasformazione durante la loro esecuzione, e solamente per un periodo pari a quello della sospensione o del provocato ritardo.

3. Decorsi inutilmente i termini di cui al comma 2, le autorizzazioni e le concessioni decadono automaticamente.

4. L'entrata in vigore di nuove norme legislative statali o regionali, nonchè di nuove disposizioni amministrative o di nuovi strumenti di pianificazione o di programmazione dello Stato, della regione e degli enti locali, comporta l'automatica decadenza delle autorizzazioni e delle concessioni in contrasto con tali disposizioni, ove le attività di trasformazione autorizzate o concesse non siano già iniziate e comunque non siano ultimate entro il termine improrogabile di tre anni dal loro inizio. Qualora le attività di trasformazione siano iniziate, il sindaco può motivatamente revocare le autorizzazioni e le concessioni, salvo indennizzo per le opere eseguite anteriormente alla revoca.

5. Le autorizzazioni e le concessioni non incidono sulla titolarità della proprietà o di altri diritti reali relativi agli immobili trasformati per effetto del loro rilascio; sono trasferibili agli aventi causa, sia per atto tra vivi che a causa di morte, che acquisiscano titolo sugli immobili oggetto delle autorizzazioni o delle concessioni, in relazione alle caratteristiche di queste ultime; sono revocabili e decadono unicamente nei casi previsti dalle norme legislative.

#### Art. 29.

##### *(Procedimenti relativi alle autorizzazioni ed alle concessioni)*

1. Le norme legislative regionali possono disporre che i soggetti aventi titolo al rilascio delle autorizzazioni e delle concessioni ai sensi del comma 1 dell'articolo 28 abbiano la facoltà, ovvero l'obbligo, di richiedere preventivamente al sindaco il certificato urbanistico indicante ogni disposizione delle norme legislative statali e regionali, degli atti amministrativi e degli strumenti, vigenti ed adottati, di pianificazione e di programmazione dello Stato, della regione e degli

enti locali, riguardante gli immobili interessati.

2. Nei casi di cui al comma 1 le norme legislative regionali stabiliscono:

*a)* il periodo per il quale il certificato urbanistico conserva validità, ove non intervengano modificazioni delle disposizioni riguardanti gli immobili interessati;

*b)* il termine entro il quale il certificato urbanistico deve essere rilasciato;

*c)* nei casi di inutile decorso del termine di cui alla lettera *b)*, da parte dei soggetti interessati, la facoltà di ricorrere, entro un determinato termine, ai fini di cui all'articolo 25, oppure di richiedere comunque al sindaco le concessioni;

*d)* la possibilità di richiedere al sindaco le autorizzazioni anche qualora non sia stato preventivamente richiesto e ottenuto il certificato urbanistico.

3. Le norme legislative regionali e, conformemente ad esse, i regolamenti comunali stabiliscono quali elaborati e documenti debbano essere allegati alle richieste al sindaco delle autorizzazioni e delle concessioni presentate dai soggetti aventi titolo, fermo restando che devono comunque essere allegati:

*a)* i progetti delle trasformazioni, composti da tutti gli elaborati richiesti, redatti e sottoscritti da professionisti abilitati;

*b)* la documentazione comprovante l'iscrizione degli immobili interessati al catasto, nonché lo stato e la consistenza degli stessi ivi risultante.

4. Le autorizzazioni e le concessioni sono rilasciate dal sindaco, previo parere dell'organo tecnico consultivo comunale, sulla base di relazioni dei competenti uffici comunali, attestanti:

*a)* la presenza di quanto deve comporre e corredare i progetti delle trasformazioni ai sensi del comma 3;

*b)* la conformità dei progetti medesimi ad ogni disposizione delle norme legislative statali o regionali degli atti amministrativi e degli strumenti vigenti ed adottati, di piani-

ficazione, e di programmazione, dello Stato, della regione e degli enti locali, riguardante gli immobili interessati, o le trasformazioni progettate, nonchè alle indicazioni del certificato urbanistico, ove prescritto, ovvero comunque richiesto e rilasciato.

5. L'organo tecnico consultivo comunale si esprime esclusivamente sugli aspetti compositivi e formali dei manufatti edilizi risultanti dalle proposte trasformazioni, nonchè sul loro inserimento nel contesto urbano ed ambientale, con riferimento a vigenti prescrizioni richiedenti una valutazione tecnico-discrezionale, nonchè ai criteri generali di valutazione dal medesimo organo tecnico consultivo comunale periodicamente formulati ed esplicitati.

6. Le determinazioni del sindaco sulle richieste di autorizzazioni e di concessioni, motivate in caso di diniego, devono essere notificate ai richiedenti entro i termini stabiliti dalle norme legislative regionali, e comunque non oltre novanta giorni per le richieste di autorizzazioni e centoventi giorni per le richieste di concessioni. Detti termini decorrono dalla data di ricevimento della richiesta stessa ovvero da quella di presentazione dei documenti aggiuntivi eventualmente richiesti per iscritto. Tale interruzione di termini è consentita una sola volta.

7. Le notifiche delle determinazioni favorevoli alle richieste di concessioni devono recare l'indicazione dell'ammontare delle parti dei corrispettivi di cui alla lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 31 e della determinazione delle parti dei corrispettivi di cui alla lettera *b*) del medesimo comma 1 dello stesso articolo 31.

8. Le concessioni e le autorizzazioni devono essere ritirate, a pena di decadenza, entro i termini stabiliti dalle norme legislative regionali, comunque non inferiori a novanta giorni dalla notifica della determinazione favorevole alla relativa richiesta, previa corresponsione, nei casi di concessione, di quanto dovuto ai sensi dell'articolo 32, ovvero previa prestazione delle opportune garanzie ivi previste.

9. A seguito dell'inutile decorrenza dei termini di cui al comma 6, ai richiedenti autorizzazioni o concessioni è data facoltà di ricorrere, entro i successivi trenta giorni, ai fini di cui all'articolo 25.

Art. 30.

*(Certificato di conformità)*

1. Nessun manufatto edilizio risultante da trasformazioni subordinate ad autorizzazione o a concessione può essere utilizzato senza che il sindaco del comune competente per territorio ne abbia certificato la conformità alle prescrizioni urbanistiche ed edilizie.

2. Ai fini di cui al comma 1, a seguito dell'effettuazione delle attività di trasformazione, i soggetti aventi titolo richiedono al sindaco il certificato di conformità, allegando alla richiesta quanto stabilito dai regolamenti comunali in conformità alle norme legislative regionali, fermo restando che sono comunque prescritti:

a) l'attestazione, corredata da tutti gli elaborati richiesti redatti e sottoscritti da professionisti abilitati, di conformità del manufatto risultante dalle trasformazioni effettuate alle disposizioni delle norme legislative, nazionali o regionali, degli atti amministrativi e degli strumenti di pianificazione e di programmazione dello Stato, della regione e degli enti locali, riguardanti gli immobili interessati, nonché alle prescrizioni o indicazioni dell'autorizzazione o della concessione rilasciata o tacitamente assentita, ed alle eventuali varianti progettuali autorizzate;

b) tutte le autorizzazioni, i nulla-osta, i pareri di istituzioni, organi, uffici esterni all'amministrazione dei comuni, singoli od associati, e delle loro strutture operative, eventualmente prescritti in vista dell'idoneità agli usi previsti per il manufatto interessato;

c) la documentazione comprovante l'avvenuta denuncia al catasto delle intervenute trasformazioni.

3. Qualora un manufatto edilizio sia conforme alle prescrizioni urbanistiche ed edilizie e si intenda mutarne l'uso specifico senza che ciò comporti trasformazioni subordinate ad autorizzazione o a concessione, ove per l'uso specifico previsto sia prescritta la sussistenza di particolari requisiti, il soggetto richiede al sindaco il certificato di idoneità, allegando alla richiesta l'attestazione, composta da tutti gli elaborati prescritti per la particolare fattispecie, redatti e sottoscritti da professionisti abilitati, di conformità del manufatto a tutte le disposizioni relative all'uso specifico previsto e corredata dalle autorizzazioni, dai nulla-osta, dai pareri di istituzioni, organi, uffici esterni all'amministrazione dei comuni, singoli od associati, e delle loro strutture operative, eventualmente prescritti per l'idoneità all'uso specifico.

4. I certificati di cui ai commi 2 e 3 sono rilasciati dal sindaco sulla base di relazioni rilasciate dai competenti uffici comunali attestanti la presenza e la corretta sottoscrizione di quanto deve comporre e corredare le relative richieste ai sensi dei commi 2 e 3, nonché sulla base delle risultanze di controlli che sono obbligatori qualora le attestazioni, sottoscritte da professionisti abilitati, non siano state espressamente effettuate anche ai sensi dell'articolo 481 del codice penale.

5. Le determinazioni del sindaco sulle richieste dei certificati di conformità o di idoneità agli usi specifici previsti, motivate in caso di diniego, devono essere notificate ai richiedenti entro termini stabiliti dalle norme legislative regionali e comunque non oltre quarantacinque giorni dalla data di ricevimento delle richieste stesse, ovvero da quella di presentazione dei documenti aggiuntivi eventualmente richiesti per iscritto. Tale interruzione di termini è consentita una sola volta.

6. Le richieste dei certificati di conformità o di idoneità agli usi specifici previsti si intendono assentite a seguito dell'inutile decorrenza dei termini di cui al comma 5 qualora le richieste stesse siano composte e

corredate da tutto quanto prescritto ai commi 2 e 3 e le attestazioni ivi previste, sottoscritte da professionisti abilitati, siano espressamente effettuate anche ai sensi dell'articolo 481 del codice penale.

7. Nei casi di cui al comma 6, al fine di comprovare la sussistenza del titolo abilitante all'utilizzazione dei manufatti, in luogo dei certificati di conformità o di idoneità agli usi specifici previsti, è necessaria la copia della richiesta di cui al comma 2 dalla quale risulti la data di ricevimento della richiesta stessa, nonchè l'elenco di quanto deve comporre e corredare la richiesta medesima ai sensi dei commi 2 e 3.

8. Qualora i richiedenti i certificati di conformità o di idoneità agli usi specifici previsti intendano comunque ottenere una determinazione esplicita sulle proprie richieste, ai richiedenti medesimi, a seguito dell'inutile decorrenza dei termini di cui al comma 5, è data facoltà di ricorrere, entro i successivi quindici giorni, ai sensi dell'articolo 25.

9. In assenza dei certificati di conformità o di idoneità agli usi specifici previsti, rilasciati o tacitamente assentiti, è fatto divieto ai comuni ed alle aziende erogatrici di pubblici servizi di effettuare forniture, fatte salve quelle relative a subentri.

10. L'amministrazione del catasto provvede a registrare le intervenute trasformazioni degli immobili soltanto dopo che la denuncia già presentata ai sensi della lettera c) del comma 2 sia stata corredata da copia del certificato di conformità rilasciato o tacitamente assentito.

11. I certificati di idoneità agli usi specifici previsti, rilasciati o tacitamente assentiti, sono sempre revocabili qualora si constati che non sussistono, o sono venute meno, le condizioni che ne consentono il rilascio.

12. In ogni caso i sindaci, qualora le risultanze di controlli effettuati dai competenti uffici dei comuni, singoli od associati, e delle loro strutture operative, ovvero da competenti istituzioni, organi, uffici esterni a tali amministrazioni, abbiano constatato l'assenza o il venir meno della conformità

alle prescrizioni urbanistiche ed edilizie, ovvero delle condizioni richieste per l'idoneità ad un uso specifico di un manufatto edilizio, provvedono ai sensi del comma 6 dell'articolo 36 e del comma 11 dell'articolo 37.

### Sezione III.

#### CORRISPETTIVI DELLE CONCESSIONI

#### Art. 31.

##### *(Determinazione dei corrispettivi)*

1. I corrispettivi delle concessioni di cui al comma 4 dell'articolo 26 sono composti da:

- a) una parte commisurata agli oneri di urbanizzazione;
- b) una parte pari al costo di costruzione.

2. Le parti dei corrispettivi di cui alla lettera a) del comma 1 sono stabilite dai comuni ai sensi del comma 6 dell'articolo 13.

3. Le parti dei corrispettivi di cui alla lettera b) del comma 1 corrispondono ad una quota variabile dal 5 al 20 per cento dei costi di costruzione; tale quota è determinata dalle regioni in funzione delle caratteristiche e delle tipologie dei fabbricati e della loro destinazione ed ubicazione. I costi di costruzione sono determinati dalle regioni con periodicità almeno quinquennale, anche differenziati con riferimento a diverse categorie di comuni, ed in ogni caso per categorie di fabbricati, in ragione dei rilevati costi medi di costruzione di fabbricati con caratteristiche analoghe, fisiche e funzionali. A tali fini, le regioni tengono conto dei costi medi di costruzione rilevati presso operatori edilizi e sui bollettini regionali delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.



4. Il costo di costruzione determinato ai sensi del comma 3 è sostituito, a seguito di richiesta dei concessionari, dal costo da essi effettivamente sostenuto e verificabile in base a qualsiasi documentazione valida a fini fiscali o di origine pubblica.

5. Le parti dei corrispettivi di cui alla lettera *a)* del comma 1 ed i costi di costruzione determinati dalle regioni sono comunque adeguati annualmente ed automaticamente in ragione dell'intervenuta variazione dei costi di costruzione accertata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT).

#### Art. 32.

##### *(Corresponsione dei corrispettivi)*

1. Le parti dei corrispettivi di cui alla lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 31 sono corrisposte ai comuni competenti per territorio all'atto del ritiro delle concessioni. I comuni possono deliberare che la corresponsione di tali parti sia rateizzata in non più di quattro rate semestrali, purchè i concessionari, all'atto del ritiro della concessione, prestino ai comuni medesimi opportune garanzie, mediante fidejussioni bancarie o polizze cauzionali rilasciate da imprese di assicurazioni regolarmente autorizzate all'esercizio del ramo cauzioni.

2. Le parti dei corrispettivi di cui alla lettera *b)* del comma 2 dell'articolo 31 sono determinate all'atto del rilascio della concessione ed eventualmente rideterminate, nei casi di cui al comma 4 del medesimo articolo 31, entro sessanta giorni dalla data di ultimazione delle trasformazioni. All'atto del ritiro della concessione, i concessionari corrispondono ai comuni competenti per territorio una somma pari al 30 per cento di quella determinata, e prestano ai comuni medesimi opportune garanzie per l'importo residuo, mediante fidejussioni bancarie o polizze cauzionali rilasciate da imprese di assicurazioni regolarmente autorizzate all'esercizio del ramo cauzioni. L'importo residuo è corrisposto, anche in più rate, co-

munque entro centoventi giorni dalla data di ultimazione delle trasformazioni, ovvero, nei casi di cui al comma 4 dell'articolo 31, entro sessanta giorni dalla data della rideeterminazione.

3. Le norme legislative regionali determinano l'entità delle penali da corrispondere nei casi di mancato versamento delle singole quote dei corrispettivi nei termini stabiliti dai commi 1 e 2, comunque stabilendo che esso debba avvenire entro i successivi centottanta giorni.

4. Il sindaco è tenuto a conseguire il pagamento del dovuto mediante escussione delle garanzie prestate dal concessionario nonchè, nei casi di insufficienza di dette garanzie e di inutile decorrenza del termine stabilito a norma del comma 3, provvedendo alla riscossione coattiva del complessivo credito residuo.

5. Il mancato versamento delle singole quote dei corrispettivi nei termini stabiliti a norma dei commi 1 e 2 comporta altresì l'immediata ed automatica sospensione dell'efficacia della concessione. La condizione di inefficacia si protrae fino al momento della riscossione di quanto dovuto da parte del comune; in tale periodo non è consentito dar corso o seguito alle trasformazioni concesse.

6. In caso di mancata utilizzazione della concessione, il contributo corrisposto è devoluto ad altra concessione rilasciata al medesimo titolare, o restituito.

### Art. 33.

#### *(Esenzione dal pagamento dei corrispettivi)*

1. I corrispettivi delle concessioni di cui al comma 4 dell'articolo 26 non sono dovuti:

a) per le trasformazioni relative alle infrastrutture, alle attrezzature ed agli impianti, con l'eccezione di quelli rivolti alla produzione di beni pubblici e di interesse

pubblico, realizzati dagli enti istituzionalmente competenti o per loro conto;

b) per le trasformazioni relative ad opere di urbanizzazione secondaria e generale eseguite anche da soggetti privati;

c) per le trasformazioni da realizzare in attuazione di norme legislative o di provvedimenti amministrativi emanati in base ad esse, conseguenti a pubbliche calamità, ove sia espressamente previsto da tali norme o provvedimenti.

2. I concessionari hanno titolo all'esenzione dal pagamento della parte del corrispettivo di cui alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 31 ogniqualvolta, mediante la stipula di convenzioni, assumano, per sè e per i propri aventi causa, l'obbligo di utilizzare direttamente gli immobili risultanti dalle trasformazioni oggetto delle concessioni e di praticare, in ogni caso di trasferimento della proprietà di tali immobili per atto tra vivi a titolo oneroso, quale valore degli immobili, un valore precedentemente concordato con il comune in conformità ai criteri ed ai parametri stabiliti dalle norme legislative regionali, nonchè di praticare canoni di locazione determinati in percentuale su tale valore. Qualora il predetto obbligo sia assunto per un periodo di tempo determinato, alla sua scadenza i concessionari, o i loro aventi causa, sono tenuti a pagare la suindicata parte del corrispettivo, rivalutata in base alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati accertata dall'ISTAT, intervenuta tra la data alla quale la parte del corrispettivo sarebbe stata dovuta e quella di scadenza dell'obbligo.

#### Art. 34.

##### *(Scomputo)*

1. I concessionari che si impegnino, mediante la stipula di convenzioni, a realizzare a propria cura e spese interventi di urbanizzazione, o di altra sistemazione di spazi pubblici o per uso collettivo, ed in genere

di equipaggiamento territoriale, ed a trasferire al comune competente per territorio gli immobili risultanti da detti interventi, ovvero, nei casi consentiti dalle norme legislative regionali, a sottoporli a vincoli permanenti di destinazione, hanno titolo allo scomputo dalla parte del corrispettivo di cui alla lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 31 di un importo pari alla somma:

*a*) del valore che sarebbe riconosciuto agli immobili trasferiti o vincolati, prima dell'effettuazione dei predetti interventi, in caso di espropriazione, a norma delle leggi vigenti in materia;

*b*) dei predeterminati costi di produzione degli interventi.

#### Art. 35.

*(Quote dei corrispettivi attribuite alle città metropolitane)*

1. Le norme legislative regionali, in coerenza con le competenze attribuite alle città metropolitane ai sensi dell'articolo 11, determinano quali quote dei corrispettivi delle concessioni, relative a trasformazioni da effettuarsi nelle circoscrizioni territoriali delle medesime città metropolitane, debbano essere conferite alle predette città metropolitane.

#### Sezione IV.

VIGILANZA SULLE TRASFORMAZIONI E SULLE  
UTILIZZAZIONI DI IMMOBILI

#### Art. 36.

*(Vigilanza e responsabilità)*

1. Il sindaco esercita la vigilanza sulle attività di trasformazione e sulle utilizzazioni degli immobili che si effettuano nel territorio comunale, per assicurarne la conformità ad ogni disposizione delle norme legislati-

ve, nazionali e regionali, degli atti amministrativi e degli strumenti di pianificazione e di programmazione territoriale ed urbanistica, vigenti ed adottati, sovraregionali, regionali e subregionali, delle autorizzazioni o concessioni, rilasciate o tacitamente assentite, delle eventuali varianti progettuali autorizzate, dei certificati di conformità o di idoneità agli usi specifici previsti, rilasciati o tacitamente assentiti.

2. I proprietari degli immobili, i titolari delle autorizzazioni o concessioni, ove siano state rilasciate o tacitamente assentite, i committenti delle attività di trasformazione, i materiali esecutori delle stesse, gli utilizzatori degli immobili, in tutti i casi in cui si tratti di soggetti diversi dai proprietari, nonchè chi assume o dirige i lavori qualora esistano, sono responsabili della conformità delle trasformazioni e delle utilizzazioni alle disposizioni di cui al comma 1. Essi sono, altresì, tenuti solidalmente al pagamento delle spese occorrenti, nei casi di trasformazioni abusivamente effettuate, per la rimesione in pristino, fisica o funzionale, degli immobili interessati, ovvero per la loro riconduzione a conformità con le disposizioni di cui al comma 1, oppure al pagamento delle sanzioni pecuniarie, salvo che dimostrino di non essere responsabili dell'abuso.

3. Il direttore dei lavori non è responsabile ai sensi del comma 2 qualora abbia contestato agli altri soggetti la violazione delle disposizioni di cui al comma 1, con esclusione delle varianti in corso d'opera di cui al comma 5 dell'articolo 38, fornendo al sindaco contemporanea e motivata comunicazione della violazione stessa, nonchè, nei casi di cui al comma 3 dell'articolo 37, rinunciando all'incarico. In mancanza di tali comportamenti, il sindaco è tenuto a dare notizia al consiglio dell'ordine professionale di appartenenza della constatata violazione in cui sia incorso il direttore dei lavori, il quale è passibile di sospensione dall'albo professionale per un periodo variabile da tre mesi a due anni.

4. Ai fini di cui al comma 1, il sindaco si avvale dei funzionari e degli agenti comunali e di ogni altro strumento ritenuto opportuno, nel rispetto della vigente legislazione.

5. Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, ove nei luoghi in cui sono effettuate trasformazioni di immobili non sia esibita l'autorizzazione o la concessione, ovvero non sia stato apposto il prescritto cartello, ovvero in tutti gli altri casi di presunta violazione di disposizioni di cui al comma 1, ne danno immediata comunicazione all'autorità giudiziaria, al presidente della provincia, o al sindaco della città metropolitana, competente per territorio, al presidente della giunta regionale, nonchè al sindaco, il quale verifica entro quindici giorni la regolarità delle attività di trasformazione e delle utilizzazioni e dispone gli atti conseguenti.

6. Ogni qualvolta sia constatata dai competenti uffici comunali l'inosservanza delle disposizioni di cui al comma 1, il sindaco, entro due giorni dall'avvenuta constatazione, ordina l'immediata sospensione delle attività di trasformazione o delle utilizzazioni. Qualora sia constatata una abusiva lottizzazione di immobili a scopo edificatorio, il provvedimento del sindaco comporta altresì il divieto di disporre degli immobili interessati e dei manufatti eventualmente realizzati con atti tra vivi, e viene trascritto, a tal fine, presso la conservatoria dei registri immobiliari.

7. L'ordinanza del sindaco di cui al comma 6 è notificata, nelle forme degli atti processuali civili o a mezzo di messo comunale, ai soggetti di cui al comma 2. Essa è altresì affissa all'albo del comune e comunicata agli uffici comunali competenti ed alle aziende erogatrici di pubblici servizi, cui è fatto obbligo di provvedere alla sospensione delle relative forniture. L'ordinanza ha effetto fino all'adozione dei provvedimenti definitivi di cui all'articolo 37. Il sindaco è tenuto ad adottare e a notificare tali provvedimenti definitivi entro quarantacinque giorni dalla data dell'ordinanza, salvo che si tratti di abusiva lottizzazione di immobili

a scopo edificatorio, nel qual caso è tenuto ad adottarli e a notificarli entro novanta giorni dalla data dell'ordinanza.

8. Il segretario comunale redige e pubblica ogni quindici giorni, mediante affissione all'albo del comune, l'elenco dei rapporti comunicati dagli ufficiali e dagli agenti di polizia giudiziaria e dai funzionari ed agenti comunali, con l'indicazione di ogni atto conseguentemente disposto, e lo trasmette all'autorità giudiziaria, al presidente della provincia, o al sindaco della città metropolitana, competente per territorio, e al presidente della giunta regionale. Il segretario comunale dà in ogni caso immediata comunicazione ai predetti soggetti dell'adozione di ogni provvedimento previsto dal comma 6 del presente articolo, nonchè dall'articolo 37.

#### Art. 37.

*(Provvedimenti relativi alle abusive trasformazioni od utilizzazioni di immobili)*

1. Salvo il caso di cui al comma 2, in tutti gli altri casi di accertate trasformazioni di immobili effettuate senza l'osservanza delle disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 36, il sindaco, a seguito dei provvedimenti di cui al comma 6 del medesimo articolo 36, e nei termini stabiliti dal comma 7 dello stesso articolo, ingiunge, con ordinanza notificata e pubblicata a norma del comma 7 dell'articolo 36, la rimessione in pristino, fisica o funzionale, degli immobili interessati, ovvero la loro riconduzione a conformità con le citate disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 36, a cura e a spese dei soggetti responsabili degli abusi, indicando i criteri e le modalità da osservarsi. Alla predetta ordinanza deve essere pienamente ottemperato entro centoventi giorni dalla data della notifica, salvo che l'ordinanza stessa non stabilisca un termine superiore in considerazione della mole dei lavori da eseguirsi, o di loro particolari caratteristiche tecniche; in tale ultimo caso

l'inizio dei lavori deve comunque intervenire entro trenta giorni dalla data della notifica.

2. Ove il provvedimento di cui al comma 6 dell'articolo 36 sia stato assunto a seguito di una constatata abusiva lottizzazione di immobili, qualora il sindaco non abbia accertato l'insussistenza della predetta fattispecie e provveduto, nei termini prescritti, alla revoca del suddetto provvedimento di cui al comma 6 dell'articolo 36, gli immobili interessati sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio disponibile del comune. Il sindaco è tenuto a provvedere alla loro rimessione in pristino, a cura del comune ed a spese dei soggetti responsabili dell'abuso.

3. L'inottemperanza all'ordinanza del sindaco di cui al comma 1 comporta l'acquisizione di diritto gratuita degli immobili interessati al patrimonio indisponibile del comune, qualora:

a) le trasformazioni effettuate senza l'osservanza delle disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 36 riguardino immobili soggetti a disposizioni volte alla tutela dell'integrità fisica o dell'identità culturale del territorio, ai sensi delle norme legislative statali o regionali;

b) siano state effettuate trasformazioni subordinate a concessione, ai sensi del comma 4 dell'articolo 26, in assenza di detta concessione, rilasciata o tacitamente assentita, ovvero in totale difformità o con variazioni essenziali rispetto alla concessione rilasciata o tacitamente assentita.

4. La notifica agli interessati dell'accertamento dell'inottemperanza, da effettuare, a norma del comma 7 dell'articolo 36, entro dieci giorni dal predetto accertamento, costituisce titolo per l'immissione nel possesso degli immobili e per la relativa trascrizione nei registri immobiliari, la quale è eseguita gratuitamente.

5. Per immobile interessato, ai sensi e per gli effetti di cui al comma 3, si intende la singola unità immobiliare esclusivamente ove le trasformazioni abusivamente effet-



tuare riguardino soltanto una unità immobiliare configuratasi come tale prima delle medesime trasformazioni. In tutti gli altri casi si intendono: i manufatti edilizi risultanti dalle trasformazioni fisiche abusivamente realizzate o interessati dalle utilizzazioni abusivamente effettuate; la relativa area di sedime, nonchè quella richiesta, secondo le vigenti disposizioni degli strumenti di pianificazione, per la nuova edificazione di manufatti edilizi analoghi a quelli predetti, applicandosi, qualora non sussistano, per l'ambito territoriale interessato, le disposizioni regolanti la nuova edificazione di manufatti dello stesso tipo di quelli risultanti dalle trasformazioni o interessati dalle utilizzazioni abusivamente effettuate, le disposizioni regolanti la nuova edificazione di manufatti edilizi dello stesso tipo, per caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali, nell'ambito territoriale per il quale le disposizioni siano da considerarsi più coerenti con le caratteristiche dei manufatti risultanti dalle trasformazioni o interessato dalle utilizzazioni abusivamente effettuate. In ogni caso l'area acquisita non può essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile dei manufatti risultanti dalle trasformazioni o interessati dalle utilizzazioni abusivamente effettuate.

6. Entro trenta giorni dall'intervenuta acquisizione, il consiglio comunale decide se i manufatti acquisiti, in quanto contrastino con interessi urbanistici, paesaggistici, ambientali, storici, debbano essere, con ordinanza del sindaco ed a spese dei responsabili degli abusi, demoliti, ripristinandosi lo stato dei luoghi, ovvero, ove possibile, condotti a conformità con le vigenti prescrizioni della disciplina urbanistica ed edilizia, oppure se debbano essere mantenuti, in ragione di prevalenti interessi pubblici ed in assenza di rilevante contrasto con i predetti interessi urbanistici, paesaggistici, ambientali, storici. La demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi, ovvero la conduzione a conformità con le vigenti prescrizioni della disciplina urbanistica ed edilizia devono comunque essere disposte qualora le tra-

sformazioni effettuate senza l'osservanza delle disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 36 riguardino immobili soggetti a disposizioni volte alla tutela dell'integrità fisica o dell'identità culturale del territorio, ai sensi delle norme legislative statali o regionali. In ogni caso il consiglio comunale, pur decidendo la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi, ovvero la conduzione a conformità con le vigenti prescrizioni della disciplina urbanistica ed edilizia, può, in ragione di motivate gravi difficoltà, anche d'ordine sociale, a procedere tempestivamente all'attuazione delle decisioni assunte, a deliberare di mantenere temporaneamente i manufatti abusivi, fissando i termini di tale mantenimento e le condizioni al realizzarsi delle quali il sindaco è tenuto a provvedere, con ordinanza, all'attuazione delle decisioni assunte.

7. Qualora le trasformazioni di cui al comma 3 siano state effettuate su immobili appartenenti al demanio, o al patrimonio dello Stato o di altro ente pubblico territoriale, da soggetti diversi dall'ente proprietario, l'inottemperanza all'ordinanza del sindaco di cui al comma 1 comporta l'acquisizione gratuita dei manufatti abusivamente realizzati, trasformati od utilizzati, al demanio o al patrimonio dello Stato o dell'ente pubblico territoriale interessato, purchè vi sia il suo parere favorevole, che il sindaco richiede entro dieci giorni dall'avvenuto accertamento dell'inottemperanza alla propria ordinanza. In tale caso il sindaco provvede a notificare agli interessati l'avvenuto accertamento, nonchè alla trascrizione nei registri immobiliari, per la quale tale notifica costituisce titolo. L'ente a cui favore si sia verificata l'acquisizione dispone, entro novanta giorni, la rimessione in pristino, fisica o funzionale, degli immobili acquisiti, ovvero la loro riconduzione a conformità con le disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 36, indicando i criteri e le modalità da osservarsi, e ponendo in ogni caso le spese sostenute a carico dei soggetti responsabili dell'abuso. Il medesimo ente può, d'intesa con il comune territorialmente competente,

decidere, nei medesimi casi e per le medesime ragioni di cui al comma 6, di mantenere temporaneamente i manufatti abusivi, fissando i termini di tale mantenimento e le condizioni al realizzarsi delle quali procedere alla demolizione ed al ripristino dello stato dei luoghi. Ove l'ente interessato abbia espresso parere sfavorevole all'acquisizione, o non si sia espresso entro novanta giorni dal ricevimento della relativa richiesta, il sindaco è tenuto a provvedere, entro quarantacinque giorni dall'inutile scadenza di quest'ultimo termine ovvero dal ricevimento del parere sfavorevole, alla rimessione in pristino, fisica o funzionale, degli immobili interessati, ovvero alla loro riconduzione a conformità con le disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 36, da effettuarsi a cura del comune ed a spese dei soggetti responsabili dell'abuso.

8. A seguito dell'eventuale inottemperanza all'ordinanza di cui al comma 1, il sindaco dispone, entro quindici giorni dall'avvenuto accertamento, che quanto stabilito nell'ordinanza sia effettuato a cura del comune ed a spese dei responsabili dell'abuso, qualora:

a) trasformazioni senza l'osservanza delle disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 36 siano state effettuate su immobili appartenenti al demanio o al patrimonio dello Stato, o di altro ente pubblico territoriale, dallo stesso ente proprietario;

b) le trasformazioni di immobili, effettuate senza l'osservanza delle disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 36, non riguardino immobili di cui alla lettera a) del comma 3 del presente articolo, e siano state effettuate trasformazioni subordinate ad autorizzazione, ai sensi del comma 2 dell'articolo 26, in assenza di detta autorizzazione, rilasciata o tacitamente assentita, o in difformità da essa, ovvero siano state effettuate trasformazioni subordinate a concessione, ai sensi del comma 4 dell'articolo 26, in parziale difformità dalla concessione rilasciata o tacitamente assentita.

9. Ove la rimessione in pristino, fisica o funzionale, degli immobili interessati, o la loro riconduzione a conformità con le disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 36, risulti, in tutto od in parte, sulla base di motivato accertamento degli uffici tecnici comunali, tecnicamente impossibile o non effettuabile senza grave pregiudizio degli immobili, o di loro parti, preesistenti o realizzati in conformità alle predette disposizioni, il sindaco irroga in ogni caso una sanzione pecuniaria pari al doppio del maggior valore tra quello delle opere abusivamente realizzate e quello dell'aumento di valore degli immobili interessati conseguente alle trasformazioni abusive. Per valore delle opere realizzate si intende quello equivalente al loro costo di produzione; per valori degli immobili prima e dopo le abusive trasformazioni si intendono valori pari a quelli che sarebbero riconosciuti ai medesimi immobili in caso di espropriazione, a norma delle leggi vigenti in materia.

10. Qualora siano state effettuate trasformazioni subordinate ad autorizzazione, ai sensi del comma 2 dell'articolo 26, in assenza di detta autorizzazione, in dipendenza di calamità naturali o di avversità atmosferiche dichiarate di carattere eccezionale, nei casi di cui al comma 9 del presente articolo deve essere irrogata la sanzione pecuniaria ivi prevista.

11. Nei casi di utilizzazione di un manufatto edilizio in assenza del certificato di conformità, ovvero in difformità dagli usi per i quali sia stato certificato idoneo, il sindaco, a seguito dei provvedimenti di cui al comma 6 dell'articolo 36 e nei termini stabiliti dal comma 7 del medesimo articolo 36, ingiunge, con ordinanza notificata e pubblicata a norma del medesimo comma 7, l'effettuazione di ogni atto necessario all'ottenimento, anche tacito ove consentito, del certificato di conformità, indicando i criteri e le modalità da osservarsi, ovvero l'instaurazione od il ripristino di un'utilizzazione conforme al certificato di idoneità agli specifici usi previsti, rilasciato o tacitamente assentito, disponendo nel contempo

ogni misura tecnica idonea ad impedire l'abusiva utilizzazione.

12. I provvedimenti di cui al presente articolo volti ad ottenere la rimessione in pristino, fisica o funzionale, degli immobili interessati, ovvero la loro riconduzione a conformità con le disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 36, ove riguardino gli immobili di cui alla lettera *a*) del comma 3 del presente articolo, sono assunti, previo parere del soggetto competente, ai sensi della vigente legislazione, ad irrogare sanzioni ripristinatorie relativamente ai medesimi immobili, qualora si tratti di soggetto diverso da quello abilitato ad assumere i provvedimenti predetti. A tal fine i medesimi provvedimenti sono sottoposti al soggetto competente ad esprimersi almeno venti giorni prima della loro assunzione; decorsi inutilmente venti giorni dal ricevimento, il parere si intende acquisito.

13. Qualora il sindaco, ovvero gli enti indicati al comma 7, ovvero il presidente della provincia, o il sindaco metropolitano, o il presidente della giunta regionale in sede di esercizio dei poteri sostitutivi ai sensi dell'articolo 25, incontrino gravi e ripetute difficoltà nel provvedere, ai sensi dei commi 2, 6, 7 e 8, alle rimessioni in pristino, ovvero alle riconduzioni a conformità, sono tenuti a chiedere al prefetto di disporre l'intervento di reparti specializzati delle Forze armate. Il prefetto è tenuto a provvedere entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta.

#### Art. 38.

##### *(Sanabilità di trasformazioni abusive di immobili)*

1. In qualsiasi momento, ma comunque non oltre trenta giorni dalla data della notifica dell'ordinanza di cui al comma 1 dell'articolo 37, per le trasformazioni effettuate in assenza di autorizzazione, ovvero in difformità dall'autorizzazione rilasciata o tacitamente assentita, oppure in assenza di

concessione, ovvero in totale difformità, o con variazioni essenziali, o in parziale difformità rispetto alla concessione rilasciata o tacitamente assentita, può essere richiesta autorizzazione o concessione in sanatoria, qualora le trasformazioni suddette siano comunque conformi alle disposizioni legislative, nazionali e regionali, agli atti amministrativi e agli strumenti di pianificazione e di programmazione, territoriale ed urbanistica, vigenti ed adottati, sovraregionali, regionali e subregionali, con riferimento sia alle date di effettuazione delle trasformazioni sia alla data di presentazione della richiesta dell'autorizzazione o della concessione in sanatoria.

2. Sulla richiesta dell'autorizzazione o della concessione in sanatoria il sindaco si pronuncia entro sessanta giorni, trascorsi inutilmente i quali la richiesta medesima si intende respinta.

3. Il rilascio dell'autorizzazione in sanatoria è subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, di una somma determinata dal sindaco in misura non inferiore a lire cinquecentomila e non superiore a lire due milioni.

4. Il rilascio della concessione in sanatoria è subordinato, oltrechè al pagamento del relativo corrispettivo, commisurato all'entità delle trasformazioni abusivamente effettuate e per le quali viene rilasciata concessione in sanatoria, al pagamento a titolo di oblazione, in un'unica soluzione all'atto del rilascio della concessione, di una somma pari al predetto corrispettivo, come sopra determinato.

5. Qualora si tratti di trasformazioni effettuate in difformità dall'autorizzazione, ovvero in parziale difformità dalla concessione, le quali si configurino come varianti in corso d'opera che non comportino modifiche della sagoma nè delle superfici utili dei manufatti edilizi, non modifichino l'uso delle unità edilizie nè delle singole unità immobiliari, e comunque non riguardino gli immobili di cui alla lettera a) del comma 3 dell'articolo 37, purchè la loro approvazione sia richiesta in ogni caso prima della di-

chiarazione di ultimazione dei lavori, non si dà luogo al pagamento delle somme previste a titolo di oblazione. All'approvazione delle varianti è subordinato il rilascio del certificato di conformità, fermo restando che nei casi di mancata richiesta nei termini previsti, o di diniego, di tale approvazione, si applica il comma 8 dell'articolo 37.

Art. 39.

*(Annullamento delle autorizzazioni e delle concessioni)*

1. Il sindaco può disporre, sulla base di relazioni dei competenti uffici comunali e previo parere dell'organo tecnico consultivo comunale, con provvedimenti motivati, l'annullamento delle autorizzazioni e delle concessioni, rilasciate o tacitamente assentite in difformità da disposizioni legislative, nazionali e regionali, dagli atti amministrativi e dagli strumenti, vigenti ed adottati, di pianificazione e di programmazione, sovra-regionali, regionali e subregionali.

2. Entro dieci anni dal loro rilascio, o dal loro tacito assentimento, le autorizzazioni e le concessioni in difformità dalle disposizioni di cui al comma 1 possono essere annullate dal presidente della provincia, o dal sindaco della città metropolitana, territorialmente competente, previo parere dell'organo tecnico consultivo provinciale, o metropolitano, con provvedimenti motivati.

3. Nei casi di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento della difformità è immediatamente notificato ai titolari delle autorizzazioni o concessioni ed ai proprietari degli immobili interessati, nonchè, nel caso di cui al comma 2, al comune competente.

4. Entro novanta giorni dal ricevimento della notifica di cui al comma 3, i soggetti ivi indicati possono presentare controdeduzioni, ovvero, ove le difformità consistano in meri vizi di procedura o di forma, provvedere affinché questi siano rimossi.

5. I provvedimenti di annullamento di cui ai commi 1 e 2 sono emessi dopo il ricevi-

mento delle controdeduzioni di cui al comma 4, ovvero dopo l'inutile decorso del termine ivi stabilito per la loro presentazione, ed in ogni caso entro centottanta giorni dall'accertamento delle difformità.

6. Il sindaco ed il presidente della provincia, o il sindaco metropolitano, possono altresì, qualora le trasformazioni oggetto delle autorizzazioni o concessioni siano in corso alla data dell'accertamento delle difformità, ordinarne la sospensione con provvedimenti da notificare immediatamente ai soggetti interessati; tali provvedimenti cessano di avere efficacia qualora, entro centottanta giorni dalla data dell'accertamento, non siano stati emessi i provvedimenti di annullamento, salva loro revoca a seguito di accertamento dell'insussistenza delle difformità, ovvero di loro rimozione.

7. Nei casi di cui ai commi 1 e 2, nonchè di annullamento in sede giurisdizionale di autorizzazioni o concessioni, si applicano le disposizioni di cui agli articoli 36, 37 e 38, secondo le relative fattispecie.

#### Art. 40.

##### *(Pubblicità e controllo popolare)*

1. È fatto obbligo ai comuni di tenere in pubblica visione i registri delle richieste, dei rilasci e dei taciti assentimenti dei certificati urbanistici, ove previsti, delle autorizzazioni, delle concessioni, dei certificati di conformità e dei certificati di idoneità ad usi specifici, nonchè ogni altro documento di registrazione delle trasformazioni richieste, assentite ed effettuate.

2. È altresì fatto obbligo ai comuni di tenere in pubblica visione, e costantemente aggiornata a cura dei propri uffici, una copia delle mappe catastali vigenti nel territorio comunale, ove sono immediatamente riportate, con apposite simbologie, le trasformazioni richieste, assentite ed effettuate, con l'esatta individuazione degli immobili direttamente interessati, delle eventuali relative pertinenze e delle aree eventualmente



asservite in relazione alle trasformazioni medesime.

3. Delle richieste dei certificati urbanistici e dei loro rilasci, delle richieste delle autorizzazioni e delle concessioni e delle relative determinazioni, delle richieste e dei rilasci dei certificati di conformità e dei certificati di idoneità ad usi specifici, viene data notizia al pubblico mediante avviso affisso per quindici giorni all'albo del comune in cui siano siti gli immobili interessati, con la specificazione dei richiedenti, ovvero dei titolari delle autorizzazioni, delle concessioni, dei certificati di conformità e dei certificati di idoneità ad usi specifici, rilasciati o tacitamente assentiti, nonchè della localizzazione degli immobili interessati.

4. Chiunque, ovunque residente, ha facoltà di prendere visione, presso gli uffici comunali, dei registri e degli altri documenti di cui al comma 1, delle richieste dei certificati urbanistici e dei certificati medesimi, delle richieste delle autorizzazioni e delle concessioni, nonchè dei progetti delle relative trasformazioni e degli elaborati che li corredano, delle relative determinazioni, delle richieste dei certificati di conformità e dei certificati di idoneità ad usi specifici con le relative determinazioni. Chiunque, ovunque residente, può inoltre ottenere, previa corresponsione delle relative spese, copie integrali dei predetti documenti.

5. Chiunque, ovunque residente, può ricorrere ai competenti organi giurisdizionali, ovvero, entro trenta giorni dalla data dell'affissione di cui al comma 3, per gli effetti di cui all'articolo 39, avverso il rilascio od il tacito assentimento di certificati urbanistici, di autorizzazioni, di concessioni, di certificati di conformità e di certificati di idoneità ad usi specifici, ove ritenga che siano in contrasto con disposizioni legislative nazionali e regionali, con atti amministrativi e con strumenti, vigenti ed adottati, di pianificazione e di programmazione, territoriale ed urbanistica, sovraregionali, regionali e subregionali. L'affissione dell'avviso di cui al comma 3 non fa decorrere i termini per l'impugnativa giurisdizionale.

6. Chiunque, ovunque residente, può altresì sollecitare gli interventi di vigilanza dei competenti organi sulle attività di trasformazione e sulla utilizzazione degli immobili. Per ogni segnalazione di trasformazioni o utilizzazioni ritenute non conformi alle vigenti disposizioni deve essere rilasciata ricevuta indicante gli estremi dell'avvenuta segnalazione.

#### Art. 41.

##### *(Aziende erogatrici di pubblici servizi)*

1. È vietato a tutte le aziende erogatrici di pubblici servizi somministrare le loro forniture per l'esecuzione di trasformazioni di immobili subordinate ad autorizzazione o a concessione, nonchè agli immobili risultanti da tali trasformazioni, in assenza della prescritta autorizzazione o concessione.

2. Coloro che richiedono forniture di cui al comma 1 sono tenuti ad allegare alle relative domande copia della autorizzazione o della concessione e, nei casi di cui all'articolo 38, la prova del pagamento delle somme dovute a titolo di oblazione.

3. I contratti stipulati in contrasto con quanto stabilito dal presente articolo sono nulli di diritto.

#### Art. 42.

##### *(Norme relative ad atti giuridici relativi ad immobili)*

1. Gli atti tra vivi, sia in forma pubblica che in forma privata, aventi per oggetto trasferimento, costituzione o scioglimento, della comunione, di diritti reali, relativi ad edifici, o a loro parti, sono nulli e non possono essere stipulati ove dagli stessi non risulti, con dichiarazione dell'alienante:

a) per gli edifici realizzati o trasformati anteriormente al 1° settembre 1967, gli estremi delle licenze edilizie, ovvero una dichiarazione sostitutiva di atto notorio, rilasciata ai sensi e per gli effetti di cui

all'articolo 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, attestante che l'edificio esisteva nella presente conformazione in data anteriore al 1° settembre 1967; tale dichiarazione può essere ricevuta ed inserita nello stesso atto o allegata al medesimo;

b) per gli edifici realizzati o trasformati dopo il 1° settembre 1967 e fino al 30 gennaio 1977, gli estremi delle licenze edilizie;

c) per gli edifici realizzati o trasformati dopo il 30 gennaio 1977, gli estremi delle concessioni o delle autorizzazioni.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano agli atti costitutivi, modificativi od estintivi di diritti reali di garanzia o di servitù. La sentenza che accerta la nullità degli atti di cui al comma 1 non pregiudica i diritti reali di garanzia o di servitù acquisiti in base ad un atto iscritto o trascritto anteriormente alla trascrizione della domanda diretta a far accertare la nullità degli atti.

3. Ove gli edifici siano stati oggetto di abusive trasformazioni e sia prevista l'irrogazione di una sanzione pecuniaria, ma non il rilascio di un'autorizzazione o di una concessione in sanatoria, agli atti di cui al comma 1 deve essere allegata la prova dell'avvenuto integrale pagamento della sanzione medesima.

4. Ove la mancata indicazione in atto degli estremi delle licenze edilizie, o delle autorizzazioni, o delle concessioni, non sia dipesa dall'inesistenza delle stesse alla data di stipula dell'atto, l'atto medesimo può essere convalidato anche da una sola delle parti in esso convenute mediante atto successivo, posto in essere nella stessa forma del precedente, che contenga la menzione omessa.

5. Gli atti tra vivi, sia in forma pubblica sia in forma privata, aventi ad oggetto il trasferimento, la costituzione, lo scioglimento della comunione, o di altri diritti reali relativi ad immobili, sono nulli e non possono essere stipulati nè trascritti nei pubblici registri immobiliari ove agli atti stessi non risulti allegato il certificato urba-

nistico indicante ogni disposizione riguardante gli immobili interessati.

6. Ai fini di cui al comma 5, il certificato urbanistico deve essere rilasciato dal sindaco entro il termine perentorio di trenta giorni dalla presentazione della relativa domanda e conserva validità per un anno dalla data del rilascio ove, per dichiarazione dell'alienante o di uno dei condividenti, non siano intervenute modificazioni delle disposizioni riguardanti gli immobili interessati.

7. In caso di mancato rilascio del certificato urbanistico nel termine di cui al comma 6, il medesimo certificato può essere sostituito dalla copia della relativa richiesta, dalla quale risulti la data di ricevimento della richiesta stessa, e da un documento indicante ogni disposizione riguardante gli immobili interessati, redatto da un professionista abilitato e da esso sottoscritto ai sensi dell'articolo 481 del codice penale.

8. I frazionamenti dei terreni non possono essere iscritti al catasto senza che sia allegata copia del relativo tipo, notificato, a norma dell'articolo 138 del codice di procedura civile, al sindaco del comune ove sono siti i terreni medesimi.

9. I pubblici ufficiali che ricevono o autenticano atti aventi per oggetto il trasferimento, anche senza frazionamento catastale, di appezzamenti di terreno di superficie inferiore a trentamila metri quadrati, devono trasmettere, entro trenta giorni dalla data di registrazione, copia dell'atto da loro ricevuto o autenticato al sindaco del comune ove sono siti i terreni medesimi, nonché alla competente autorità giudiziaria.

10. Tutti i pubblici ufficiali, ottemperando a quanto disposto dal presente articolo, sono esonerati da ogni responsabilità inerente al trasferimento o alla divisione degli immobili; l'osservanza di quanto stabilito al comma 9 tiene luogo della denuncia di cui all'articolo 331 del codice di procedura penale.

11. Gli atti aventi per oggetto terreni dei quali sia stata constatata essere in atto un'abusiva lottizzazione a scopo edificato-

rio e sia stata emesso il provvedimento del sindaco di cui al comma 6 dell'articolo 36 sono nulli e non possono essere stipulati, nè in forma pubblica nè in forma privata, dalla data della trascrizione del predetto provvedimento e fino a quella della sua eventuale revoca.

Art. 43.

*(Sanzioni penali)*

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato e ferme restando le sanzioni amministrative, si applica:

a) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da lire trenta milioni a lire cento milioni, nei casi di abusiva lottizzazione di immobili a scopo edificatorio;

b) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da lire dieci milioni a lire cento milioni, nei casi di cui al comma 3 dell'articolo 37;

c) l'ammenda fino a lire venti milioni, in tutti gli altri casi di inosservanza delle disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 36.

2. Nei casi stabiliti dall'articolo 37 di prevista acquisizione di diritto e gratuita di immobili al patrimonio del comune territorialmente competente, dello Stato, o di altro ente pubblico territoriale, tale acquisizione, ove non sia già intercorsa, consegue come effetto delle sentenze definitive di condanna per i reati di cui alle lettere a) e b) del comma 1 del presente articolo. La sentenza definitiva è titolo per la immediata trascrizione nei registri immobiliari, alla quale provvede il cancelliere competente, ai sensi del numero 14) dell'articolo 2643 del codice civile.

3. Nei casi di cui all'articolo 38, l'azione penale relativa ai reati di cui al comma 1 rimane sospesa finchè non siano stati esauriti i procedimenti amministrativi previsti dal medesimo articolo 38. Il rilascio delle autorizzazioni o delle concessioni in

sanatoria estingue i reati di cui al comma 1.

4. In caso di ricorso giurisdizionale avverso il diniego delle autorizzazioni o delle concessioni in sanatoria, l'udienza viene fissata d'ufficio dal presidente del tribunale amministrativo regionale entro tre mesi dalla presentazione del ricorso.

5. Il ricevimento e l'autenticazione da parte dei notai di atti nulli ai sensi dell'articolo 42 della presente legge costituisce violazione dell'articolo 28 della legge 16 febbraio 1913, n. 89, e comporta l'applicazione delle sanzioni previste dalla legge medesima.

6. I funzionari di aziende erogatrici di pubblici servizi cui sia imputabile la stipulazione di contratti nulli a norma del comma 3 dell'articolo 41 sono soggetti all'arresto fino a sei mesi ed all'ammenda fino a lire trenta milioni.

7. L'inutile decorrenza dei termini stabiliti dagli articoli 36 e 37 per gli adempimenti di competenza del sindaco e del segretario comunale configura omissione di atti d'ufficio ai sensi dell'articolo 328 del codice penale, e parimenti l'inutile decorrenza dei termini stabiliti, a norma dell'articolo 25, per l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del presidente della provincia o del sindaco metropolitano, e del presidente della giunta regionale, relativamente ai medesimi adempimenti di competenza del sindaco.

#### Art. 44.

##### *(Definizioni)*

1. Sono trasformazioni eseguite in totale difformità dalla concessione quelle che comportano la realizzazione di un manufatto edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, planivolumetriche o di utilizzazione, da quello oggetto della concessione, rilasciata o tacitamente assentita, ovvero di volumi oltre i limiti concessi, e tali da costituire un manufatto edilizio, o

parte di esso, con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile.

2. Le trasformazioni con variazioni essenziali rispetto alla concessione sono puntualmente definite dalle norme legislative regionali, fermo restando che si ha comunque variazione essenziale ove si verificano:

a) mutamenti, anche non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili, o di loro parti, comportanti il passaggio da uno ad un altro dei raggruppamenti di funzioni di cui al comma 2 dell'articolo 27;

b) aumenti consistenti del volume o della superficie utile dei manufatti edilizi, in rapporto alle quantità previste dalla concessione;

c) scostamenti notevoli rispetto ai definiti parametri urbanistico-edilizi, ovvero rispetto alla prevista localizzazione del manufatto edilizio nell'area di pertinenza.

3. Per lottizzazione di immobili a scopo edificatorio si intende qualsiasi attività di trasformazione, ivi compreso il mero frazionamento, finalizzata a conferire ad una porzione di territorio un diverso assetto, caratterizzato dalla presenza di una pluralità di manufatti edilizi. Per abusiva lottizzazione di immobili a scopo edificatorio si intende qualsiasi attività comportante lottizzazione di immobili a scopo edificatorio intrapresa, ed anche soltanto iniziata, senza l'osservanza delle disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 36. Nei casi di mero frazionamento e vendita, od atto equivalente, del complesso di immobili compresi in un ambito territoriale, l'intrapresa di lottizzazione a scopo edificatorio è manifestata dalle caratteristiche dei lotti in relazione alla natura dell'ambito territoriale o alla sua destinazione secondo la pianificazione, ovvero dal numero, dall'ubicazione o dall'eventuale previsione di opere di urbanizzazione, ovvero ancora da elementi riferiti agli acquirenti. Non si ha abusiva lottizzazione di immobili a scopo edificatorio qualora il frazionamento derivi

da divisioni ereditarie o da donazioni tra coniugi o tra parenti in linea retta.

#### CAPO IV

### DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

#### Art. 45.

#### *(Conferenze di servizi e di amministrazioni)*

1. Qualora si ravvisi l'opportunità di effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente indice, di norma, conferenze di servizi, o di amministrazioni.

2. Le conferenze di cui al comma 1 possono essere indette anche al fine di acquisire pareri, intese, concerti, autorizzazioni, nulla-osta, assensi comunque denominati. In tal caso le determinazioni concordate nella conferenza tra tutti i soggetti competenti ad esprimersi in termini vincolanti tengono luogo degli atti predetti.

3. Si considera acquisito l'assenso dei soggetti che, regolarmente convocati, non abbiano partecipato alla conferenza o vi abbiano partecipato tramite rappresentanti privi della competenza ad esprimerne definitivamente la volontà, essendo a ciò autorizzati, ove necessario in ragione dell'oggetto sul quale sono chiamati ad esprimersi, dai relativi organi decisionali. I predetti soggetti possono comunicare all'amministrazione procedente il loro motivato dissenso entro trenta giorni dalla data di riunione della conferenza, ovvero dalla data di ricevimento della comunicazione delle determinazioni concordate, qualora queste ultime comportino non irrilevanti differenze rispetto a quanto originariamente era stato sottoposto. In tal caso, ove tali soggetti siano competenti ad esprimersi in termini vincolanti, le de-



terminazioni della conferenza non producono gli effetti di cui al comma 2.

4. Le disposizioni di cui al comma 3 non si applicano ai soggetti competenti ad esprimersi in termini vincolanti su questioni attinenti la tutela dell'integrità fisica o dell'identità culturale del territorio, di qualsiasi bene appartenente al patrimonio culturale della Repubblica e della salute dei cittadini.

5. Ai soggetti competenti ad esprimersi ai sensi del comma 2 i documenti relativi all'oggetto sul quale sono chiamati ad esprimersi, completi di ogni elaborato previsto, devono essere fatti pervenire almeno quarantacinque giorni prima della data di riunione della conferenza. L'inosservanza di tale obbligo comporta l'inefficacia delle determinazioni concordate nella conferenza.

6. Le disposizioni di cui al presente articolo sostituiscono quelle concernenti conferenze di servizi, o di amministrazioni, contenute in ogni vigente disposizione legislativa.

#### Art. 46.

##### *(Accordi programmatici)*

1. Per l'attuazione di interventi complessi, o di programmi di interventi o di attività, che richiedano, o rendano opportuna, per la loro realizzazione, l'azione integrata e coordinata di amministrazioni dello Stato, di altri soggetti istituzionalmente competenti alla realizzazione di interventi di interesse statale, di altri soggetti pubblici di rilevanza nazionale, di regioni, di province, di città metropolitane, di comuni, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, ed eventualmente di altri soggetti pubblici o privati, possono essere promossi accordi programmatici.

2. Gli accordi programmatici sono promossi, in relazione alla competenza primaria o prevalente relativamente agli interventi, od al programma di interventi o di attività, dalla Presidenza del Consiglio dei mi-

nistri, o dal presidente della giunta regionale, o dal presidente della provincia, o dal sindaco metropolitano, o dal sindaco del comune, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati. Ove sia richiesto il concorso di due o più regioni, l'accordo è comunque promosso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

3. Gli accordi programmatici assicurano il coordinamento delle azioni ritenute necessarie od opportune, definendo l'ordine logico e cronologico, i tempi e le scansioni temporali, le modalità, della loro attuazione, nonchè i finanziamenti ed ogni altro adempimento connesso. Essi possono prevedere di essere progressivamente aggiornati, specificati ed integrati mediante ulteriori accordi, con il medesimo procedimento; possono altresì prevedere procedimenti di arbitrato, nonchè interventi surrogatori di eventuali inadempienze dei soggetti partecipanti.

4. Per verificare la possibilità di concordare l'accordo programmatico, il soggetto competente a promuoverlo convoca una conferenza dei rappresentanti di tutti i soggetti interessati.

5. Alla conferenza possono essere convocati anche altri soggetti, competenti a rilasciare pareri, atti di intesa o di concerto, autorizzazioni, nulla-osta, assensi comunque denominati, trovando in tal caso applicazione le relative norme.

6. L'accordo programmatico consiste nel consenso unanime dei rappresentanti dei soggetti interessati, autorizzati ad esprimerlo, ove necessario, dai rispettivi organi decisionali, competenti in ragione dell'oggetto dell'accordo. Esso è approvato con atto formale del soggetto competente a promuoverlo, ed è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana, ovvero nel *Bollettino Ufficiale* della regione territorialmente competente.

7. La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo programmatico, nonchè degli interventi surrogatori eventualmente previsti, è svolta da un collegio presieduto dal soggetto che ha promosso l'accordo e composto dai rappresentanti degli enti pubblici territo-

riali competenti, nonchè dal commissario del Governo nella regione o dal prefetto nella provincia interessate, in tutti i casi in cui all'accordo partecipino amministrazioni dello Stato, altri enti istituzionalmente competenti alla realizzazione di interventi pubblici di interesse statale o altri soggetti pubblici di rilevanza nazionale.

8. Le disposizioni di cui al presente articolo sostituiscono quelle concernenti accordi programmatici, o di programma, comunque denominati, contenute in ogni vigente disposizione legislativa.

#### Art. 47.

*(Insurrogabilità dei procedimenti afferenti la pianificazione e la programmazione territoriale ed urbanistica)*

1. Le determinazioni assunte ai sensi degli articoli 45 e 46 non possono in alcun caso produrre variazioni dei vigenti strumenti di pianificazione o di programmazione territoriale ed urbanistica regionale e subregionale, le cui variazioni sono formate esclusivamente ai sensi delle norme legislative regionali conformi ai principi di cui alla sezione II del capo II.

#### Art. 48.

*(Inserimento negli strumenti di pianificazione degli interventi di interesse statale)*

1. Qualora con le deliberazioni di approvazione degli strumenti di pianificazione, ovvero delle relative variazioni, siano state accolte le osservazioni presentate dalle amministrazioni dello Stato e dagli altri enti istituzionalmente competenti alla realizzazione di interventi di interesse statale, ovvero siano state introdotte modificazioni o integrazioni agli strumenti adottati, in conformità ad intese raggiunte con i predetti soggetti, le previsioni degli strumenti di pianificazione relative agli interventi di interesse statale, e tutte le altre disposizioni dei me-

desimi strumenti di pianificazione, sono vincolanti, anche per le amministrazioni dello Stato e per gli altri enti istituzionalmente competenti alla realizzazione di interventi di interesse statale, per un quadriennio dalla data della loro entrata in vigore.

Art. 49.

*(Obbligo di motivazione delle decisioni difformi dalle espressioni degli organi consultivi)*

1. Ogniqualevolta un organo elettivo, deliberante od esecutivo, di una pubblica amministrazione, tenuto dalla legislazione statale o regionale vigente a sentire un organo consultivo prima dell'assunzione di un provvedimento, decida in termini difformi, totalmente o parzialmente, dall'espressione di tale organo consultivo, deve motivare tale decisione.

Art. 50.

*(Riscossione coattiva)*

1. Ogniqualevolta sia prevista, dalla presente legge e dalle norme legislative ad essa conformi, la riscossione coattiva di somme, a qualsiasi titolo, esse sono rimosse con ingiunzione del rappresentante dell'ente pubblico competente, a norma degli articoli 2 e seguenti del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639.

Art. 51.

*(Utilizzazione dei manufatti edilizi abusivi acquisiti al patrimonio pubblico)*

1. I manufatti edilizi abusivi acquisiti al patrimonio pubblico a norma della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni, ovvero dell'articolo 37 della presente

legge, ove non vengano utilizzati direttamente dall'amministrazione a cui favore si sia verificata l'acquisizione, sono concessi in diritto d'uso, o dati in locazione, ad altre amministrazioni od enti pubblici o di diritto pubblico, ovvero dati in locazione ad altri soggetti nell'osservanza delle relative disposizioni di legge.

2. Il consiglio comunale, ove abbia deciso, a norma del comma 6 dell'articolo 37, di mantenere i manufatti edilizi abusivi acquisiti al proprio patrimonio, può, con la medesima o con una separata e successiva deliberazione, decidere di concederli in diritto d'abitazione a coloro che vi risultino avere la propria dimora abituale e principale alla data di assunzione della predetta deliberazione, nonchè ai loro nuclei familiari, anche di fatto, e che ne facciano richiesta, alle seguenti condizioni:

a) la richiesta sia presentata al sindaco entro novanta giorni dalla pubblicazione della deliberazione;

b) le abusive trasformazioni dei manufatti edilizi siano state ultimate entro e non oltre il 31 dicembre 1993;

c) il concessionario non sia proprietario di altro immobile idoneo a soddisfare le esigenze abitative proprie e del suo nucleo familiare;

d) il concessionario versi il corrispettivo della concessione relativa al manufatto edilizio concesso, nella misura prevista alla data di pubblicazione della deliberazione, e si impegni a corrispondere un canone annuo pari al 5 per cento del valore dell'immobile determinato sulla base degli estimi catastali.

3. Il diritto di abitazione di cui al comma 2 è regolato dalle disposizioni di cui agli articoli 1022, 1023, 1024 e 1025 del codice civile. Sono in ogni caso a carico del concessionario le spese inerenti la manutenzione ordinaria e straordinaria dell'immobile concesso, nonchè le spese per l'eventuale adeguamento alle norme vigenti in materia di edilizia antisismica ed alle disposizioni riguardanti l'idoneità statica dei manufatti

edilizi e per l'eventuale completamento delle parti esterne ai sensi della disciplina urbanistico-edilizia comunale. I predetti interventi di adeguamento e di completamento sono definiti con l'atto di concessione.

4. Il consiglio comunale può, con la medesima deliberazione di cui al comma 6 dell'articolo 37, o con una separata e successiva deliberazione, decidere di concedere tutti i manufatti edilizi di cui al comma 2, o soltanto quelli per i quali non si realizzino le condizioni ivi prescritte, ovvero i manufatti edilizi abusivi che abbia deciso di mantenere soltanto temporaneamente, in locazione a coloro che vi risultino avere la propria dimora abituale e principale alla data di assunzione della predetta deliberazione, nonchè ai loro nuclei familiari, anche di fatto, e che ne facciano richiesta, alle seguenti condizioni:

a) la richiesta sia presentata al sindaco entro novanta giorni dalla pubblicazione della deliberazione;

b) le abusive trasformazioni dei manufatti edilizi siano state ultimate entro e non oltre il 31 dicembre 1993;

c) il richiedente non sia proprietario di altro immobile idoneo a soddisfare le esigenze abitative proprie e del suo nucleo familiare;

d) il richiedente si impegni a corrispondere un canone annuo pari al 5 per cento del valore dell'immobile determinato sulla base degli estimi del catasto edilizio, salvo che ove e sino a quando il richiedente medesimo sia in possesso dei requisiti previsti per usufruire di un alloggio di edilizia residenziale pubblica;

e) il richiedente si impegni, qualora dei manufatti edilizi abusivi sia stato deciso il mantenimento soltanto temporaneo, al rilascio dell'immobile locato entro sessanta giorni dall'eventuale venir meno della condizione di cui alla lettera c), ovvero dalla notifica, effettuata dal comune, dell'offerta in locazione di altro diverso alloggio, appartenente all'edilizia residenziale pubblica, ove il richiedente medesimo sia a tale data

in possesso dei relativi requisiti, o di proprietà di qualsiasi soggetto negli altri casi.

5. Nei casi di cui al comma 7 dell'articolo 37, le amministrazioni ivi indicate che abbiano deciso, d'intesa con il comune territorialmente competente, di mantenere temporaneamente manufatti abusivi, possono convenire con il medesimo comune che tali manufatti siano dati in locazione a coloro che vi risultino avere la propria dimora abituale e principale alla data di assunzione della predetta decisione, nonchè ai loro nuclei familiari, anche di fatto, e che ne facciano richiesta, alle stesse condizioni di cui al comma 4.

Art. 52.

*(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

