

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1889

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ZAN, PELLEGRINO, FRANCO BORDO, COSTANTINO, DI SALVO,  
DURANTI, LACQUANITI, LAVAGNO, MELILLA, NARDI, PANNA-  
RALE, PIAZZONI, QUARANTA, RICCIATTI**

Norme per il contenimento del consumo del suolo  
e la riconversione ecologica delle città

*Presentata il 10 dicembre 2013*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Premesso che le questioni trattate dovrebbero far parte di un organico progetto di legge sul governo del territorio, consapevoli della difficoltà di raggiungere in questa legislatura un accordo sulla legge che rappresenta la Carta costituzionale della pianificazione urbanistica, dalla quale far discendere comportamenti virtuosi per regioni, comuni e aree metropolitane in rapporto alle competenze ad essi attribuite dal titolo V della parte seconda della Costituzione, è opportuno e necessario affrontare con tempestività temi che presentano caratteri d'urgenza. Tutti i dati relativi agli attacchi aggressivi che si sono perpetrati ai danni del territorio dicono che non si può attendere. La superficie impermeabilizzata, dal 1956 al 2000, ha subito in Italia un

aumento del 500 per cento, vengono consumati ogni giorno 100 ettari di territorio ineditato. Ma una legge che si limitasse ad affrontare il tema della riduzione di consumo di suolo agricolo senza intervenire sulle regole che devono governare in maniera nuova ed ecosostenibile i processi di densificazione urbana da questo derivanti aumenterebbe la sofferenza dei tessuti già edificati. Se però la risposta che verrà data sarà solo di « indicazioni » e di « principi », non solo la legge non produrrà alcun effetto positivo, ma creerà l'alibi per comportamenti analoghi a quelli già praticati.

Le strane convergenze che si sono manifestate sullo *slogan* « stop al consumo di suolo extraurbano e incontrollata occupazione e densificazione di quello urbano », derivano da una lettura sbagliata dei fe-

nomeni urbani e dal fatto che le lottizzazioni periferiche ormai rimangono invendute e che la crisi edilizia impone di concentrare gli interventi e gli investimenti nei più redditizi territori centrali.

In questo modo le città verranno saturate e devastate irrimediabilmente. Salvare i territori agricoli è necessario, ma non lo si può fare consumando le poche aree libere e permeabili rimaste all'interno dei tessuti edificati, preziose per il benessere fisico e sociale dei cittadini e per un miglioramento del microclima urbano e per un adeguato soleggiamento dei fabbricati nonché necessarie per evitare i sempre più frequenti allagamenti. Con la realizzazione di parchi e di boschi urbani si difende dall'inquinamento atmosferico quell'80 per cento di popolazione italiana che vive nelle città. Abbiamo in questo un triste primato in Europa, dove il 90 per cento delle persone che abita le città dell'Unione, secondo il rapporto dell'Agenzia europea dell'ambiente, è esposto a un livello di inquinanti atmosferici ritenuti nocivi per la salute.

Il territorio è un *unicum* inscindibile. Le interdipendenze fra città e campagna sono state finora ignorate. Le aree agricole sono state considerate terreno di conquista della speculazione edilizia. Nei piani regolatori fino agli anni ottanta erano per lo più indicate come « aree bianche » alle quali non veniva attribuito alcun valore, né economico, né ecologico-ambientale, né tantomeno paesaggistico. Un nuovo modello di territorio e di città prefigura un tessuto urbano nel quale aree naturali e agricole penetrino nel centro edificato e offrano ai quartieri, soprattutto ad alta densità edilizia, un equilibrio ecologico, rigenerino gli spazi coperti dal cemento e diano armonia al paesaggio urbano anche degradato in applicazione della Convenzione europea sul paesaggio ratificata dall'Italia ai sensi della legge n. 14 del 2006. La Repubblica è chiamata ad attuare le disposizioni della Convenzione sull'intero territorio nazionale e a conformare i propri atti legislativi agli obblighi e ai principi derivanti da tale trattato internazionale. La Convenzione, ai sensi dell'articolo 2,

« si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende (...) sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana, sia i paesaggi degradati ». La legge ha quindi il dovere di occuparsi non solo della tutela e della valorizzazione degli straordinari paesaggi dei quali è ricco il nostro Paese per proteggerli dalle devastazioni che li hanno finora colpiti, anche attraverso un più severo controllo delle pratiche abusive, ma deve altresì, come stabilisce la convenzione, intervenire in quei contesti urbani e periurbani anche degradati, con regole che ne assicurino una qualità aggiunta per chi li abita e non diventi, l'applicazione della legge stessa, pretesto per redditizie operazioni immobiliari. Vanno tutelate da nuove trasformazioni urbanistiche, intese a consentire nuove edificazione o impermeabilizzazioni del suolo, le parti di territorio semiurbanizzato non edificate, le aree agropolitane che separano fra loro piccoli e grandi agglomerati urbani, le aree interstiziali che penetrano nel tessuto urbanizzato costruendo così un nuovo rapporto fra città e campagna. Le azioni sul paesaggio e sull'ambiente che costituiscono materia di competenza esclusiva dello Stato devono essere ordinate secondo criteri che valorizzino gli spazi naturali, agricoli e abbandonati, nella loro funzione produttiva, ma anche di recupero e di valorizzazione paesaggistica. Fermare il progressivo espandersi dello « *sprawl* » urbano, costituisce un valore intrinseco del paesaggio e favorisce la costruzione di corridoi ecologici individuati nella pianificazione d'area vasta e nei piani regionali con valenza paesaggistica previsti all'articolo 134 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004. La costruzione e la conservazione del paesaggio devono essere paradigmi fecondi nell'agire, sia sui riconoscibili elementi di identità delle aree rurali e naturali sia nelle trasformazioni urbane di aree degradate o abbandonate sulle quali si gioca il destino delle città. È in queste aree che andranno prevalentemente indirizzati i fu-

turi interventi edilizi, quindi la loro trasformazione deve essere saldamente guidata dalla mano pubblica che, attenta all'inserimento nel disegno urbano complessivo, deve definire nuove destinazioni d'uso compatibili con l'intorno edificato. Sono aree spesso ubicate in luoghi strategici che possono diventare luoghi di eccellenza attraverso l'attribuzione di funzioni di alto livello tecnologico e culturale corrispondenti a un moderno e avanzato concetto di sviluppo urbano. Gli interventi di trasformazione devono rispondere a criteri di sostenibilità urbana sotto il profilo ambientale e sociale. La rigenerazione urbana non può quindi prescindere da parametri che sostengono la qualità esterna e interna all'area di intervento, in termini di trasporto pubblico locale, di risparmio energetico degli edifici, di quantità e qualità degli spazi pubblici, di smaltimento dei rifiuti, di recupero dell'acqua piovana, di armonia e bellezza, di permeabilità dei suoli e difesa da ogni forma di inquinamento.

Occorre una visione « olistica » che affronti le questioni urbane, i temi dell'agricoltura, della natura insieme a quelli dell'economia, della partecipazione, dell'integrazione sociale, dei diritti urbani e dei diritti della natura. È necessario assumere in termini concreti e contestuali gli effetti dei processi e le loro cause, senza smembrare sistematicamente e opportunisticamente l'esondazione di un fiume, dai processi di cementificazione, dal tombinamento di fossi e scoline o dallo sradicamento degli alberi. Non va separato il problema della sicurezza urbana dal degrado e dalla ghettizzazione delle periferie. Non si possono riqualificare le città senza bloccare la speculazione edilizia e senza destinare i terreni ancora ineditati, soprattutto nei luoghi centrali, a funzioni sociali e a parchi urbani. Non si può esercitare la democrazia senza la disponibilità di spazi fisici che possono essere ricavati nei molti complessi edilizi inutilizzati di proprietà pubblica. Non vi sarà un risanamento della nostra economia con la vendita del prezioso patrimonio di beni comuni, architettonici e paesaggistici. Non

può esserci una casa per tutti, se non verrà stabilito che l'edilizia residenziale pubblica (ERP) è un nuovo *standard*, inalienabile finché sono giacenti domande di aventi diritto all'edilizia sociale. Non possiamo far fronte ai mutamenti climatici e all'insostenibile inquinamento dell'aria e della terra se non poniamo un freno al consumo di suolo, se non viene rispettata l'agricoltura, se non si vieta l'impermeabilizzazione di un solo metro quadrato di superficie soprattutto dentro la città, se non si attrezzano le aree libere con verde e parchi urbani, se non si rispettano i valori della natura, degli ecosistemi in precario equilibrio e dei parchi e le aree protette che ne sono i massimi custodi.

Le profonde trasformazioni di carattere economico, ambientale e sociale avvenute negli ultimi anni rendono necessaria l'approvazione di nuovi strumenti legislativi in grado di affrontare adeguatamente fenomeni che si stanno rivelando carichi di insidie per la vita stessa del pianeta. Pur consapevoli del limite che l'azione di un singolo Paese può avere nella riduzione del danno prodotto da un sistema economico che persegue l'obiettivo dell'immediato profitto raggiunto spesso con la distruzione di beni appartenenti all'intera collettività, è necessario non sottrarsi alla responsabilità dell'agire concreto ed efficace attraverso l'adozione di misure atte a limitare nazionalmente e localmente i danni prodotti da un dissennato consumo di suolo e di risorse non riproducibili. La legge, per ottenere questi risultati, deve poggiarsi saldamente alla Costituzione, attuando articoli finora poco applicati (articoli 41, 42 e 44) e sviluppando quelli che, con la riforma del titolo V della parte seconda, aprono le prospettive di un nuovo modello urbano e territoriale, inconciliabile con quello attuale, basato sulla salvaguardia dei beni comuni e sulla tutela e la cura dell'ambiente e del paesaggio, che sconfigga quel ciclo urbanistico-edilizio che ha prodotto danni irreversibili alla bellezza dei luoghi, alla sicurezza dei territori e all'agricoltura.

L'attuale legislazione ordinaria ha dimostrato di non essere in grado di far

fronte ai gravi problemi che investono il Paese: l'allarmante inquinamento, il dissesto idrogeologico, il degrado urbano, la persistente aggressione agli spazi aperti agricoli e naturali, agli ecosistemi, al paesaggio e alle preziose risorse culturali e ambientali del territorio. È necessaria e urgente una legge che agisca con determinazione per sconfiggere la cultura neolibera che sta spegnendo le speranze, predisponendo per le prossime generazioni un futuro senza futuro.

I fondamenti per raggiungere questi obiettivi sono contenuti negli articoli della Costituzione, che così recitano: « L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza (...) » (articolo 41). Molti interventi urbanistico-edilizi concessi ai privati dall'ente pubblico, anche con regolare licenza edilizia e nel rispetto di leggi e regolamenti approvati, hanno creato gravi danni al territorio e pregiudizio alla sua sicurezza. Vien da pensare che le regole finora applicate nell'uso del suolo e le stesse leggi nazionali e regionali, che non hanno posto un freno al dominio spregiudicato della proprietà privata rispetto all'interesse pubblico e sociale, non abbiano agito in piena conformità alla Costituzione. E ancora: « La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali » (articolo 41). « La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina (...) i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti » (articolo 42). L'articolo 44 inoltre afferma che « Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata » È stato finora sistematicamente ignorato il fine sociale, costantemente richiamato negli articoli citati, che anche la proprietà privata ha l'obbligo di perseguire; e forse questa violazione è stata un elemento non secondario nel consentire l'abnorme quantità di suolo

consumato, la distruzione di risorse ambientali, la devastazione di preziosi paesaggi, l'urbanizzazione di aree agricole, la privatizzazione della città e l'incontrollata formazione della rendita urbana.

L'applicazione dei citati articoli e in particolare dell'articolo 9 « La Repubblica tutela il paesaggio », non solo possono rivoluzionare l'approccio ai processi di trasformazione territoriale partendo da una visione culturale nuova che la presente proposta di legge in materia di contenimento del consumo di suolo e riconversione ecologica della città già contiene nel titolo come presupposto a un radicale e improcrastinabile cambiamento di traguardo e di percorso, ma impongono allo Stato un'assunzione diretta di responsabilità legislativa. Compito che lo Stato deve assumersi anche in materia di « tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali » sui quali ha legislazione esclusiva. Da questa chiara articolazione di competenze nasce la consapevolezza di affidare un ruolo prioritario e strutturante agli aspetti ecologico-ambientali in ogni processo di trasformazione urbana e territoriale, in ogni strumento di pianificazione urbanistica e in ogni atto legislativo.

A questo impianto si deve adeguare anche il governo del territorio in quanto materia di legislazione concorrente che affida alla legislazione dello Stato la determinazione dei principi fondamentali. Ciò deve avvenire in coerenza con le disposizioni relative ai temi dell'ambiente, dei beni culturali e del paesaggio e si deve applicare sia negli spazi aperti che nei territori antropizzati e urbanizzati.

La legge urbanistica nazionale n. 1150 del 1942, che ha retto le sorti della pianificazione urbanistica italiana per oltre settanta anni, si trova oggi non completamente attrezzata per affrontare problemi allora imprevedibili. I cambiamenti avvenuti negli ultimi decenni impongono di misurarsi urgentemente con questioni connesse ai mutamenti climatici, alle erosioni del suolo, alle catastrofi naturali originate in gran parte da dissennati comportamenti

umani, ai quali si deve porre, anche attraverso regole precise e cogenti, un drastico limite.

La modifica al titolo V della parte seconda della Costituzione offre questa opportunità, imponendo l'adeguamento della legislazione ordinaria alle importanti disposizioni riformatrici in essa contenute. Ma l'ingiustificabile assenza dello Stato nel compito legislativo assegnatogli dalla Costituzione ha costretto le regioni a sopperire con proprie leggi, in maniera ovviamente inadeguata; la mancata legge quadro sul governo del territorio ne è il più esplicito esempio. Si pone quindi in modo inderogabile l'assunzione della responsabilità nazionale nell'intervenire tempestivamente, poiché il consumo di risorse materiali eccede il tasso di ricostruzione. Solo nel Veneto, per sostenere i consumi e assorbire l'inquinamento prodotto da ogni abitante, sono necessari 6,4 ettari *pro capite* all'anno, ma la biocapacità del Veneto è pari a 1,62 ettari per abitante. Vi è quindi in questa regione un *deficit* ecologico di 4,81 ettari per abitante all'anno.

Il modello insediativo diffuso rende difficile una chiara definizione di ciò che rientra nel territorio urbanizzato o non urbanizzato. Quindi è opportuno porre un limite convenzionale per assicurare l'integrità degli spazi liberi rimasti fra i centri edificati, attraverso la formazione di una cintura verde che altre importanti città d'Europa hanno da tempo realizzato.

La dispersione insediativa ha provocato non solo consumo di un bene prezioso e « finito » come il suolo, ma ha anche causato danni economici per i costi infrastrutturali sostenuti dai bilanci pubblici dei comuni. È questa un'ulteriore ragione per indirizzare gli interventi verso zone già urbanizzate attraverso il riuso e la riconversione edilizi.

Il suolo esterno al perimetro dei centri edificati va tutelato impedendo nuove espansioni, ma questo deve avvenire nel rispetto e nella difesa degli agglomerati urbani, della loro identità e dei diritti dei cittadini di avere un ambiente sano e confortevole in cui vivere.

Nelle città vive l'ottanta per cento della popolazione.

Il degrado urbano è insieme degrado edilizio, urbanistico, sociale e ambientale.

La rendita urbana ne è la causa principale.

I vuoti urbani sono un bene prezioso che deve essere preservato e difeso dagli attacchi della speculazione edilizia.

La rendita si sviluppa dove più alta è la remunerazione del capitale investito. A parità di costi di costruzione, gli immobili assumono valori molto più elevati nelle aree urbane centrali rispetto a quelle periferiche e dove gli indici di edificabilità sono più alti. La rendita urbana determinata dalla localizzazione dell'immobile e il plusvalore generato dalla variazione di destinazione d'uso delle aree attribuita dagli strumenti urbanistici pubblici va restituita alla collettività sotto forma di servizi e opere che realizzino la città pubblica. La limitazione delle possibilità edificatorie nei terreni rurali produce una forte pressione nelle aree urbanizzate e un incremento dei valori della rendita nei terreni urbani centrali.

La rendita urbana, che rappresenta un problema per l'intera economia, produce effetti collaterali che vanno preventivamente posti sotto controllo con strumenti legislativi soprattutto di livello nazionale. La rendita, che nel nostro Paese ha assunto connotati patologici, paralizza l'economia reale: bisogna trasferire gli investimenti che oggi sono inghiottiti dalla rendita parassitaria verso le attività produttive, l'innovazione e la ricerca. La rendita urbana ha sottratto preziose risorse al Paese, ha utilizzato i profitti d'impresa e i finanziamenti delle banche in operazioni speculative anche spericolate che hanno danneggiato non solo il territorio, ma l'economia, la buona occupazione e la produttività d'impresa che non poteva e non può competere con la redditività degli investimenti nel settore immobiliare. Così il sistema italiano si è impoverito di ricchezza reale, ha riciclato il denaro sporco, ha creato il collasso di imprese edili e di un'economia ad esse collegata, non dando risposte ai bisogni veri del Paese anche in

termini di edilizia. È questo il settore più colpito dalla crisi. Dal 2007, anno in cui sono stati venduti 48 milioni di tonnellate di cemento, siamo passati a 20 milioni e sono stati finora persi con la crisi 690.000 posti di lavoro.

La riconversione del settore delle costruzioni, oggi in periodo di crisi, più che mai passa attraverso la realizzazione di opere utili, perché nonostante i metri cubi costruiti l'emergenza casa è diventata più acuta, fognature e reti idriche sono carenti, la riconversione del patrimonio edilizio esistente per rendere gli edifici energeticamente più efficienti è fra le più basse d'Europa, nonostante abbia goduto del 37 per cento degli investimenti nel 2013, la protezione preventiva ai dissesti idrogeologici, frane e terremoti, è quasi inesistente, dei 2 miliardi di euro di fondi stanziati per combattere il dissesto idrogeologico le regioni ne hanno spesi solo una minima parte: hanno concluso 134 interventi su un totale di 1.500. In compenso sono state divorate superfici permeabili aumentando gli effetti disastrosi e progressivi dei mutamenti climatici.

Per queste ragioni, un freno alle due matrici (rendita urbana e costruzione di edifici anche inutilizzati usati solo a garanzia bancaria per le operazioni di credito) generatrici di disastri ambientali e di collassi economici può essere dato solo da una nuova legge nazionale sul contenimento del consumo di suolo e la riconversione ecologica delle città, che ponga freno alla devastazione di territorio naturale e agricolo e al consumo di terreni liberi interni ai tessuti edificati, necessari all'esercizio della democrazia, alla salute che le aree verdi difendono e alla permeabilità dei terreni che riducono esondazioni e dissesti idrogeologici.

Il governo del territorio è materia concorrente fra Stato e regioni, ma la tutela dell'ambiente e del paesaggio sono materia esclusiva dello Stato ed è proprio qui che si gioca la riconversione ecologica della città che rappresenta l'aspetto nuovo e riformatore della legge.

La visione ecologica apre una nuova prospettiva alla lettura del territorio e agli

strumenti usati per il suo governo che, se interpretati con i parametri dell'ecologia, ripristinano valori e gerarchie collocandoli in una nuova visione strategica e provocando una rivoluzione culturale nella stessa disciplina urbanistica.

Poiché le amministrazioni comunali hanno gravi problemi finanziari, l'acquisizione di aree per servizi pubblici (che divengano patrimonio indisponibile del comune), può avvenire anche con lo strumento della perequazione urbanistica e la loro gestione con i metodi proposti dalla legge n. 10 del 2013 sul verde urbano.

Un ettaro di terreno urbano tenuto a prato con 150 alberature assorbe quasi 30 tonnellate annue di anidride carbonica, produce oltre 5 tonnellate annue di ossigeno, traspira ed evapora quasi 33 tonnellate annue di acqua e la temperatura media di una città è di 0,5-1,5 gradi superiore a quella delle campagne circostanti. D'estate l'aria soprastante un prato alberato può avere una temperatura inferiore anche di 15 gradi rispetto a una superficie asfaltata.

I parametri ecologici sono in grado di trasformare positivamente il microclima urbano influenzando sulla temperatura e sul grado di umidità.

A questi aspetti ecologici si aggiungono i benefici sociali che gli spazi pubblici, luoghi di aggregazione e di relazione, sono in grado di offrire. Gli spazi aperti fanno di un luogo costruito una città e non un ammasso di cemento come diventerebbe saturando tutte le aree ancora inedificate. Anche un campo abbandonato è meglio di un nuovo condominio. I ragazzi, soprattutto delle periferie urbane, trovano in esso l'unico spazio in cui giocare. Riquilibrare non è sinonimo di costruire. Quindi va abbandonato l'uso di forme surrettizie di aumento di cubature non controllate che producono un esubero di volumi extra piano, eccedenti rispetto alle sue previsioni, dalle quali derivano la necessità di verde, servizi, trasporti urbani ed extraurbani, impianti, strutture e reti tecnologiche. Il piano è quindi lo strumento nel quale devono essere contenuti tutti gli elementi necessari alla, sua defi-

nizione senza ricorso a aumenti volumetrici successivi e spesso arbitrari; è suo compito prevedere le soluzioni e gli strumenti concreti per procedere alla riconversione ecologica di parti di città, al trasferimento di volumi dalle aree improprie, alla costruzione di edifici con parametri energetici rispettosi dei regolamenti. La « contrattazione » produce aumenti volumetrici non previsti e non conteggiati, ai quali non corrispondono quindi aree per servizi e reti di trasporto adeguate. L'uso di strumenti quali permuta, compensazioni, perequazione (come finora realizzata), crediti edilizi, premi volumetrici, spesso usati come merce di scambio pubblico-privato nulla ha a che vedere con la buona pianificazione urbanistica e con le esigenze dei cittadini. Sono formule inventate da una cultura liberista che tratta la città non come un organismo complesso, ma come una merce e che ha prodotto quartieri degradati, mancanza di alloggi a canoni calmierati e territori in permanente condizione di rischio.

La perequazione è uno strumento già correntemente usato nei comparti edificatori e di fatto negli strumenti urbanistici attuativi. Si è caricato impropriamente, negli ultimi anni, di significati non corrispondenti alle pratiche usate, che hanno visto uno scambio pubblico/privato, prevalentemente sbilanciato a favore del secondo soggetto. Lo scopo della perequazione, che aveva un forte senso di equità quando i terreni per servizi pubblici venivano espropriati a 1.000 lire a metro quadrato mentre oggi hanno valore di mercato, deve essere quello non solo di equiparare economicamente tutti i cittadini proprietari di aree, in modo da rendere indifferente per i proprietari dei terreni la destinazione d'uso prevista dal piano, ma di realizzare contestualmente alla città privata anche la città pubblica. Questo obiettivo si raggiunge se la città è pianificata e programmata nella sua attuazione, in modo da comprendere progressivamente nella sua realizzazione ogni sua parte e ogni funzione. All'equità corrispondente alla distribuzione dei benefici economici ottenuti da tutti i proprietari

dei terreni in misura delle loro condizioni effettive deve corrispondere un'equità collettiva nella distribuzione di tali benefici sotto forma di servizi e dotazioni territoriali. L'urbanistica contemporanea si è dotata di strumenti non sempre rivolti al miglioramento della condizione urbana, ma piuttosto atti a favorire la privatizzazione della città, del territorio e dei beni comuni. Il dominio del privato sulla città, finalizzato a soddisfare un personale, eticamente illegittimo, arricchimento, attraverso la rapina delle risorse appartenenti alla collettività (la terra, l'acqua e altro), va sovvertito, responsabilizzando l'ente pubblico nella sua funzione di guida dei processi urbanistici e facendo diventare lo spazio pubblico il protagonista delle trasformazioni del territorio e l'elemento su cui poggia un nuovo rinascimento urbano.

Ne è un esempio lo strumento del *Project Financing*, una voragine che risucchia il denaro pubblico privatizzando parti importanti di città e di manufatti di rilevanza non solo urbana. Troppo spesso in periodi di scarsa disponibilità della finanza pubblica viene fatto ricorso a questo strumento giustificandolo con il vantaggio economico che ne deriverebbe al comune, ma questo non avviene praticamente mai e sulla collettività vanno a gravare gli introiti considerevoli di cui si appropria il privato.

È necessaria una legge nazionale per rendere più uniformi sull'intero territorio diritti e doveri, pubblici e privati, nonché le regole che diano pari opportunità e sicurezza ai cittadini riguardo alla tutela dai rischi e alla salvaguardia delle bellezze culturali e paesaggistiche che sono un patrimonio di tutti, e per sostenere le competenze legislative delle regioni con un apparato normativo nazionale che svolga il ruolo finora lasciato scoperto con grave danno per il territorio. È necessaria una legge nazionale anche perché le regioni non hanno titolo per intervenire su importanti questioni, da decenni irrisolte, quali la decadenza dei vincoli su aree destinate all'esproprio, che priva i cittadini di quegli *standard* urbanistici, verde, piazze, parcheggi, scuole e ospedali, senza

i quali le città sono mostri di cemento, legittimato a riprodursi senza che le aree che servono per lo svolgersi della vita urbana siano garantite. È un'aberrazione prodotta dalla sentenza della Corte costituzionale alla quale nessuna legge ha ancora posto rimedio.

È quindi urgente intervenire con soluzioni che prevedano, da un lato, piani comunali generali (piani di assetto del territorio) non conformativi e, dall'altro, che dopo cinque anni dall'approvazione del piano operativo (o piano degli interventi) decadano tutte le previsioni in esso contenute sia riguardo all'edificabilità dei suoli che dei servizi pubblici e privati.

Da questo consegue che non esistono diritti acquisiti e che il nuovo piano può legittimamente modificare ogni precedente destinazione d'uso, a meno che non sussistano atti concessori o autorizzazioni rilasciate o convenzioni stipulate.

Saranno così rispettati tutti i diritti, sia quelli privati che quelli collettivi. È necessario che anche a questi ultimi sia dato il giusto riconoscimento per rendere la città socialmente più equa e democratica.

Oggi servono norme chiare, perché se si indeboliscono o azzerano le possibilità edificatorie nei terreni esterni alla città è evidente che le tensioni, le spinte e gli interessi speculativi delle imprese immobiliari si riverseranno nei centri urbani, saturando e « densificando » luoghi sui quali si dovrebbero concentrare non colate di cemento, ma politiche di espansione degli spazi pubblici, di aree verdi, di interventi di edilizia sociale, di luoghi di comunicazione e aggregazione soprattutto nelle aree periferiche e degradate.

È necessario monitorare le trasformazioni e soprattutto dare concrete indicazioni sulle regole che i processi di trasformazione delle aree urbane devono rispettare, sia riguardo la permeabilità dei suoli che la vivibilità e l'igiene urbana. Se non vengono indicati parametri di sostenibilità urbana adeguati alla riqualificazione vera dei territori, se la densificazione non è accompagnata dal recupero di una maggior superficie permeabile, se i metri cubi non più realizzabili nelle aree rurali ce-

mentificheranno gli spazi vuoti interstiziali fra gli edifici, se i quartieri fatti di case con giardini privati saranno sostituiti da edifici plurifamiliari senza un adeguato, almeno equivalente, spazio verde, se nell'area inutilizzata di una fabbrica dismessa verrà costruito un ipermercato con conseguente appesantimento del traffico, la qualità urbana non ne trarrà alcun vantaggio, ma peggiorerà gravemente le « condizioni limite » in cui si trova.

Gli incentivi volumetrici e le politiche di defiscalizzazione rivolte agli operatori che intervengono nel tessuto urbanizzato sono incoerenti rispetto alla maggior redditività degli interventi negli ambiti urbani rispetto a quelli extraurbani, in Italia, la proprietà immobiliare è più frammentata che in altri Paesi e la riconversione del tessuto edilizio anche degradato, di cui l'urbanistica parla da decenni, non si è mai realizzata per questa ragione e per la mancanza di politiche di sostegno che in Italia, per pigrizia mentale e forse non solo, si propongono sempre in termini di volumi aggiuntivi.

Restano così nell'effettività dei comportamenti solo le pratiche di consumo di suolo libero interno alla città e di sostituzione edilizia di capannoni dismessi che diventano quasi sempre nuovi supermercati, nell'indifferenza assoluta del recupero di qualche traccia del patrimonio storico e architettonico dell'attività industriale a suo tempo svolta. Vi è inoltre il serio pericolo che i comuni, presi dalle difficoltà economiche, privilegino, per ragioni di cassa, l'occupazione di suolo agricolo che produce introiti di oneri per il comune rispetto ad interventi non onerosi di trasformazione edilizia.

La « moratoria » prevista fino all'attuazione degli adempimenti regionali previsti all'articolo 11 della presente proposta di legge non significa blocco dell'edilizia, bensì avvio di quella riconversione del settore che da tempo si auspica verso opere di cui il territorio ha urgente bisogno. Dal risanamento di siti inquinati, alla prevenzione di frane e dissesti idrogeologici, alle realizzazioni di reti fognarie e sostituzione di quelle idriche che disper-

dono il 40 per cento di acqua potabile, alla manutenzione e messa in sicurezza degli edifici pubblici a partire da quelli scolastici, alla riconversione ecologica di singoli edifici pubblici e privati. Già attualmente quasi il 50 per cento degli interventi nell'edilizia è rivolto al tessuto già edificato. È un modo saggio di costruire un futuro per le città e il territorio, sostenuto dalla filosofia e dalla prassi contenute nella legge, che intende indirizzare verso un processo di riconversione ecologica.

La partecipazione democratica di cittadini e associazioni migliora la qualità dei progetti urbani e territoriali perché spinge verso le esigenze vere della gente, del territorio, dell'ambiente sottraendoli a regole che rispondono solo ad interessi finanziari e immobiliari. Va rafforzato il peso degli organi democraticamente eletti, che si è negli anni ridotto a favore degli esecutivi. Il restringimento della democrazia negli organismi eletti, soprattutto riguardo a piani e atti urbanistici sottratti all'approvazione dei consigli comunali e regionali, provoca un impoverimento della città e delle sue risorse umane e culturali e limita il protagonismo dei cittadini nelle scelte del proprio *habitat*.

In particolare è necessario estendere il controllo democratico alle grandi opere che spesso devastano il territorio sacrificando aziende e terreni agricoli fertili.

È necessario che alle regole e agli indirizzi contenuti nella legge corrispondano azioni coerenti rafforzate dall'assegnazione di finanziamenti pubblici ad opere di prevenzione e risanamento del territorio e delle città e alla sostenibilità ambientale, così come descritta nella definizione ripresa dalla Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile approvata il 27 maggio 1994, di seguito « Carta di Aalborg ».

Il titolo della presente proposta di legge rappresenta due punti focali che sono fra loro inscindibili: la tutela e valorizzazione delle aree agricole e naturali e la riconversione ecologica della città. La visione ecologica apre una nuova prospettiva alla lettura del territorio e degli strumenti usati per il suo governo. I tecnicismi della

disciplina urbanistica, che si prestano a manipolazioni che poco hanno a che fare con le esigenze della gente e dell'ambiente, se si guardano con i parametri dell'ecologia, assumono un nuovo significato, ripristinano valori e gerarchie collocandoli in una nuova dimensione urbana e territoriale e provocando una rivoluzione culturale nella stessa disciplina urbanistica.

L'articolo 1 indica nel miglioramento delle condizioni di vita degli esseri viventi, sia nelle aree antropizzate che in quelle naturali e agricole, la finalità della legge. Il comma 2 individua i principi che vanno applicati a sostengono di questo fine generale e universale, ovvero il maggior rispetto della natura, la tutela dei territori non edificati, la promozione di un uso del territorio come bene comune e risorsa « finita », un nuovo modello urbano che sappia creare condizioni di benessere alle persone e che contribuisca ad estendere l'esercizio della democrazia di cui la città è stata per secoli la culla, mediante la realizzazione della città pubblica, attraverso le dotazioni territoriali di verde e servizi. Il comma 3 impegna a proteggere gli ecosistemi, a sviluppare il senso della cura del territorio considerando la sua unità un valore imprescindibile. Nel suo complesso, l'articolo intende dare i fondamenti culturali ed etico-filosofici che costituiscono il riferimento ideale di ogni atto destinato a incidere sul territorio, ma intende anche affermare un nuovo indirizzo a cui ispirare la nuova cultura urbanistica, architettonica, delle opere pubbliche, delle trasformazioni degli usi del suolo.

L'articolo 2 fornisce le definizioni utili alla migliore comprensione, lettura e applicazione della legge. Il suolo, il consumo di suolo, la superficie agricola, l'impermeabilizzazione, la sostenibilità ambientale, ai sensi della Carta di Aalborg, e l'impronta ecologica, sono gli oggetti delle definizioni che servono ai fini della legge per rendere esplicito il significato di una terminologia ricorrente.

L'articolo 3 definisce il consumo di suolo naturale e agricolo come elemento fondamentale per la salvaguardia dell'am-

biente, degli ecosistemi e delle produzioni agricole, descritte nell'articolo 2. Il comma 2 stabilisce un criterio per individuare il territorio naturale e agricolo attraverso un perimetro tracciato dall'amministrazione comunale che indichi la sua separazione dal territorio urbanizzato e la linea di demarcazione oltre la quale applicare le misure di contenimento del consumo di suolo indicate nella legge. In presenza di una metropolizzazione diffusa del territorio, di uno sviluppo della dispersione urbana, dell'insediamento sparso, dell'edificazione priva di soluzione di continuità fra diversi confini amministrativi, è necessario un metodo di identificazione delle aree sulle quali applicare le regole contenute ai successivi commi. Il comma 3 affida alle regioni il compito di definire i criteri di riduzione dell'edificabilità nei territori naturali e agricoli, a seguito dei risultati emersi dal censimento del patrimonio immobiliare non utilizzato. Nel frattempo queste aree, naturali o agricole, devono essere tutelate e non possono essere soggette a nuove impermeabilizzazioni se non quelle necessarie allo svolgimento dell'attività agricola. Il comma 4, per rafforzare la separazione fra le due tipologie di aree e frenare la progressiva incessante espansione dell'urbanizzazione verso territori ineditati, prevede una « cintura verde », che già altre città europee hanno realizzato, che, fra i molti benefici, produce anche una riduzione dell'« isola di calore » e che, attraverso la piantumazione di masse arboree, prevista dalla legge n. 10 del 2013, riduce l'inquinamento e migliora la qualità ambientale di aria, acqua e suolo.

Il comma 5 stabilisce che fino all'individuazione da parte dei comuni della « cintura verde » non siano consentite modifiche all'uso del suolo. Troppo spesso si assiste a prescrizioni che non vengono rispettate senza che questo produca nei confronti del soggetto trasgressore alcuna sanzione.

Il comma 6 afferma il valore strategico delle aree naturali protette e affida loro una funzione portante, affinché siano l'armatura dei piani di ogni livello.

L'articolo 4 interviene per la protezione ambientale dei tessuti edificati che sono soggetti quanto e più degli spazi aperti a fenomeni di inquinamento e di degrado. Le città sono l'*habitat* dell'uomo, devono essere quindi investite di risorse, sistemi di protezione e regole adatti a difendere i luoghi in cui vive la maggior parte della popolazione. La stessa Costituzione affida allo Stato la legislazione esclusiva in tema ambientale, tema che appartiene a tutti i luoghi, compresi quelli antropizzati, dai quali finora una cultura arretrata l'aveva escluso. Il comma 1 affida al piano del verde una funzione rigeneratrice del tessuto urbano. Il comma 2 conferisce alle regioni il compito di assicurare l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al piano del verde. Il comma 3 stabilisce i contenuti che il piano del verde deve assicurare, fra i quali la presenza di corridoi ecologici, la mobilità lenta, gli *standard* urbanistici, la tutela e valorizzazione delle aree naturali, degli ecosistemi, delle aree agricole anche interne al tessuto edificato, delle preziose aree libere anche se incolte. Il piano deve inoltre prevedere il censimento degli elementi vegetali significativi e delle aree libere e attribuire loro funzioni che ne escludano l'impermeabilizzazione, poiché è da questa che dipendono prevalentemente le inondazioni nei centri urbani anche in presenza di precipitazioni non eccezionali. Il piano della « cintura verde » è parte integrante del piano del verde.

Il comma 4 prevede il censimento degli spazi liberi ineditati, pubblici e privati.

L'articolo 4, quindi, intende far assumere al « verde » un ruolo di primaria importanza anche all'interno del tessuto edificato, riguardo sia alla sua preservazione sia al suo incremento, condizione fondamentale, anzi imprescindibile, per ogni intervento di riqualificazione urbana, considerate le funzioni ecologiche, paesaggistiche, ambientali, estetiche e sociali che è in grado di svolgere. L'articolo inoltre attribuisce valore fondamentale agli spazi ancora liberi e non impermeabilizzati che non vanno edificati e che assolvono una fondamentale funzione nella pianifica-

zione urbanistica in termini di costruzione della città pubblica e della sua riconversione ecologica.

L'articolo 5 affronta un tema strategico per il territorio, quello delle grandi infrastrutture, che hanno un impatto spesso devastante nella frammentazione degli ecosistemi, nella distruzione di paesaggi e negli interventi invasivi del sottosuolo. L'articolo richiama l'esigenza di una programmazione che imponga fin dall'origine una progettazione finalizzata ad eliminare o almeno a ridurre i danni provocati dalla realizzazione delle grandi opere, anche attraverso l'ascolto delle comunità appartenenti ai territori interessati.

L'articolo 6 prescrive, nelle aree interne ai tessuti edificati soggette a trasformazione, delle buone regole d'intervento. Le aree delle attività produttive dismesse e le aree demaniali edificate (come le aree militari) hanno spesso dimensioni consistenti. Inizialmente localizzate ai margini urbani, hanno assunto, con l'espandersi della città, posizioni sempre più centrali e sono divenute molto appetibili nelle trasformazioni urbanistiche con cambio di destinazione d'uso. Su queste aree si gioca oggi il destino delle città. Sono quelle sulle quali si può attuare un significativo progetto di rigenerazione urbana, attraverso polmoni verdi, boschi urbani, aree per servizi, riduzione delle superfici impermeabilizzate. Si tratta spesso di aree «sature», volumi di fabbriche dismesse che occupano quasi interamente la superficie dell'area su cui insistono, quindi devono essere alleggerite nella cubatura e nell'impermeabilizzazione del suolo. La modifica di destinazione d'uso in residenziale e terziario può appesantire fortemente l'intorno già edificato con ulteriore traffico e necessità di servizi. Queste aree in trasformazione devono invece dare un valore aggiunto alla città e al suo intorno perché spesso sono le uniche parti di territorio urbano sulle quali processi di trasformazione consistenti si stanno realmente realizzando.

Il comma 1 prescrive che il nuovo intervento non sia considerato in modo separato ed estraneo alla città, ma che

debba essere parte di un disegno organico complessivo. Il comma 2 richiede alcuni requisiti minimi da applicare nel nuovo assetto dell'area, in particolare riguardo alla permeabilità del suolo e alla presenza di servizi e di aree destinate a verde alberato. Requisiti che, come afferma il comma 3, possono essere migliorati dalle disposizioni regionali che provvederanno altresì a stabilire i criteri da assumere per assicurare il risparmio energetico degli edifici.

L'articolo 7 detta i principi in materia di perequazione urbanistica, materia trattata nelle leggi urbanistiche regionali in modo spesso non dissimile da quello applicato nei comparti edificatori e nei tradizionali piani di lottizzazione. Il comma 2 indica nella contestuale realizzazione della città pubblica e di quella privata il metodo e il principale obiettivo della perequazione, che si può attuare anche in aree separate, non confinanti fra loro, facenti parte di un unico ambito definito dal piano urbanistico. Il comma 3 affida alle regioni il compito di indicare ai comuni gli strumenti che dovranno adottare riguardo alla cessione gratuita di aree destinate a *standard* urbanistici e alla conformità con le scelte del piano urbanistico per quanto riguarda quantità e localizzazione dei volumi previsti.

Il comma 4 conferma la priorità del riuso dell'edificato esistente, dove già oggi confluiscono quasi il 40 per cento degli investimenti. Riuso edilizio e ristrutturazione urbanistica finalizzati al risparmio energetico, alla riduzione del consumo di risorse e alla maggior dotazione di verde e servizi concorrono a migliorare la qualità ecologica della città, a limitare il consumo di suolo e il costo di nuove infrastrutture da parte dei comuni, che le espansioni edilizie comportano.

L'articolo 8 affronta il problema della riforma ecologica della pianificazione urbanistica, senza la quale non è raggiungibile l'obiettivo della riconversione ecologica della città. Lo dimostra la situazione di malessere della città contemporanea, dovuta anche all'inadeguatezza degli strumenti urbanistici finora applicati che non

hanno saputo affrontare i mutamenti ambientali e sociali e neppure utilizzare le opportunità offerte dalle sfide del progresso tecnologico.

Il comma 1 indica i princìpi fondamentali ai quali la legge regionale si deve adeguare. La lettera *a*) articola il piano comunale in piano strutturale non conformativo, che delinea le scelte strategiche e le invariati; il piano operativo conformativo, redatto in coerenza e applicazione del piano strutturale, avente durata e validità quinquennale. Scaduto tale termine decadono tutte le previsioni pubbliche e private non attuate. Le lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) indicano nel piano l'unica sede nella quale definire le capacità edificatorie che non possono essere incrementate attraverso strumenti e modalità che si esercitano extra piano del quale altererebbero le ipotesi previsionali. La lettera *f*) pone a carico dell'operatore pubblico o privato che realizza la trasformazione attraverso uno strumento attuativo l'insieme di tutte le opere di urbanizzazione primaria indicate nel progetto; gli oneri derivanti dall'urbanizzazione secondaria devono avere finalità vincolata. La lettera *g*) affronta il tema strategico della rendita urbana e del suo recupero al fine di dotare la città di opere utili alla sua riqualificazione. Le lettere *h*) e *i*) prevedono la valutazione economica finanziaria dei progetti urbanistici ed edilizi soggetti a valutazione ambientale strategica (VAS) o a strumenti analoghi e in particolare per la finanza di progetto anche una comparazione con forme alternative di intervento.

La lettera *l*) dà facoltà ai comuni di acquisire immobili anche con destinazione non conforme ai fini istituzionali in capo all'ente, per evitare che l'aumento di valore conseguente ad una preventiva variante di piano redatta per conseguire finalità pubbliche aumenti il valore dell'immobile con conseguente aggravio di spesa per la pubblica amministrazione. La lettera *m*) prevede l'obbligo di strumenti di controllo sugli effetti della pianificazione comunale. L'impronta ecologica fornisce una lettura delle ricadute in termini ambientali nell'attuazione del piano che deve

essere predisposto con particolare attenzione agli effetti dei cambiamenti climatici per dotare il territorio di misure adatte ad affrontarli. La lettera *n*) fissa una moratoria per le nuove costruzioni finché non sia verificata la loro necessità sulla base dei dati reperiti dall'osservatorio comunale sul patrimonio immobiliare. Il comma 2 individua nella pianificazione d'area vasta lo strumento atto a coordinare le scelte strategiche di più comuni, anche in relazione alle disposizioni contenute nei piani di settore degli enti territoriali, sia nel caso di aggregazione volontaria di più comuni finalizzata alla realizzazione di un piano intercomunale (PATI) sia nel territorio delle aree metropolitane individuate ai sensi dell'articolo 18 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, entrambe maggiormente tutelate negli aspetti ambientali e rafforzate nella competizione territoriale fornita dal sistema a rete di città.

L'articolo 9, al comma 1, fa riferimento al dettato costituzionale che affida allo Stato la legislazione esclusiva in materia di « determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale » e fra i quali va annoverato il diritto alla casa. Il comma 2 dispone che l'edilizia sociale sia uno *standard* aggiuntivo obbligatorio, rispetto agli *standard* individuati nel decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 1444 del 1968. Il comma 3 fissa i parametri minimi che devono essere rispettati negli interventi di trasformazione urbana. Il comma 4 fornisce la definizione di edilizia sociale.

L'articolo 10 afferma il valore del paesaggio come elemento fondamentale della struttura del territorio. Il comma 1 richiama l'articolo 9 della Costituzione e i conseguenti obblighi della legislazione nazionale ordinaria. I commi 2, 3 e 4 stabiliscono le regole fondamentali alle quali si deve attenere la pianificazione comunale anche in merito ai manufatti rurali tradizionali, che sono parte intrinseca del paesaggio agricolo. I commi 5 e 6 stabiliscono l'obbligo dei diversi livelli di governo

del territorio di attuare, nell'ambito delle loro competenze territoriali, la Carta di Aalborg e l'articolo 135 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, riguardante i piani paesaggistici, al fine di incidere sui processi di trasformazione del territorio con una visione integrata dei sistemi delle risorse naturali. Il paesaggio, che rappresenta per l'Italia la più grande risorsa disponibile, troppo spesso oltraggiata e soccombente ad interessi privati, racchiude in sé la preziosa testimonianza dell'intreccio fra natura, storia e cultura. La sua salvaguardia è una forte responsabilità che devono assumersi tutti i soggetti pubblici e privati anche nei confronti delle generazioni future.

L'articolo 11 dà disposizioni alle regioni in merito agli adempimenti che devono effettuare in ottemperanza alle disposizioni nazionali. Il comma 1 dispone che le regioni controllino l'adeguamento degli strumenti urbanistici degli enti sottordinati alle disposizioni nazionali contenute nella presente legge, in particolare riguardo al consumo di suolo, al risparmio energetico, alla mitigazione dei cambiamenti climatici, alla riconversione ecologica delle città, alla tutela degli ecosistemi, alla formazione di corridoi ecologici, alla salvaguardia del territorio naturale e agricolo, delle aree protette, dei centri storici, dei parchi e dei giardini di antico impianto. Il comma 2 vieta alle regioni di emettere disposizioni che contrastino con le buone norme che i comuni si sono dati in termini di decoro, qualità e igiene urbana e di tutela delle forme della città attraverso parametri stereometrici. Il comma 3 affida alle regioni il compito di governare l'uso del sottosuolo affinché le misure di salvaguardia dei terreni rispetto ad ulteriori impermeabilizzazioni non siano vanificate da un uso esteso del sottosuolo che ha la stessa funzione impermeabilizzante. Il comma 4 stabilisce che le regioni, al fine di ridurre i disastri conseguenti ai sempre più frequenti fenomeni atmosferici, che procurano danni irreparabili a persone e cose, controllino i tombinamenti di corsi d'acqua e vietino

con proprie leggi la capacità edificatoria di aree esondabili e soggette a rischio idrogeologico.

L'articolo 12 dispone l'inalienabilità dei beni pubblici ricevuti dai comuni in cambio della concessione a edificare. I nuovi volumi costruiti anche in aree parzialmente utilizzate hanno appesantito la città con il loro carico edilizio rendendo necessaria una compensazione in termini di dotazioni territoriali ambientali e sociali. La vendita di questi beni annullerebbe i vantaggi ricevuti dalla collettività e altererebbe il già precario equilibrio raggiunto nel rapporto fra costi e benefici. Il comma 2 dispone l'inalienabilità anche di beni pubblici di valore storico, artistico o monumentale in quanto si configurerebbe un atto di sottrazione alla collettività di un bene che le appartiene e che è suo dovere mantenere a disposizione delle generazioni future. Questi beni, inoltre, una volta venduti rendono più povero il nostro Paese.

L'articolo 13, al comma 1, dispone che entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge i comuni devono dotarsi di un osservatorio sul patrimonio immobiliare inutilizzato e sul consumo di suolo. Il comma 2 impegna lo Stato a formulare criteri e modalità di misurazione valevoli in tutto il territorio nazionale al fine di avere una comparabilità dei dati raccolti i quali, ai sensi del comma 3, saranno utilizzati per definire le eventuali necessità di ulteriore consumo di suolo rispetto ad esigenze acclerate e all'impossibilità di riutilizzo e riconversione del patrimonio edilizio esistente.

L'articolo 14 indica nel concorso di idee lo strumento adatto per consentire a idee nuove e creative di emergere, per stimolare una competitività rivolta al miglior modo di risanare parti di città attraverso la dotazione di verde e servizi, l'integrazione sociale e la qualità estetica degli spazi urbani e degli edifici. La bellezza dei centri storici deve contaminare tutta la città, in particolare le periferie degradate e l'edilizia contemporanea spesso di scarsa qualità.

L'articolo 15 individua la priorità dei finanziamenti all'interno dei capitoli di spesa dei settori ambiente, edilizia e lavori pubblici. I finanziamenti disponibili devono essere destinati, prioritariamente, al risanamento del territorio, alla prevenzione dai disastri ambientali, alla cura dei beni culturali e del paesaggio, all'edilizia sociale, al risparmio energetico e delle risorse non riproducibili, al trasporto collettivo e al riuso urbano. Senza questa

inversione di tendenza nei riguardi delle destinazioni d'uso della finanza pubblica, che ha l'importante funzione di indirizzare verso comportamenti virtuosi le amministrazioni locali, non sono possibili il risanamento del tessuto urbanistico-edilizio e la riconversione ecologica della città e del territorio. È anche opportuno riservare particolari premialità ai comuni che raggiungono l'obiettivo del « consumo di suolo zero ».

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Finalità e principi).*

1. La presente legge ha per fine il miglioramento delle condizioni di vita degli esseri viventi, sia nelle aree antropizzate che in quelle naturali e agricole, attraverso una gestione rispettosa degli ecosistemi e delle risorse primarie, una drastica riduzione del consumo di suolo, la tutela e la valorizzazione del paesaggio e del patrimonio storico, artistico e culturale, la conservazione dei territori aperti, l'attenzione alla qualità degli spazi urbani, dell'architettura e delle infrastrutture, la realizzazione di un modello urbano in grado di assicurare benessere e sicurezza nonché la fruibilità collettiva degli spazi. A tale fine la conservazione, la tutela e la valorizzazione costituiscono obiettivi obbligatori di ogni atto di governo suscettibile di incidere sulle condizioni dell'ambiente urbano, delle aree agricole, del paesaggio e del patrimonio naturale e culturale.

2. Le politiche relative alla conservazione e alla trasformazione del territorio sono informate dai seguenti principi:

a) prevalenza dell'interesse generale su quello particolare e dell'interesse pubblico su quello privato;

b) attribuzione alla risorsa ambientale di un valore primario per la collettività;

c) promozione di un uso del territorio come bene comune e risorsa finita;

d) assunzione del valore del paesaggio come paradigma dei modelli di pianificazione urbana e territoriale;

e) priorità dell'uso di aree già edificate aventi funzioni improprie, degradate o scarsamente dotate di verde e di servizi rispetto all'utilizzo di aree non ancora

edificate. Gli interventi di trasformazione devono essere ecocompatibili, migliorare la qualità dell'ambiente urbano interno ed esterno all'area oggetto di intervento attraverso maggiori dotazioni territoriali, verde, trasporti adeguati e non essere oggetto di speculazioni immobiliari;

f) finalizzazione degli interventi pubblici e privati a favore dell'equità e dell'estensione dell'esercizio della democrazia attraverso la partecipazione informata ai processi decisionali.

3. La presente legge prevede, altresì, interventi finalizzati:

a) a promuovere la qualità della vita degli abitanti attraverso:

1) l'offerta di spazi e di servizi che soddisfino bisogni individuali e favoriscano relazioni sociali;

2) la riduzione del tempo destinato agli spostamenti individuali e collettivi;

3) la tutela della salute attraverso la riconversione dei fattori che producono agenti inquinanti;

b) a sviluppare il senso e il valore della cura, della cultura e dell'identità dei luoghi;

c) a proteggere gli ecosistemi e i paesaggi da ogni tipo di intervento che ne determini la frammentazione, assicurando la loro funzione di servizi ecosistemici;

d) ad affermare il valore primario dell'unità del territorio nella globalità dei suoi aspetti ecologici, storici, culturali e sociali.

## ART. 2.

### *(Definizioni).*

1. Ai fini di cui alla presente legge, si intende per:

a) suolo: lo strato superiore della crosta terrestre, costituente un sistema integrato che svolge funzioni fondamentali di ospitalità e di nutrimento per gli ecosistemi

e per le produzioni agricole, di assorbimento dell'anidride carbonica (CO<sub>2</sub>), di raccolta e di filtraggio delle acque meteoriche, di supporto fisico e morfologico per le attività antropiche e di componente essenziale per la caratterizzazione del paesaggio. Nelle aree urbanizzate per suolo si intende la superficie di terreno che non è coperta da manufatti e che non fa parte dell'area di pertinenza degli edifici;

b) consumo di suolo: la riduzione di superficie naturale, agricola, urbana e periurbana a causa di interventi, di impermeabilizzazione, urbanizzazione, infrastrutturazione ed edificazione;

c) superficie agricola: i terreni qualificati come tali dagli strumenti urbanistici, le aree di fatto utilizzate a scopi agricoli, indipendentemente dalla loro destinazione urbanistica e le aree, comunque libere da edificazioni e da infrastrutture, suscettibili di utilizzazione agricola;

d) impermeabilizzazione: l'azione antropica che ha come conseguenza la copertura permanente o semipermanente del suolo;

e) sostenibilità ambientale: la conservazione del capitale naturale attraverso misure e controlli volti a:

1) evitare che il tasso di consumo delle risorse materiali rinnovabili, di quelle idriche e di quelle energetiche ecceda il tasso di ricostituzione rispettivamente assicurato dai sistemi naturali e che il tasso di consumo delle risorse non rinnovabili superi il tasso di sostituzione delle risorse rinnovabili sostenibili;

2) impedire che il tasso di emissione degli inquinanti superi il tasso di assorbimento e di trasformazione dell'atmosfera, dell'acqua e del suolo;

3) favorire e promuovere la conservazione della biodiversità, della salute umana e della qualità dell'atmosfera, dell'acqua e dei suoli a livelli sufficienti a sostenere nel tempo la vita e il benessere degli esseri umani nonché degli animali e dei vegetali;

f) impronta ecologica: l'indicatore aggregato che consente di associare le diverse forme di impatto umano sull'ecosfera riconducendole a un denominatore comune, individuato nella superficie direttamente o indirettamente impiegata dalle attività antropiche, al fine di valutare gli effetti ambientali dei consumi di energia e di materia nonché della produzione dei rifiuti. L'impronta ecologica esprime la superficie in ettari necessaria alla produzione delle risorse utilizzate per il sostentamento di una determinata comunità e all'assorbimento dei rifiuti da essa prodotti al fine di garantire la sostenibilità ecologica delle attività antropiche.

### ART. 3.

*(Consumo di suolo naturale e agricolo).*

1. La salvaguardia del territorio non urbanizzato è parte della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2. I comuni, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvedono a definire il perimetro del centro edificato e degli eventuali nuclei e frazioni sparsi. Il perimetro è tracciato con linea continua aderente ai lotti degli edifici esistenti posti sul limite dell'area agricola e naturale.

3. L'area esterna al perimetro di cui al comma 2 non può essere soggetta a nuove edificazioni e a impermeabilizzazioni che non siano legate alle attività agricole, alle funzioni previste all'interno della cintura verde di cui al comma 4 o giustificate da motivato interesse pubblico, fino a che le regioni non abbiano definito i criteri di riduzione progressiva dell'edificabilità nei territori naturali e agricoli, in funzione delle risultanze emerse dal censimento del patrimonio immobiliare inutilizzato di cui all'articolo 13.

4. Intorno al perimetro del centro edificato i comuni individuano una cintura verde con funzioni agricole, ecologico-ambientali e ricreative coerenti con la con-

servazione degli ecosistemi, ai sensi di quanto previsto all'articolo 6 della legge 14 gennaio 2013, n. 10, finalizzata a favorire l'assorbimento delle emissioni di CO<sub>2</sub> dall'atmosfera tramite l'incremento e la valorizzazione del patrimonio arboreo, l'efficienza energetica e l'assorbimento delle polveri sottili nonché a ridurre l'effetto isola di calore estiva, favorendo altresì una regolare raccolta delle acque piovane. Il piano della cintura verde, parte integrante del piano del verde di cui all'articolo 4, tiene in adeguata considerazione l'insieme dei valori naturali e culturali, universali e identitari che rappresentano i beni comuni del territorio interessato.

5. Fino a quando i comuni non provvedono alla perimetrazione di cui al comma 1 e all'individuazione della cintura verde è sospeso ogni intervento di trasformazione del suolo.

6. Le aree naturali protette, nazionali, regionali e interregionali, i parchi urbani e le altre aree soggette a regime speciale di protezione, per la loro funzione strategica ed esemplare nella gestione del territorio e nella rigenerazione del sistema naturale, ambientale, di difesa degli ecosistemi e della biodiversità, della mitigazione dei cambiamenti climatici e della salute del pianeta, rappresentano l'armatura di ogni atto pianificatorio riferito al rispettivo livello territoriale e amministrativo; l'azione degli enti di governo di tali aree deve assumere la limitazione massima di consumo di suolo tra gli obiettivi fondamentali.

#### ART. 4.

*(Piano del verde e delle aree libere  
nel centro edificato).*

1. Al fine di favorire la rigenerazione dei tessuti urbani, in particolare di quelli degradati, di riqualificare le periferie, di ridurre l'inquinamento, di offrire una migliore qualità della vita dal punto di vista della salubrità, del clima, della socialità e dell'integrazione nonché di migliorare la qualità estetico-formale dell'ambiente urbano, le regioni, con proprie leggi, fissano

i criteri e le modalità per la formazione di un piano del verde e delle aree libere nel centro edificato, di seguito denominato « piano del verde » che ciascun comune è tenuto ad adottare.

2. La legge regionale di cui al comma 1, assicura che i nuovi strumenti urbanistici e quelli già adottati e approvati, attraverso apposite varianti, si adeguino alle disposizioni prescritte nel piano del verde.

3. Nel rispetto e in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, le regioni assicurano che il piano del verde:

a) attribuisca a ciascuna area libera una destinazione d'uso che comunque non comporti nuove edificazioni e impermeabilizzazioni del terreno;

b) preveda la realizzazione o il completamento di corridoi ecologici, di aree destinate all'agricoltura urbana e periurbana, di aree pedonali, di piste ciclabili e di percorsi per disabili nonché al soddisfacimento degli *standard* urbanistici comunali e sovracomunali di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e dei loro adeguamenti previsti dalle leggi regionali e dalle norme dei piani comunali;

c) censisca gli elementi vegetali significativi esistenti;

d) preveda la piantumazione di piante e di masse arboree anche nelle aree di proprietà privata;

e) realizzi fasce di pertinenza di fiumi e torrenti e di aree sensibili di particolare valenza paesistica, ambientale o culturale;

f) tuteli e valorizzi le aree naturali, gli ecosistemi e le aree incolte che possono rappresentare, per presenze vegetali e per morfologia, tratti di storia del territorio.

4. La legge regionale stabilisce, altresì, le modalità e i criteri con i quali i comuni provvedono al censimento cartografico degli spazi pubblici e privati ineditati o inutilizzati interni al perimetro di cui al comma 2 dell'articolo 3, pre-

vedendo che in esso siano indicati lo stato di diritto, la consistenza, l'uso del suolo e la destinazione urbanistica cui l'area è soggetta. I materiali del censimento devono essere accessibili a tutti e adeguatamente pubblicizzati.

ART. 5.

*(Infrastrutture).*

1. Le autostrade e le strade comunque classificate, le linee e gli impianti per il trasporto su rotaia, gli elettrodotti e gli oleodotti, nonché le infrastrutture civili, industriali, commerciali e di altro tipo devono essere programmati e realizzati in maniera da evitare la frammentazione degli ecosistemi e dei paesaggi o determinando tali effetti solo in presenza di esigenze comprovate e, in ogni caso, predisponendo misure di compensazione e di mitigazione che assicurino la connettività biologica.

ART. 6.

*(Trasformazione ecosostenibile  
dei tessuti edificati).*

1. Nei processi di trasformazione urbana e, in particolare, in quelli che interessano aree con attività produttive dismesse e aree demaniali edificate, la nuova destinazione d'uso attribuita dal piano comunale deve essere compatibile con l'intorno edificato e non deve aggravare le condizioni del traffico urbano.

2. L'area oggetto di intervento di cui al comma 1 deve prevedere:

a) la permeabilità di almeno il 65 per cento della superficie complessiva dell'area;

b) che una quota consistente della superficie permeabile di cui alla lettera a) sia mantenuta a prato boscato pubblico;

c) che almeno il 15 per cento dell'area sia destinata a servizi pubblici di quartiere e urbani.

3. Le regioni fissano ulteriori parametri di ecosostenibilità nelle trasformazioni urbanistiche dei tessuti edificati anche riguardo al risparmio energetico degli edifici ricostruiti, ristrutturati e di quelli di nuova costruzione nonché alla riduzione delle superfici impermeabili esistenti.

ART. 7.

*(Principi generali in materia di perequazione urbanistica e di priorità del riuso).*

1. I comuni, nella redazione del piano urbanistico generale, provvedono a individuare e a perimetrare gli ambiti entro i quali applicare lo strumento della perequazione urbanistica.

2. La realizzazione degli interventi edilizi e infrastrutturali deve prevedere la contestuale realizzazione della città pubblica e degli spazi aperti e destinati a servizi e a *standard* urbanistici. A tale fine la legge regionale assicura che i comuni, nella redazione dei piani urbanistici generali, provvedano ad applicare lo strumento della perequazione urbanistica negli ambiti costituiti da aree investite da processi di edificazione, inutilizzate ovvero suscettibili di rigenerazione, recupero o riqualificazione, da aree interessate alla localizzazione di nuovi investimenti produttivi o infrastrutturali e da aree destinate a *standard* urbanistici o a parchi urbani. L'ambito di applicazione dello strumento della perequazione urbanistica può essere costituito anche da aree fra loro separate ovvero da aree oggetto di trasformazione urbanistica non confinanti con le aree destinate a verde e a servizi pubblici dal piano urbanistico, al fine di consentire la cessione gratuita delle aree e il loro attrezzamento.

3. Per l'attuazione dello strumento della perequazione urbanistica le leggi regionali si adeguano ai seguenti principi fondamentali:

a) le trasformazioni urbanistico-edilizie consentite devono essere condizionate alla cessione al comune di aree destinate

a verde e servizi come individuate dallo strumento urbanistico;

*b)* le volumetrie previste nelle aree edificabili devono essere realizzate preferibilmente nelle aree previste dal piano urbanistico generale o attuativo, ma teoricamente distribuite anche nelle aree destinate a servizi pubblici e cedute gratuitamente al comune;

*c)* i volumi previsti devono rimanere invariati nella loro quantità;

*d)* le aree suscettibili di trasformazione, che con destinazioni diverse sono inserite nell'ambito di applicazione dello strumento della perequazione urbanistica definito dal piano urbanistico, devono avere gli stessi indici di edificabilità delle aree destinate a servizi anche soggette a esproprio; i vantaggi economici derivanti dalle capacità edificatorie e di trasformazione urbana previste dal medesimo piano devono essere distribuiti equamente fra tutte le aree soggette a trasformazione e le aree destinate a verde e a servizi pubblici inserite nei medesimo ambito;

*e)* in caso di aree già edificate soggette a ristrutturazione urbanistica o a piani di recupero deve essere considerato, ai fini del calcolo della distribuzione degli indici attribuiti a ogni area a diversi usi destinata, il valore attribuito agli immobili esistenti.

4. Gli atti di pianificazione e di programmazione comunali devono essere improntati alla priorità del riuso e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, sia attraverso l'intervento sul singolo edificio per dotarlo di fonti energetiche rinnovabili, per ridurre la dispersione termica e favorire l'uso di materiali ecocompatibili, sia attraverso interventi di riqualificazione urbana nei quali, all'abbattimento e alla ricostruzione di più edifici, corrisponda una nuova configurazione spaziale finalizzata all'aumento della superficie permeabile, del verde arborato, degli spazi pubblici collettivi, della dotazione di servizi, della qualità della forma degli edifici e degli spazi aperti non edificati.

## ART. 8.

*(Riforma ecologica della pianificazione).*

1. La legge regionale si adegua ai seguenti principi fondamentali in materia di governo del territorio:

*a)* la pianificazione comunale si articola nei seguenti due livelli:

1) il piano generale di assetto del territorio, con previsione decennale, delinea le scelte strategiche di assetto e di sviluppo per il governo del territorio comunale dando priorità agli aspetti ecologici e di sostenibilità ambientale, individua le destinazioni delle aree, ma non determina comunque la conformazione dei diritti edificatori e non ha carattere vincolistico rispetto alle aree preordinate all'esproprio, e stabilisce le invarianti di natura geologica, geomorfologica, idrogeologica, paesaggistica, ambientale, storico-monumentale e architettonica;

2) il piano operativo, in coerenza e in attuazione del piano generale di cui alla lettera *a)*, individua e disciplina gli interventi di tutela e valorizzazione, nonché di organizzazione e di trasformazione del territorio; programma in modo contestuale la realizzazione degli interventi, il loro completamento, i servizi connessi, gli spazi verdi e le infrastrutture per la mobilità, assicurando la qualità estetica della forma degli spazi urbani; ha carattere prescrittivo e conformativo. Il piano operativo ha la durata di cinque anni, scaduti i quali decadono tutte le previsioni in esso contenute che non siano oggetto di atti autorizzativi o di convenzioni sottoscritte e vigenti. Alla decadenza dei vincoli sulle aree destinate a servizi pubblici soggette all'esproprio corrisponde la decadenza delle capacità edificatorie previste dal piano operativo;

*b)* i premi volumetrici, le compensazioni e i crediti edilizi previsti sono inseriti nel piano operativo, nella misura e nella forma stabilite dal piano generale di assetto del territorio e non possono essere

attribuiti successivamente all'approvazione del piano operativo stesso. La delocalizzazione di fabbricati ubicati nelle aree a rischio deve trovare nuova collocazione in aree edificabili previste dal piano operativo e le nuove costruzioni, ricostruzioni e ristrutturazioni edilizie si devono adeguare ai parametri di contenimento energetico indicati nelle norme del regolamento edilizio senza la concessione di aumenti volumetrici;

c) i comuni possono prevedere agevolazioni fiscali, riduzioni degli oneri e altre forme agevolative che non comportino ulteriore consumo di suolo;

d) nuovi piani urbanistici o loro varianti possono modificare in tutto o in parte, dandone adeguata motivazione, le previsioni precedenti, comprese quelle relative all'edificabilità dei suoli, qualora non siano già state stipulate convenzioni o rilasciati titoli abilitativi;

e) gli accordi di programma e altri strumenti di concertazione o di negoziazione fra pubblico e privato comunque denominati non possono applicarsi in deroga agli strumenti urbanistici approvati;

f) gli oneri di urbanizzazione secondaria e i contributi di concessione non possono essere utilizzati per la spesa corrente e sono destinati esclusivamente alle opere di urbanizzazione della città, alle operazioni di recupero di edifici preesistenti e quale contributo al trasferimento di edifici situati in zone a rischio. Le opere di urbanizzazione primaria devono essere interamente realizzate a cura e a spese del soggetto interessato;

g) il plusvalore derivante dalla trasformazione della destinazione d'uso e degli indici di edificabilità generata dall'approvazione dello strumento urbanistico deve essere calcolato e ceduto al comune sotto forma di opere o di aree a *standard* o di contributo straordinario con destinazione vincolata alla manutenzione del territorio e alla rigenerazione urbana;

h) per i piani urbanistici e per le opere sottoposti a valutazione ambientale

strategica deve essere prevista anche la valutazione economico-finanziaria. Ogni progetto deve essere accompagnato da una descrizione del percorso partecipativo assicurato non solo negli aspetti formali, ma anche nell'accessibilità a tutti gli atti, garantendo margini adeguati di incidenza da parte di soggetti portatori di interessi diffusi;

*i)* lo strumento del *project financing* deve essere accompagnato da una scheda tecnico-economica che dimostri il prevalere dell'interesse pubblico rispetto a quello privato anche attraverso la comparazione di modalità alternative di intervento, compreso quello diretto da parte del soggetto pubblico promotore. Nei contratti non possono essere previste clausole di salvaguardia per i concessionari dell'opera, che consentano di porre a carico della parte pubblica il rischio d'impresa e di pretendere il pagamento di somme a canone a copertura di introiti mancanti o insufficienti qualora l'opera non generi flussi di cassa sufficienti a coprire l'ammortamento dell'investimento e a generare gli utili previsti;

*l)* i comuni possono acquisire aree da destinare, anche con varianti al piano urbanistico successive all'acquisizione, all'attuazione delle disposizioni della presente legge e ai trasferimenti di nuclei familiari conseguenti alle trasformazioni di aree edificate inserite negli ambiti di cui all'articolo 7;

*m)* nei piani di cui al comma 1 devono essere inserite misure di adattamento ai cambiamenti climatici e devono essere valutate l'impronta ecologica e la sua riduzione generata dai piani medesimi nell'arco di previsione temporale degli stessi. Almeno ogni cinque anni devono essere monitorate le fasi intermedie del piano generale di assetto del territorio;

*n)* la capacità edificatoria prevista nei piani regolatori generali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge è sospesa finché non sia dimostrata, sulla base dei dati prodotti dall'osservatorio di cui all'articolo 13 e, in particolare, dell'incremento demografico o di altri parametri

stabiliti dalle regioni entro centoventi giorni dalla medesima data, la necessità di nuovi volumi edilizi che comunque devono rispettare, qualora attuati, le disposizioni della presente legge.

2. La pianificazione d'area vasta comprende il piano generale di assetto del territorio intercomunale finalizzato a pianificare in modo coordinato scelte strategiche e tematiche relative al territorio di più comuni, anche attraverso la puntuale verifica degli atti predisposti da altri enti territoriali sovracomunali che agiscono sullo stesso territorio e il piano dell'area metropolitana comprendente i comuni che ne fanno parte. La redazione dei piani è attribuita ai comuni appartenenti al territorio interessato e segue le procedure previste dalle leggi regionali. L'area vasta è la dimensione più idonea per tutelare efficacemente sistemi ambientali non coincidenti con i confini amministrativi, attribuendo loro, nella pianificazione urbanistica e di settore, uno specifico valore attraverso la difesa della loro identità basata sulla promozione della conoscenza e del rispetto della storia e della cultura dei luoghi, attraverso uno strumento progettuale prescrittivo che attivi politiche di tutela e di valorizzazione. L'area vasta ha altresì la possibilità di rendere efficiente e competitiva una rete di trasporto pubblico e collettivo che rafforzi la rete dei comuni e le loro interazioni.

#### ART. 9.

##### *(Edilizia sociale).*

1. Nel rispetto e in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, il diritto all'abitazione costituisce un diritto di ogni soggetto e l'edilizia sociale costituisce uno strumento di riduzione delle disuguaglianze sociali.

2. Per edilizia sociale si intendono l'abitazione convenzionata in locazione con canoni calmierati stabiliti da Stato e da regioni e l'edilizia residenziale pubblica.

3. L'edilizia sociale è uno *standard* obbligatorio aggiuntivo rispetto agli *standard* di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444.

4. Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti l'edilizia sociale deve essere assicurata in tutti i processi di trasformazione urbana relativa ad aree con prevalente destinazione residenziale in misura non inferiore al 20 per cento del volume edificabile complessivo previsto nella singola area. Nell'ambito di tale misura le regioni stabiliscono le percentuali minime destinate all'edilizia residenziale pubblica. Le regioni possono inoltre aumentare la percentuale di edilizia sociale ed estendere la fascia dei comuni interessati, considerate le esigenze di carattere abitativo espresse da famiglie o da singoli individui che presentano elementi di disagio economico e sociale.

#### ART. 10.

*(Paesaggio urbano, periurbano,  
naturale e rurale).*

1. In conformità a quanto disposto dall'articolo 9 della Costituzione, il valore del paesaggio deve essere assunto come paradigma di un nuovo modello di pianificazione urbana e territoriale.

2. Ai fini di cui al comma 1 i piani urbanistici generali e attuativi individuano con visivi lungo i quali non deve essere preclusa, con nuove edificazioni o impianti, la visibilità di tratti di paesaggio significativo, di masse arboree, di scenografie urbane e di parti di territorio rurale ai margini dell'edificato.

3. La tutela del paesaggio agrario e dei crinali costituisce elemento fondamentale della pianificazione territoriale.

4. I manufatti rurali tipici presenti nelle aree agricole, compresi quelli che hanno perduto l'originaria funzione, anche se ubicati in aree diverse dall'area rurale, sono salvaguardati e la loro demolizione o il loro crollo accidentale può comportare la ricostruzione del volume perduto solo nelle condizioni originarie per sedime, ti-

pologia e uso dei materiali. Il risanamento, il recupero o il consolidamento di singoli edifici o borghi rurali ha la priorità nella distribuzione dei finanziamenti statali e regionali destinati all'edilizia.

5. Le autorità pubbliche di governo del territorio sono tenute a dare piena attuazione, nell'ambito delle loro competenze istituzionali, alla Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000, resa esecutiva dalla legge 9 gennaio 2006, n. 14, e agli strumenti attuativi, con particolare riferimento ai piani paesaggistici di cui all'articolo 135 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, e ad ogni altro piano atto a incidere o a influenzare i processi di trasformazione del territorio, quali i piani urbanistici e territoriali, i piani e i programmi di sviluppo rurale, i piani di bacino, i piani dei trasporti e i piani e i programmi per il risparmio energetico, nonché alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione del paesaggio e del patrimonio culturale.

6. La pianificazione e la gestione del paesaggio implicano, a tutti i livelli, la considerazione integrata dei sistemi di risorse naturali e culturali che determinano e caratterizzano la qualità del territorio, nonché le sue agibilità, leggibilità e vivibilità, assicurando, d'intesa con il Ministero competente, il rispetto e la conservazione attiva dei beni paesaggistici previsti dal codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché, congiuntamente, la protezione e la valorizzazione dei paesaggi, i cui caratteri derivano dall'incessante interazione di fattori naturali e culturali e rispecchiano le identità e i valori diffusi dei territori interessati.

#### ART. 11.

*(Governo regionale del territorio).*

1. Le regioni provvedono a uniformare la propria normativa sui governo del territorio ai principi e alle disposizioni della

presente legge entro un anno dalla sua data di entrata in vigore. In particolare, esse individuano gli strumenti e le finalità della pianificazione dei livelli istituzionali subordinati, improntandoli al contenimento del consumo di suolo, al risparmio energetico, alla mitigazione dei cambiamenti climatici, alla riconversione ecologica delle città, alla tutela degli ecosistemi, alla formazione di corridoi ecologici, alla salvaguardia del territorio naturale e agricolo e, in specie, delle aree protette, nonché alla valorizzazione e alla conservazione dei centri storici e delle architetture di pregio, dei parchi e dei giardini storici.

2. Le regioni non possono imporre ai comuni misure in deroga alle norme tecniche di attuazione e ai regolamenti edilizi approvati dai medesimi comuni qualora peggiorative delle regole urbanistiche di igiene urbana, di qualità degli insediamenti e di tutela dei centri storici.

3. Le regioni provvedono, altresì, a definire le percentuali di sottosuolo utilizzabile nelle aree soggette a trasformazioni urbane e le condizioni nelle quali ne è vietato l'uso, a causa della presenza di reperti archeologici, di falde freatiche e di altri elementi presenti nel contesto in cui si colloca l'intervento.

4. Le regioni valorizzano, anche attraverso idonee modalità di cofinanziamento, le operazioni di stombinamento dei corsi d'acqua realizzate dai comuni nei centri edificati. Nelle norme di attuazione dei piani deve essere di norma previsto il divieto, di interramenti di corsi d'acqua, di fossi e di scoline nonché di edificabilità di aree soggette a esondazione o allagamenti.

#### ART. 12.

##### *(Inalienabilità dei beni pubblici).*

1. Gli alloggi destinati ad edilizia residenziale pubblica e le aree acquisite attraverso cessione da parte di privati anche attraverso lo strumento della perquisizione urbanistica non possono essere alienati.

2. Non sono inoltre alienabili i beni appartenenti allo Stato e ad enti pubblici e territoriali che presentino valori paesaggistici, ambientali, storico, artistico o culturali, nonché i beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali.

ART. 13.

*(Osservatorio comunale  
sul patrimonio immobiliare).*

1. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni sono tenuti a istituire un osservatorio sul patrimonio immobiliare pubblico e privato inutilizzato e sul consumo di suolo. I dati dell'osservatorio devono essere accessibili e resi pubblici, anche con obbligo di pubblicazione nei siti istituzionali di ciascun comune.

2. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con proprio decreto, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, stabilisce i criteri e le modalità di misurazione oggettivi, validi in tutto il territorio nazionale, in modo da assicurare l'omogeneità e la confrontabilità dei dati reperiti, a cui si devono attenere i comuni, che possono utilizzare a tale fine anche i dati rilevati nel censimento effettuato ai sensi del comma 4 dell'articolo 4, opportunamente adeguati.

3. I risultati del censimento effettuato dall'osservatorio di cui al comma 1 costituiscono la base per individuare le soluzioni alternative al consumo di suolo generato dalla necessità di nuove edificazioni derivanti da incrementi demografici o da altri parametri stabiliti dalle regioni.

ART. 14.

*(Concorsi di idee).*

1. Al fine di dare un'identità ai luoghi, di creare condizioni di benessere per gli

abitanti, di favorire processi di integrazione sociale, di costruire ambienti adatti alla vita dei bambini, di inserire ogni area in un disegno urbano coerente che trovi nella bellezza della forma un fattore primario per costruire la città di tutti, intesa come bene comune, le amministrazioni pubbliche e private favoriscono la pratica dei concorsi di idee per risanare parti di città degradate, in particolare nelle aree periferiche, in quelle scarsamente dotate di verde e di servizi e nelle aree oggetto di importanti processi di trasformazione con cambiamenti di destinazione d'uso, quali caserme e fabbriche dismesse.

ART. 15.

*(Priorità dei finanziamenti).*

1. I finanziamenti destinati al settore dell'edilizia, dei lavori pubblici e dell'ambiente devono essere destinati in via prioritaria alla prevenzione dai rischi idrogeologici e sismici, al risanamento e alla cura del territorio, alla tutela degli ecosistemi, alla realizzazione e alla manutenzione delle reti idriche e fognarie, alla bonifica dei siti inquinati, al recupero dei beni architettonici di valore artistico e documentale e dei singoli edifici e borghi rurali, al trasporto collettivo, al consolidamento statico degli edifici pubblici, al risparmio energetico, alle fonti di energia rinnovabile, alla riconversione ecologica delle città e all'edilizia sociale.

