

**Elementi per la valutazione del Progetto di Legge statale per il governo del territorio**  
approvato dalla Camera dei Deputati il 28 giugno 2005 e trasmesso al Senato - XIV Legislatura

*Simone Ombuen*

La scrittura di una nuova legge statale per il governo del territorio, avviata sin dall’inizio della XIV legislatura con la presentazione di numerosi progetti di legge<sup>1</sup> presso la Commissione VIII della Camera, si presentò da subito come esercizio difficile, a causa anzitutto del nuovo quadro configuratosi con l’entrata in vigore della L. Cost. n. 3 del 2001 che riformò il Titolo quinto della Costituzione. Tale discontinuità costrinse ad accantonare il testo a cui era giunta la Commissione nella legislatura precedente (il c.d. testo Lorenzetti) sia per la scomparsa della materia “urbanistica”, ricompresa<sup>2</sup> nella più ampia materia “governo del territorio”, sia per la traslazione della materia legislativa tra quelle a competenza legislativa concorrente fra Stato e regioni, nelle quali il compito del legislatore statale è limitato alla definizione di principi generali mentre al legislatore regionale è dato il compito di provvedere all’ordinamento di dettaglio a partire dai principi statali.

Tuttavia, e ciò è emerso chiaramente nel corso dei lavori della Commissione VIII da me monitorati durante tutto il lungo iter di lavori,<sup>3</sup> la materia “governo del territorio” si è dimostrata essere assai speciale. La necessità di considerare contestualmente tutti gli effetti e le interazioni fra le decisioni e le azioni dei soggetti, pubblici e privati, depositari di poteri reali in materia di assetto e trasformazione del territorio, tende inevitabilmente a definire la materia, tanto più in quanto ulteriore e più ampia della sola urbanistica, come essenzialmente di coordinamento. Essa infatti ricomprende di certo l’urbanistica, l’edilizia, le infrastrutture, la difesa del suolo e la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali, e con proiezioni verso l’ambiente, i beni culturali, lo sviluppo economico-sociale, la fiscalità, la protezione civile, il godimento dei diritti civili e sociali (dal valore welfaristico degli standard urbanistici al godimento dei diritti di proprietà e di edificazione). Come si comprende, materie molto vaste e diversificate, la cui allocazione nelle amministrazioni della Repubblica è molto ampiamente distribuita, sia a livello statale che nei diversi livelli delle autonomie locali.

Le regioni, spinte dalla necessità di provvedere alla riforma dell’urbanistica in supplenza ai ritardi del legislatore nazionale, dall’inizio degli anni ’90 hanno via via cominciato a sostituire le loro vecchie leggi urbanistiche applicative della L. 1150/1942 con nuove leggi organiche (vedi cartina), nella maggior parte dei casi improntate agli indirizzi di riformismo urbanistico emergenti dalle esperienze amministrative sul territorio e sintetizzate nelle proposte presentate dall’Istituto Nazionale di Urbanistica a partire dal 1993.

Il primo quadro legislativo organico frutto di tale indirizzo è stata la L.R. n. 5 del 1995 della Regione Toscana, non a caso la prima a utilizzare in rubrica la dizione “governo del territorio”.

L’approvazione da parte di uno dei due rami del Parlamento di un DdL traccia per la prima volta un quadro di riforma generale del governo del territorio, esercitando sia i poteri legislativi in materie esclusive statali sia i poteri statali di legislazione di principi nelle materie di legislazione concorrente con le legislazioni regionali. Il provvedimento, che presenta vari elementi di scarsa organicità, nonché un quadro di rapporti con la legislazione regionale vigente ancora non ben indagato, ha tuttavia il pregio di aver fissato il punto della

---

<sup>1</sup> Proposte di legge: Bossi; Vigni e Bellini; Martinat ed altri; Pecoraro Scanio e Lion; Mantini ed altri; Sandri ed altri; Lupi ed altri; Vendola e Russo Spina: Principi in materia di governo del territorio (A.C. 153 – 442 – 677 – 1065 – 3627 – 3810 – 3860 – 4707).

<sup>2</sup> Una prima sistematizzazione di tale ricomprensione, all’interno della definizione della nuova materia “governo del territorio”, è stata operata con la sentenza della Corte Costituzionale n. 303 del 2003

<sup>3</sup> Cfr in merito il documento da me curato via via che avanzavano i lavori di commissione e poi d’aula, reperibile all’indirizzo [http://www.inu.it/download\\_eventi/nuova\\_legge\\_urban/PdL\\_GovTer\\_approvaz\\_camera.doc](http://www.inu.it/download_eventi/nuova_legge_urban/PdL_GovTer_approvaz_camera.doc)

necessità di un'opera di risistemazione organica e di recepimento delle innovazioni proposte nella legislazione regionale e nella pratica della pianificazione di comuni e province all'interno del quadro legislativo statale, che presenta allo stato le più gravi sconnessioni e contraddizioni e i maggiori ritardi a recepire proprio quei nuovi principi costituzionali (sussidiarietà verticale ed orizzontale, proporzionalità, adeguatezza, autonomia/responsabilità) che pure il Parlamento sul piano delle dichiarazioni di principio mostra nelle ultime legislature di condividere con ampie maggioranze, ben oltre i confini dei diversi schieramenti politici.

Più arretrato risulta invece essere il punto di elaborazione del testo quanto a rapporti con le varie materie di competenza esclusiva statale che pur esso inevitabilmente tocca; ciò a causa della sostanziale indisponibilità dell'assetto storico nella distribuzione dei compiti amministrativi tra le diverse amministrazioni titolari delle competenze statali coinvolte, visto che ogni ridisegno implica inevitabilmente non solo una rinegoziazione delle capacità di spesa, ma una verifica della effettività dei compiti e della relativa dotazione di risorse umane e di poteri, sempre difficile da affrontare, specie per amministrazioni che hanno visto le loro funzioni per lo più robustamente intaccate ed alleggerite dal nuovo regime costituzionale sussidiario.

Data la delicatezza del punto è auspicabile che le forze afferenti ai molti e differenziati indirizzi riformisti in materia, complessivamente maggioritarie sia in parlamento che nel Paese, sappiano trovare per la prosecuzione dell'iniziativa delle modalità di accordo in grado di superare gli steccati dell'attuale assetto bipolare della politica italiana, anche in considerazione della necessità di consenso ampio e largamente condiviso che una riforma di tale portata deve trovare, sia a livello politico-istituzionale che civile e sociale.

Due sono apparsi subito i limiti reali – o le aree di attrito – all'azione legislativa del Parlamento.

Un primo limite è da ricondurre alla tendenza delle regioni, dal cui movimento innovatore nella legislazione era persino nata la definizione sintattica della nuova materia, a difendere gli spazi di autonomia conquistati in latenza di innovazioni legislative statali realmente incidenti. Tanto più in un nuovo contesto costituzionale, nel quale l'indubbia maggiore autonomia regionale sembra legittimare proprio la specificità dei percorsi innovativi e sperimentali avviati, specie in quanto connessi a specificità legate a fattori territoriali e a culture amministrative a chiaro radicamento regionale.<sup>4</sup>

Il secondo limite deriva dalla resistenza delle strutture ministeriali centrali, già fortemente ridimensionate e messe in discussione nella loro stessa missione dal nuovo quadro costituzionale, che esprimono contrarietà al condizionamento dell'esercizio delle funzioni e prerogative loro rimaste all'interno di istituti di coordinamento la cui efficacia è misurabile proprio attraverso la capacità di reciproco condizionamento dei soggetti che vi partecipano.

Segnalo però che questi limiti corrispondono proprio alla "scommessa" del transito ad un nuovo sistema istituzionale improntato al principio di sussidiarietà, ed alle sfide che esso deve affrontare contro la permanenza di precedenti strutture dei poteri. Da questo punto di vista la scrittura del testo statale in materia di governo del territorio sta svolgendo una importante funzione di collaudo della capacità del nostro sistema di operare una reale trasformazione in senso sussidiario coordinandola con il pur imperfettamente compiuto passaggio al bipolarismo politico, transizione che inevitabilmente si intreccia con le storiche immaturità e incompiutezze del processo di costituzione dello Stato unitario e della costruzione di una cultura civile e politica nazionale largamente condivisa.

La misurazione del rapporto tra il PdL e questi richiamati limiti – ricordo che l'On. Lupi è anche un animatore dell'Intergruppo parlamentare per il federalismo, a cui afferiscono parlamentari di un po' tutte le formazioni politiche – è anche a mio avviso il primo e rilevante criterio di valutazione della qualità dell'elaborazione sinora compiuta.

---

<sup>4</sup> Più ancora che gli elementi della geografia fisica, fra i fattori di maggiore differenziazione fra le regioni vanno ricordate le radici preunitarie delle culture amministrative e di governo locale. In merito vale la pena di ricordare la contraddizione che si aprì nel movimento risorgimentale tra gli assertori di uno stato nazionale imposto con forza sulle tradizioni amministrative locali per cancellare la secolare egemonia clericale, e i federalisti sostenitori di un processo più graduale: "converrebbe pure, rimosso ogni ostacolo ai confini, lasciare al tempo, al commercio, alle idee e alle innovazioni deliberate in comune l'ufficio di cancellare tali tradizioni senza danno e senza dolore." G. Galasso (a cura di), *Antologia degli scritti politici di Cesare Cattaneo, Il Mulino, Bologna 1962*, p. 20. Ancor oggi le maggiori incertezze riguardano il ruolo e le funzioni politiche da assegnare a idee ed innovazioni che le società d'Italia producono con ricchezza e varietà ed insieme difficilmente condividono.

## L'innovazione nella legislazione urbanistica delle regioni italiane

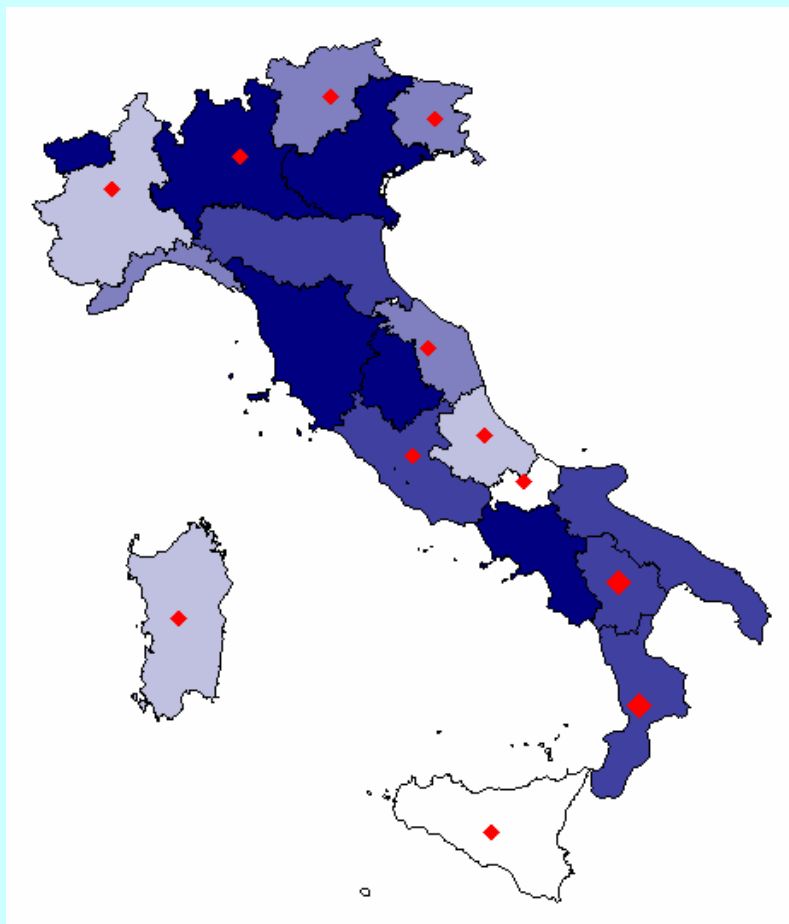
In Italia storicamente è stato il livello regionale il primo a percorrere compiutamente la strada della riforma dell'urbanistica, a fronte della situazione di blocco a livello nazionale; tuttavia secondo un approccio fortemente differenziato fra i diversi contesti regionali.<sup>5</sup>

Tratto comune di tutto questo movimento legislativo è che le nuove leggi regionali sono indirizzate alla costruzione di un sistema di pianificazione nel quale i ruoli dei piani e degli enti sono differenziati a seconda dei diversi beni pubblici e delle funzioni in questione, ed opportunamente mediati attraverso strumenti amministrativi come le conferenze di pianificazione, vere antesignane dell'applicazione del principio di sussidiarietà verticale ai rapporti interistituzionali di pianificazione.

È per questa capacità anticipatrice della legislazione regionale che il varo della riforma del Titolo V della Costituzione, con la nuova collocazione costituzionale delle autonomie locali, non ha generato sostanziali inceppamenti in legislazioni regionali che hanno già in via anticipata sostanzialmente recepito i principi della

### Avanzamento della legislazione urbanistica regionale in Italia

Situazione al giugno 2005



#### Legenda

<span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #e0f0ff; border: 1px solid black;"></span>	senza LUR
<span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #90b0ff; border: 1px solid black;"></span>	legge di prima generazione
<span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #4070ff; border: 1px solid black;"></span>	dopo la L. 142/1990
<span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #0030ff; border: 1px solid black;"></span>	dopo il Dlgs 112/1998
<span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #0000ff; border: 1px solid black;"></span>	dopo la L.Cost. 3/2001
<span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: red; border: 1px solid black; transform: rotate(45deg);"></span>	quadro legislativo in via di revisione
<span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: red; border: 1px solid black; transform: rotate(45deg);"></span>	leggi innovative "bloccate"

nuova filosofia costituzionale, essendo frutto del medesimo movimento di rinnovamento dell'azione pubblica a livello locale. È anzi stato più spesso il Governo centrale ad incappare, dal 2001 in poi, nella censura della Corte costituzionale per l'invasività della propria legislazione nei confronti di quella regionale (cfr. ad esempio in materia la nota sentenza C. Cost. n. 303 del 2003).

La sostanziale solidità della prima generazione di legislazione regionale innovativa sta anzi portando al rapido affermarsi di una seconda ondata di legislazione regionale, sia da parte di regioni in ritardo sulla prima generazione (Lombardia, Veneto, Campania) sia da parte di regioni che avevano già sperimentato leggi innovative di prima generazione (Toscana, Umbria, Val d'Aosta).

Va segnalato che la nuova legislazione regionale, se da un lato spesso istituisce livelli di pianificazione sovraordinata, regionale o provinciale, anche oltre la tradizionale pianificazione di settore, dall'altro spesso riconosce all'azione urbanistica dei comuni margini di manovra molto più ampi che in passato, sia quanto alla programmazione del partenariato pubblico-privato che quanto all'approvazione degli strumenti urbanistici attuativi.

Esiste un primo gruppo di regioni nelle quali la riflessione sulla

<sup>5</sup> Il sintetico quadro dell'attività legislativa regionale qui presentato proviene da una mia pluriennale attività di ricerca: cfr. "Leggi regionali di edilizia ed urbanistica", Il Sole 24 Ore, Milano 2000; "Il piano comunale nelle leggi regionali", in P. Avarello, "Il piano Comunale", Il Sole 24 Ore, 2000; "Rapporto dal territorio", INU Edizioni, 2001, 2003, 2005.

riforma dell'urbanistica e della pianificazione è avvenuta a partire dalla seconda metà degli anni '90, con un orientamento più o meno direttamente ispirato al modello suggerito dall'INU. Alcune sono giunte a testi organici (Toscana, Liguria, Emilia-Romagna) o li stanno formando (Umbria), altre hanno già leggi vigenti ma ad un livello di operatività ancora non pieno (Basilicata, Calabria), altre ancora sono ancora nella fase della scrittura legislativa (Piemonte, Trento, Marche, Abruzzo, Sardegna, Friuli VG).

Un secondo gruppo di regioni ha intrapreso la strada di propri modelli autonomi di riforma urbanistica, sia pur in varia misura contaminati dalla riflessione svolta dall'INU: (Val d'Aosta, Lombardia, Veneto, Bolzano, Campania).

Un terzo gruppo di regioni hanno poi intrapreso altri percorsi di riforma, calibrati a partire da riflessioni più specifiche dei singoli contesti e con un allontanamento meno chiaro dal vecchio modello della L. 1150. Anche in questi casi alcuni percorsi sono giunti già ad un testo legislativo approvato, sia pur sostanzialmente inoperante (Lazio) o la cui operatività è ancora in via di costruzione (Puglia); in altre regioni la riflessione, pur avanzata, è ancora in corso (Sicilia), o solo avviata (Molise).

Ad ogni modo, quale che sia l'ispirazione dei diversi impianti legislativi o il percorso di formazione dei vari quadri normativi regionali, l'elemento riscontrabile in modo generalizzato in tutte le regioni è il tentativo, pur all'interno del perimetro delle competenze legislative regionali, di costruire un vero e proprio **sistema di pianificazione**, vale a dire un sistema di strumenti di pianificazione territoriale, settoriale e urbanistica – e di relative attribuzioni di compiti istituzionali – in grado di assolvere nel suo insieme ad alcuni compiti fondamentali di produzione e cura dei beni pubblici, di regolazione delle attività trasformative di promozione privata, di promozione dello sviluppo del territorio e delle comunità insediate, di tutela concreta della qualità ambientale e dell'equità sociale.

Naturalmente ogni quadro legislativo, come ogni ispirazione politica di cui è espressione, persegue queste finalità in modi anche molto differenziati; con un livello più o meno elevato delle forme di tutela dei diritti diffusi e con un diverso ruolo assegnato a istituzioni e soggetti ed interessi privati. Ma di certo è anche possibile riconoscere che è alla generalità dello sforzo legislativo regionale, e quasi solo ad esso, che può essere ascritto il merito di proporsi come tentativo di ricomposizione in sistemi giuridico-legislativi improntati al principio di coerenza dell'azione pubblica dell'insieme dei soggetti istituzionali. Mentre a livello statale alla lunghissima e ancor non terminata fase di riforma istituzionale che va sotto il corrente termine di Seconda Repubblica corrisponde una sostanziale incapacità di costruire quadri di convergenza interistituzionale, con la singolare e pur diffusa opinione che il ridisegno istituzionale debba venire prima della ricomposizione operativa (prima **chi** fa, poi **cosa** fa), e non al contrario che l'unico disegno istituzionale veramente innovativo sia quello in grado di produrre un più elevato e dinamico profilo di coesione interistituzionale.

Da questo punto di vista la valutazione della scrittura legislativa proposta dal legislatore statale va compiuta non solo analizzando la sua maggiore o minore compressività rispetto al dettato legislativo regionale vigente – dato pur rilevante – ma soprattutto individuando quanto e come essa riesca effettivamente a sintonizzarsi con le norme regionali per dar luogo ad un sistema integrato e capace di efficacia e scorrevolezza. Riportando cioè all'insieme del sistema complesso Stato-regioni il principio di coerenza già assunto dalle regioni nel costruire i sistemi di pianificazione da loro proposti tentando di integrare 'dal basso', sia pur con ridotti poteri e mancanza di una visione pienamente nazionale, la varietà di innovazioni e sconessioni di proposizione statale.

### **Novella legislativa statale e innovazione urbanistica regionale**

A fronte dei piani di lettura e confronto sin qui individuati, a mio avviso gli insiemi di compiti assegnati al Parlamento, ed in particolare alla Commissione VIII ed al relatore, erano due. Compiti da svolgere anzitutto attraverso una lettura comparata fra i diversi livelli nella legislazione vigente e nelle prassi amministrative in essere.

Sul lato statale tali compiti erano fondamentalmente quattro:

- riscontrare gli esistenti principi fondamentali già in vigore per tutta la materia "governo del territorio" ed almeno per tutte le precedenti materie alla nuova materia comunque afferenti;
- riscontrare le residue materie di competenza esclusiva statale da coordinare comunque entro la nuova meta-materia di coordinamento, nonché in esse i maggiori elementi di inefficienza e scoordinamento ai quali applicare particolari attenzioni (il primo obiettivo di una nuova legge è di sanare l'inefficienza delle leggi precedenti);

- individuare gli elementi strutturali grazie ai quali consentire l'afflusso a regime di risorse finanziarie, umane ed organizzative all'attività di governo del territorio, sanando la frattura tra pianificazione degli assetti e programmazione degli interventi che è stata, assieme alla farraginosa applicabilità del diritto espropriativo, la principale causa dell'inefficacia operativa dell'urbanistica della tradizione della L. 1150/1942;
- in particolare ricomporre in un quadro almeno intelligibile le molte e separate linee di programmazione incidenti ai vari livelli sul governo del territorio, e le relative modalità di costruzione dello *scoping*, organizzative e di costruzione dei flussi finanziari, anche con l'obiettivo di elevare la capacità nazionale di programmazione e metterla in grado di strutturarsi in più forte relazione con la programmazione comunitaria ed i suoi sviluppi, attorno alle parole chiave di convergenza, competitività, cooperazione territoriale.<sup>6</sup>

Sul lato del rapporto con le regioni e gli enti locali, e dello studio della varietà delle esperienze di legislazione regionale, invece i compiti da svolgere erano fundamentalmente quattro:

- individuare il grado di disapplicazione della previgente normativa statale, molto differenziato da regione a regione, grado che segna anche di volta in volta i confini dell'esercizio storico delle competenze legislative concorrenti; confini dai quali non può che prendere le mosse un'azione riformista quadro di livello statale (spazio storico di legislazione concorrente);
- individuare nei contenuti delle norme regionali – ma anche nelle concrete pratiche di comuni e province – i molti elementi di innovazione presenti (fra cui promozione di nuova progettualità pubblica, sdoppiamento strutturale-operativo, co-pianificazione, nuovi quadri conoscitivi e di valutazione, perequazione, partenariato pubblico-privato, progettualità partecipata), da assumere quale quadro di partenza per l'azione riformatrice (concorrenza legislativa sussidiaria) sia per sostenerli attraverso opportune innovazioni all'interno delle disposizioni incidenti sulle competenze statali esclusive (principi fondamentali dell'ordinamento, regime proprietario, fiscalità) sia per consentirne la praticabilità e la diffusione anche nelle realtà regionali ancora arretrate (funzione disseminativa);
- sperimentare all'interno della pratica della funzione legislativa concorrente da parte del Parlamento un nuovo rapporto con i Consigli regionali, attraverso opportuni momenti di raccordo e consultazione, e favorendo la formazione di orientamenti condivisi fra le diverse posizioni delle regioni, ancora in ritardo, nonostante le nuove rilevanti attribuzioni costituzionali, nella capacità di esprimere un autentico punto di vista istituzionale con portata nazionale (funzione di promozione della effettività della sussidiarietà);
- misurare, su un tema che per vari aspetti richiama in questione le istanze di non frazionabilità di rilevanti beni e interessi pubblici e di unitarietà dell'azione statale, la latitudine delle autonomie speciali di cui godono molte regioni italiane<sup>7</sup>, e comprendere quali possibilità di ricomposizione dell'interesse nazionale offra il nuovo quadro costituzionale.

### **Una prima valutazione della proposta di riforma: metodo, percorso, contenuti.**

Purtroppo nel corso dei lavori parlamentari di definizione del testo unificato e poi nel corso del primo spezzone di dibattito in aula, che ha portato all'approvazione del primo testo alla Camera dei Deputati, questo programma di lavoro, deducibile dall'osservazione dei problemi posti sul tappeto, è stato sostanzialmente disatteso, con responsabilità che hanno coinvolto tutti i soggetti attivi: relatore, singoli parlamentari e loro gruppi, proponenti dei PdL, maggioranza e minoranza in Commissione VIII, ministeri, regioni ed enti locali chiamati a esprimere i loro pareri.

Certo, i ruoli non erano i medesimi; la congiuntura politica li assegna con chiara prevalenza all'attuale maggioranza politica, che porta su di sé una maggior parte di responsabilità dell'esito sinora raggiunto, anche a causa di una sua più o meno esplicita resistenza ad addivenire ad una scrittura realmente bipartigiana; tuttavia il giudizio non è così semplice, perché non si può da un lato non riconoscere al relatore di aver colto l'importanza del tema e dall'altro non segnalare le posizioni iniziali di sostanziale arretratezza, quanto a coscienza del nuovo quadro costituzionale, segnate da alcune proposte della minoranza. Come, su un altro piano, alle modalità ancora sostanzialmente autoreferenziali del Parlamento statale sia corrisposta una

<sup>6</sup> Cfr. in merito il documento COM(2004) 495 definitivo 2004/0167 (COD), Proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale – Bruxelles, 14 luglio 2004

<sup>7</sup> Ben sei su ventuno: Val d'Aosta, Trento, Bolzano, Friuli VG, Sicilia, Sardegna

sostanziale incapacità delle regioni a presentarsi con una posizione chiara ed amalgamata, anche a causa della perdurante assenza dei luoghi istituzionali di costruzione di una tale posizione.<sup>8</sup>

Le stesse indicazioni nel merito di tanti dei punti qui sollevati, reiteratamente prodotte sia dall'INU sia da tanti suoi autorevoli esponenti in varie sedi e in più momenti del processo di costruzione del PdL oggi al vaglio, hanno trovato molteplici difficoltà ad essere recepite, disvelando un grado di sostanziale arretratezza dell'intero quadro politico-amministrativo che molti dei maggiori protagonisti politici della vicenda durano ancor oggi fatica a riconoscere.

Il fatto che il risultato del processo sia frutto di un quadro di responsabilità ampio e distribuito consente tuttavia l'articolazione di un giudizio meno coinvolto nei profili di singole posizioni, e che può svolgere una valutazione sugli specifici contenuti del PdL volta più a comprenderne effettive potenzialità e limiti che non a voler ricostruire singole responsabilità, meriti e demeriti.

La seguente lettura *line by line* del provvedimento si giova in molti casi dei concetti generali già introdotti in sede di valutazione generale; in tali casi la brevità dei commenti è comprensibile facendo riferimento ai concetti già espressi.

<p style="text-align: center;"><b>Testo approvato dalla Camera dei Deputati</b></p> <p style="text-align: center;">in grassetto le numerose modifiche apportate in aula rispetto al testo-base</p>	<p style="text-align: center;"><b>Commenti</b></p>
<p style="text-align: center;">Art. 1. - <i>(Governo del territorio)</i>.</p> <p>1. In attuazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, la presente legge stabilisce i principi fondamentali in materia di governo del territorio. 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 previste ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. <b>Sono fatte altresì salve le disposizioni della legge 18 maggio 1989, n. 183, recante norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo.</b></p> <p>2. Il governo del territorio consiste nell'insieme delle attività conoscitive, valutative, regolative, di programmazione, di localizzazione e di attuazione degli interventi, nonché di vigilanza e di controllo, volte a perseguire la tutela e la valorizzazione del territorio, la disciplina degli usi e delle trasformazioni dello stesso e la mobilità in relazione a obiettivi di sviluppo del territorio. Il governo del territorio comprende altresì l'urbanistica, l'edilizia, <b>l'insieme dei programmi infrastrutturali, la difesa del suolo, la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali</b>, nonché la cura degli interessi pubblici funzionalmente collegati a tali materie.</p> <p>3. La potestà legislativa in materia di governo del territorio spetta alle regioni, <b>salvo che per la determinazione dei principi fondamentali</b> e ad esclusione degli aspetti direttamente incidenti sull'ordinamento civile e penale, sulla difesa, sulle Forze armate, sull'ordine pubblico, sulla sicurezza, sulla tutela dei beni culturali e del paesaggio, sulla tutela della concorrenza, nonché sulla garanzia di livelli uniformi di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.</p>	<p>La ricognizione della specialità delle autonomie ha essenzialmente carattere disgiuntivo, e non comprensivo. Alcuni principi generali dovrebbero poter essere indirizzati anche alle autonomie speciali, non solo alle regioni a statuto ordinario. La definizione di governo del territorio prescinde dal confronto con le definizioni già presenti in alcune legislazioni regionali vigenti. Viene negato il concorso della legislazione regionale a contribuire alla definizione di materie sulle quali le regioni esercitano competenze, sia pur non esclusive (paesaggio, tutela ambientale). Nei principi non vengono inoltre ricomprese due delle principali motivazioni di fondo per le quali le regioni hanno dato luogo a veri e propri sistemi di pianificazione: la necessità di superare nella pianificazione una logica puramente regolativa per accogliere le riflessioni sui progetti di sviluppo del territorio; e la funzione di contenimento e ricomposizione delle molte e frammentate dimensioni dell'interesse pubblico (sussidiarietà verticale) e di esso con gli interessi legittimi di parte privata (sussidiarietà orizzontale). Non viene inoltre affrontato il problema del coordinamento tra materie nelle quali il ruolo statale è di soli principi (governo del territorio) e materie nelle quali la potestà legislativa statale è piena (es. ambiente, paesaggio e beni culturali).</p>
<p style="text-align: center;"><b>Art. 2 - (Definizioni)</b></p> <p>1. <b>Ai fini della presente legge si intendono per:</b></p> <p>a) <b>«pianificazione territoriale»:</b> la pianificazione di area vasta, che ne definisce l'assetto per quanto riguarda le componenti territoriali fondamentali;</p> <p>b) <b>«pianificazione urbanistica»:</b> la pianificazione funzionale e morfologica del territorio che disciplina le modalità d'uso e di trasformazione e comprende il piano strutturale, il piano operativo e la regolamentazione urbanistica ed edilizia;</p> <p>c) <b>«piano di settore»:</b> il piano di uno specifico settore funzionale con effetti sul territorio;</p> <p>d) <b>«piano territoriale»:</b> documento che rappresenta l'esito del processo di</p>	<p>L'inserimento di un glossario, che contiene comunque alcune imprecisioni (es. il piano strutturale a livello provinciale ha valenza territoriale, non urbanistica), risulta apodittico, ed inoltre non è coordinato con la terminologia presente nelle legislazioni regionali, con rischi di ridondanze, sovrapposizioni ed imprecisioni.</p> <p>Vista l'ampiezza e la diversificazione dei lessici assunti dalle leggi regionali pare opportuno raccomandare che la ricostruzione di un lessico comune a livello nazionale per l'esercizio del governo del territorio, obiettivo pur importantissimo ed abbondantemente condivisibile, avvenga sì a livello</p>

<sup>8</sup> La stessa Conferenza Stato-regioni, principale luogo storico di dialogo interistituzionale, si svolge fra Governo statale e governi regionali, e non fra le rispettive assemblee elettive titolari delle funzioni legislative.

<p><b>pianificazione territoriale;</b></p> <p>e) «<b>piano strutturale</b>»: il piano urbanistico con il quale vengono operate le scelte fondamentali di programmazione dell'assetto del territorio di un comune o di più comuni in coordinamento fra loro;</p> <p>f) «<b>piano operativo</b>»: il piano urbanistico con il quale vengono attuate le previsioni del piano strutturale, con effetti conformativi del regime dei suoli;</p> <p>g) «<b>dotazioni territoriali</b>»: la misura adeguata del complesso delle attrezzature, infrastrutture e reti di cui deve essere dotato un ambito territoriale;</p> <p>h) «<b>rinnovo urbano</b>»: insieme coordinato di interventi di conservazione, ristrutturazione, demolizione e ricostruzione di singoli edifici o di intere parti di insediamenti urbani, finalizzato alla rigenerazione, riqualificazione, riabilitazione, nonché all'adeguamento dell'estetica urbana.</p>	<p>statale, ma a partire da una seria e approfondita analisi del patrimonio lessicale e sintattico prodotti (e pur ancor oggi in fase di ampia produzione) a livello regionale.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Art. 3 - (Compiti e funzioni dello Stato).</i></p> <p>1. Le funzioni dello Stato sono esercitate attraverso politiche generali e di settore inerenti la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, l'assetto del territorio, la promozione dello sviluppo economico-sociale e il <b>rinnovo urbano</b>.</p> <p>2. Per l'attuazione delle politiche di cui al comma 1, lo Stato adotta, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, programmi di intervento, coordinando la sua azione con quella dell'Unione europea e delle regioni.</p> <p>3. Sono esercitate dallo Stato, attraverso intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, le funzioni amministrative relative all'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale in ordine alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, alla difesa del suolo e all'articolazione delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, in armonia con le politiche definite a livello comunitario, nazionale e regionale e in coerenza con le scelte di sostenibilità economica e ambientale.</p> <p>4. 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, <b>alle competenze istituzionali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, anche in relazione alla difesa civile</b>, nonché quelle relative alla protezione civile concernenti la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e <b>quelle relative alla tutela dei beni culturali, alla valorizzazione dei beni culturali di appartenenza statale nel rispetto del principio di leale collaborazione, all'individuazione in via concorrente dei beni paesaggistici, alla partecipazione alla gestione dei vincoli paesaggistici, previste dal codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.</b></p>	<p>Pur apprezzando lo sforzo di definizione di compiti e funzioni statali, va rilevata la sostanziale assenza di indicazioni quanto agli istituti di coordinamento fra le diverse politiche settoriali statali, nodo fondamentale della mancata ricomposizione degli interessi pubblici. Il problema non è di riaffermare quali sono le funzioni esercitate dallo Stato (si tratta di elementi rintracciabili in legislazione di rango superiore, qui solo riepilogati), ma <b>come diversamente</b> esse debbano essere esercitate per produrre il governo del territorio sinora non unitariamente esercitato.</p> <p>Si segnalano i gravi fenomeni di segregazione territoriale derivanti dalla gestione urbanistica separata che le forze dell'ordine hanno sempre fatto sin dall'art. 81 del DPR 616/1977, ed ancor prima, finendo per situare i loro insediamenti al di fuori di ogni razionalità urbanistica, anziché contribuire con la loro presenza civile all'interno delle situazioni di maggior disagio e sofferenza sociale. In particolare dinanzi ai crescenti problemi di integrazione sociale e multiculturale un buon principio fondamentale sarebbe che venisse dichiarato in via definitiva che le politiche per l'insediamento della residenzialità delle forze dell'ordine sono di competenza locale, e non statale, a cui invece è giusto che resti l'individuazione dei siti relativi alle politiche di sicurezza e difesa (i presidi difensivi, non le residenze).</p>
<p style="text-align: center;"><i>Art. 4. - (Interventi speciali dello Stato).</i></p> <p>1. Allo scopo di rimuovere condizioni di squilibrio territoriale, economico e sociale, di promuovere la rilocalizzazione di insediamenti esposti al rischio di calamità naturali o di dissesto idrogeologico e la riqualificazione ambientale dei territori danneggiati, di superare situazioni di degrado ambientale e urbano, lo Stato predispone programmi di intervento in determinati ambiti territoriali volti a promuovere politiche di sviluppo economico locale, di coesione e solidarietà sociale coerenti con le prospettive di sviluppo sostenibile, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.</p> <p>2. <b>Gli interventi speciali</b>, di cui al comma 1, sono attuati prioritariamente attraverso gli strumenti di programmazione negoziata.</p>	<p>Bene gli interventi ed i programmi di livello statale, che però sarebbe bene non chiamare speciali, ma relativi alle politiche statali. Tanto non serve a nulla chiamarli speciali, se devono comunque passare in Conferenza unificata, ed essere attuati attraverso la programmazione negoziata che è ormai assegnata in via generale ed ordinaria alle regioni (patti e contratti).</p>
<p style="text-align: center;"><i>Art. 5. - (Sussidiarietà, cooperazione e partecipazione).</i></p> <p>1. I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ispirano la ripartizione delle <b>competenze fra i diversi soggetti pubblici e i rapporti tra questi e i cittadini, secondo i criteri</b> della responsabilità e della tutela dell'affidamento, <b>fatti salvi i poteri sostitutivi previsti dalle norme vigenti.</b></p> <p>2. I soggetti <b>pubblici</b> cooperano nella definizione delle linee guida per la programmazione e la pianificazione del territorio, anche mediante intese e accordi procedurali, privilegiando le sedi stabili di concertazione, con il fine di perseguire il principio dell'unità della pianificazione, la semplificazione delle procedure e la riduzione dei tempi. Nella definizione degli accordi di programma e degli atti equiparabili comunque denominati, sono stabilite le responsabilità e le modalità di</p>	<p>Nella definizione di onori ed oneri dei diversi soggetti pubblici cooperanti nella pianificazione e programmazione emerge più uno spirito neo-contrattuale (i casi di inadempimento) che non organicamente programmatico.</p> <p>La dichiarazione di priorità degli atti negoziali rispetto a quelli autoritativi appare inesatta e fuori luogo. Perché l'azione d'accordo è comunque la prima ad aver luogo (se si è d'accordo perché servirebbero atti autoritativi?), e perché in mancanza di accordo la</p>

<p>attuazione, nonché le conseguenze in caso di inadempimento degli impegni assunti dai soggetti pubblici.</p> <p>3. Ai fini della definizione delle linee guida per la programmazione e la pianificazione del territorio, le regioni raggiungono intese con le regioni limitrofe, ai sensi dell'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione.</p> <p>4. Le funzioni amministrative sono esercitate in maniera semplificata, prioritariamente mediante l'adozione di atti negoziali in luogo di atti autoritativi, e attraverso forme di coordinamento fra i soggetti <b>pubblici</b>, nonché, <b>ai sensi dell'articolo 7, comma 5</b>, fra questi e i <b>cittadini</b>, ai quali va riconosciuto comunque il diritto di partecipazione ai procedimenti di formazione degli atti.</p> <p>5. Le regioni possono concordare con le singole amministrazioni dello Stato forme di collaborazione per l'esercizio coordinato delle funzioni amministrative, compresi l'attuazione degli atti generali e il rilascio di permessi e di autorizzazioni, con particolare riferimento alla difesa del suolo, alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché alle infrastrutture.</p> <p>6. Le regioni, nel disciplinare le modalità di acquisizione dei contributi conoscitivi e valutativi, nonché delle proposte delle altre amministrazioni interessate nel corso della formazione degli atti di governo del territorio, assicurano l'attribuzione in capo alla sola amministrazione procedente della responsabilità delle determinazioni conclusive del procedimento.</p> <p>7. Le regioni disciplinano modalità di acquisizione dei contributi conoscitivi e delle informazioni cartografiche finalizzate alla realizzazione di un quadro del territorio unitario e condiviso. Lo Stato definisce, d'intesa con le regioni e le province autonome, criteri omogenei per le cartografie tecniche di dettaglio e di base ai fini della pianificazione del territorio.</p>	<p>prevalenza delle fonti è comunque garantita dalla legislazione generale in materia di ordinamento. Nulla invece si dice sui principi di conduzione e sui criteri di valutazione da applicare nella conduzione degli atti negoziali.</p> <p>Nella costruzione dei quadri conoscitivi sui quali basare le valutazioni, lo Stato sembra riservarsi i soli criteri omogenei relativi alla cartografia tecnica, rinunciando alla strutturazione organica di aspetti fondamentali del sistema delle conoscenze e delle valutazioni, pur indispensabili ad ottenere l'opportuna convergenza interistituzionale nella costruzione di politiche condivise multiobiettivo.</p> <p>Bene il coordinamento di conoscenze e valutazioni nella pianificazione, allocato a livello regionale. Andrebbe comunque chiarito il rispettivo compito nelle pianificazioni di livello nazionale, soprattutto per le infrastrutture.</p>
<p style="text-align: center;">Art. 6. - <i>(Pianificazione del territorio).</i></p> <p>1. Il comune è l'ente preposto alla pianificazione urbanistica ed è il soggetto primario titolare delle funzioni di governo del territorio.</p> <p>2. Le regioni, nel rispetto delle competenze e funzioni delle province, <b>stabilite dalle leggi dello Stato</b>, individuano gli ambiti territoriali e i contenuti della pianificazione del territorio, fissando regole di garanzia e di partecipazione degli enti territoriali ricompresi nell'ambito da pianificare, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile sul piano sociale, economico e ambientale e al fine di soddisfare le nuove esigenze di sviluppo urbano, privilegiando il recupero e la riqualificazione dei territori già urbanizzati e la difesa dei caratteri tradizionali. <b>I piani relativi a tali ambiti non possono avere, con esclusione delle sole materie preordinate, un livello di dettaglio maggiore di quello dei piani urbanistici comunali. Il piano territoriale di coordinamento, di cui all'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, salve diverse previsioni della legge regionale allo scopo di favorire la pianificazione delle aree metropolitane. La regione, con propria legge, in considerazione della specificità di determinati ambiti sovracomunali ed omogenei ed in attuazione dei principi costituzionali di sussidiarietà e di adeguatezza, può disciplinare e incentivare la pianificazione urbanistica intercomunale. Le regioni stabiliscono idonee misure per la compensazione tra comuni limitrofi dei costi sociali generati dalla realizzazione di infrastrutture pubbliche che potrebbero causare squilibri economici o ambientali sul territorio.</b></p> <p>3. Il piano urbanistico è lo strumento di disciplina complessiva del territorio comunale e deve ricomprendere e coordinare, con opportuni adeguamenti, ogni disposizione o piano <b>di settore o territoriale</b> concernente il territorio medesimo. Esso recepisce le prescrizioni e i vincoli contenuti nei piani paesaggistici, nonché quelli imposti ai sensi delle normative statali in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio.</p> <p><b>4. Il piano urbanistico privilegia il rinnovo urbano, la ristrutturazione, l'adeguamento del patrimonio immobiliare esistente.</b></p> <p>5. Nell'ambito del territorio non urbanizzato si distingue tra aree destinate all'agricoltura, aree di pregio ambientale e <b>urbanizzabili</b>.</p> <p>6. Nelle aree destinate all'agricoltura e nelle aree di pregio ambientale la nuova edificazione è consentita solo per opere e infrastrutture pubbliche e per servizi per l'agricoltura, l'agriturismo e l'ambiente. Nelle aree <b>urbanizzabili gli interventi di trasformazione sono finalizzati ad assicurare lo sviluppo sostenibile sul piano sociale, economico e ambientale.</b></p>	<p>Viene istituita la categoria di "aree urbanizzabili", estremamente ambigua e priva degli elementi di principio pur dovuti dato il rango legislativo della norma proposta.</p> <p>Quali sono gli opportuni adeguamenti da apportare in sede di redazione dei piani comunali alle disposizioni dettate da piani settoriali o territoriali ?</p> <p>La dichiarazione di non conformatività del piano strutturale, pur condivisibile in linea teorica, invade il campo delle competenze regionali, che sinora hanno autonomamente determinato la ripartizione delle funzioni di conformazione dei diritti edificatori tra le diverse componenti della pianificazione, spesso lasciando alla pianificazione strutturale anche la possibilità di essere direttamente cogente per le parti di territorio consolidate e non soggette a trasformazioni rilevanti. Il testo del PdL dichiara inoltre che è la pianificazione urbanistica (e non quella territoriale) ad essere attuata attraverso modalità strutturali ed operative. Ma se il piano strutturale non è conformativo, non è chiarito in qual modo può essere attuativo o direttamente cogente. Oppure non lo è, ma allora le modalità strutturali non vanno dichiarate attuative.</p> <p>L'idea di costringere il piano locale ad essere il catasto di tutto il sistema di pianificazione è sbagliata. Al contrario, è in capo ai piani di livello vasto compiere il riepilogo delle previsioni della pianificazione locale.</p> <p>Nelle aree di riserva (le c.d. urbanizzabili) in linea generale non si deve costruire; tutta la edificabilità loro assegnata va riportata tramite strumenti perequativi all'interno dei distretti urbani, con compiti di riordino e riqualificazione.</p> <p>Quali sono gli interventi di trasformazione ammessi nelle aree urbanizzabili che fanno parte del territorio</p>

<p>7. La pianificazione urbanistica è attuata attraverso modalità strutturali e operative. Il piano strutturale non ha efficacia conformativa della proprietà. Gli atti di contenuto operativo, comunque denominati, disciplinano il regime dei suoli ai sensi dell'articolo 42 della Costituzione.</p>	<p>non urbanizzato, visto che non si tratta di prevedere l'edificazione? E come tali interventi possono assicurare lo sviluppo ambientalmente sostenibile se poi potranno essere in un futuro urbanizzate? Qui il testo appare assai oscuro.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Art. 7. - (Dotazioni territoriali).</i></p> <p>1. Nei piani urbanistici deve essere garantita la dotazione necessaria di attrezzature e servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, anche attraverso la prestazione concreta del servizio non connessa ad aree e ad immobili. L'entità dell'offerta di servizi è misurata in base a criteri prestazionali, con l'obiettivo di garantirne comunque un livello minimo anche con il concorso dei soggetti privati. <b>Nel rispetto di quanto stabilito ai sensi della lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione</b>, le regioni determinano i criteri di dimensionamento per i servizi che implicano l'esigenza di aree e relative attrezzature.</p> <p>2. Al fine di assicurare una razionale distribuzione di attrezzature urbane nelle diverse parti del territorio interessato, il piano urbanistico deve documentare lo stato dei servizi esistenti in base a parametri di utilizzazione e precisare le scelte relative alla politica dei servizi da realizzare, assicurandone un idoneo livello di accessibilità e fruibilità e incentivando l'iniziativa dei soggetti interessati.</p>	<p>Pur risultando apprezzabile il superamento di una logica esclusivamente quantitativa quanto a definizione delle dotazioni territoriali e funzionali, appare errata la scelta di non prevedere alcun livello minimo di dotazione, anche in relazione ai livelli essenziali delle prestazioni di servizio ed assistenza direttamente tutelate dal nuovo dettato costituzionale. Standard prestazionale e piano dei servizi. Bene l'idea di renderla una elaborazione ordinaria; tuttavia qui la norma deve attenersi al solo principio generale, stante l'ampia varietà di piani relativi ai servizi già prassi corrente in varie regioni (Lombardia, Emilia-Romagna, Umbria).</p> <p>Manca un riferimento all'utilizzo del piano dei tempi e degli orari per l'uso degli spazi a servizio, al fine di ridurre le esigenze di impermeabilizzazione (es. uso di parcheggi in orari diversi e complementari fra funzioni), pur già sperimentati in vari contesti regionali.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Art. 8. - (Predisposizione e approvazione del piano urbanistico).</i></p> <p>1. <b>Le regioni disciplinano il procedimento di formazione, le modalità di approvazione e gli eventuali poteri sostitutivi, la durata e gli effetti dei piani urbanistici e territoriali e delle loro varianti, nonché l'attività edilizia consentita in assenza di piano urbanistico, ovvero nelle more dell'approvazione del piano operativo.</b></p> <p>2. <b>Nel procedimento di formazione degli atti di pianificazione sono assicurate adeguate forme di pubblicità e di partecipazione dei cittadini e delle associazioni e categorie economiche e sociali, nonché l'esame delle osservazioni dei soggetti intervenuti e l'obbligo di motivazione in merito all'accoglimento o al rigetto delle stesse.</b></p> <p>3. <b>Nell'attuazione delle previsioni di vincoli urbanistici preordinati all'esproprio è comunque garantito il contraddittorio degli interessati con l'amministrazione procedente. I soggetti responsabili degli atti di pianificazione hanno obbligo di esplicita ed adeguata motivazione delle scelte, con particolare riferimento alle proposte presentate nell'ambito del procedimento.</b></p> <p>4. <b>Le regioni determinano i casi in cui il piano urbanistico è sottoposto a verifica di coerenza con gli strumenti di programmazione economica e con ogni disposizione o piano concernente il territorio, individuando il soggetto responsabile e stabilendone le relative modalità.</b></p> <p>5. <b>Le regioni determinano termini perentori per una nuova previsione urbanistica in caso di decadenza, annullamento, anche giudiziale, o revoca della precedente previsione.</b></p> <p>6. Con l'adozione dei piani urbanistici gli enti competenti possono proporre espressamente modificazioni ai piani <b>territoriali o di settore</b>, al fine di garantire la coerenza del sistema degli strumenti di pianificazione. L'atto di approvazione del piano urbanistico contenente le proposte di modifica comporta anche la variazione del piano settoriale o di area vasta, qualora sulle modifiche sia acquisita l'intesa dell'ente titolare del piano modificato.</p> <p>7. <b>Gli enti competenti alla pianificazione urbanistica</b> possono concludere accordi con i soggetti privati, nel rispetto dei principi di imparzialità amministrativa, di trasparenza, di concorrenzialità, di pubblicità e di partecipazione al procedimento di tutti i soggetti interessati all'intervento, per la formazione degli atti di pianificazione anche attraverso procedure di confronto concorrenziale, al fine di recepire proposte di interventi coerenti con gli obiettivi strategici individuati negli atti di pianificazione.</p> <p>8. L'ente di pianificazione urbanistica promuove l'adozione di strumenti attuativi che favoriscono il recupero delle dotazioni territoriali di cui all'articolo 6, anche attraverso piani convenzionati stipulati con soggetti privati e accordi di programma.</p>	<p>Appare improponibile che la legislazione statale, sia pur solo a livello di principio, non dica nulla sugli effetti dei piani urbanistici e territoriali. Affermazione del resto già smentita dalle disposizioni precedenti, che specificano la conformatività o meno dei diversi strumenti.</p> <p>In questo articolo il testo legislativo entra nel merito di una lunga serie di aspetti già oggetto dell'azione legislativa regionale, senza però curarsi di identificare gli effetti differenziati che si vengono a generare su di essa.</p> <p>Risulta meramente incidentale l'affermazione, relevantissima, che è compito degli atti di pianificazione di fissare obiettivi strategici, da utilizzare per compiere valutazioni di coerenza rispetto alle proposte di interventi privati.</p> <p>Bene il previsto rapporto di integrazione con la progettualità privata, che andrà tuttavia sottoposta a specifiche forme di pubblicità, ulteriori rispetto a quelle ordinarie. Pare tuttavia generico il riferimento per come qui posto, ed in particolare carente di indicazioni in riferimento a prassi e procedure pur già fissate da legislazione di livello statale (merloni, testi unici).</p>

<p style="text-align: center;"><i>Art. 9. - (Attuazione del piano urbanistico).</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Le disposizioni del piano urbanistico sono attuate con piano operativo o con intervento diretto, sulla base di progetti compatibili con gli obiettivi definiti nel piano strutturale. Le modalità di attuazione del piano strutturale sono definite dalla legge regionale. L'attuazione è comunque subordinata alla esistenza o alla realizzazione delle dotazioni territoriali.</li> <li>2. <b>Il piano urbanistico può essere attuato anche con sistemi perequativi e compensativi secondo criteri e modalità stabilite dalle regioni.</b></li> <li>3. <b>La perequazione si realizza con l'attribuzione di diritti edificatori alle proprietà immobiliari ricomprese in determinati ambiti territoriali, in percentuale dell'estensione o del valore di esse e indipendentemente dalla specifica destinazione d'uso. I diritti edificatori sono trasferibili e liberamente commerciabili negli e tra gli ambiti territoriali.</b></li> <li>4. <b>Anche allo scopo di favorire il rinnovo urbano e la prevenzione di rischi naturali e tecnologici, le regioni possono prevedere incentivi consistenti nella incrementabilità dei diritti edificatori già attribuiti dai piani urbanistici vigenti.</b></li> <li>5. Nelle ipotesi di vincoli di destinazione pubblica, anche sopravvenuti, su terreni non ricompresi negli ambiti oggetto di attuazione perequativa, in alternativa all'indennizzo monetario previsto per la procedura di espropriazione, il proprietario interessato può chiedere il trasferimento dei diritti edificatori di pertinenza dell'area su altra area di sua disponibilità, la permuta dell'area con area di proprietà dell'ente di pianificazione, con gli eventuali conguagli, ovvero la realizzazione diretta degli interventi di interesse pubblico o generale previa stipula di convenzione con l'amministrazione per la gestione di servizi.</li> <li>6. Le regioni possono assicurare agli enti di pianificazione le adeguate risorse economico-finanziarie per ovviare ad eventuali previsioni limitative delle potenzialità di sviluppo del territorio derivanti da atti di pianificazione sovracomunale.</li> <li>7. Le leggi regionali disciplinano forme di perequazione intercomunale, quali modalità di compensazione e riequilibrio delle differenti opportunità riconosciute alle diverse realtà locali e degli oneri ambientali su quelle gravanti.</li> </ol>	<p>Si nota una confusione di termini tra attuativo e operativo, trattati come sinonimi. Viene istituita la trasferibilità tra ambiti territoriali dei diritti edificatori, generando così un vero e proprio mercato per il cui governo non vengono però indicati né finalità né strumenti.</p> <p>Si infrange inoltre il principio, diffusamente e radicatamente esistente nella legislazione statale e regionale previgente, di corrispondenza tra ambito fisico e valutazioni di sostenibilità delle trasformazioni proposte. Ciò rischia di inficiare in radice ogni bilancio d'ambito, potenzialmente scavalcato dal trasferimento dei diritti edificatori secondo principi di libero scambio fra luoghi diversi.</p> <p>Viene introdotta la perequazione, del resto già praticata nei comparti ex art. 23 della L. 1150/42. Assumere come parametro di riferimento il valore catastale non consente di distinguere le componenti dell'edificazione (disponibilità di suolo ed edificato).</p> <p>Appare critica la libera commerciabilità se essa avviene frantumando gli ambiti di valutazione degli effetti delle trasformazioni.</p> <p>La citazione del problema dei rischi naturali e tecnologici al comma 4 appare troppo incidentale rispetto alla rilevanza del tema, in un paese come l'Italia così gravato di rischi di molteplice e differenziata natura ed effetti. Gli obiettivi di prevenzione e protezione dai rischi territoriali meritano l'individuazione quali principi fondanti l'attività di pianificazione, nonché un ampio e curato coordinamento fra le variamente distribuite competenze, per lo più di livello statale, oggi spesso frammentariamente e contraddittoriamente gestite.</p> <p>Appare critica la remunerabilità dei vincoli urbanistici derivanti da atti di pianificazione sovracomunale. Tutta la pianificazione che deriva da attività ricognitiva di beni d'interesse pubblico non deve prevedere remunerabilità dei relativi vincoli, visto che la compressione di diritti edificatori avviene a tutela di beni pubblici già esistenti.</p> <p>Auspiciabili le previste forme di perequazione d'area vasta, anche se andranno opportunamente adattate alle realtà territoriali in oggetto, più che dettate in modo uniforme da legislazione statale, che in tale campo è bene che resti di principi.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Art. 10 - (Misure di salvaguardia).</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Le regioni definiscono le misure di salvaguardia che devono essere deliberate nelle more dell'approvazione degli atti di pianificazione.</b></li> </ol>	
<p style="text-align: center;"><i>Art. 11 - (Attività edilizia).</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Fatte salve le disposizioni di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il codice dei beni culturali e del paesaggio, le regioni individuano le attività di trasformazione del territorio non aventi rilevanti effetti urbanistici ed edilizi e non soggette a titolo abilitativo. Le regioni individuano altresì le categorie di opere ed i presupposti urbanistici in base ai quali l'interessato ha la facoltà di presentare la denuncia di inizio attività in luogo della domanda di permesso di costruire.</b></li> <li>2. <b>Le regioni definiscono la disciplina della natura onerosa del permesso di costruire, ivi incluse le ipotesi di esenzione totale o parziale dal pagamento del contributo di costruzione per il perseguimento di finalità sociali, economiche ed urbanistiche.</b></li> <li>3. Il comune esercita la vigilanza e il controllo sulle trasformazioni urbanistiche ed edilizie ricadenti nel proprio territorio.</li> <li>4. <b>Gli abusi edilizi sono soggetti alle sanzioni penali, civili e amministrative previste dalle leggi statali vigenti in materia, ferma la potestà delle regioni di prevedere sanzioni amministrative di natura reale, ripristinatoria, pecuniaria,</b></li> </ol>	<p>L'articolazione del principio di onerosità del titolo abilitativo, e del legame di proporzionalità tra oneri urbanizzativi e valore delle trasformazioni immobiliari realizzate, già presente nella legislazione previgente, viene del tutto rinviato alle regioni.</p>

<p>interdittiva dell'attività edilizia nei confronti dei responsabili degli abusi più gravi.</p> <p>5. In caso di sostituzione del permesso di costruzione con la denuncia di inizio attività resta fermo il regime sanzionatorio penale, amministrativo e civilistico previsto per la concessione edilizia dalle leggi statali vigenti in materia.</p>	
<p style="text-align: center;">Art. 12. - <i>(Fiscalità urbanistica).</i></p> <p>1. Ai fini dell'avvio delle misure di cui al comma 2, è istituito, a decorrere dall'anno 2006, presso lo stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Fondo per gli interventi di fiscalità urbanistica, con una dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2006 e di 20 milioni di euro per l'anno 2007.</p> <p>2. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi della data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a definire un regime fiscale speciale per gli interventi in materia urbanistica e per il recupero dei centri urbani, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:</p> <p>a) previsione di agevolazioni in forma di credito d'imposta, ai fini dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte di registro, ipotecarie e catastali, con riferimento ai trasferimenti di immobili o dei diritti edificatori per l'attuazione del piano urbanistico ai sensi dell'articolo 8, nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di imposta sul valore aggiunto;</p> <p>b) possibilità, nel caso di localizzazione di attrezzature di interesse sovracomunale per la realizzazione di aree per insediamenti produttivi di beni e servizi a seguito della formazione di consorzi di comuni, di redistribuire l'ICI tra i predetti comuni, indipendentemente dalla ubicazione dell'area e in relazione alla partecipazione delle singole amministrazioni comunali al consorzio;</p> <p>c) previsione di una procedura per l'accesso alle agevolazioni di cui alla lettera a) mediante presentazione, da parte dei soggetti interessati, di apposita istanza all'amministrazione finanziaria e successivo esame da parte dell'amministrazione stessa delle istanze secondo l'ordine cronologico di presentazione;</p> <p>d) possibilità di rideterminazione, anche in riduzione, delle agevolazioni di cui alla lettera a), nonché definizione delle modalità di applicazione delle medesime;</p> <p>e) previsione dell'obbligo del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di trasmettere una relazione semestrale al Parlamento sull'utilizzo del credito d'imposta, sul numero dei soggetti che se ne sono avvalsi e sulla misura entro la quale ciascun soggetto ne ha fruito.</p> <p>3. I decreti di cui al comma 2 sono adottati esclusivamente nel limite delle risorse del Fondo di cui al comma 1 e non possono, in ogni caso, avere efficacia prima della data del 1° gennaio 2006.</p> <p>4. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 2, ciascuno dei quali deve essere corredato di relazione tecnica sugli effetti finanziari delle disposizioni in esso contenute, sono trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario.</p> <p>5. Entro i trenta giorni successivi all'espressione dei pareri, il Governo, ove non intenda conformarsi alle condizioni ivi eventualmente formulate, esclusivamente con riferimento all'esigenza di garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ritrasmette alle Camere i testi, corredati dai necessari elementi integrativi di informazione, per i pareri definitivi delle Commissioni competenti, che sono espressi entro trenta giorni dalla data di trasmissione.</p> <p>6. All'onere derivante dal comma 1, pari a 10 milioni di euro per l'anno 2006 e a 20 milioni di euro per l'anno 2007, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni per gli anni 2006 e 2007 dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2005-2007, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2005, allo scopo parzialmente utilizzando, quanto a 10 milioni di euro per l'anno 2006, l'accantonamento relativo al Ministero delle politiche agricole e forestali e, quanto a 20 milioni di euro per l'anno 2007, l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.</p>	<p>Il DdL finalmente tenta di mettere a regime governo dei fenomeni urbani e fiscalità immobiliare. Rispetto alla complessità della materia l'approccio appare un po' semplicistico. Gli approfondimenti sono possibili attraverso i previsti decreti legislativi, per i quali però mancano indicazioni sostanziali (difetto di delega). In particolare va fatto presente che l'attuale ICI è devoluta ai comuni in cambio della riduzione dei trasferimenti erariali, e che quindi le norme statali, al di fuori di una specifica negoziazione con il sistema delle autonomie sul tema, non possono incidere sulla sovranità comunale in merito ai livelli minimi dell'imposta.</p> <p>Manca tuttavia un analogo provvedimento di raccordo con la fiscalità connesso agli interventi infrastrutturali, la cui programmazione economico-finanziaria continua a risultare separata.</p> <p>Il DdL prevede la sopravvivenza della legislazione inerente contributi concessori ed oneri di urbanizzazione, per come ridefiniti dal Testo unico in materia edilizia, ma non crea una corretta relazione tra contribuzione straordinaria (in occasione dell'edificazione) e imposizione a regime (ICI).</p>

<p>7. A decorrere dall'anno 2008, al finanziamento del Fondo di cui al comma 1 si provvede ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera d), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.</p> <p>8. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.</p>	
<p style="text-align: center;"><i>Art. 13 - (Abrogazioni e disposizioni finali)</i></p> <p>1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogate le seguenti disposizioni:</p> <p>a) articoli 1, 4, 7, 18, 29, 35, 42 e 43 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni;</p> <p>b) articolo 2 della legge 6 agosto 1967, n. 765;</p> <p>c) legge 19 novembre 1968, n. 1187.</p> <p>2. Le seguenti disposizioni perdono efficacia nel territorio della regione ove questa abbia emanato o emani normative sul medesimo oggetto:</p> <p>a) articoli 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, primo comma, 22, 23, 28, 30, 34, 41-<i>quinquies</i>, commi sesto, ottavo e nono, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni</p> <p>b) legge 3 novembre 1952, n. 1902 e successive modificazioni;</p> <p>c) articoli 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 della legge 18 aprile 1962, n. 167;</p> <p>d) decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444;</p> <p>e) articoli 3 e 4 della legge 19 novembre 1968, n. 1187;</p> <p>f) articolo 27 della legge 22 ottobre 1971, n. 865;</p> <p>g) articolo 13 della legge 28 gennaio 1977, n. 10;</p> <p>h) articoli 27, 28, 29 e 30 della legge 5 agosto 1978, n. 457, e successive modificazioni;</p> <p>i) articoli 6, 8, 16, 17 e 22 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.</p> <p>3. All'articolo 9 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, sono apportate le seguenti modificazioni:</p> <p>a) il comma 3 è sostituito dal seguente: «3. Se non è tempestivamente dichiarata la pubblica utilità dell'opera, il vincolo preordinato all'esproprio decade e trova applicazione la disciplina dettata dall'articolo 9 del testo unico in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano ai vincoli e alle destinazioni che il piano deve recepire»;</p> <p>b) il comma 4 è sostituito dal seguente: «4. Il vincolo preordinato all'esproprio, dopo la sua decadenza, può essere motivatamente reiterato per un sola volta, con la rinnovazione dei procedimenti previsti al comma 1, e tenendo conto delle esigenze di soddisfacimento degli standard. In tale caso, al proprietario è dovuto un indennizzo pari ad un terzo dell'ammontare dell'indennità di esproprio dell'immobile, da corrispondere entro sessanta giorni dalla data di reiterazione del vincolo».</p> <p>4. All'articolo 20 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sostituire il comma 9 con il seguente: «9. Decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, la domanda di permesso di costruire si intende favorevolmente accolta.»</p>	

Il naturale complemento del presente documento di valutazione del PdL in discussione è l'analisi dei possibili effetti che esso avrebbe sulla vigente legislazione regionale, analisi in corso da parte di molte sezioni regionali dell'INU, ed alla quale questo primo quadro spera di contribuire, offrendo spunti e chiavi critiche.