

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 283

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato MORASSUT

Principi fondamentali e norme generali
in materia di governo del territorio

Presentata il 13 ottobre 2022

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La presente proposta di legge, recante principi fondamentali e norme generali in materia di governo del territorio, persegue l'obiettivo di realizzare una riforma complessiva della legislazione statale in materia di pianificazione urbanistica e governo del territorio, superando l'attuale assetto, ormai estremamente frammentato ma incentrato ancora sul ceppo della risalente legge 17 agosto 1942, n. 1150, solo parzialmente rivisto e adeguato a seguito della diversa suddivisione delle competenze *in subiecta materia* conseguente all'istituzione delle autonomie regionali e — più di recente — alla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione.

Al riguardo, in via generale, merita di essere immediatamente evidenziata la rilevanza dell'impiego, già nel titolo del provvedimento, dell'endiadi tra « principi fondamentali » e « norme generali », atteso che l'opera di revisione normativa intrapresa

non investe unicamente la competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le regioni in materia di governo del territorio, di cui al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, ma interseca anche plurime materie devolute alla competenza legislativa esclusiva dello Stato: al riguardo, mette conto richiamare non solo le inevitabili ricadute della disciplina in materia di pianificazione urbanistica sulla conformazione del diritto di proprietà (e, quindi, sulla materia dell'ordinamento civile, di cui al secondo comma, lettera *l*), del citato articolo 117) e le strette connessioni con la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (lettera *s*) del medesimo comma), ma anche quanto affermato dalla giurisprudenza in ordine alla riconducibilità della disciplina delle dotazioni urbanistiche ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi della lettera *m*) del me-

desimo secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, concorrendo gli stessi all'individuazione delle dotazioni minime indispensabili ad assicurare i servizi socio-economici indispensabili alla collettività che fruisce del bene costituito dal territorio.

Si tratta di un assunto acquisito nella giurisprudenza più recente, che riconosce all'urbanistica una dimensione più ampia e dinamica di quella tradizionale, vedendo nel potere pianificatorio non più un mero strumento di coordinamento delle potenzialità edificatorie della proprietà privata, ma il terreno di elezione della disciplina del territorio per la tutela del diritto di proprietà ma anche degli equilibri socio-economici che devono essere garantiti ai cittadini (si confronti Consiglio di Stato, sezione IV, sentenze 28 novembre 2012, n. 6040, e 10 maggio 2012, n. 2710). Sulla base di tale visione moderna e interdisciplinare dell'attività di pianificazione, è stata di recente rimessa alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2-bis del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, il quale, autorizzando le regioni a disciplinare le dotazioni urbanistiche anche in deroga ai livelli minimi a suo tempo individuati dal decreto del Ministro per i lavori pubblici n. 1444 del 2 aprile 1968, attuativo dell'articolo 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, introdotto dalla legge n. 765 del 1967 (cosiddetta «legge Ponte»), consente a ciascuna regione di determinare livelli anche molto diversi di servizi essenziali, di fatto abdicando al dovere del legislatore statale di dettare *in subiecta materia* regole uniformi per l'intero territorio nazionale (si confronti Consiglio di Stato, sezione IV, ordinanza n. 1949 del 17 marzo 2022).

Queste pur sommarie considerazioni spiegano perché l'articolato normativo in esame non consti esclusivamente di disposizioni di principio o generalissime, ma si faccia carico anche di introdurre una disciplina sufficientemente dettagliata degli istituti fondamentali della materia in que-

stione, con ciò, perseguendo plurime finalità:

a) delineare finalmente un quadro chiaro dei principi fondamentali della legislazione statale nella materia del governo del territorio (nell'accezione ampia data a essa dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 303 del 2003, comprendente non solo l'edilizia, ma anche l'urbanistica e finanche la disciplina della localizzazione delle opere pubbliche e dell'espropriazione dei suoli necessari), in modo da evitare che sia l'interprete a dover di volta in volta enucleare tali principi da una normativa complessa e stratificata nel tempo, con i conseguenti rischi di incertezze e di conflitti tra lo Stato e le regioni;

b) porre le basi per un riordino complessivo della disciplina della pianificazione territoriale, estremamente articolatasi nel corso dei decenni a seguito della proliferazione di piani introdotti dal legislatore per esigenze di tutela di altri valori di rango costituzionale (è il caso dei piani paesaggistici previsti oggi dal codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42) ovvero in attuazione dei principi di sussidiarietà e prossimità (come nel caso del piano territoriale di coordinamento provinciale a suo tempo introdotto dalla legge n. 142 del 1990 e oggi disciplinato dal testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000) o ancora nella pianificazione di specifici settori dell'economia o della disciplina della viabilità (piani commerciali, piani di zonizzazione acustica, eccetera), con conseguenti sovrapposizioni e difficoltà di ricostruirne i rapporti in modo chiaro;

c) mutuare le più rilevanti esperienze della legislazione regionale, che a partire dal 1972 (anno di istituzione delle regioni) e ancor più dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, operata nel 2001, sono intervenute con normative anche di ampio respiro nel disciplinare le potestà pianificatorie e di governo del territorio;

d) in quest'ultima prospettiva, elaborare finalmente una disciplina minima uni-

forme, valida in tutto il territorio nazionale, non solo su temi essenziali oggi oggetto di normative estremamente differenziate e contraddittorie nel territorio (*in primis* la forma e il contenuto dei piani urbanistici comunali), ma anche per alcuni innovativi istituti (perequazione urbanistica, compensazione, circolazione dei diritti edificatori eccetera) da tempo affermatasi nella legislazione regionale, se non addirittura nella prassi della pianificazione comunale, che allo stato pongono numerosi problemi interpretativi e applicativi alle pubbliche amministrazioni e alla giurisprudenza.

Al di là delle soluzioni specifiche adottate per realizzare le suindicate finalità, su cui si tornerà nell'esame analitico degli articoli che compongono l'articolato in esame, la necessità di dotare l'ordinamento italiano di una moderna e adeguata normativa di principio nelle materie in questione è da tempo avvertita, non solo per ovviare ai già richiamati profili di inadeguatezza del quadro normativo vigente, ma anche in considerazione di tre esigenze connesse alle più generali prospettive di sviluppo dell'Italia.

La prima di queste riguarda il principio dello sviluppo sostenibile, alla luce dei 17 obiettivi dell'Agenda 2030 sottoscritta il 25 settembre 2015 da 193 Stati membri delle Nazioni Unite e approvata dall'Assemblea generale dell'ONU. La seconda riguarda il perseguimento di obiettivi di contenimento del consumo di suolo, in conformità a quelli europei di azzeramento del consumo netto di suolo entro il 2050 di cui alla decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013. Infine, la terza riguarda il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) presentato dall'Italia e dagli altri Stati membri dell'Unione europea per accedere alle risorse economiche del programma Next Generation EU: non è un caso che il decreto del direttore centrale della finanza locale del Ministero dell'interno 6 dicembre 2021, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 295 del 13 dicembre 2021, concernente l'attuazione del PNRR per le città metropolitane, metta in luce che gli interventi

finanziati devono riguardare « investimenti volti al miglioramento di ampie aree urbane degradate, per la rigenerazione e rivitalizzazione economica, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi alla persona e alla riqualificazione dell'accessibilità e delle infrastrutture, permettendo la trasformazione di territori vulnerabili in città intelligenti e sostenibili, attraverso:

a) la manutenzione per il riuso e la rifunzionalizzazione ecosostenibile di aree pubbliche e di strutture edilizie pubbliche esistenti per finalità di interesse pubblico;

b) il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche mediante la ristrutturazione degli edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo e potenziamento dei servizi sociali e culturali e alla promozione delle attività culturali e sportive;

c) interventi finalizzati a sostenere progetti legati alle *smart cities*, con particolare riferimento ai trasporti ed al consumo energetico, volti al miglioramento della qualità ambientale e del profilo digitale delle aree urbane mediante il sostegno alle tecnologie digitali e alle tecnologie con minori emissioni di CO₂ ».

Ai fini della predisposizione del presente articolato normativo, si è ovviamente tenuto conto dei vari progetti di legge che nelle passate legislature sono stati presentati per far fronte all'esigenza – già da tempo avvertita, come già accennato – di dotare l'ordinamento italiano di una disciplina della pianificazione del territorio compiuta e in linea con il rinnovato quadro costituzionale. Rispetto a tali passate iniziative, quella attuale si connota da un lato per il carattere generale e di principio delle disposizioni, dichiaratamente intese a segnare il perimetro entro cui la potestà legislativa regionale potrà liberamente esplicarsi, dall'altro per l'evidenziata attenzione alle materie di competenza esclusiva statale, con cui le disposizioni in tema di governo del territorio inevitabilmente interferiscono.

Tutto ciò premesso, l'articolo 1 individua nei termini appena indicati l'oggetto

dell'intervento legislativo, richiamando i pertinenti principi costituzionali e ribadendo che le regioni possono esercitare la propria potestà legislativa in materia di governo del territorio nel rispetto dei principi fondamentali che in questa sede sono definiti. Viene così espressamente sancita la natura di legge quadro, che il presente intervento normativo riveste, nei sensi e termini dianzi precisati.

Nell'articolo 2 vengono poi individuati i contenuti del governo del territorio, in coerenza con la giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, che ascrive a tale materia non solo l'urbanistica e l'edilizia, ma tutto quanto attiene alla tutela e alla gestione della risorsa territorio in senso ampio (e, quindi, anche la difesa del suolo, la normativa antisismica eccetera).

Il successivo articolo 3 enuncia i principi fondamentali della materia, distinguendo tra principi generali di diretta derivazione costituzionale afferenti al quadro delle competenze tra i vari livelli istituzionali e delle loro reciproche relazioni (comma 1) e principi specifici afferenti alle modalità di gestione e governo del territorio (comma 2). Quest'ultima elencazione anticipa i contenuti delle norme successive, in cui i principi qui individuati sono poi sviluppati in concreto, con la fissazione delle regole di principio nonché, per quanto sopra chiarito, anche delle eventuali disposizioni di dettaglio imposte dal sovrapporsi di esigenze riconducibili a potestà legislative esclusive dello Stato.

Per quanto attiene specificamente al tema del contenimento del consumo di suolo (articolo 4), molte regioni ne hanno già previsto una disciplina in attuazione della richiamata decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013. Ma, proprio per evitarne una disciplina differenziata tra le diverse regioni, si è inteso qui entrare nel merito delle politiche di contenimento dirette agli enti locali, per garantirne una disciplina unitaria in tutto il territorio nazionale. Tale scelta deriva soprattutto dalla mancata approvazione in Parlamento dei numerosi progetti di legge in materia presentati nella scorsa legislatura; si ritiene di colmare in

tal modo una lacuna dell'ordinamento, in presenza di pur lodevoli iniziative regionali che tuttavia richiedono la fissazione di criteri unitari e oggettivi.

Rispetto ai progetti di legge testé citati, in questa sede si è ritenuto di introdurre una definizione del consumo di suolo, finora assente nell'ordinamento sia nazionale che europeo, per la quale si è fatto riferimento alla nozione adottata dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale nei propri Rapporti annuali sul consumo di suolo.

Per gli stessi motivi sopra indicati, si è fatto riferimento anche alla sostenibilità ambientale (articolo 5) con richiamo agli istituti della valutazione ambientale strategica e della valutazione di impatto ambientale di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che ormai connota la compatibilità degli interventi di trasformazione con la tutela ambientale.

Tra i principi fondamentali riveste rilevanza centrale quello (enunciato all'articolo 6) per cui la pianificazione degli usi del territorio costituisce la modalità fondamentale di esercizio delle funzioni di governo del territorio, cui si connettono le relative potestà delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni. Correlativamente, è precisato in via generale (comma 1) che l'esercizio di attività di trasformazione del territorio in deroga al predetto principio, e quindi al di fuori della pianificazione ovvero in deroga ad essa, è consentito solo in casi eccezionali e in presenza di un preminente interesse pubblico, sulla cui sussistenza occorrerà sempre fornire motivazione.

In stretta connessione con l'opzione normativa intesa a ripristinare la centralità del principio di pianificazione, sono state definitivamente abrogate le disposizioni del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, con cui era stata concessa alle regioni la facoltà di introdurre norme in materia di ampliamenti, riqualificazioni e altri analoghi interventi su edifici preesistenti anche in deroga alla strumentazione urbanistica vigente (inizialmente in via provvisoria, a fini di rilancio

dell'edilizia e dell'economia, ma con discipline che hanno finito poi per stabilizzarsi nella legislazione regionale, con il rischio di produrre effetti perversi nella prospettiva dell'ordinato sviluppo del territorio).

La proposta di legge richiama quindi il piano territoriale regionale (articolo 6, comma 3), il piano strategico del territorio metropolitano (articolo 7), il piano territoriale generale metropolitano (articolo 8) e il piano urbanistico comunale (articolo 9).

A tale ultimo riguardo, il tema principale è quello dell'introduzione in molte regioni — come già ricordato — di una nuova disciplina del piano urbanistico comunale, riguardante sia la forma sia il suo contenuto prescrittivo, di cui la presente proposta di legge prende atto perché più rispondente alle esigenze dei territori, ma soprattutto perché le mutevoli esigenze dello sviluppo locale richiedono che le previsioni urbanistiche nelle aree di trasformazione rispondano alle esigenze di flessibilità in rapporto alla manifestazione concreta degli interessi privati, superando quindi la rigidità della zonizzazione del piano regolatore comunale di cui alla legge fondamentale del 1942.

Se quindi è doveroso un nuovo approccio ai problemi della pianificazione urbanistica comunale, in grado di razionalizzare le principali esperienze regionali e comunali ormai consolidate e di giovare della dottrina, delle competenze disciplinari e delle analisi che sono emerse nell'intenso dibattito degli anni recenti, pervenendo ad un profondo rinnovamento di nozioni, teorie e istituti sul piano giuridico e disciplinare, non può sottacersi la necessità di ricondurre queste innovazioni nel solco della statuizione di principi fondamentali della materia che determinino un assetto normativo rispondente all'interesse unitario del quale si esige l'attuazione in tutto il territorio nazionale.

È questa la ragione per la quale, riprendendo l'esperienza legislativa ormai consolidata in molte regioni, si è previsto in via generale che la forma del piano preveda due livelli di pianificazione: il primo rappresentato dalla componente strutturale, che individua sia le invarianti della sosteni-

nibilità e il recepimento dei vincoli eteronomi legati alla cura degli interessi differenziati (paesaggio, ambiente, acque) sia gli ambiti di trasformazione, la cui attuazione è però rinviata ad una successiva fase costituita dalla componente operativa — ossia dal piano operativo — che disciplina gli interventi urbanistici di rilievo nel momento in cui si manifestano gli interessi privati diretti alla trasformazione delle aree interessate.

È per questo motivo che le previsioni della componente strutturale — *rectius*, del piano strutturale — non sono conformative della proprietà e degli altri diritti reali a fini edificatori e non determinano alcuna condizione di edificabilità, anche ai fini fiscali. Così il modello delineato per le aree di trasformazione riduce di molto il ricorso alle cosiddette « varianti di piano », poiché le previsioni urbanistiche degli ambiti di trasformazione offrono una varietà di soluzioni nel rispetto, comunque, dei livelli essenziali delle prestazioni (le dotazioni urbanistiche) e della sostenibilità ambientale, i cui effetti conformativi si manifestano solo in sede di piani attuativi oggetto del piano operativo.

A ciò, riprendendo la legislazione regionale più innovativa e a testimonianza della necessità di ripensare i contenuti differenziati del territorio comunale, si aggiunge la disposizione secondo cui alla componente strutturale e operativa si affianca — per i sistemi insediativi esistenti, ossia le zone A, B ed E del piano regolatore generale vigente — la cosiddetta componente regolamentare, finalizzata prevalentemente alla disciplina degli interventi diretti compatibili con la conservazione dei tessuti urbani o periurbani consolidati.

Al fine di ridurre l'impatto della nuova normativa, si stabilisce altresì che la legge regionale possa prevedere, da un lato, l'adozione di un unico procedimento pianificatorio per tutte le componenti del nuovo piano urbanistico comunale e, dall'altro, che possano essere adottate forme semplificate della pianificazione comunale per i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti, e che la stessa normazione regionale possa adottare per determinati co-

muni analoghe semplificazioni pianificatorie in rapporto a specifiche esigenze di sviluppo del loro territorio e di compatibilità ambientale. Resta ferma, in ogni caso, la necessità della partecipazione dell'amministrazione regionale alla fase approvativa del piano comunale (partecipazione che, nello schema classico della legge n. 1150 del 1942, dopo l'entrata a regime delle autonomie regionali, si realizzava nella forma dell'approvazione regionale del piano urbanistico adottato dal comune, ma che secondo la presente proposta di legge le regioni potranno disciplinare anche in forme e modi diversi).

In stretta connessione con il tema del contenuto del piano urbanistico comunale si è inteso rivedere la materia delle dotazioni urbanistiche (articolo 11) ridefinendone i contenuti essenziali ai fini della garanzia dei servizi reali e personali in rapporto all'articolazione territoriale dello strumento urbanistico. Al riguardo, si è ritenuto necessario superare definitivamente il meccanismo incentrato sulla persistente vigenza del decreto del Ministro per i lavori pubblici n. 1444 del 2 aprile 1968, stabilendo quantità, parametri e riferimenti che i comuni dovranno osservare, in sede di formazione dei nuovi strumenti urbanistici e nella revisione di quelli esistenti, con riferimento ai rapporti massimi tra le aree destinate agli insediamenti residenziali, direzionali, commerciali, per la logistica, terziari e industriali-artigianali e le aree destinate ad attrezzature pubbliche e servizi pubblici o di interesse pubblico e generale, comunque riservate alle attività collettive, al verde pubblico e ai parcheggi.

A tale previsione si accompagna una ridefinizione generale dei diversi ambiti territoriali, che supera la distinzione in zone contenuta nel citato decreto del Ministro per i lavori pubblici n. 1444 del 2 aprile 1968, conformandosi maggiormente alle moderne esigenze di flessibilità e sviluppo del territorio, e sulla cui base le regioni e gli enti locali potranno esplicare la loro potestà normativa e amministrativa in materia di pianificazione.

Come accennato in premessa, sono state introdotte norme generali che attengono alla competenza esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile: in particolare, quelle attinenti alla potestà di conformazione della proprietà immobiliare attraverso gli strumenti della pianificazione. Sotto questo profilo si tratta di regolamentare unitariamente l'introduzione di istituti presenti nell'esperienza di pianificazione comunale, con riguardo alle nuove modalità di destinazione d'uso dei suoli, come la « perequazione » (articoli 12 e 13) e la « compensazione urbanistico-edilizia » (articolo 14). Nel primo caso si riconosce l'edificabilità a tutte le proprietà indipendentemente dalla destinazione d'uso, ponendo quindi i proprietari in una situazione di eguaglianza di trattamento, modalità già prevista dall'articolo 23 della legge n. 1150 del 1942 sotto la forma del « comparto », con la possibilità di disgiungere l'edificabilità assegnata all'area per conferire ad essa un'autonoma configurazione giuridica. Invece, l'istituto della compensazione riguarda prevalentemente il caso dei vincoli espropriativi: in tal caso l'amministrazione, in luogo dell'indennizzo, può offrire al proprietario il riconoscimento di diritti edificatori per volumetrie il cui valore deve corrispondere al calcolo dell'indennizzo, dietro cessione dell'area, con la possibilità di fruire di tali diritti edificatori in altra area di piano che ne preveda l'utilizzazione.

A finalità simili risponde la generalizzazione delle disposizioni riguardanti il contributo straordinario (articolo 15) che può essere imposto al beneficiario di un titolo edilizio, qualora l'intervento assentito abbia un'incidenza maggiore sul territorio – in termini di carico urbanistico, esigenze di infrastrutturazione e riqualificazione eccetera – da determinarsi previamente da parte del comune.

La disposizione riprende e sistematizza la previsione oggi contenuta nella lettera *d-ter*) del comma 4 dell'articolo 16 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, introdotta dal decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge

11 novembre 2014, n. 164, e successivamente modificata.

Nel quadro di quest'innovativa potestà conformativa della proprietà immobiliare si innesta la questione dei cosiddetti « diritti edificatori » (ossia delle volumetrie riconosciute dal piano urbanistico) e della loro circolazione (articolo 10), per i quali si rende necessario sia chiarire la natura giuridica sia unificare la disciplina dei meccanismi di trasferimento di cui all'articolo 2643, numero 2-*bis*), del codice civile.

Si tratta anche in questo caso di istituti che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e la cui applicazione – disciplinata in molte leggi regionali e prevista in molti strumenti urbanistici – ne richiede una disciplina unitaria per tutto il territorio nazionale. A tale *ratio* risponde anche la previsione dell'istituzione, a livello nazionale, di un registro in cui siano iscritti, a fine di pubblicità, gli atti di cessione, a qualsiasi titolo, dei diritti edificatori.

Segue poi la disposizione concernente gli strumenti urbanistici attuativi (articolo 16), che innova profondamente rispetto alla disciplina previgente, pur recependo le linee di sviluppo che la legislazione successiva alla legge n. 1150 del 1942 e soprattutto quella regionale hanno impresso alla disciplina della fase attuativa dello strumento urbanistico generale. Infatti, si è preso atto del netto *favor* legislativo verso la pianificazione attuativa convenzionata e si è pertanto inteso rendere quest'ultima la modalità ordinaria (se del caso, surrogata attraverso gli accordi di pianificazione, cui è dedicata una successiva norma *ad hoc*) con cui le previsioni del piano urbanistico dovranno trovare attuazione: per questo, si è ripresa e superata la previgente disciplina generale in materia di lottizzazioni convenzionate (articolo 28 della legge n. 1150 del 1942) e di comparti (articolo 23 della medesima legge n. 1150 del 1942). Al tempo stesso, non si è ritenuto di intervenire significativamente sulla normativa riguardante i piani particolareggiati di iniziativa pubblica, dal momento che questi ultimi – sia pure non nella loro forma originaria ri-

veniente dalla legge n. 1150 del 1942, sibbene nelle diverse configurazioni che questa ha successivamente conosciuto per opera di diverse discipline, anche di settore – mantengono ancora oggi una funzione rilevante nell'attuazione del piano urbanistico comunale. Tuttavia, con riferimento alla conferente disciplina contenuta negli articoli da 13 a 17 della legge n. 1150 del 1942, si è ritenuto di precisare che questa rimane in vigore limitatamente alle norme di principio da essa ritraibili (fermo restando il superamento delle disposizioni chiaramente incompatibili con il mutato quadro normativo e istituzionale odierno), lasciando all'interpretazione e alla legislazione regionale il compito – peraltro non particolarmente complesso – della loro individuazione.

Dall'analisi dell'evoluzione della disciplina urbanistica dell'ultimo ventennio, con speciale riguardo alle medie aree urbane e a quelle metropolitane, emergono inoltre alcuni aspetti che non attengono all'espansione delle città ma alla riconversione, riqualificazione e rigenerazione dei territori urbani consolidati. Sotto questo profilo, tre sono le questioni che richiedono una disciplina unitaria e profondamente innovativa rispetto alle tradizionali modalità di conformazione dei suoli stabilite dalla fondamentale legge n. 1150 del 1942.

La prima riguarda la cosiddetta « rigenerazione urbana », della quale la presente proposta di legge determina i principi fondamentali riportando il fenomeno all'interno della pianificazione urbanistica (articolo 17): tale istituto – oggetto di uno specifico disegno di legge approvato dalla Camera nella XVII legislatura (atto Senato n. 2383) ma decaduto prima dell'approvazione parlamentare definitiva – attiene alla ripianificazione di aree urbanizzate le cui destinazioni d'uso sono ormai incompatibili con le esigenze della collettività insediata (edifici industriali dismessi, beni pubblici abbandonati, aree degradate), ma per le quali si richiedono anche una riqualificazione energetica e una migliore garanzia nei riguardi della cosiddetta « città pubblica », ovvero sia del miglioramento dei servizi reali e personali carenti.

A tal fine la norma prevede che i comuni individuino gli ambiti di rigenerazione fissandone le invarianti ambientali e i contenuti degli interventi ammessi nel rispetto delle dotazioni urbanistiche.

Il ripensamento della città consolidata, la cui attuazione comporta, tra l'altro, anche interventi di demolizione e ricostruzione con premio di volumetria ai sensi dell'articolo 3 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, richiede sempre più la composizione degli interessi pubblici con quelli imprenditoriali privati ai fini del miglior assetto delle aree considerate. La seconda delle questioni sopra indicate riguarda quindi una disciplina specifica degli accordi tra amministrazione pubblica e privati, che hanno assunto una particolare diffusione nella pianificazione urbanistica costituendo un'applicazione specifica della disciplina dell'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di procedimento amministrativo, nell'ambito della pianificazione urbanistica, ossia la cosiddetta «urbanistica consensuale». Pertanto, all'articolo 18 della proposta di legge viene meglio articolato il procedimento di partecipazione dei privati a monte della pianificazione (comma 1) e viene individuata (comma 2) la finalità dell'accordo pubblico-privato nel caso di proposte di modifica delle scelte di pianificazione vigenti che giustifichino tale variazione in ragione dell'interesse pubblico. Il comma 4 prevede poi l'individuazione di criteri e metodi, da introdurre già nella componente strutturale del piano urbanistico di cui all'articolo 9, relativi alla negoziazione tra l'amministrazione pubblica e il soggetto privato nel rispetto del principio di proporzionalità e del divieto di arricchimento ingiustificato e imposto.

La terza questione, strettamente connessa ai processi di rigenerazione, mette in evidenza un altro tema oggetto di specifica disciplina nella presente proposta di legge. Esso è quello della partecipazione alle scelte di pianificazione (articolo 19) da parte delle comunità locali insediate e dei soggetti titolari di interessi diffusi,

nella fase di formazione del piano urbanistico generale – tipici il caso degli accordi normativi previsti nella legge regionale dell'Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24, ove ai regolamenti comunali spetta la disciplina di tali forme di partecipazione, sul modello del *débat public*, a monte delle scelte di pianificazione, e quello dell'accordo tra l'amministrazione e il privato interessato, ai sensi del richiamato articolo 11 della legge n. 241 del 1990 – legata all'attuazione delle concrete scelte urbanistiche in fase di pianificazione attuativa.

La norma in questione assume particolare rilevanza nel caso della cosiddetta rigenerazione urbana ove, fissate dal piano strutturale le condizioni generali di trasformazione, l'accordo con gli interessi privati diviene essenziale per la realizzazione effettiva degli interventi, specialmente nei casi di riqualificazione dei territori costruiti destinati a nuove prescrizioni urbanistiche.

Il comma 3 dell'articolo 19 dispone, inoltre, che le regioni possano prevedere che i comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti istituiscano un garante della partecipazione. A tal fine viene disciplinata tale figura e ne vengono individuati i poteri, anche rinviando ad apposito regolamento per la disciplina attuativa di dettaglio. È altresì previsto che analoghi organi possano essere istituiti anche dagli altri enti pubblici territoriali competenti per la pianificazione del territorio.

È previsto, comunque, che le regioni disciplinino altre forme di partecipazione, tra cui, a titolo esemplificativo, si richiamano le inchieste pubbliche, le assemblee di quartiere o di zona, le udienze pubbliche.

Infine, l'articolo 20 ribadisce la funzione di controllo e di vigilanza della regione e del comune sulle trasformazioni urbanistiche ed edilizie operate nell'ambito del rispettivo territorio.

Restano ferme le sanzioni previste dalla legislazione penale e amministrativa per gli interventi compiuti in violazione delle disposizioni di legge, di piano e di regola-

mento nonché per le omissioni nell'esercizio delle funzioni di controllo.

L'articolo 21 ribadisce che per le controversie relative agli interventi di cui alla presente legge resta ferma la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo prevista dall'articolo 133, comma 1, lettera *f*), del codice del processo amministrativo, di

cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

La proposta di legge si conclude (articolo 22) con l'indicazione delle norme abrogate e con la statuizione della necessaria disciplina transitoria, intesa a concedere alle regioni lo *spatium temporis* necessario per adeguare la propria legislazione alla nuova disciplina statale.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Oggetto)

1. La presente legge, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, stabilisce i principi fondamentali del governo del territorio, nel rispetto delle norme internazionali e dell'Unione europea e ferma restando la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, di ordinamento civile e penale e del regime della proprietà nonché di tutela della concorrenza.

2. La presente legge disciplina altresì, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, i livelli minimi essenziali dei sistemi delle infrastrutture, delle attrezzature urbane e territoriali nonché dei relativi servizi reali e personali da garantire in tutto il territorio nazionale.

3. Le regioni esercitano la propria potestà legislativa in materia di governo del territorio nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti nell'articolo 3.

4. Sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, previste dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione, nonché le forme e le condizioni particolari di autonomia stabilite ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Art. 2.

(Contenuti del governo del territorio)

1. Il governo del territorio riguarda l'insieme delle attività conoscitive, valutative, di regolazione, di programmazione, di pianificazione, di localizzazione e di attuazione degli interventi sul territorio, finalizzati a perseguirne la tutela e la valorizzazione, la disciplina degli usi, delle trasformazioni degli immobili e della mobilità in

relazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile, nonché le attività di vigilanza e di controllo.

2. Il governo del territorio comprende altresì l'urbanistica, l'edilizia, i programmi infrastrutturali, la difesa del suolo, la salvaguardia idrogeologica, la normativa antisismica, la pianificazione della mobilità nonché la cura degli interessi pubblici funzionalmente collegati a tali materie.

Art. 3.

(Principi fondamentali e finalità del governo del territorio)

1. La presente legge attua, con riferimento alle materie di cui all'articolo 2, i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di leale collaborazione interistituzionale, di sostenibilità ambientale, economica e sociale, di concertazione, di partecipazione, di pari opportunità nella negoziazione, di perequazione e di semplificazione, efficacia, efficienza, economicità e imparzialità dell'azione amministrativa.

2. Fermo restando quanto stabilito al comma 1, costituiscono principi fondamentali e finalità del governo del territorio:

a) il contenimento del consumo di suolo;

b) la rigenerazione urbana e territoriale;

c) la concertazione istituzionale;

d) la pianificazione degli usi del territorio;

e) la perequazione urbanistica;

f) la compensazione urbanistica;

g) la sostenibilità ambientale, economica e sociale;

h) la partecipazione ai procedimenti di pianificazione;

i) la garanzia dei servizi pubblici essenziali, reali e personali;

l) lo sviluppo operativo e la gestione degli interventi di trasformazione del territorio, in coerenza con le scelte di piani-

ficazione adottate ai diversi livelli territoriali;

m) la salvaguardia del territorio dagli usi incompatibili con la tutela del patrimonio paesaggistico, ambientale e culturale;

n) il controllo dell'attività edilizia.

Art. 4.

(Disciplina del consumo di suolo)

1. Nell'esercizio dei propri poteri di governo del territorio lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni perseguono il contenimento del consumo di suolo, in modo da raggiungere gli obiettivi europei di azzeramento del consumo netto di suolo entro l'anno 2050, di cui alla decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013.

2. Costituisce consumo di suolo qualsiasi attività, azione o intervento umano che comporti la trasformazione di una superficie di suolo, determinandone la variazione dallo stato di copertura naturale o comunque non artificiale allo stato di copertura artificiale.

3. Le regioni disciplinano con proprie leggi, nel rispetto dei principi contenuti nella presente legge, le modalità di contenimento del consumo di suolo da definire negli strumenti urbanistici comunali ai fini del riuso e della rigenerazione del territorio urbanizzato. A tale scopo le regioni stabiliscono la quantità massima di consumo di suolo ammessa nel territorio e la sua ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei, sulla base delle informazioni disponibili in sede regionale e di quelle fornite dai comuni con le modalità e nei termini indicati dalle regioni stesse, tenendo conto:

a) delle specificità territoriali e di quelle relative ai comuni ad alta tensione abitativa;

b) delle caratteristiche dei suoli e delle loro funzioni eco-sistemiche;

c) delle tipicità delle produzioni agricole e dell'estensione delle aree agricole rispetto alle aree urbane e periurbane;

d) dello stato di fatto della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica;

e) della programmazione relativa alla realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche;

f) dello stato di conservazione dell'edificato e della consistenza delle aree dismesse o comunque inutilizzate;

g) degli interventi programmati a supporto dei sistemi produttivi locali, dei distretti industriali e dei consorzi di sviluppo industriale.

4. Il consumo di nuovo suolo è consentito esclusivamente nei casi in cui non esistano alternative consistenti nel riuso di aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse. I provvedimenti che autorizzano il consumo di nuovo suolo sono espressamente motivati in relazione alla mancanza di alternative, previa adeguata e approfondita istruttoria, da eseguire nell'ambito della valutazione di cui all'articolo 5, dando conto della ponderazione degli interessi coinvolti.

Art. 5.

(Sostenibilità ambientale)

1. La sostenibilità ambientale degli atti di pianificazione del territorio è assicurata attraverso il rispetto delle disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica, fermo restando quanto disposto in materia di valutazione di impatto ambientale degli interventi, di cui alla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Art. 6.

(Pianificazione del territorio)

1. Ai fini del raggiungimento degli obiettivi della sussidiarietà e della sostenibilità ambientale, economica e sociale, la pianificazione costituisce la fondamentale modalità di esercizio delle funzioni di governo del territorio. Le trasformazioni e gli usi

del territorio in deroga agli strumenti di pianificazione sono consentiti esclusivamente ove giustificati da esigenze imperative di carattere generale e di interesse pubblico.

2. Nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza, le regioni, le province, le città metropolitane, i comuni e le relative forme associative determinano, con propri strumenti di pianificazione, l'assetto del territorio nell'ambito delle rispettive competenze amministrative.

3. Le regioni, nell'esercizio del proprio ruolo istituzionale di indirizzo, pianificazione e controllo del territorio, si dotano di un unico strumento di pianificazione relativo all'intero territorio regionale, con particolare riferimento alla tutela e valorizzazione del paesaggio nel rispetto degli articoli 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

4. Il piano strategico del territorio metropolitano e il piano territoriale generale metropolitano, come definiti dagli articoli 7 e 8, sono di competenza delle città metropolitane. Il piano territoriale di coordinamento previsto dall'articolo 20, comma 2, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è di competenza delle province.

5. Le regioni disciplinano con proprie leggi le forme di coordinamento delle previsioni urbanistiche e territoriali contenute negli strumenti di pianificazione dei diversi soggetti competenti con efficacia conformativa del territorio o della proprietà, al fine del loro recepimento nel piano urbanistico comunale. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 57 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

6. In considerazione della specificità di determinati ambiti sovracomunali e omogenei e in attuazione dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza, le regioni, con proprie leggi, disciplinano e incentivano la pianificazione urbanistica intercomunale.

7. Resta fermo quanto stabilito dall'articolo 9 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della

Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, per le aree sprovviste di strumenti di pianificazione urbanistica.

Art. 7.

(Piano strategico del territorio metropolitano)

1. Ai sensi dell'articolo 1, comma 44, lettera *a*), della legge 7 aprile 2014, n. 56, le città metropolitane elaborano e approvano il piano strategico del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel territorio metropolitano.

2. Il piano strategico del territorio metropolitano ha efficacia pluriennale. Esso ha durata triennale relativamente alla dimensione attuativa e programmatica.

3. Il piano strategico del territorio metropolitano fornisce indirizzi e direttive in merito alle principali funzioni assegnate dalle leggi statali e regionali alle città metropolitane.

Art. 8.

(Piano territoriale generale metropolitano)

1. Ai sensi dell'articolo 1, comma 44, lettera *b*), della legge 7 aprile 2014, n. 56, la pianificazione territoriale generale costituisce funzione fondamentale delle città metropolitane.

2. La pianificazione territoriale generale di cui al comma 1, con una dimensione strutturale e previsionale di medio e lungo periodo e in funzione di rappresentazione e localizzazione sul territorio delle scelte ivi compiute, comunque nel rispetto degli atti di programmazione e pianificazione di competenza statale e regionale, assume gli obiettivi, gli indirizzi e le direttive del piano strategico del territorio metropolitano di cui all'articolo 7, concorrendo ad attuarne progressivamente i contenuti. Esso assume altresì gli obiettivi, gli indirizzi e le direttive degli altri atti di programmazione e pianificazione delle città metropolitane, compresi i contenuti dei piani urbani di mobi-

lità sostenibile di cui al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 4 agosto 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 233 del 5 ottobre 2017.

3. La pianificazione territoriale generale di cui al comma 1 stabilisce indirizzi, direttive, prescrizioni, vincoli e obiettivi per l'attività e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel territorio metropolitano e, in particolare, disciplina:

a) le infrastrutture strategiche metropolitane nonché i servizi per la mobilità su scala metropolitana;

b) le reti, gli impianti e le infrastrutture territoriali relativi ai servizi idrici integrati e agli impianti di produzione e distribuzione energetica;

c) le dotazioni urbanistiche e territoriali e i servizi pubblici di area vasta di tipo socio-assistenziale, dell'istruzione superiore e della sicurezza del territorio;

d) gli insediamenti ai quali la disciplina vigente riconosce rilevanza sovracomunale per la forte attrattività di persone e di mezzi e per il significativo impatto sull'ambiente e sul sistema insediativo e della mobilità, quali i poli funzionali, le aree produttive sovracomunali e quelle ecologicamente attrezzate, le grandi strutture di vendita e le multisale cinematografiche di rilievo sovracomunale;

e) le reti ecologiche e le altre infrastrutture verdi extraurbane;

f) i servizi ecosistemici e ambientali presenti nell'ambito territoriale di propria competenza;

g) il territorio rurale, in conformità alle disposizioni della pianificazione sovraordinata.

4. Con riferimento agli oggetti di cui al comma 3, le città metropolitane, attraverso il piano territoriale generale, definiscono e rappresentano gli elementi che connotano il territorio extraurbano e che costituiscono riferimento necessario per i nuovi insediamenti realizzabili all'esterno del territorio urbanizzato.

5. Le città metropolitane, attraverso il piano territoriale generale e nel rispetto delle eventuali disposizioni normative di fonte regionale, stabiliscono forme, strumenti e modalità per assicurare la perequazione territoriale di cui all'articolo 13 tra i comuni compresi nel territorio metropolitano.

Art. 9.

(Forma e contenuto dei piani urbanistici comunali e intercomunali)

1. Le regioni disciplinano con proprie leggi la forma e il contenuto dei piani urbanistici comunali o intercomunali, prevedendo che gli stessi siano costituiti:

a) da una componente strutturale relativa all'intero territorio comunale o intercomunale;

b) da una componente operativa relativa alle trasformazioni urbanistiche e alle rigenerazioni urbane di rilievo;

c) da una componente regolamentare relativa ai sistemi insediativi esistenti, alle zone agricole e alle zone non soggette a trasformazione urbanistica.

2. Le componenti strutturale, operativa e regolamentare del piano urbanistico comunale o intercomunale possono essere oggetto di un unico procedimento di pianificazione, comprendente tutte le suddette componenti.

3. La componente strutturale del piano urbanistico comunale o intercomunale:

a) recepisce i vincoli ricognitivi previsti da leggi e da piani di settore e individua gli eventuali altri valori territoriali meritevoli di tutela;

b) definisce le scelte e le previsioni relative all'assetto del territorio e alla tutela dell'ambiente e del paesaggio, individuando le principali trasformazioni urbanistiche, le necessarie dotazioni infrastrutturali e di servizi, le scelte fondamentali relative al sistema insediativo e infrastrutturale nonché le esigenze di valorizzazione e di miglioramento delle funzioni ecosiste-

niche nel territorio, perseguendo gli obiettivi del contenimento dell'uso del suolo non urbanizzato, della rigenerazione urbana, della riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e del rinnovo urbano;

c) determina il perimetro e i contenuti del territorio urbanizzato e di quello non urbanizzato;

d) stabilisce le quantità, i parametri e i riferimenti da applicare al fine di garantire le dotazioni urbanistiche e territoriali di cui all'articolo 11 e individua gli ambiti territoriali di riferimento ai fini della verifica del rispetto dei parametri minimi ivi previsti;

e) fissa i criteri per la determinazione dei carichi insediativi minimi e massimi da rispettare in sede di pianificazione operativa;

f) definisce i criteri e le condizioni da applicare per l'individuazione, in sede di pianificazione operativa, degli ambiti di rigenerazione urbana, come disciplinati dall'articolo 17;

g) stabilisce i criteri generali della perequazione, della compensazione e delle incentivazioni urbanistiche, di cui agli articoli 12, 13 e 14, nonché le relative modalità di applicazione.

4. Le previsioni e i contenuti della componente strutturale della pianificazione hanno efficacia a tempo indeterminato, non hanno autonoma efficacia conformativa della proprietà e degli altri diritti reali a fini edificatori e non determinano alcuna condizione di edificabilità, anche ai fini fiscali.

5. La componente operativa del piano urbanistico comunale o intercomunale, relativa alle trasformazioni urbanistiche e alle rigenerazioni urbane:

a) attua le scelte fondamentali determinate nella componente strutturale;

b) individua, con efficacia conformativa della proprietà e degli altri diritti reali, in coerenza con quanto indicato nella componente strutturale, le previsioni edificatorie e gli interventi di trasformazione del

territorio ammissibili, riferiti anche alle aree non urbanizzate, secondo le disposizioni dell'articolo 4;

c) individua, anche in relazione alle scelte della programmazione pluriennale delle opere pubbliche, gli interventi finalizzati al reperimento delle necessarie dotazioni territoriali di servizi e infrastrutture nonché i vincoli espropriativi conseguenti a tale individuazione;

d) individua gli ambiti di trasformazione urbanistica come definiti ai sensi e per gli effetti dell'articolo 12;

e) individua gli ambiti di rigenerazione urbana, come disciplinati dall'articolo 17;

f) stabilisce che le previsioni di cui al presente articolo siano attuate attraverso interventi indiretti, d'iniziativa pubblica o privata, o mediante interventi diretti con titolo abilitativo rilasciato a seguito della stipulazione di una convenzione o della sottoscrizione di un atto d'obbligo ai sensi dell'articolo 16, comma 2, secondo periodo, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380;

g) prevede che l'attuazione delle previsioni edificatorie e degli interventi di trasformazione del territorio sia, in ogni caso, subordinata alla preventiva o contestuale realizzazione delle opere pubbliche o d'interesse pubblico, con particolare riguardo alle infrastrutture per la mobilità, comprese quelle destinate ai servizi di trasporto pubblico.

6. L'attuazione della componente operativa può essere articolata in più fasi temporali, secondo quanto determinato discrezionalmente dal comune, comunque in un arco temporale complessivo non superiore a cinque anni. Trascorso tale termine, qualora non sia stata stipulata almeno la relativa convenzione, le disposizioni della componente operativa perdono ogni efficacia conformativa della proprietà.

7. La componente regolamentare del piano urbanistico comunale o intercomunale individua i tessuti urbani esistenti del

territorio urbanizzato e gli interventi, anche di completamento, ammissibili negli stessi, nonché le aree agricole da conservare e le altre aree considerate dalla componente strutturale non interessate da trasformazioni urbanistiche. Le disposizioni della componente regolamentare relativa ai sistemi insediativi esistenti hanno efficacia a tempo indeterminato.

8. Restano ferme le disposizioni dell'articolo 9, comma 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, concernenti la durata dei vincoli espropriativi, nonché quelle dell'articolo 12, comma 3, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, concernenti le misure di salvaguardia.

9. Con le leggi regionali di cui al comma 1, le regioni disciplinano le modalità di approvazione della componente strutturale e di quella operativa del piano urbanistico comunale o intercomunale e stabiliscono i termini per l'adeguamento della pianificazione urbanistica comunale vigente alle disposizioni da esse introdotte sulla base dei principi del presente articolo. Al fine di assicurare il coordinamento prescritto dall'articolo 6, comma 5, le procedure di cui al periodo precedente assicurano in ogni caso la partecipazione della regione nella fase di approvazione dei piani urbanistici comunali e intercomunali.

10. Le leggi regionali di cui al comma 1 possono prevedere una disciplina semplificata della forma e del contenuto del piano urbanistico per i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti. In ogni caso, in relazione a specifiche e oggettive esigenze di sviluppo del territorio e di sostenibilità ambientale, le leggi regionali possono autorizzare i comuni ad adottare piani urbanistici con forma e contenuto semplificati rispetto alle disposizioni del presente articolo, stabilendo i criteri e le prescrizioni minime da osservare in tali casi.

Art. 10.

(Regime dei diritti edificatori)

1. Il diritto edificatorio è la facoltà di edificare riconosciuta e conformata dalla legge o dagli strumenti urbanistici e dagli atti a essi equiparati.

2. I diritti edificatori possono essere attribuiti solo in base alle previsioni del piano urbanistico.

3. I diritti edificatori sono riconosciuti dagli strumenti urbanistici anche mediante i meccanismi attuativi perequativi, le compensazioni e le incentivazioni urbanistiche di cui agli articoli 12, 13 e 14.

4. La legge regionale e gli strumenti urbanistici o gli atti a essi equiparati possono autorizzare lo scorporo del diritto edificatorio dal suolo che lo determina.

5. Il diritto edificatorio, nei rapporti tra privati, ha natura di diritto personale di carattere patrimoniale.

6. I diritti edificatori riconosciuti in base a meccanismi attuativi perequativi, compensazioni o incentivazioni urbanistiche, ai sensi degli articoli 12, 13 e 14, sono trasferibili e utilizzabili nello stesso luogo o a distanza negli ambiti di trasformazione e negli insediamenti previsti dal piano urbanistico comunale, secondo le modalità determinate dagli strumenti urbanistici e, comunque, nel rispetto delle disposizioni legislative vigenti.

7. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 2643, numero 2-bis), del codice civile, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, è istituito presso l'Agenzia delle entrate un registro delle cessioni, nel quale sono registrati i contratti di trasferimento dei diritti edificatori stipulati e approvati. Con il medesimo decreto sono disciplinate le modalità di registrazione degli atti di trasferimento dei diritti edificatori nel predetto registro e quelle di deposito e certificazione delle iscrizioni.

Art. 11.

(Dotazioni urbanistiche e territoriali)

1. In sede di pianificazione urbanistica si provvede, ai sensi dell'articolo 9, commi

3, lettera *d*), e 5, lettera *f*), al reperimento delle aree per le attrezzature pubbliche e per i servizi pubblici o di interesse pubblico e generale e di quelle per le necessarie dotazioni delle attrezzature e dei servizi stessi nonché per le reti e le infrastrutture occorrenti a garantire l'accesso alle attrezzature urbane e territoriali, la mobilità dei cittadini e delle merci e il godimento dei beni comuni.

2. La presente legge, al fine di garantire il conseguimento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili di cui all'articolo 1, comma 2, attraverso il raggiungimento dei livelli minimi delle dotazioni urbanistiche e territoriali, stabilisce le quantità, i parametri e i riferimenti che i comuni devono osservare nella formazione dei nuovi strumenti urbanistici e nella revisione di quelli esistenti, come definiti dall'articolo 9, in termini di rapporti massimi tra le aree destinate agli insediamenti residenziali, direzionali, commerciali, per la logistica, terziari e industriali-artigianali e le aree per le attrezzature pubbliche e per i servizi pubblici o di interesse pubblico e generale, comunque riservate alle attività collettive, a verde pubblico e a parcheggi.

3. Per gli insediamenti residenziali, i rapporti massimi di cui al comma 2 sono determinati in misura tale da assicurare per ogni abitante, insediato o da insediare, la superficie minima inderogabile di metri quadrati 27 destinati a spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie, di livello locale. Tale quantità complessiva è ripartita, di norma, nelle misure di seguito indicate:

a) metri quadrati 7 destinati ad aree per i servizi di istruzione: asili nido, scuole materne e scuole dell'obbligo;

b) metri quadrati 3 destinati ad aree per attrezzature di interesse comune: religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi, come, ad esempio, uffici postali, servizi di protezione civile, e altre;

c) metri quadrati 13,5 destinati ad aree per spazi pubblici attrezzati a parco e

per il gioco e lo sport, effettivamente utilizzabili per tali impianti, calcolati con esclusione delle aiuole o altre fasce verdi adiacenti alle strade;

d) metri quadrati 3,5 destinati ad aree per parcheggi, anche su più livelli.

4. Nei comuni per i quali la popolazione prevista dagli strumenti urbanistici non sia superiore a 10.000 abitanti, la superficie minima di cui al comma 3, alinea, è determinata in metri quadrati 18, dei quali metri quadrati 6 destinati ad aree per i servizi scolastici di cui alla lettera *a)* del medesimo comma 3.

5. Per gli insediamenti residenziali, i rapporti massimi di cui al comma 2 sono, altresì, determinati in misura tale da assicurare per ogni abitante, insediato o da insediare, la superficie minima inderogabile di metri quadrati 26,5 destinati a spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie, di livello generale. Tale quantità complessiva è ripartita, di norma, nelle misure di seguito indicate:

a) metri quadrati 2 destinati ad aree per istituti di istruzione di grado superiore all'obbligo scolastico, esclusa l'istruzione universitaria;

b) metri quadrati 2 destinati ad aree per i servizi sanitari e ospedalieri;

c) metri quadrati 22,5 destinati ad aree per parchi pubblici urbani e territoriali.

6. Nella formazione degli strumenti urbanistici, salva diversa dimostrazione:

a) la popolazione teorica insediata è computata facendo riferimento alla popolazione anagrafica residente, eventualmente integrata attraverso un indice di affollamento al fine di verificare la dotazione anche nell'ipotesi di una piena occupazione delle aree destinate a immobili a uso abitativo;

b) la popolazione teorica insediabile è computata assumendo che a ogni abitante

insediato corrispondono mediamente 40 metri quadrati di superficie lorda abitabile, pari a circa 120 metri cubi calcolati vuoto per pieno, eventualmente maggiorati di una quota non superiore a 10 metri quadrati, pari a circa 30 metri cubi calcolati vuoto per pieno per gli immobili a uso non abitativo ma destinati a servizi strettamente connessi con le esigenze residenziali, come ad esempio esercizi commerciali per la vendita di generi di prima necessità, servizi collettivi per le abitazioni, studi professionali eccetera.

7. Per gli insediamenti destinati ad attività industriali e artigianali, i rapporti massimi di cui al comma 2 sono determinati in misura tale da assicurare che la superficie destinata a spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie, non possa essere inferiore al 10 per cento della superficie complessiva dell'area destinata a tali insediamenti.

8. Per gli insediamenti destinati ad attività di carattere direzionale, commerciale, per la logistica e terziario, i rapporti massimi di cui al comma 2 sono determinati in misura tale da assicurare che la superficie destinata a spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie, non possa essere inferiore allo 0,8 per cento della superficie utile lorda edificabile complessiva destinata a tali insediamenti.

9. Sono considerati ambiti territoriali di riferimento ai fini della verifica delle dotazioni urbanistiche:

a) l'ambito della città storica, costituito dall'insieme integrato delle parti urbane e dei singoli siti e manufatti, localizzati nell'intero territorio comunale, che presentano una identità storico-culturale definita da particolari qualità, riconoscibili e riconosciute dal punto di vista dei caratteri morfogenetici e strutturanti dell'impianto urbano e di quelli tipo-morfologici, architettonici e d'uso dei singoli agglomerati, edifici e spazi aperti, anche in riferimento al senso e al significato da essi assunti nella memoria delle comunità insediate;

b) l'ambito della città consolidata, costituito dalla parte della città esistente, stabilmente configurata e definita nelle sue caratteristiche morfologiche e, in alcune parti, tipologiche, in larga misura generata dall'attuazione di strumenti urbanistici esecutivi;

c) l'ambito della città da consolidare, costituito dalla parte della città esistente solo parzialmente configurata e definita nelle sue caratteristiche di impianto e morfotipologiche, che richiede interventi organici di riqualificazione dei tessuti edilizi, di riordino, di miglioramento o di completamento di tali caratteri nonché di infrastrutturazione del territorio, attraverso l'adeguamento e l'integrazione della viabilità, la dotazione di aree per attrezzature pubbliche e per servizi pubblici o di interesse pubblico e generale, comunque riservate alle attività collettive, a verde pubblico e a parcheggi;

d) l'ambito della città della trasformazione, costituito dalla parte di città di nuova edificazione, destinata a soddisfare esigenze insediative, di servizi e attrezzature di livello locale, urbano e metropolitano e a prestare nuove opportunità di qualificazione dei contesti urbani e periurbani, attraverso interventi finalizzati a garantire la sostenibilità delle trasformazioni, il riequilibrio delle carenze riferite alle dotazioni urbanistiche, il recupero di quote pubbliche di edificabilità destinate a soddisfare eventuali esigenze compensative e facilitare l'attuazione perequativa, come definite ai sensi degli articoli 12, 13 e 14;

e) l'ambito del territorio extraurbano, costituito dalle parti del territorio non comprese negli ambiti di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, costituite dalle componenti del sistema ecologico-ambientale e agricolo.

10. L'ambito territoriale di riferimento ai fini della verifica delle dotazioni urbanistiche residenziali di livello generale corrisponde all'intero territorio comunale.

11. Per l'ambito della città storica e per l'ambito della città consolidata, le aree di cui ai commi 3, 4 e 8 possono essere computate, ai fini della determinazione delle

quantità minime prescritte dagli stessi commi, in misura doppia di quella effettiva. Quando sia dimostrata l'impossibilità di raggiungere la predetta quantità minima di spazi su aree idonee, detratti i fabbisogni comunque già soddisfatti, gli spazi stessi devono essere reperiti entro i limiti delle disponibilità esistenti nelle immediate adiacenze ovvero su aree accessibili tenendo conto dei raggi di influenza delle singole attrezzature e dell'organizzazione dei trasporti pubblici.

12. Per l'ambito del territorio extraurbano, la quantità minima inderogabile da assicurare per ogni abitante insediato o da insediare, ai sensi del comma 3, è stabilita in metri quadrati 9, da riservare complessivamente alle attrezzature e ai servizi di cui alle lettere *a)* e *b)* dello stesso comma 3.

13. Nel rispetto dei rapporti massimi di cui al comma 2, come determinati dai commi 3, 4, 5, 7, 8, 11 e 12, le leggi regionali disciplinano la quantità e la qualità delle prestazioni e delle dotazioni urbanistiche e territoriali considerando anche le specificità socio-economiche e territoriali dei comuni e le diversità dei fabbisogni. Esse individuano, inoltre, le opere e le misure di ordine gestionale necessarie al soddisfacimento delle esigenze dei servizi di cui al comma 1.

14. Le leggi regionali disciplinano altresì i criteri per la determinazione degli importi da corrispondere in luogo delle dotazioni urbanistiche per le aree non reperite nell'ambito di interventi diretti e indiretti, per effetto dell'applicazione dei commi 9, lettere *a)* e *b)*, e 11.

15. I comuni, in sede di formazione dei nuovi strumenti urbanistici e nella revisione di quelli esistenti, come definiti dall'articolo 9:

a) individuano il fabbisogno pregresso e futuro e lo stato effettivo di accessibilità e di fruibilità dei servizi pubblici e di interesse pubblico e generale esistenti;

b) individuano gli ambiti territoriali di riferimento ai fini della verifica delle dotazioni urbanistiche, di cui al comma 9, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* ed *e)*;

c) prevedono, previa considerazione delle politiche sociali già in atto o program-

mate, le modalità, i criteri e i parametri tecnici ed economici relativi all'istituzione e alla qualità dei servizi stessi, favorendo, per quanto possibile, il concorso di soggetti privati, in applicazione del principio di sussidiarietà.

Art. 12.

(Perequazione urbanistica)

1. La perequazione urbanistica è finalizzata all'attuazione degli strumenti della pianificazione territoriale secondo principi di imparzialità e di eguaglianza, assicurando un'equa ripartizione dei diritti edificatori e dei relativi oneri tra tutte le proprietà immobiliari comprese in ambiti che sono oggetto di trasformazione urbanistica, indipendentemente dalle specifiche destinazioni d'uso assegnate alle singole porzioni di territorio, e garantendo l'effettivo raggiungimento di obiettivi d'interesse pubblico, anche attraverso la cessione gratuita al comune di aree e di opere occorrenti per la realizzazione delle dotazioni urbanistiche e territoriali.

2. In attuazione dei criteri di cui all'articolo 9, comma 3, lettera g), la componente operativa del piano urbanistico comunale o intercomunale individua le aree di trasformazione, anche non contigue, per le quali è previsto il ricorso a modalità perequative mediante piani o programmi urbanistici attuativi.

3. Per effetto dell'approvazione dello strumento attuativo perequativo, la capacità edificatoria attribuita ai terreni dà luogo a diritti edificatori, attribuiti per mezzo di indici di edificabilità perequativi o di base, commisurati allo stato di fatto e di diritto degli immobili compresi nell'ambito di trasformazione, indipendentemente dalle destinazioni d'uso.

4. Ai sensi e secondo le modalità di cui all'articolo 10, i diritti edificatori possono essere utilizzati in un diverso ambito territoriale oggetto di trasformazione urbanistica, con il preventivo assenso del comune e sempre che la componente strutturale del piano urbanistico comunale abbia previsto tale possibilità e previamente stabilito quali

porzioni del territorio comunale, in qualunque modo identificate e definite, possano essere oggetto di incremento della capacità edificatoria.

5. I proprietari rientranti nell'ambito territoriale perequativo si associano, su invito del comune o di propria iniziativa, nelle forme previste dal codice civile e determinano le effettive destinazioni d'uso delle aree interessate mediante il trasferimento delle volumetrie riconosciute nelle aree edificabili e la contemporanea cessione delle aree destinate a opere di urbanizzazione primaria e secondaria al comune. La realizzazione delle dotazioni urbanistiche e territoriali dell'ambito territoriale è a totale carico dei proprietari.

6. Per la costituzione della forma associativa di cui al comma 5 è sufficiente l'adesione dei proprietari che rappresentano la maggioranza assoluta del valore degli immobili compresi nell'area di trasformazione calcolato in base all'imponibile catastale.

7. In seguito alla presentazione, da parte dei proprietari associati, della proposta di piano attuativo, il comune assegna un termine ai proprietari non associati invitandoli a comunicare la loro adesione. In caso di infruttuoso decorso del termine, i proprietari associati, in seguito alla stipulazione della convenzione relativa al piano approvato, sono legittimati a conseguire mediante espropriazione la piena disponibilità degli immobili dei proprietari non aderenti al piano attuativo.

8. Le leggi regionali, in applicazione del principio di cui all'articolo 42 della Costituzione, che attribuisce funzione sociale alla proprietà, prevedono la possibilità per i comuni di ottenere, in sede di attuazione dei piani urbanistici, dai proprietari delle aree di trasformazione interessate da previsioni conformative a fini edificatori, contributi all'elevazione delle dotazioni di servizi pubblici maggiori di quelli ordinariamente prescritti, contributi monetari per oneri di urbanizzazione e per la realizzazione di opere pubbliche primarie e secondarie anche in misura maggiore di quanto stabilito dalle specifiche deliberazioni degli enti competenti nonché contributi alla so-

luzione dei problemi di edilizia residenziale pubblica, anche mediante cessione gratuita di aree o di porzioni concordate di edilizia libera realizzata.

Art. 13.

(Perequazione territoriale)

1. Nell'ambito degli strumenti di governo e di programmazione del territorio di competenza dei diversi enti territoriali possono essere previsti meccanismi di perequazione territoriale al fine di attuare interventi di interesse sovracomunale volti a conseguire il coordinato assetto dei territori, avendo cura di garantire un'equa ripartizione dei vantaggi e degli oneri che tali interventi comportano tra le diverse comunità interessate.

2. La perequazione territoriale integra i piani delle città metropolitane, delle province e delle unioni di comuni, con accordi istituzionali tra gli enti territoriali coinvolti inerenti alla ripartizione dei benefici originati in un comune dall'effettuazione di interventi comportanti la trasformazione urbanistica del territorio.

3. Le regioni disciplinano la perequazione territoriale garantendo, per gli ambiti di trasformazione individuati come ambiti di rilevanza intercomunale, che gli oneri e i contributi dovuti e il gettito della fiscalità comunale siano ripartiti tra i comuni interessati in misura differenziata in ragione degli impatti ambientali e delle diverse implicazioni per i bilanci comunali.

Art. 14.

(Compensazione e incentivazioni urbanistiche)

1. I comuni possono prevedere, ai fini dell'attuazione delle previsioni relative alla realizzazione di attrezzature e di servizi pubblici, il ricorso a forme di compensazione, quali l'attribuzione, alle aree assoggettate a vincoli espropriativi, di diritti edificatori suscettibili di trasferimento in ambiti edificabili, previa cessione delle aree stesse al comune.

2. Ulteriori forme di compensazione e l'attribuzione di incentivazioni con il trasferimento dell'edificabilità possono essere previste per favorire interventi di riqualificazione urbana, di rinnovo urbano e di edilizia sociale, di demolizione dei manufatti incongrui e pregiudizievoli per l'ambiente e di rinaturalizzazione del suolo nonché per ovviare a squilibri derivanti dalle precedenti scelte di pianificazione urbanistica.

3. Le regioni adottano direttive destinate ai comuni facenti parte del territorio di riferimento, affinché gli strumenti compensativi e le altre modalità di incentivazione urbanistica siano applicati in modo da assicurare alle amministrazioni utilità in ogni caso commisurate e adeguate rispetto a quelle attribuite ai proprietari delle aree di trasformazione interessate dalle previsioni di cui al comma 1.

Art. 15.

(Contributo straordinario)

1. In caso di interventi su aree o immobili in variante o in deroga allo strumento urbanistico generale, l'incidenza degli oneri di urbanizzazione secondaria ai fini del computo del contributo previsto dall'articolo 16 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, può variare in rapporto alle esigenze di trasformazione urbanistica e di riqualificazione urbana. Il conseguente maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è corrisposto da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario.

2. Il contributo straordinario di cui al comma 1, attestante l'interesse pubblico dell'intervento assentito, è corrisposto tramite versamento finanziario, vincolato a uno specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui è collocato l'intervento, o tramite cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, a edilizia residenziale sociale o a opere pubbliche.

Art. 16.

(Strumenti urbanistici attuativi convenzionati)

1. La realizzazione degli interventi previsti dalla componente operativa dei piani di cui all'articolo 9 è predisposta mediante la redazione di strumenti urbanistici attuativi convenzionati, comunque denominati, o accordi stipulati ai sensi dell'articolo 18 o permessi di costruire convenzionati che assicurino un assetto organico ed equilibrato delle trasformazioni urbanistiche in rapporto alla garanzia delle dotazioni urbanistiche e territoriali delle aree considerate.

2. Gli strumenti urbanistici attuativi, comunque denominati, hanno durata decennale. L'attuazione delle previsioni urbanistiche in essi contenute è subordinata alla stipulazione di una convenzione contenente almeno i seguenti elementi:

a) la cessione gratuita, entro termini prestabiliti, delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria;

b) l'assunzione, a carico del proprietario, degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione primaria e delle opere di urbanizzazione secondaria relative al piano attuativo;

c) i termini entro i quali deve essere ultimata l'esecuzione delle opere di cui alla lettera b);

d) congrue garanzie finanziarie per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione.

3. La convenzione è approvata dal comune con le modalità e nelle forme stabilite dalla legge.

4. L'attuazione degli interventi previsti nelle convenzioni o negli accordi di cui al presente articolo può avvenire per stralci funzionali e in fasi e tempi distinti. In tal caso, per ogni stralcio funzionale sono determinati nella convenzione gli oneri di urbanizzazione o le opere di urbanizzazione da realizzare e le relative garanzie, purché l'attuazione parziale sia coerente

con l'assetto complessivo dell'area oggetto d'intervento.

5. Decorso il termine per l'esecuzione del piano attuativo, questo diventa inefficace per la parte in cui non abbia avuto attuazione, rimanendo soltanto fermi 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 nonché l'obbligo del completamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria strettamente connesse.

6. Il termine per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione a carico del proprietario è stabilito in dieci anni a decorrere dalla stipulazione della convenzione, fatta salva la pattuizione di un diverso termine e fermo restando quanto previsto al comma 5. L'obbligo dell'esecuzione delle opere di urbanizzazione permane anche dopo la scadenza dello strumento urbanistico attuativo, comunque denominato, o fino alla scadenza del termine di cui al primo periodo.

7. Ove il comune non provveda a presentare un nuovo piano per il necessario assetto della parte dello strumento urbanistico attuativo, comunque denominato, che sia rimasta inattuata per decorso del termine, la regione può provvedere in via sostitutiva anche mediante la nomina di un commissario *ad acta*.

8. Qualora, decorsi due anni dal termine per l'esecuzione dello strumento urbanistico attuativo, non si sia proceduto a norma del comma 7, il comune, limitatamente all'attuazione anche parziale di comparti o comprensori dello strumento urbanistico attuativo decaduto, può accogliere le proposte di formazione e attuazione di singoli sub-comparti, indipendentemente dalla parte restante del comparto, per iniziativa dei privati che abbiano la titolarità dell'intero sub-comparto, purché non modificino la destinazione d'uso delle aree pubbliche o fondiari rispettando gli stessi rapporti dei parametri urbanistici previsti dallo strumento attuativo decaduto. I sub-comparti di cui al presente comma non costituiscono variante urbanistica e sono approvati dal consiglio comunale in forma definitiva.

9. Lo strumento attuativo di piani urbanistici già sottoposti a valutazione ambientale strategica non è sottoposto a valutazione ambientale strategica né a verifica di assoggettabilità, qualora non determini variante allo strumento urbanistico sovraordinato e quest'ultimo, in sede di valutazione ambientale strategica, abbia definito l'assetto localizzativo delle nuove previsioni e delle dotazioni urbanistiche e territoriali, gli indici di edificabilità, gli usi ammessi e i contenuti plani-volumetrici, tipologici e costruttivi degli interventi, dettando i limiti e le condizioni di sostenibilità ambientale delle trasformazioni previste.

10. Nei casi in cui lo strumento attuativo di piani urbanistici determini variante allo strumento urbanistico sovraordinato, la valutazione ambientale strategica e la verifica di assoggettabilità sono comunque limitate agli aspetti che non sono stati oggetto della valutazione eseguita sui piani sovraordinati.

11. Restano ferme, per i piani particolareggiati di iniziativa pubblica, le disposizioni di principio contenute negli articoli da 13 a 17 della legge 17 agosto 1942, n. 1150.

Art. 17.

(Norme di principio per la rigenerazione urbana)

1. Gli strumenti urbanistici favoriscono gli interventi di rigenerazione urbana, da realizzare negli ambiti a tale fine individuati ai sensi dell'articolo 9, comma 5, lettera e), in quanto espressione di una strategia unitaria e integrata di governo pubblico, finalizzata al riequilibrio urbano e metropolitano, nonché a perseguire obiettivi di equità, di qualità urbanistico-ecologica e di efficienza nel governo della città e dei territori circostanti.

2. All'interno degli ambiti di rigenerazione urbana, individuati a norma dell'articolo 9, comma 5, lettera e), della presente legge, gli interventi di ristrutturazione urbanistica, come definiti alla lettera f) del comma 1 dell'articolo 3 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repub-

blica 6 giugno 2001, n. 380, perseguono l'interesse pubblico attraverso l'adeguamento e l'incremento delle dotazioni urbanistiche e territoriali per servizi primari e secondari; il rinnovo e la sostituzione edilizia; la riqualificazione energetica e la decarbonizzazione; la ripermabilizzazione di suolo già impermeabilizzato e il mantenimento della permeabilità di quello non impermeabilizzato; il completamento del ciclo integrato dei rifiuti e l'economia circolare; il miglioramento delle prestazioni energetiche ai fini della riduzione delle emissioni nocive e della dispersione di calore; la garanzia di una maggiore sicurezza in relazione al rischio sismico e idrogeologico; il miglioramento dei servizi ecosistemici del territorio; la sostenibilità sociale e il diritto all'abitare, anche attraverso la promozione di una compartecipazione a titolo gratuito in favore dei comuni per l'incremento dell'edilizia residenziale pubblica e sociale nei programmi di ristrutturazione urbanistica.

3. Salvo quanto previsto dal comma 5, negli ambiti di cui al comma 1 sono consentiti soltanto interventi indiretti, da attuare mediante strumenti urbanistici attuativi, comunque denominati, concordati tra i promotori e l'autorità competente metropolitana, intercomunale o comunale ai sensi dell'articolo 18, in conformità ai principi indicati all'articolo 3 della presente legge nonché agli obblighi e alle procedure stabiliti dagli articoli 7, 9, 10, 11, 12 e 13.

4. Gli ambiti di cui al comma 1 possono essere articolati in sub-ambiti, autonomi dal punto di vista operativo e gestionale, fermi restando l'unitarietà del progetto e il rispetto dei parametri e delle grandezze urbanistiche ed edilizie, estesi all'intero ambito. Tali sub-ambiti costituiscono zone di recupero del patrimonio edilizio esistente, ai sensi dell'articolo 27 della legge 5 agosto 1978, n. 457.

5. All'interno degli ambiti di cui al comma 1 è consentita l'attuazione diretta esclusivamente degli interventi di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* del comma 1 dell'articolo 3 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380,

come disciplinati all'interno degli strumenti urbanistici vigenti.

6. Con esclusione degli ambiti della città storica, come definiti ai sensi dell'articolo 11, comma 9, lettera *a*), nonché dei tessuti urbani e degli edifici sottoposti alle prescrizioni del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e ai vincoli di tutela stabiliti dalla normativa nazionale, le altezze, le densità e le sagome degli edifici sono definite, al livello comunale, nei progetti e nei programmi in conformità ai principi della presente legge e alle esigenze di contrasto del fenomeno delle isole di calore.

7. Le regioni favoriscono l'aggregazione della piccola proprietà immobiliare in consorzi unitari, anche ai sensi dell'articolo 27, comma 5, della legge 1° agosto 2002, n. 166, al fine di agevolare gli interventi di ristrutturazione urbanistica, di recupero urbanistico e di sostituzione edilizia nelle aree urbane degradate o soggette a rischio dal punto di vista della stabilità edilizia o altrimenti prive delle dotazioni urbanistiche minime per il verde e per i servizi, e l'attuazione dei programmi riguardanti gli ambiti di rigenerazione urbana. Ai fini della costituzione del consorzio è sufficiente l'adesione dei proprietari che rappresentano la maggioranza assoluta del valore degli immobili compresi nell'area dell'intervento, calcolato in base al valore imponibile determinato ai fini fiscali, restando comunque garantita la partecipazione di tutti i proprietari alla fase di elaborazione, valutazione e monitoraggio dei programmi.

8. Sono a carico dei promotori degli interventi di ristrutturazione urbanistica i costi occorrenti per il raggiungimento degli obiettivi di interesse pubblico di cui ai commi 1 e 2 nonché i costi relativi agli oneri per il trasferimento temporaneo delle unità abitative e dei nuclei familiari coinvolti nel programma secondo modalità socialmente sostenibili, le garanzie finanziarie per l'attuazione dei programmi e i costi per lo svolgimento efficace delle procedure partecipative, come definite all'articolo 19, dalla progettazione preliminare all'attuazione del programma. Il piano economico-finanziario che garantisce l'adempimento

delle obbligazioni di cui al primo periodo è allegato al progetto presentato all'autorità competente, è approvato con i relativi atti d'obbligo e le garanzie finanziarie certificate contestualmente all'approvazione del programma e costituisce parte integrante della relativa convenzione.

9. Ai fini del pieno raggiungimento degli obiettivi di interesse pubblico degli interventi di ristrutturazione urbanistica, come definiti al comma 1, le leggi regionali determinano misure di agevolazione fiscale, normativa e urbanistica anche in relazione al ricorso, da parte dei proponenti, al concorso internazionale di architettura, sia per la fase di definizione urbanistica degli interventi sia per la progettazione architettonica ed edilizia.

Art. 18.

(Urbanistica consensuale e accordi di pianificazione)

1. Gli enti locali possono stipulare accordi con i soggetti privati, nel rispetto dei principi di imparzialità amministrativa, trasparenza, parità di trattamento e partecipazione al procedimento, al fine di recepire proposte di interventi coerenti con gli obiettivi strategici definiti negli atti di pianificazione e nel rispetto delle dotazioni minime dei servizi pubblici.

2. L'accordo di cui al comma 1 indica le ragioni di rilevante interesse pubblico che giustificano il ricorso alla negoziazione ed espone le motivazioni puntuali e circostanziate che ne attestano la compatibilità con le scelte di pianificazione. L'accordo è assistito da congrue garanzie finanziarie a norma dell'articolo 16, comma 2, lettera *d*).

3. L'accordo di cui al comma 1 è soggetto alle medesime forme di pubblicità e partecipazione dell'atto di pianificazione che lo recepisce.

4. Nella componente strutturale della pianificazione di cui all'articolo 9, comma 3, sono indicati i criteri e i metodi per l'individuazione dei corrispettivi richiesti nella negoziazione degli accordi di cui al comma 1, nel rispetto del principio di proporzionalità e del divieto di arricchimento ingiustificato e imposto.

5. Per tutto quanto non disciplinato dal presente articolo si applicano le disposizioni dell'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Art. 19.

(Partecipazione delle comunità locali insediate e dei titolari di interessi collettivi e diffusi)

1. Nei procedimenti di formazione e approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica nonché nei procedimenti di approvazione degli accordi di cui all'articolo 18 sono garantiti:

a) su invito, la consultazione delle associazioni rappresentative degli operatori economici presenti nel territorio interessato e degli enti del Terzo settore;

b) attraverso adeguate forme di pubblicità, la partecipazione delle comunità locali insediate, comprese le associazioni di rappresentanza che operano nel territorio interessato, e delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi.

2. Le regioni disciplinano con proprie leggi le modalità di consultazione e di partecipazione di cui al comma 1, coordinandole con quelle previste per la valutazione ambientale strategica, quando necessaria.

3. Le regioni possono prevedere che i comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti istituiscano un organo garante della partecipazione. Possono altresì prevedere che analoghi organi possano essere istituiti anche dagli altri enti pubblici territoriali forniti di competenze per la pianificazione territoriale.

4. Il garante della partecipazione è un soggetto esterno all'amministrazione che decide di avvalersene, scelto fra persone con adeguata competenza professionale sulla base di apposita procedura selettiva. L'incarico ha la durata minima di cinque anni, non rinnovabile per più di una volta consecutiva.

5. Il garante della partecipazione, ove istituito, assume le iniziative occorrenti per assicurare adeguata ed efficace informa-

zione e pubblicità delle fasi di preparazione e approvazione dei piani, anche su richiesta di chiunque abbia titolo a partecipare, redige un rapporto sulla partecipazione basato sulle informazioni raccolte, interviene a supporto dell'amministrazione su sua richiesta e predispone un documento finale sull'esito della procedura di partecipazione. Ai fini della propria attività il garante tiene conto anche delle indicazioni fornite dalla Commissione nazionale per il dibattito pubblico istituita ai sensi dell'articolo 22, comma 2, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

6. Le regioni possono prevedere anche altre forme di partecipazione, tra cui, a titolo esemplificativo, le inchieste pubbliche, le assemblee di quartiere o di zona e le udienze pubbliche. Alle assemblee di quartiere o di zona o alle udienze pubbliche si ricorre quando sono proposti interventi di rigenerazione urbana, compresi quelli di iniziativa dei consorzi costituiti ai sensi dell'articolo 17, comma 7. Nell'approvazione finale degli interventi di rigenerazione urbana i comuni tengono conto degli esiti delle procedure partecipative, fornendone adeguata motivazione.

7. Nei procedimenti di approvazione della componente operativa dei piani urbanistici e degli strumenti urbanistici attuativi convenzionati, di cui all'articolo 16, è garantita la partecipazione dei soggetti interessati, attraverso la pubblicità degli atti e dei documenti che concernono la pianificazione, assicurando il tempestivo e adeguato esame delle osservazioni dei soggetti intervenuti.

8. Nell'attuazione delle previsioni relative ai vincoli urbanistici preordinati all'espropriazione è garantito il contraddittorio degli interessati con l'amministrazione procedente, con le forme e le modalità stabilite dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327.

Art. 20.

(Vigilanza sul territorio e regime sanzionatorio)

1. I comuni e le regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, esercitano la vigilanza e il controllo sulle trasformazioni urbanistiche ed edilizie realizzate nel proprio territorio.

2. Si applicano le sanzioni previste dalla legislazione penale e amministrativa per gli interventi compiuti in violazione delle disposizioni di legge, di piano e di regolamento vigenti in materia nonché per le omissioni nell'esercizio delle funzioni di controllo.

Art. 21.

(Giurisdizione)

1. Per le controversie relative agli interventi di cui alla presente legge resta ferma la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo prevista dall'articolo 133, comma 1, lettera *f*), del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Art. 22.

(Abrogazioni e norme transitorie)

1. Sono abrogati:

a) la legge 17 agosto 1942, n. 1150, ad eccezione dell'articolo 3, degli articoli da 13 a 17 nei limiti di quanto previsto all'articolo 16, comma 11, della presente legge, e degli articoli 41-*sexies* e 41-*septies*;

b) i commi da 9 a 14 dell'articolo 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106;

c) gli articoli da 2 a 6 del decreto del Ministro per i lavori pubblici n. 1444 del 2 aprile 1968, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 16 aprile 1968.

2. Le regioni adeguano la propria legislazione alle disposizioni della presente legge

entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della stessa. Limitatamente a quanto previsto dall'articolo 11, comma 6, il termine di cui al primo periodo decorre dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 2 del medesimo articolo 11.



19PDL0007300