

Istituto Nazionale di Urbanistica

Principi fondamentali del Governo del Territorio *Proposta di legge*

Relazione

1. Perché una proposta di legge da parte dell'INU

L'INU ritiene indispensabile e urgente l'approvazione da parte del Parlamento della legge *sui Principi fondamentali del governo del territorio*, una legge obbligatoria per il dettato costituzionale dato che lo stesso governo del territorio è materia di "legislazione concorrente". A questo obiettivo l'Istituto ha dedicato buona parte della propria attività durante le due ultime legislature, prestando collaborazione a livello istituzionale, organizzando numerosi seminari e convegni di confronto, non facendo mancare il proprio contributo anche in termini di proposte.

La proposta di legge dell'INU vuole rappresentare un punto fermo nell'impegno dell'Istituto su questo tema e offrire un contributo concreto alla competente Commissione della Camera dei Deputati, che in questo inizio di Legislatura ha avviato la propria attività partendo da tre testi, peraltro già presentati nelle due precedenti Legislature. All'INU è sembrato dunque utile presentare una proposta compiuta, anche in forma di articolato, per definire al meglio forma e contenuti della legge, ma anche per chiarire, senza possibilità di equivoco, la propria posizione ed esplicitare con la massima chiarezza possibile le proprie idee: troppe volte nel passato, infatti, la posizione dell'Istituto è stata travisata, anche in modo strumentale, confondendo le responsabilità istituzionali alle quali lo stesso non si è mai sottratto, con le sue posizioni e la sua linea politico - culturale.

Il testo che si propone è quindi soprattutto una proposta culturale e disciplinare, data la natura dell'INU. In esso non va quindi ricercata tanto la perfezione giuridica o una impeccabile scrittura legislativa, che può anche mancare (per quanto si sia cercato di utilizzare al massimo le capacità culturali e professionali presenti nell'Istituto), quanto la definizione organica di contenuti, procedure e modalità che consolidino l'ultima generazione di leggi regionali riformiste, di forme di pianificazione efficaci e, più in generale, di regole per un governo del territorio che accompagni tutti i soggetti interessati in una comune strategia complessiva.

I motivi per i quali l'INU ritiene indispensabile e urgente la legge, che completerebbe la riforma in atto attraverso le leggi regionali, sono tre.

Il primo motivo riguarda la necessità che le innovazioni delle leggi regionali riformiste siano consolidate giuridicamente, quando coinvolgono competenze che appartengono allo Stato. Si tratta delle leggi approvate dopo il 1995, anno in cui l'INU ha lanciato la sua proposta di riforma ormai largamente adottata da diverse Regioni. Per fare un esempio, la perequazione urbanistica, ormai diventata la modalità ordinaria per l'acquisizione delle aree necessarie alla collettività dopo che la sentenza 348/07 della Corte Costituzionale ha sancito la definitiva crisi dell'esproprio, imponendo di fatto indennità espropriative commisurate al valore di mercato, (come ratificato dalla legge Finanziaria 2008), non può essere disciplinata solo dalle leggi regionali. La

perequazione, infatti coinvolge aspetti di diritto privato e pubblico, oltre che questioni fiscali che sono di competenza esclusiva dello Stato; lo stesso dicasi per la compensazione, uno strumento fino ad oggi poco utilizzato, ma la cui utilità ed efficacia è apparsa evidente nella programmazione e nella gestione delle trasformazioni urbane. Come di fondamentale importanza è il ruolo della fiscalità locale come leva importante del governo del territorio; si pensi all'utilizzazione degli oneri di costruzione i cui proventi non devono essere utilizzati per la spesa corrente, ma per la riqualificazione e la modernizzazione della città. Insomma, l'autonomia e la piena responsabilità delle Regioni non deve essere messa in discussione, ma le responsabilità dello Stato non devono essere dimenticate, se si vuole garantire un efficace governo del territorio .

Il secondo motivo riguarda l'urgenza di superare, abrogandolo, il vecchio ordinamento, cioè il corpo legislativo, assai consistente, imperniato sulla vecchia legge urbanistica del 1942; un ordinamento con il quale le leggi regionali riformiste hanno nulla o poco a che fare, ma che essendo ancora vigente determina, a livello di giurisprudenza, contraccolpi negativi che spesso mettono in discussione le scelte innovative proposte dalle stesse leggi e dai piani ad esse adeguati. Per fare un esempio anche a questo proposito, la possibilità di realizzare edilizia sociale sulle aree cedute in compensazione negli interventi di trasformazione urbanistica, una pratica ormai diffusa nelle politiche comunali per la casa e solo da poco legittimata dalle norme contenute nella legge Finanziaria 2008 e nell'articolo 11 della legge 133/08, è stata contestata dal giudice amministrativo perché esiste ancora la legge 167/62, specificatamente finalizzata alla realizzazione di interventi di edilizia sociale; ad essa bisogna quindi fare riferimento, anche se non è oggi più utile ed efficace in quanto basata su modalità espropriative e se gli interventi di edilizia sociale diffusi in tutte le trasformazioni sono certamente migliori da un punto di vista urbanistico e sociale di quelle concentrati nei piccoli o grandi ambiti dell'edilizia sociale.

Vi è poi un terzo motivo, fino ad oggi poco evidenziato anche nel ristretto dibattito disciplinare. Il governo del territorio non si identifica con la pianificazione, che ne è solo una componente, seppure fondamentale. I piani, comunque denominati, sono quindi uno strumento importante, ma non l'unico; accanto ad essi vi sono altri strumenti d'intervento come i programmi, le politiche territoriali che possono mettere in campo le amministrazioni locali e regionali, le politiche generali dello Stato, che possono utilizzare diversi strumenti per raggiungere gli obiettivi posti. Per fare un ultimo esempio, il contenimento della diffusione insediativa e quindi del "consumo di suolo" che ne è una delle principali conseguenze negative, è certamente un tema alla soluzione del quale i piani alle diverse scale possono dare un contributo importante, ma prima di tutto deve essere l'oggetto di una politica generale dello Stato che utilizzi politiche di tutela che sono di competenza esclusiva dello stesso, così come altri strumenti specifici, come quelli fiscali.

2. La forma

La forma della legge deve essere quella di una "legge di principi", essenziale e funzionale nel garantire gli obiettivi per i quali è prevista. Non una legge regolativa quindi, come la vecchia legge urbanistica e neppure una legge semplicemente descrittiva, che evidenzia cioè i problemi ma non indica come risolverli. Da questo punto di vista, fondamentale, le proposte oggi in discussione alla Camera, sono solo parzialmente conformi a tale indirizzo: certamente la legge presentata dal centro -

destra, primo firmatario l'onorevole Lupi (la stessa legge già approvata dalla Camera nel 2005) può essere di considerata una "legge di principi", anche se su alcuni di essi l'INU ha manifestato il proprio dissenso e se la legge non tratta in modo esauriente passaggi essenziali della riforma, come la necessaria articolazione strutturale - operativa del piano. Analogo discorso si può fare per la legge presentata dall'onorevole Mantini, mentre quella presentata dal PD, prima firmataria l'onorevole Mariani, pur condivisibile per molti aspetti, presenta ancora ampie parti regolative, anche se potrebbe essere facilmente "asciugata" in una vera "legge di principi".

La proposta dell'INU è invece essenziale, composta solo da quindici articoli organizzati in quattro Capi, l'ultimo dei quali di un solo articolo dedicato alle norme finali e transitorie, vale a dire i termini di adeguamento delle leggi regionali alla *legge di principi* e quelli di adeguamento dei piani alle leggi regionali, oltre che all'elenco di norme del precedente ordinamento da abrogare.

Il Capo I "Principi e alle finalità del governo del territorio" comprende la definizione di Governo del Territorio, l'indicazione dei principi generali con l'evidenziazione delle finalità da attribuire alla loro applicazione, un terzo articolo dedicato al contenimento del consumo di suolo, indicato come una delle finalità prioritarie e un ultimo articolo dedicato alla copianificazione, cioè alla partecipazione obbligatoria al processo di pianificazione da parte di tutti i soggetti che hanno responsabilità nel *Governo del Territorio*.

Il Capo II "Soggetti della governo e della pianificazione del territorio" è composto da due articoli. Il primo dedicato ai compiti dello Stato, tra i quali la definizione delle Linee fondamentali di assetto del territorio, da approvarsi con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri entro un anno dall'approvazione della legge; il secondo dedicato ai compiti e alle funzioni degli Enti territoriali, cioè i Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni.

Il Capo III "La Pianificazione" è composto da sette articoli. Il primo dedicato ai quadri conoscitivi del territorio da predisporre come condizione della pianificazione, il secondo al processo di valutazione, relativo in particolare alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS), il terzo dedicato agli strumenti di pianificazione con l'indicazione del modello strutturale - operativo, il quarto alla concorrenzialità e alla negoziazione da sviluppare nella componente operativa del piano relativa alle trasformazioni, un quinto articolo dedicato alle dotazioni territoriali, vale a dire al rinnovo della disciplina degli *standard* urbanistici, un sesto articolo dedicato alla perequazione urbanistica e territoriale, oltre che alla compensazione e un ultimo articolo dedicato alla fiscalità urbanistica e immobiliare.

3. I contenuti

Di seguito si presentano i contenuti essenziali della proposta, evidenziando quelli che hanno una maggiore valenza innovativa, anche rispetto alle altre proposte di legge presentate.

La legge, all'articolo 2 *Principi fondamentali*, dopo avere indicato i principi fondamentali del *Governo del Territorio*, afferma la necessità del ricorso al metodo della pianificazione - programmazione, come funzioni pubbliche, finalizzate cioè a

garantire l'interesse pubblico generale, indipendentemente dal fatto che l'attuazione delle previsioni dei piani possa avvenire anche tramite il concorso di operatori privati.

L'articolo 3 è dedicato alle principali *Finalità del Governo del Territorio*, la prima delle quali è rappresentata dalla tutela dell'interesse pubblico e generale mediante l'esercizio della pianificazione e della programmazione, che sono quindi funzioni essenzialmente pubbliche. Dopo aver elencato i principali obiettivi che la pianificazione e la programmazione devono conseguire, tra essi si ricorda, in particolare, la restituzione alla collettività di una quota della rendita indotta dalle nuove conformazioni edificatorie e il contenimento delle posizioni di monopolio connaturate alla rendita stessa.

L'articolo 4 *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione ecologica dei suoli*, riguarda una politica pubblica fondamentale di sostenibilità che si ritiene prioritaria, quella del contenimento del consumo di suolo extraurbano in quanto risorsa finita e non riproducibile e della limitazione della diffusione insediativa che ne è la manifestazione più evidente. Il nuovi consumi di suolo saranno ammessi solo se sarà concretamente riscontrata l'insussistenza di alternative (riuso e recupero di suoli già edificati, degradati e abbandonati) e comunque dovranno essere accompagnati da misure di compensazione ambientale ed ecologica preventive, tali da minimizzare o annullare gli impatti negativi che il consumo di suolo comporta. Data la particolare rilevanza di questo obiettivo, si propone una delega al Governo per l'approvazione di un decreto legislativo, sulle misure e sugli strumenti specifici da adottare (tutela, fisco), dato che la sola pianificazione non può garantire i necessari risultati.

L'articolo 5 tratta il tema della *Cooperazione, coordinamento e copianificazione* tra gli Enti responsabili del governo del territorio, con la possibilità di istituire vere e proprie conferenze di *copianificazione* tra gli stessi. Si tratta di una scelta necessaria per superare le tante "pianificazione separate" che hanno fino ad ora impedito un razionale ed efficace pianificazione, sottolineando l'unitarietà del soggetto decisore nell'integrazione e nel coordinamento di piani e programmi settoriali e specialistici, alle varie scale e ai vari livelli istituzionali. La copianificazione non riguarda, quindi, solo la cooperazione tra gli Enti e il coordinamento delle competenze, pur necessari, ma la partecipazione organica e obbligatoria al processo di formazione (e approvazione in capo, per sussidiarietà, al soggetto pianificatorio procedente) del piano di tutti i soggetti che oggi "si riservano" di esprimere il proprio parere sulle scelte di pianificazione in sedi separate e che devono invece valutare, una volta per tutte, la compatibilità delle proposte di pianificazione sulla base dei quadri conoscitivi territoriali condivisi.

Oltre ai compiti che la norma costituzionale attribuisce allo Stato, nell'articolo 6 viene evidenziata un'ulteriore sua competenza fondamentale, quella dell'elaborazione delle *Linee fondamentali dell'assetto del territorio*, che si affianca all'osservazione e al monitoraggio delle trasformazioni insediative e delle politiche urbane e alla conseguente elaborazione di *Rapporto annuale sullo stato del territorio*, finalizzato alla conoscenza dei cambiamenti in atto, alla formazione di strumenti innovativi per il governo del territorio ed al concorso alla formazione dei *Quadri conoscitivi territoriali* di cui al successivo articolo 7. L'approvazione delle *Linee fondamentali* è demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che definisce anche i termini e le modalità del loro aggiornamento.

Nell'articolo 7 vengono ricordati i *Compiti e le funzioni delle Regioni e degli altri Enti territoriali*, che comunque agiscono come un sistema unitario e nel rispetto dei principi fondamentali. Le Regioni esercitano le funzioni legislative in materia di *Governo del Territorio* e, oltre a partecipare all'attuazione dei programmi di competenza statale, esercitano funzioni di pianificazione territoriale e paesaggistica e coordinano la pianificazione, la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Agli altri enti spetta invece il compito dell'elaborazione e della gestione della pianificazione strutturale e operativa, come definita dal successivo articolo 10.

Nell'articolo 8 *Quadri conoscitivi territoriali*, si evidenzia la necessità di disporre di conoscenze adeguate, preliminari alle attività di pianificazione, che i soggetti responsabili dovranno quindi predisporre. Le Regioni, in particolare, detteranno i criteri relativi alla formazione e all'aggiornamento dei *Quadri conoscitivi* affinché la pianificazione si possa sviluppare partendo da conoscenze adeguate, ponendo attenzione, in particolare, ai valori, ai rischi, alle criticità, ai processi di degrado e di abbandono presenti sul territorio.

L'articolo 9 è dedicato alle modalità di applicazione della *Valutazione Ambientale Strategica* (VAS), che dovrà integrarsi con la pianificazione ed essere espletata prima dell'adozione dei programmi e dei piani sottoposti a tale procedura; inoltre, si sottolinea come le leggi regionali dovranno definire, in particolare, le modalità di partecipazione nella costruzione degli strumenti di pianificazione.

Pur lasciando la necessaria libertà alle Regioni, nell'articolo 10 *Strumenti della pianificazione* si evidenziano innanzitutto i caratteri degli strumenti che le leggi regionali dovranno disciplinare: dalla durata al carattere conformativo dei diritti edificatori, a quello di sola configurazione del territorio; dalle procedure di formazione, valutazione e approvazione alle modalità di coordinamento con la pianificazione di settore; dall'incentivazione all'associazione intercomunale all'applicazione delle misure di salvaguardia; dagli interventi urbanistici possibili in caso di perdita di efficacia di vincoli ablativi e diritti edificatori, alle modalità di annullamento, totale o parziale, da parte delle Regioni degli strumenti in contrasto con la normativa nazionale o regionale. Inoltre, si precisa come la pianificazione territoriale, regionale, provinciale e metropolitana, debba sostenere forme di aggregazioni intercomunali, mentre le leggi regionali definiranno le modalità secondo le quali i piani provinciali potranno assumere la funzione di protezione della natura, di tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo, di tutela del paesaggio, sempre che sussista un'intesa tra le con le amministrazioni competenti.

Ma le leggi regionali dovranno soprattutto disciplinare la forma degli strumenti di pianificazione comunale e intercomunale, ribadendo la scelta fatta da numerose Regioni di definire una articolazione per componenti sulla base della proposta dell'INU del 1995: una componente strutturale per i piani generali, vale a dire non prescrittiva e non conformativa dei diritti edificatori, senza effetto giuridico sui suoli ad eccezioni di quelli derivanti dall'applicazione dei vincoli ricognitivi, con una valenza quindi solo programmatica relativa alle grandi scelte infrastrutturali, ambientali e insediative ed una durata medio - lunga; una componente operativa relativa alle trasformazioni urbanistiche, con carattere prescrittivo e conformativo dei diritti edificatori e durata quinquennale, pari alla durata dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio e a quella dei diritti edificatori conformati e assegnati ma non utilizzati; una componente regolamentare relativa alla gestione dell'esistente, anch'essa prescrittiva e conformativa dei diritti edificatori e senza scadenza. Le componenti operativa e

regolamentare potranno essere oggetto di un solo o di distinti strumenti di pianificazione. La proposta, inoltre, prevede la forma strutturale anche per la pianificazione metropolitana e per quella provinciale

Nell'articolo 11 *Concorrenzialità e negoziazione* vengono promosse e disciplinate forme concorrenziali e negoziali del ruolo e delle responsabilità degli operatori privati nell'attuazione dei piani. Se le scelte della pianificazione sono una prerogativa e una responsabilità pubblica, nell'attuazione è, infatti, indispensabile l'apporto dei privati, scelti anche attraverso un processo concorrenziale quando si tratta della costruzione della "città pubblica". A questo fine dovrà, comunque, essere risolta la questione della partecipazione dei privati alla realizzazione delle dotazioni pubbliche e delle infrastrutture. Infatti, il nuovo modello perequativo comporta un ruolo determinante dei privati, perché le cessioni sono garantite dall'attuazione del piano e accrescono "automaticamente" il demanio comunale di aree; per evitare che tale ingente patrimonio rischi l'abbandono e il degrado, è essenziale promuovere la realizzazione delle dotazioni territoriali e delle infrastrutture direttamente da parte degli operatori, nel rispetto della normativa comunitaria. Sempre l'articolo 11 definisce le modalità della negoziazione urbanistica, definita da procedure trasparenti e ritenuta essenziale per la formazione di piani operativi efficienti ed efficaci.

L'articolo 12 *Prestazioni e dotazioni territoriali* ribadisce la piena responsabilità delle leggi regionali relativamente alle previsioni quantitative, qualitative e prestazionali delle dotazioni pubbliche (già definiti come *standard* urbanistici), anche se la responsabilità costituzionale assegnata allo Stato di garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali per tutto il territorio nazionale, comporta che nella proposta sia comunque fissato un limite minimo complessivo per le stesse dotazioni. Nella proposta si elencano anche le dotazioni territoriali indispensabili per raggiungere un livello sufficiente dei qualità urbana, che le Regioni potranno integrare con scelte specifiche, adeguate ad ogni realtà territoriale; tra queste è presente anche l'Edilizia Residenziale Sociale, uno *standard* "aggiuntivo" (così è definito nella normativa più recente) realizzabile sulle aree cedute mediante la perequazione urbanistica in ogni trasformazione (purché in misura superiore agli standard urbanistici); una soluzione che consente l'acquisizione gratuita di un ingente patrimonio di aree e che rompe l'isolamento e la marginalizzazione che hanno sempre caratterizzato gli insediamenti di edilizia sociale.

La proposta, all'articolo 13 *Perequazione e compensazione*, conferma la perequazione urbanistica come modalità ordinaria per l'attuazione delle scelte operative del piano e, in particolare, per l'acquisizione delle aree necessarie per la collettività, come peraltro già indicato dalla maggioranza delle leggi riformiste approvate negli ultimi anni e come la recente sentenza 348/07 della Corte Costituzionale sulle indennità espropriative rende ormai obbligatorio. L'esproprio, necessario per la realizzazione delle opere pubbliche, diventa quindi una soluzione straordinaria, da utilizzare quando la perequazione non risulti praticabile. La proposta tratta anche la indispensabile perequazione territoriale, al fine di garantire la necessaria compensazione finanziaria fra le amministrazioni coinvolte da scelte intercomunali, garantendo anche le indispensabili risorse per la realizzazione delle reti infrastrutturali e le dotazioni territoriali di rango sovracomunale, anche mediante processi di valorizzazione immobiliare. Infine, si tratta anche la compensazione, uno strumento che si è rivelato assai efficace negli ultimi anni, sia per l'acquisizione di aree pubbliche, sia come

forma di incentivazione per gli interventi di trasformazione e di riqualificazione, sia per la gestione delle previsioni residue dei previgenti strumenti urbanistici.

La *Fiscalità urbanistica*, trattata all'articolo 14, può svolgere un ruolo determinante nel governo del territorio, sempre che l'approccio sia caratterizzato in termini di scopo: applicando l'ICI solo sulle previsioni conformative e non su quelle programmatiche, che non possono, in alcun modo, generare diritti; reintroducendo la non tassabilità dei trasferimenti volumetrici all'interno degli ambiti perequativi e da un ambito all'altro; definendo incentivi e disincentivi per sostenere interventi di riqualificazione o di trasformazione di particolare interesse pubblico. La proposta ribadisce anche la necessità di una corretta utilizzazione degli oneri di urbanizzazione e del contributo sul costo di costruzione (trasformato in "contributo per la riqualificazione urbana"), che devono essere sempre aggiornati nei valori ed utilizzati per realizzare le opere necessarie e per contribuire alla riqualificazione della città e del territorio. Liberando così i Comuni dall'attuale conflitto di interessi, che oggi li costringe a finanziare con "moneta urbanistica" le proprie necessità di bilancio.

Infine, l'articolo 15 *Adeguamento delle leggi regionali e degli strumenti di pianificazione e abrogazioni* prevede i termini di adeguamento delle Regioni alla nuova normativa e dei Comuni alle leggi regionali adeguate. Lo stesso articolo elenca le norme del vecchio ordinamento che saranno abrogate, una volta entrato in vigore il nuovo.

12.12.2008

ISTITUTO NAZIONALE di URBANISTICA

PRINCIPI FONDAMENTALI DEL GOVERNO DEL TERRITORIO Proposta di legge

Capo I – Principi e finalità del governo del territorio

Articolo 1

Governo del territorio

1. In attuazione dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione la presente legge definisce i principi fondamentali relativi al governo del territorio. In essa risultano anche contenute alcune norme, connesse con detti principi ed aventi rilevanza per il governo del territorio, approvate ai sensi del comma 2 dello stesso articolo 117 lett. l), m) e s) e relative alle materie ordinamento civile, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.
2. Le Regioni esercitano le loro funzioni legislative in materia di governo del territorio in conformità dei principi della presente legge e nel rispetto delle norme relative alle altre materie di cui al comma 1 che in essa sono contenute. Sono fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano.
3. Il governo del territorio è l'insieme delle azioni che mirano a definirne l'assetto, a garantirne la tutela e a promuoverne lo sviluppo. Esso comprende attività legislative e regolamentari, conoscitive e valutative, pianificatorie e programmatiche, regolative, di vigilanza e di controllo, nonché tutte le azioni relative alla difesa, tutela e valorizzazione del territorio o comunque aventi ad oggetto la trasformazione e l'uso dello stesso ai fini pubblici, di interesse pubblico, generale e privato.

Articolo 2

Principi fondamentali

1. Nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative e nello svolgimento delle attività relative al governo del territorio devono essere rispettati e attuati i principi costituzionali e gli altri principi di seguito indicati, premettendo l'evidenziazione delle principali finalità da attribuire alla loro applicazione:
 - a) nella ripartizione dei poteri e delle competenze tra i vari soggetti istituzionali, in sede di disciplina dei rapporti tra essi e nella individuazione dei vari livelli di pianificazione, i principi di

sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 comma 1 della Costituzione;

- b) per tutelare i valori ecologici, naturalistici e paesaggistici, per salvaguardare le risorse energetiche e naturali non rinnovabili, per assicurare un impiego efficiente di quelle rinnovabili, per evitare nuovi usi del territorio compromettano quelli delle future generazioni, il principio di *sostenibilità dello sviluppo* e con esso i principi di *precauzione e prevenzione*;
- c) per favorire un approfondimento delle analisi e delle verifiche in ordine a ipotesi alternative di governo del territorio, il principio della *valutazione preventiva*;
- d) per promuovere un migliore esercizio delle funzioni di governo del territorio e per garantire la rappresentazione degli interessi pubblici, di quelli diffusi e degli altri interessi, il principio della *partecipazione* e, con esso, il principio di *trasparenza* dei procedimenti;
- e) per promuovere, nel rispetto del principio costituzionale di *eguaglianza*, l'indifferenza dei proprietari interessati a fronte delle scelte di pianificazione e un'equa ripartizione tra essi dell'edificabilità prevista e degli oneri che gli interventi comportano, il principio della *perequazione*;
- f) per assicurare un quadro certo di riferimento alle iniziative di sviluppo, per garantirne la verifica di sostenibilità ambientale, il coordinamento e la finalizzazione al perseguimento di obiettivi di valorizzazione del territorio e di altri obiettivi di interesse pubblico e generale, il principio del ricorso *al metodo della pianificazione - programmazione*;
- g) per promuovere un organico esercizio delle varie funzioni attento alle relazioni tra esse intercorrenti ed un loro adeguato coordinamento e per assicurare efficacia ed economicità delle azioni, il principio di *unitarietà* del governo del territorio e comunque il principio della coerenza delle scelte ad esso relative.

Articolo 3

Finalità

1. Il Governo del territorio è finalizzato al perseguimento, prevalentemente mediante l'esercizio delle funzioni di pianificazione e programmazione, degli interessi pubblici primari indicati dalla presente legge e degli interessi pubblici e generali in concreto individuati in sede di esercizio delle funzioni stesse.
2. Sono da assumere tra i principali obiettivi da perseguire mediante lo stesso i seguenti:
 - a) tutelare le risorse naturali e promuoverne la necessaria rigenerazione;

- b) contribuire alla tutela dei beni culturali e ambientali e promuoverne la valorizzazione;
 - c) individuare iniziative di sviluppo verificandone la sostenibilità ambientale ed urbanistica;
 - d) garantire il diritto all'abitazione;
 - e) soddisfare in modo adeguato le esigenze di mobilità delle comunità;
 - e) garantire alle comunità tutti i necessari servizi pubblici e di interesse pubblico generale.
3. Mediante l'esercizio delle funzioni di governo del territorio devono anche essere perseguiti obiettivi di qualità dei contesti naturali e degli ambiti urbanizzati e da urbanizzare.
4. In sede di esercizio delle funzioni di pianificazione, in particolare quella operativa di cui all'articolo 10, deve essere perseguito l'obiettivo del recupero a favore delle collettività interessate di una quota delle rendite e delle plusvalenze indotte dalla pianificazione stessa.

Articolo 4

Contenimento del consumo e rigenerazione ecologica dei suoli

1. Al fine di garantire il rispetto del principio di sostenibilità di cui al precedente art. 2, in sede di esercizio delle funzioni relative al governo del territorio devono essere privilegiati, anche mediante scelte integrate di pianificazione e politiche urbane per territori e funzioni, il riuso e il recupero e l'adeguamento di insediamenti e infrastrutture esistenti; deve essere contrastata la diffusione insediativa; deve essere contenuto il consumo di suolo non urbanizzato; deve essere, infine, promossa la rigenerazione ecologica dei suoli interessati da fenomeni di degrado ambientale.
2. La previsione dell'utilizzazione di suoli non urbanizzati ai fini della realizzazione di nuove infrastrutture e di nuovi insediamenti è subordinata alla verifica dell'insussistenza della possibilità di soddisfare le esigenze riscontrate mediante interventi di riuso, recupero, e adeguamento di insediamenti e infrastrutture esistenti. Le scelte comportanti un aumento di consumo di suolo devono comunque risultare sempre adeguatamente motivate.
3. In applicazione del principio di cui ai precedenti comma, quello del contenimento del consumo del suolo e della rigenerazione ecologica di ambiti degradati costituisce uno degli obiettivi delle Linee di assetto del territorio nazionale di cui all' articolo 6. Data la particolare rilevanza di tale obiettivo, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo sulle misure da porre in atto al fine di

limitare il consumo di suolo, anche attraverso l'individuazione di soglie nazionali di contenimento delle nuove urbanizzazioni.

4. Nel decreto legislativo di cui al precedente comma 3 saranno contenute disposizioni idonee al fine di contrastare la diffusione insediativa e che debbono essere oggetto di definizione in applicazione dei seguenti criteri:
 - a)
 - b)
 - n)
5. Anche in applicazione delle disposizioni statali di cui al precedente comma e nel rispetto di esse, le leggi regionali definiranno le misure da adottare in sede di esercizio delle funzioni amministrative relative al governo del territorio al fine suddetto e detteranno disposizioni aventi ad oggetto compensazioni ambientali da garantire nei casi di trasformazioni urbanistiche che incidono in misura significativa sul territorio extraurbano e anche nei casi di realizzazione di nuove infrastrutture stradali e ferroviarie e di altre infrastrutture relative alla mobilità interessanti zone extraurbane.

Articolo 5

Cooperazione, coordinamento e copianificazione

1. Tutti gli Enti titolari di funzioni amministrative e di pianificazione inerenti al governo del territorio esercitano le stesse conformandosi ai principi della leale cooperazione e del coordinamento. Le leggi regionali promuovono la cooperazione e il coordinamento stessi tra Regioni, Province, Città Metropolitane, Comuni e ogni altro Ente titolare di funzioni amministrative inerenti al governo del territorio, nel rispetto, quanto alla disciplina della formazione e dell'approvazione dei piani, del principio di sussidiarietà.
2. Al fine di garantire la cooperazione e il coordinamento suddetti nonché la celerità delle procedure possono essere previste intese e forme di consultazione, di copianificazione e di concertazione delle scelte.
3. Al fine di soddisfare esigenze rilevanti di coordinamento di scelte di pianificazione generale e settoriale le leggi regionali prevedono il ricorso a forme di copianificazione dettando la relativa disciplina.
4. Le leggi regionali prevedono i casi nei quali, per infruttuoso decorso di termini ovvero a causa della mancata partecipazione a riunioni di conferenze e di altri organismi di consultazione e o concertazione, si devono dare come favorevolmente acquisiti i previsti atti di valutazione, di assenso o di concertazione dei soggetti chiamati a

esercitare funzioni nell'ambito di un procedimento relativo al governo del territorio.

Capo II – Soggetti del governo e della pianificazione della città e del territorio

Articolo 6

Compiti dello Stato e Linee fondamentali dell'assetto del territorio

1. Competono allo Stato le politiche generali e di settore inerenti i problemi di assetto del territorio di rilevanza sovregionale, la tutela dell'ambiente e del paesaggio e la promozione e della riqualificazione urbana. Allo Stato competono, altresì, la cura dei rapporti con gli organismi internazionali e il coordinamento con l'Unione europea in materia di assetto del territorio e di sostegno alle politiche urbane.
2. Lo Stato provvede, previa acquisizione di parere delle Regioni a statuto ordinario e speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano espresso nell'ambito della Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281:
 - a) alla definizione e all'aggiornamento delle Linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, in particolare per quanto riguarda la tutela dei valori naturali e ambientali;
 - b) alla pianificazione e alla programmazione delle reti infrastrutturali di interesse nazionale e degli interventi per la tutela e la messa in sicurezza del territorio dai rischi naturali e antropici;
 - c) alla definizione della normativa tecnica da applicare sul territorio nazionale riguardante la sicurezza sismica, i requisiti minimi per la tutela dell'igiene, della sicurezza, l'accessibilità e la fruibilità degli abitati e delle costruzioni.
3. Allo Stato competono anche:
 - a) l'osservazione e il monitoraggio delle trasformazioni insediative e delle politiche urbane;
 - b) l'elaborazione all'uopo di un Rapporto annuale sullo stato del territorio volto alla conoscenza dei cambiamenti in atto, a favorire lo sviluppo degli strumenti innovativi di governo del territorio ed a coordinare e armonizzare i criteri di formazione, perfezionamento e aggiornamento degli apparati conoscitivi territoriali.
4. Le Linee fondamentali di assetto del territorio nazionale di cui alla lettera a) del comma 2, devono trovare definizione in armonia con direttive e atti delle politiche comunitarie inerenti il governo del territorio, al fine di promuovere, per quanto di competenza statale, il perseguimento di obiettivi di sviluppo individuati previa verifiche di

sostenibilità economica, sociale e ambientale nonché al fine di rendere coerenti con gli obiettivi stessi le scelte di pianificazione settoriali interessanti l'intero territorio nazionale od ampie parti di esso. Le linee fondamentali di assetto del territorio sono approvate entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro per la tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, d'intesa con il Ministro per i beni e le attività culturali, il Ministro dello sviluppo economico e d'intesa anche con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Nel decreto suddetto sono individuate le modalità e il termine per l'aggiornamento e l'integrazione delle linee fondamentali stesse.

5. Sono, altresì, esercitate dallo Stato le funzioni amministrative connesse al governo del territorio relative alla Difesa e alle Forze armate, all'ordine pubblico e alla sicurezza, alle competenze istituzionali del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, nonché quelle relative alla protezione civile concernenti la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e quelle relative alla tutela dei beni paesaggistici e alla partecipazione alla gestione dei vincoli paesaggistici previsti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni.
6. Lo Stato, ai sensi del comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione può inoltre promuovere interventi speciali in determinati ambiti territoriali allo scopo di rimuovere condizioni di squilibrio territoriale, economico e sociale e di superare condizioni di degrado ambientale e urbano, di promuovere politiche di sviluppo locale, di coesione e solidarietà sociale in un quadro complessivo di sostenibilità nonché promuovere la rilocalizzazione di insediamenti esposti a rischi naturali e antropici e la riqualificazione ambientale dei territori danneggiati.

Articolo 7

Competenze e funzioni delle Regioni e degli altri Enti territoriali

1. Le funzioni di governo del territorio sono esercitate dai Comuni, dalle Città Metropolitane, dalle Province e dalle Regioni attraverso atti di pianificazione e di programmazione preordinati al perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico e generale e aventi ad oggetto anche una disciplina atta a garantire l'integrazione e il coordinamento delle iniziative e degli interessi privati con le iniziative e gli interessi pubblici.
2. Ai fini della pianificazione, della programmazione, dell'attuazione, del monitoraggio e della verifica delle trasformazioni del territorio, i

soggetti titolari delle funzioni di governo del territorio costituiscono un sistema unitario e agiscono nel rispetto dei principi fondamentali della presente legge.

3. Le Regioni, nel rispetto e in applicazione dei principi della presente legge esercitano le loro funzioni legislative in materia di governo del territorio e:
 - a) partecipano alla definizione e all'attuazione dei piani e programmi di competenza statale e di quelli derivanti dalla programmazione comunitaria;
 - b) esercitano funzioni di pianificazione territoriale, paesaggistica e infrastrutturale;
 - c) assicurano il coordinamento delle norme in materia di pianificazione, di tutela e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, prevedendo forme di concertazione fra gli enti territoriali competenti nonché con i soggetti interessati;
 - d) disciplinano e incentivano la pianificazione intercomunale in considerazione della specificità e dei caratteri di determinati ambiti territoriali;
 - e) disciplinano le modalità di acquisizione dei contributi conoscitivi e valutativi, nonché delle proposte delle amministrazioni interessate nel corso della formazione degli atti di pianificazione e governo del territorio;
 - f) definiscono criteri e tabelle parametriche in base ai quali i Comuni debbono provvedere a determinare gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e periodicamente determinano i contributi di cui al comma 3 dell'articolo 14;
 - g) dettano disposizioni aventi ad oggetto misure per l'efficienza energetica, la promozione e la diffusione di fonti energetiche rinnovabili che debbono essere rispettate in sede di esercizio delle funzioni di pianificazione e programmazione.

4. Le leggi regionali disciplinano le funzioni amministrative inerenti al governo del territorio regionale e del territorio delle Città Metropolitane, delle Province e dei Comuni in applicazione, in particolare, dei principi di *sussidiarietà*, *adeguatezza* e *differenziazione* e nel rispetto dei principi relativi alle competenze contenuti nel presente articolo nonché dei principi contenuti nell'art. 9.

5. Le leggi regionali, entro centottanta giorni dalla costituzione delle Città metropolitane, disciplinano i contenuti e il procedimento di formazione e di approvazione del Piano del territorio metropolitano, in coerenza con i principi e gli obiettivi fissati dalla presente legge garantendo alle stesse l'attribuzione, oltre che delle funzioni di pianificazione di competenza delle Province, quantomeno delle funzioni di pianificazione strutturale di cui ai comma 3 e 5 del successivo articolo 10.

6. Le Province sono titolari di funzioni di pianificazione del territorio di livello intermedio delle quali le leggi regionali, fatte salve le competenze di pianificazione dei Comuni, deve prevedere l'esercizio anche al fine di rendere coerenti con gli individuati obiettivi generali di governo del territorio le scelte delle pianificazioni di settore e di sostenere lo sviluppo della perequazione territoriale di cui al comma 6 dell'articolo 13. Inoltre, le Province dietro richiesta dei Comuni interessati, provvedono in forme concertate con gli stessi all'esercizio delle funzioni di pianificazione strutturale di cui ai commi 3 e 5 del successivo articolo 10.
7. I Comuni, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono titolari di tutte le funzioni amministrative, ivi comprese quelle di pianificazione, relative al governo del territorio non attribuite, in applicazione del principio di adeguatezza, dalla presente legge o dalle Regioni nel rispetto dei principi della stessa, ad altri Enti.

Capo III –La Pianificazione

Articolo 8

Quadri conoscitivi

1. I Quadri conoscitivi territoriali documentano lo stato del territorio interessato dalla pianificazione, del paesaggio e dell'ambiente. Con i Quadri stessi si deve provvedere anche ad una ricognizione dei valori culturali, ambientali, naturali e di diverso genere la cui sussistenza risulti già riscontrata in applicazione di disposizioni di legge anche di settore e alla individuazione, anche in forza di valutazioni condivise dalle comunità locali, di altri valori e caratteri meritevoli di attenzione e, in alcuni casi, di tutela in sede di esercizio delle funzioni di pianificazione e programmazione.
2. I Quadri stessi costituiscono parti integranti dei piani e riferimento per la valutazione degli stessi e di altri piani e di programmi e interventi interessanti gli ambiti ricadenti nei territori oggetto di essi. Per tutti gli atti di pianificazione, nella fase di avvio del relativo processo di formazione e di valutazione, devono essere predisposti e condivisi Quadri conoscitivi territoriali che documentino lo stato del territorio, del paesaggio e dell'ambiente e ne definiscano i caratteri da tutelare e da proteggere.
3. Le Regioni dettano criteri relativi alla formazione e all'aggiornamento dei Quadri conoscitivi territoriali di cui al comma 1 al fine di creare, per le attività di pianificazione, condivisi presupposti di conoscenza del territorio. Lo Stato e le Regioni, per quanto di rispettiva competenza, dettano i criteri suddetti per le attività di pianificazione di cui al Codice dei beni culturali approvato con decreto legislativo

12 gennaio 2004 n. 42 del e successive modifiche nonché per la redazione dei Rapporti Ambientali di cui all'art. 13 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 e successive modifiche recante "Norme in materia ambientale".

4. I criteri di cui al comma precedente debbono avere principalmente ad oggetto le modalità per la ricognizione dei valori, dei rischi, delle criticità, dei processi di degrado e di abbandono del territorio e per l'aggiornamento della ricognizione stessa da parte dei soggetti aventi competenza in materia di governo del territorio.

Articolo 9

Processi di valutazione

1. In applicazione della direttiva 2001/42/CE, e della legislazione italiana di recepimento di essa, i piani e i programmi che incidono significativamente sul territorio sono sottoposti, durante la loro formazione e comunque prima della loro adozione, a procedure di Valutazione Ambientale Strategica (VAS).
2. Le leggi regionali definiscono, in attuazione della direttiva 2001/42/CE, i casi di esclusione delle procedure di VAS in fase di formazione degli strumenti di pianificazione.
3. Le leggi regionali definiscono, altresì, i modi di applicazione della VAS e disciplinano le procedure ad essa relative, in modo da garantire la sua integrazione nell'ambito dei procedimenti di pianificazione e programmazione.

Articolo 10

Strumenti della pianificazione della città e del territorio

1. Le leggi regionali, nel rispetto dei principi fondamentali di cui all'articolo 2 e degli altri principi, definiscono strumenti e finalità della pianificazione e disciplinano:
 - a) funzioni, contenuto, durata temporale e modalità di attuazione degli strumenti stessi, individuando gli effetti di sola conformazione del territorio e di conformazione delle proprietà a fini edificatori che, a seconda dei casi, possono o meno ad essi essere attribuiti;
 - b) i procedimenti relativi alla formazione, valutazione e all'approvazione degli strumenti stessi, garantendo la partecipazione;
 - c) i rapporti tra essi e gli strumenti e le scelte della programmazione economico-sociale e della pianificazione generale di diverso livello di settore, prescrivendo le necessarie modalità di coordinamento;

- d) la formazione di strumenti di pianificazione intercomunale e il ricorso da parte dei Comuni a forme di gestione integrata dei servizi, prevedendo all'uopo misure di incentivazione;
 - e) l'applicazione di misure di salvaguardia al fine di evitare la compromissione delle previsioni degli strumenti di pianificazione comunale e intercomunale e delle previsioni degli strumenti di pianificazione provinciale, metropolitana e regionale, assumibili come immediatamente prescrittive;
 - f) gli interventi urbanistici ed edilizi, ammessi in caso di perdita di efficacia dei vincoli ablativi e di inedificabilità e delle conformazioni edificatorie oggetto di previsioni di pianificazione di livello operativo;
 - g) i casi e le modalità di annullamento totale o parziale da parte della Regione di strumenti di pianificazione contrastanti con la normativa statale e regionale.
2. La pianificazione regionale, metropolitana e provinciale disciplina le principali componenti dell'assetto del territorio e dei relativi contenuti strutturali, in raccordo con la programmazione e le politiche regionali, metropolitane e provinciali, promuovono, ove necessario, aggregazioni di Comuni per la pianificazione dei loro territori; tale pianificazione recepisce e coordina le prescrizioni relative alle risorse non rinnovabili e ai vincoli territoriali, paesaggistici e ambientali che derivano da piani settoriali e da provvedimenti amministrativi o norme di legge.
3. Le leggi regionali definiscono le modalità con le quali lo strumento di pianificazione provinciale può assumere valore di piano di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo, della tutela del paesaggio e dei beni paesaggistici, sempre che la definizione delle relative scelte e disposizioni avvenga in forma di intesa con le amministrazioni, anche statali, competenti.
4. Le leggi regionali, nel disciplinare gli strumenti della pianificazione comunale o intercomunale, individuano:
- a) componenti strutturali riguardanti l'intero territorio comunale o intercomunale;
 - b) componenti operative e relative alle trasformazioni urbanistiche di rilievo;
 - c) componenti regolamentari o gestionali inerenti ai sistemi insediativi esistenti ed alle zone agricole.
5. Le componenti operative e regolamentari possono essere oggetto di un solo o di distinti strumenti di pianificazione comunale.
6. Nella componente strutturale devono:

- a) trovare recepimento tutti i vincoli ricognitivi di valori intrinseci e morfologici e di particolari situazioni ontologiche previsti da leggi e da piani di settore;
 - b) essere individuati, in aggiunta a quelli di cui alla lettera a), eventuali ulteriori valori territoriali meritevoli di tutela, in relazione ai quali può anche essere proposto alle autorità competenti di promuovere il riconoscimento di ulteriori vincoli ricognitivi in applicazione delle vigenti leggi di settore;
 - c) essere fatte le scelte di assetto del territorio e di tutela dell'ambiente di carattere statutario e di lungo periodo;
 - d) essere fatte le fondamentali scelte di pianificazione relative alla trasformazione e allo sviluppo del territorio e al suo assetto infrastrutturale, perseguendo il contenimento dell'uso di suolo non urbanizzato nel rispetto e in applicazione degli obiettivi di cui all'articolo 3, nonché le scelte fondamentali relative al territorio e al sistema insediativo e infrastrutturale esistente da non trasformare ma da conservare, salvaguardare e valorizzare;
 - e) essere dettate regole per il passaggio dalle scelte fondamentali di cui alla precedente lettera d) alla pianificazione operativa;
 - f) essere indicati, quanto al carico insediativo territoriale, limiti massimi e minimi da rispettare in sede di definizione con la pianificazione operativa.
7. Le previsioni e i contenuti della pianificazione strutturale non hanno efficacia conformativa delle proprietà e degli altri diritti reali a fini edificatori ma valgono solo ai fini di conformazione del territorio.
8. Con la componente operativa della pianificazione, relativa alle trasformazioni del territorio, devono:
- a) trovare approfondimento e sviluppo le scelte fondamentali di livello strutturale;
 - b) essere individuati, nel rispetto di quanto contenuto nella componente strutturale, le aree e gli interventi di trasformazione del territorio da promuovere nell'arco temporale determinato dal Comune che, comunque, non deve risultare superiore a cinque anni, specificando le previsioni edificatorie, le destinazioni d'uso e le modalità di attuazione;
 - c) essere individuati, anche in relazione alle scelte relative alla programmazione pluriennale delle opere pubbliche, gli interventi occorrenti al fine di promuovere le necessarie dotazioni territoriali di opere e servizi e imposti i vincoli, anche ablativi, conseguenti a detta individuazione.
9. Con la componente regolamentare o gestionale del sistema insediativo esistente, devono essere disciplinati i tessuti urbani esistenti e gli interventi, anche di completamento, in essi ammissibili, provvedendo al soddisfacimento delle riscontrate esigenze di dotazioni territoriali di servizi, nonché le aree agricole da

conservare e le altre aree considerate dalla componente strutturale della pianificazione non interessate dalla trasformazione urbanistica.

10. Le conformazioni edificatorie e i vincoli ablativi di cui alle lettere b) e c) del comma 8 perdono la loro efficacia qualora:
 - a) per gli ambiti di cui alla lettera b) del comma 8 non risulti almeno stipulata, prima della scadenza del termine di efficacia dell'atto di pianificazione operativa, la convenzione relativa al piano o programma esecutivo relativo agli interventi in essi previsti;
 - b) per le aree oggetto di vincolo di cui alla lettera c) del comma 8 non sia intervenuta prima della suddetta scadenza dichiarazione di pubblica utilità delle opere da realizzare su di esse, autonoma o conseguente all'approvazione di piano urbanistico esecutivo.
11. Le previsioni di cui al comma 8 hanno efficacia conformativa ai fini edificatori della proprietà e degli altri diritti reali da esse interessati senza limitazioni temporali, se non quelle eventualmente conseguenti a un nuovo esercizio delle funzioni di pianificazione e a nuove diverse conformazioni.
12. Le leggi regionali, in applicazione del principio di cui all'art. 42 della Costituzione che attribuisce funzione sociale alla proprietà, prevedono la possibilità, per i Comuni, di ottenere, in sede di attuazione dei loro piani, dai proprietari delle aree di trasformazione interessate da previsioni conformative a fini edificatori, contributi all'elevazione delle dotazioni di servizi pubblici maggiori di quelle ordinariamente prescritti, nonché contributi, anche in termini di cessioni gratuite di aree, alla soluzione dei problemi dell'edilizia residenziale sociale aggiuntivi rispetto a quelli comunque occorrenti in applicazione del principio di cui all'art. 11, secondo comma.

Articolo 11

Concorrenzialità e negoziazione

1. Ferma rimanendo, in ogni caso, la titolarità pubblica della pianificazione del territorio, le Regioni possono prevedere la possibilità di promuovere il ricorso, nell'ambito dei processi di pianificazione, a forme di confronto concorrenziale:
 - a) in presenza della configurabilità di alternative, al fine di operare scelte mediante la pianificazione operativa, tra varie ipotesi di previsioni di sviluppo da considerare tutte possibili alla luce delle indicazioni della pianificazione strutturale;
 - b) nonché al fine di selezionare, dopo le conformazioni a fini edificatori conseguenti alle scelte della pianificazione operativa relative alle aree di trasformazione, soluzioni progettuali e capacità e risorse imprenditoriali, con la collaborazione dei

proprietari delle stesse e garantendo comunque, ad essi l'esercizio del diritto a procedere all'attuazione delle previsioni edificatorie conseguenti a dette conformazioni.

2. Le leggi regionali possono prevedere la possibilità del ricorso da parte dei Comuni a procedimenti concorsuali, preordinati oltre che alla selezione di proposte, anche all'espropriazione delle aree, per gli ambiti di trasformazione oggetto di previsioni della pianificazione operativa delle quali le proprietà non abbiano promosso l'attuazione nei modi e nei termini di cui al precedente articolo 10; ciò qualora, in seguito alla perdita della loro efficacia, le previsioni stesse, in relazione all'interesse pubblico eventualmente ritenuto ancora sussistente, siano oggetto di conferma con nuove scelte di pianificazione operativa. In tale ipotesi la selezione di una proposta e la conseguente aggiudicazione costituiscono titolo per l'espropriazione delle aree da parte del soggetto prescelto.
3. I procedimenti di confronto concorrenziale di cui ai precedenti comma e le negoziazioni di cui al comma successivo debbono essere promossi garantendo pubblicità e trasparenza.
4. Con la componente strutturale e operativa della pianificazione sono rispettivamente definite:
 - a) le condizioni di ammissibilità di negoziazioni urbanistiche e i criteri e le procedure che per esse devono trovare applicazione;
 - b) le modalità del ricorso a valutazioni adeguate al fine di verificare
 - la sostenibilità complessiva degli esiti della stessa
 - la capacità di conseguire un equilibrio soddisfacente dei costi e dei benefici sostenuti dai diversi soggetti pubblici e privati
 - la effettiva preordinazione dei progetti urbanistici prospettati al perseguimento degli obiettivi strategici individuati con la componente strutturale stessa.

Articolo 12

Prestazioni e dotazioni territoriali

1. Mediante l'esercizio delle funzioni di pianificazione devono essere promossi il reperimento di aree per attrezzature pubbliche e per servizi pubblici o di interesse pubblico e generale e le necessarie dotazioni delle attrezzature e dei servizi stessi, nonché quelle delle reti e delle infrastrutture occorrenti per garantire l'accessibilità alle attrezzature urbane e territoriali, la mobilità dei cittadini e delle merci e, in generale, il godimento dei beni comuni.
2. Costituiscono dotazioni territoriali essenziali, indispensabili per il raggiungimento di livelli sufficienti di qualità urbana e per la realizzazione di interventi organici di riqualificazione dei tessuti

- edilizi, nonché di infrastrutturazione del territorio, gli immobili destinati e le attività gestionali finalizzati alla fornitura dei servizi occorrenti per garantire i diritti civili o sociali relativi a:
- a) salute, assistenza sociale e sostegno della persona e della famiglia;
 - b) istruzione, innovazione e ricerca;
 - c) associazione a fini comunitari, etici e culturali, professione di religioni e di etiche sociali;
 - d) fruizione del tempo libero, del verde pubblico, della cultura, dello sport e dello spettacolo;
 - e) mobilità e accessibilità, trasporto pubblico e collettivo;
 - f) edilizia residenziale sociale (ERS).
3. Le leggi regionali disciplinano quantità e qualità delle prestazioni e dotazioni territoriali considerando anche le specificità socio - economiche e territoriali che presentano i Comuni e le diversità di fabbisogni che, quanto alle dotazioni di cui al precedente comma, in essi si riscontrano; esse, inoltre, individuano le opere e le misure di ordine gestionale necessarie al soddisfacimento delle esigenze dei servizi di cui al comma 2.
4. In sede di redazione degli strumenti di pianificazione comunale e intercomunale:
- a) devono essere individuati 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) essere previsti, previa considerazione delle politiche sociali già in essere o che si prospettano, le modalità, i criteri e i parametri tecnici ed economici relativi alla creazione e alla qualità dei servizi stessi, incentivando, per quanto possibile, il concorso di soggetti privati in applicazione del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 comma primo, della Costituzione.
5. Al fine di garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili, è prevista una dotazione territoriale di aree pubbliche o di uso pubblico non inferiore a venti metri quadrati per ogni abitante insediato o insediabile valutato in relazione all'edificazione prevista; nel caso di destinazioni d'uso non abitative, le dotazioni sono definite in base a parametri regionali.
6. Nel caso di interventi di edilizia residenziale sociale (ERS), previsti in applicazione del secondo comma del presente articolo e realizzati su aree aggiuntive rispetto a quelle destinate alle dotazioni territoriali di cui al presente articolo, le relative dotazioni di servizi devono essere comunque garantite in aggiunta alle dotazioni minime inerenti agli altri insediamenti oggetto di contestuale previsione.
7. La formazione dei titoli abilitativi per interventi di nuova edificazione è subordinata alla esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o

alla previsione da parte dei Comuni dell'attuazione delle stesse, ovvero all'assunzione da parte degli interessati dell'impegno, assistito da idonea garanzia finanziaria, a provvedere alla contestuale realizzazione di esse.

8. Per gli interventi di nuova edificazione e di ristrutturazione edilizia è dovuto il pagamento degli oneri di urbanizzazione e deve anche essere versato, eccezion fatta per gli interventi di ERS, il contributo per la riqualificazione urbana di cui al comma 4 dell'articolo 14. Le leggi regionali possono anche prevedere, per detti interventi di ERS, l'esonero e/o la riduzione degli oneri di urbanizzazione. Le leggi stesse possono prevedere, anche per gli altri interventi, aumenti e riduzioni degli oneri di urbanizzazione che in via ordinaria trovano applicazione, al fine di perseguire obiettivi di riqualificazione urbana e per garantire il diritto all'abitazione.

Articolo 13

Perequazione e compensazione

1. La perequazione urbanistica deve trovare applicazione, in sede di attuazione delle previsioni della pianificazione operativa relativa alle Aree di trasformazione, anche non contigue, per le quali viene previsto il ricorso a piani o programmi urbanistici esecutivi, al fine di garantire un'equa ripartizione tra tutti i proprietari interessati dell'edificabilità oggetto di conformazione e dei costi e oneri da affrontare per l'utilizzazione della stessa, nonché per garantire al Comune la cessione gratuita delle aree e delle opere occorrenti per le dotazioni territoriali di cui all'articolo 12.
2. I proprietari delle aree di trasformazione sono chiamati ad associarsi, nelle forme previste dal vigente ordinamento civile, per proporre ai Comuni i progetti dei piani e programmi urbanistici esecutivi di cui al precedente comma e per dare a essi attuazione dopo la loro approvazione. A tal fine è sufficiente l'adesione di proprietari che rappresentino la maggioranza assoluta del valore degli immobili compresi nell'Area di trasformazione calcolato in base all'imponibile catastale. In seguito alla presentazione, da parte dei proprietari suddetti, di proposte dei piani o programmi attuativi prescritti, il Comune, assegnando un termine di sessanta giorni, invita i proprietari non associati a comunicare la loro adesione. In caso di infruttuoso decorso del suddetto termine il procedimento relativo al piano o programma avrà comunque il suo corso e dopo la sua conclusione, in caso di approvazione, i proprietari non associati saranno invitati a dare la loro adesione entro il termine di quaranta giorni. In caso di infruttuoso decorso anche di tale termine i proprietari associati, in seguito alla stipulazione della convenzione

relativa al piano o programma, avranno titolo a conseguire mediante espropriazione la proprietà degli immobili dei non aderenti.

3. I Comuni possono prevedere, ai fini dell'attuazione delle previsioni di piano aventi ad oggetto la realizzazione di attrezzature e servizi pubblici, il ricorso a forme di compensazione, quali l'attribuzione alle aree assoggettate a vincoli ablativi di edificabilità suscettiva di trasferimento in ambiti edificabili previa cessione delle aree stesse all'Amministrazione. Ulteriori forme di compensazione e l'attribuzione di premialità con il trasferimento di edificabilità possono essere previste per incentivare interventi di riqualificazione urbana e per risolvere problemi derivanti da precedenti scelte di pianificazione.
4. Le leggi regionali dettano disposizioni relative alla perequazione e alla compensazione nel rispetto dei principi di cui ai precedenti comma.
5. Le aree occorrenti per la realizzazione di attrezzature e di servizi pubblici non acquisite gratuitamente dalle Amministrazioni, in applicazione della disciplina perequativa di cui ai comma 1 e 2, con le convenzioni o in esecuzione delle convenzioni relative all'attuazione dei piani o programmi urbanistici esecutivi o in applicazione di disposizioni relative alla compensazione urbanistica di cui al precedente comma 3, possono comunque essere oggetto di espropriazione in attuazione dei vincoli ablativi su di esse imposti.
6. La perequazione territoriale è la modalità con la quale si dà attuazione alle politiche e agli interventi di interesse sovracomunale al fine di garantire una equa ripartizione tra le varie comunità interessate dei vantaggi e degli svantaggi che essi comportano. Le leggi regionali disciplinano la perequazione territoriale garantendo, per gli ambiti di trasformazione individuati come di rilevanza intercomunale, la ripartizione tra i Comuni interessati degli oneri di urbanizzazione e del contributo di cui al comma 4 dell'articolo 14 e del gettito della fiscalità comunale di cui allo stesso articolo in misura differenziata in ragione degli impatti ambientali e delle diverse implicazioni per i bilanci comunali.

Articolo 14

Fiscalità urbanistica

1. Ai fini della applicazione delle disposizioni di legge in materia di fiscalità comunale relativa agli immobili, sono da considerare aree fabbricabili quelle oggetto di conformazione edificatoria in forza di scelte della pianificazione operativa e di quella di tipo regolamentare di cui all'art. 10 della presente legge ed alla relativa disciplina

legislativa regionale già vigente o conseguente all'adeguamento di cui al successivo articolo e non anche quelle interessate da previsioni programmatiche della pianificazione strutturale di cui all'articolo stesso. Per quanto riguarda i Comuni dotati di piani regolatori generali di cui alla legge 17 agosto 1942 n. 1150 e successive modifiche e di cui a leggi regionali contenenti una disciplina della pianificazione comunale analoga a quella di cui alla legge statale stessa, vale ai suddetti fine la nozione di cui alla disciplina vigente alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Fermo restando quanto stabilito dalla legislazione vigente in materia tributaria e di autonomia fiscale concernente le Regioni, le Città metropolitane, le Province ed i Comuni nell'ambito del governo del territorio, la fiscalità di scopo potrà trovare applicazione oltre che per gli interventi di trasformazione, anche per gli insediamenti esistenti che risultino beneficiari di politiche, programmi e progetti di intervento nel campo dei trasporti, delle problematiche abitative, dell'ambiente, dell'efficienza energetica, delle dotazioni di attrezzature e servizi pubblici.
3. Gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria di cui all'articolo 16 del Testo Unico dell'edilizia approvato con il DPR 6 giugno 2001 n. 380, sono definiti considerando i costi effettivi delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria inerenti alle trasformazioni previste, la cui integrale copertura con essi deve essere garantita; tali oneri devono essere quantificati in modo da garantire anche una contribuzione, pro quota, alla copertura dei costi delle infrastrutture e dotazioni ambientali e dei servizi di scala urbana. Il gettito degli oneri di urbanizzazione deve essere utilizzato esclusivamente per la realizzazione delle suddette opere, per garantire le dotazioni territoriali previste e per assicurare adeguati livelli di qualità insediativa.
4. Il contributo sul costo di costruzione di cui all'art. 16 del Testo Unico dell'edilizia approvato con il DPR 6 giugno 2001 n. 380 è sostituito dal "contributo per la riqualificazione urbana" la cui applicazione viene prevista ai fini della copertura dei costi inerenti a maggiori dotazioni territoriali richieste rispetto alle ordinarie opere di urbanizzazione e/o a fini di sostegno a politiche urbane promosse con finalità sociali od ambientali. Le Regioni determinano tale contributo in misura percentuale sui costi reali di costruzione e tenendo anche conto del valore indotto dai progetti di trasformazione urbana e prevedendo anche la possibilità per i Comuni di disporre riduzioni e incrementi considerati necessari per promuovere le suddette politiche.
5. Per interventi aventi ad oggetto insediamenti che producono externalità sovracomunali, definiti tali da leggi regionali o da piani intercomunali o da piani delle Province e delle città metropolitane, il

contributo di cui al precedente comma deve essere versato, totalmente o in parte significativa, in fondi intercomunali o provinciali da utilizzare ai fini della realizzazione di opere infrastrutturali e di tipo ambientale di valenza sovracomunale. La costituzione e l'amministrazione di detti fondi verrà disciplinata con apposite disposizioni di legge.

6. I trasferimenti di beni immobili e di diritti edificatori che intervengono in forza di modalità perequative e compensative di attuazione della pianificazione operativa sono soggetti solo all'imposta di registro nella misura dell'1% e alle imposte ipotecarie e catastali, se dovute, misura fissa.

Capo IV – Norme transitorie e finali

Articolo 15

Adeguamento delle leggi regionali e degli strumenti di pianificazione e abrogazioni

1. Le Regioni a statuto ordinario, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvedono ad adeguare alla stessa la propria normativa.
2. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, provvedono all'adeguamento nel medesimo termine nel rispetto dei loro Statuti e delle relative norme di attuazione.
3. Approvate le leggi regionali e provinciali nei termini di cui ai commi 1 e 2, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, ove necessario, approvano o adeguano gli strumenti di pianificazione di loro competenza entro diciotto mesi dall'entrata in vigore delle leggi regionali e provinciali.
4. I Comuni provvedono all'adeguamento dei loro strumenti di pianificazione generale alle nuove leggi regionali e provinciali, nonché alle previsioni, per loro prescrittive, degli strumenti di pianificazione di cui al comma 3 nei termini che verranno fissati dalle leggi regionali e provinciali.
5. Con decorrenza dal giorno di maturazione del termine di diciotto mesi calcolato dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono abrogate le seguenti disposizioni di legge:
 - a)
 - b)
 - c)