

**INU**  
**Istituto Nazionale di Urbanistica**

**Legge di principi fondamentali e norme generali per il Governo del territorio e  
la pianificazione**

**RELAZIONE**

**(Assemblea ordinaria dei Soci INU, Genova, 9.2.2024)**

INDICE

- 1. Il cantiere della proposta**
- 2. L'urgenza di dotare il Paese di principi del Governo del territorio e la natura multifunzionale e multivalente della proposta di legge**
- 3. Per una nozione ampia e complessa del Governo del territorio**
- 4. I principi fondamentali e le finalità del Gdt e della pianificazione**
- 5. Rigenerazione urbana e territoriale, contrasto e contenimento del consumo di suolo sono fondamentali finalità**
- 6. Un ridisegno delle competenze, dove copianificazione e partecipazione divengono interazione tra i soggetti del Gdt e metodi fondamentali della pianificazione**
- 7. Un ridisegno del sistema di pianificazione, ispirato ai principi di competenza, di coerenza, di leale collaborazione, di concertazione e di copianificazione**
- 8. La pianificazione urbanistica, le sue funzioni e la forma del piano alla prova del principio di coerenza**
- 9. Garantire il diritto alla città pubblica e alla qualità urbana stabilendo i livelli essenziali di prestazione con riferimento a dotazioni urbanistiche-territoriali e servizi**
- 10. Perequazione urbanistica e territoriale e fiscalità al servizio della rigenerazione urbana e territoriale**

## **1 Il cantiere della proposta**

La proposta di legge è maturata dentro un lungo percorso e un intenso confronto con tutte le componenti dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), raccogliendo le sollecitazioni del dibattito generale esterno e facendo tesoro della sperimentazione più avanzata di riforme intrapresa dalle leggi delle Regioni e nei piani urbanistici e territoriali.

Un esercizio di sintesi e di semplificazione ancora in corso, senza eludere le complesse problematiche affrontate e da affrontare, ma assumendo un equilibrato atteggiamento di cautela e responsabilità nel definire il labile confine che le materie concorrenti pongono.

La ricchezza delle voci e dei contributi che hanno portato alla costruzione della proposta si è articolata dentro un percorso che ha preceduto ed ha preso forma a partire dal XXXI Congresso nazionale INU, tenutosi a Bologna nel Novembre 2022. Un percorso che ha coinvolto l'Istituto nelle sue diverse componenti, in particolare nel confronto con le sezioni regionali, nella discussione degli organismi dirigenti nazionali e regionali, con una pluralità di dirigenti ed iscritti, con le Regioni e gli Enti locali associati all'INU, che hanno offerto in progress elementi di riflessione su aspetti specifici e tematici. Con il presidente Michele Talia e il coordinamento di Carlo Alberto Barbieri, al gruppo di lavoro che ha elaborato il testo hanno offerto un importante e incisivo contributo alcuni giuristi sia presenti tra i dirigenti e soci dell'INU, sia attivi nelle numerose iniziative che l'Istituto organizza e promuove<sup>[1]</sup>.

Il testo, nel suo divenire, è stato discusso preliminarmente nel Consiglio direttivo nazionale dell'INU del 3.3.2023 sulla base dei lavori preparatori del XXXI Congresso INU (Bologna 26 novembre 2022). Successivamente è stato elaborato dal Gruppo di lavoro INU di urbanisti e giuristi per discuterlo e integrarlo nelle sedute dei Consigli direttivi nazionali INU del 7.7.23 e del 20.10.23, tenendo conto dei contributi pervenuti dalle Sezioni regionali dell'INU e degli incontri con gli Enti territoriali associati all'Istituto.

## **2 L'urgenza di dotare il Paese di principi del Governo del territorio e la natura multifunzionale e multivalente della proposta di legge**

Il telaio e i pilastri intorno ai quali ha preso forma la proposta di Legge di principi elaborata dall'INU fanno necessariamente tesoro di un impegno costante che l'Istituto ha profuso nell'arco della sua lunga storia e nei decenni più recenti: tra le molte iniziative, la proposta del 1995 (una nuova Legge urbanistica di regole per pianificare la trasformazione) e quella del 2006-08 (la prima riformulazione post modifica costituzionale del 2001, in forma di principi del Governo del territorio del testo del 1995), nonché l'attività di ricerca e confronto propositivo con la SIU e il CeNSU nel corso del 2021 per il rilancio della necessità della Legge di principi.

Una proposta che, qualora assunta e recepita dal Paese e dai legislatori nazionale e regionali, rappresenterà la prima legge di principi del Governo del territorio (Gdt), basata sulla democrazia rappresentativa delle Istituzioni che costituiscono la Repubblica e sulla loro reciproca collaborazione e partecipazione, che interviene su una materia concorrente di indubbia importanza per lo sviluppo economico e sociale del Paese.

La proposta sconta l'assenza di precedenti iniziative legislative a cui riferirsi operativamente, se si considerano le 19 materie di legislazione concorrente (e fra di esse il Gdt) previste dal 2001 dall'articolo 117, c.3, della Costituzione e prefigura inevitabilmente un'attività su un terreno legislativo ancora incerto, ma che può far tesoro di alcuni rilevanti elementi di sfondo: una sperimentazione più che ventennale di riforme e produzione legislativa regionale, di pratiche innovative di pianificazione introdotte dai Comuni e dalle Regioni che si sono spinte oltre il rigido paradigma dettato dalla legge urbanistica nazionale del 1942; frammentarie iniziative legislative a

livello statale; una ormai matura riflessione disciplinare dell'urbanistica, anche di natura giuridica, depositatasi nel dibattito dentro e fuori l'Istituto, che consentono di provare a scolpire quei principi fondamentali su cui deve reggersi il Gdt e la pianificazione.

**Principi** innovativi, dunque, destinati a mutare l'idea consolidata della funzione pianificatoria e del Gdt, a cui necessariamente devono essere affiancate **finalità** altrettanto fondamentali, in primis per la pianificazione e i suoi strumenti; principi che richiedono anche l'esplicitazione e l'affiancamento di **norme generali** che possano rappresentare una essenziale base comune per l'indispensabile legislazione regionale.

In modo evidente, il Gdt costituisce materia che trova riflessi in altre discipline e in materie inevitabilmente interagenti che competono esclusivamente allo Stato (livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, tutela dei beni culturali e dell'ambiente, finanza pubblica e sistema tributario,..), aventi il territorio come recapito e attore protagonista. Ciò rende necessario individuare nessi con le misure di riforma economica e sociale e con le materie che riguardano da vicino l'ordinamento stesso dello Stato. Per questo la proposta di legge dell'INU diviene multifunzionale e multivalente 'contesto' per indispensabili relazioni con materie di esclusiva legislazione dello Stato e con altre di natura concorrente.

Una proposta di legge del Governo del territorio e di riforma della pianificazione che, coerentemente con i principi e le finalità fondamentali, non può esimersi pertanto dall'individuare anche alcune norme generali anch'esse essenziali per tutto il Paese, ispirate ai principi di unitarietà, di prevalenza e di leale collaborazione da praticare con equilibrio e responsabilità, riconoscendo e valorizzando, al contempo, le diversità regionali e i percorsi maturati ed affermatasi in questi due ultimi decenni dall'attività legislativa regionale. Al contempo, facendone emergere i migliori fattori comuni, per contenere eclettismi e rimuovendone effetti indesiderati, facendo soprattutto chiarezza sia su un quadro di riferimento non organico ed incerto su cui si appoggiano le attività di pianificazione e di Gdt delle Regioni e degli Enti locali<sup>[2]</sup>, sia su effetti talvolta contraddittori prodotti frammentariamente dalla giurisprudenza (anche della Corte costituzionale) che, in carenza di una doverosa attività legislativa di principi dello Stato, ha cercato di enucleare dal sistema normativo esistente taluni principi, spesso attingendo a norme del passato (anche assai remoto), senza riuscire a definire un catalogo di principi riconosciuto e connotato dalla necessaria organicità.

L'esigenza di omogeneità essenziali, che i principi fondamentali del Gdt e della pianificazione garantiscono, risulta così necessaria per contenere gli aspetti meno efficaci e più autoreferenziali di quella varietà di modelli regionali di urbanistica, di pianificazione e di piani, che l'assenza della legge di principi statale ha reso possibile, consentendo l'approvazione di leggi anche troppo diverse da regione a regione; soprattutto per tornare ad affrontare nodi giuridici che la sola legislazione regionale non può dirimere; per superare lo sfocato riferimento alla legge del 1942, a principi, norme, strumenti e dispositivi pensati per una stagione lontanissima e inadeguati a far fronte alle istanze del presente e alla mutazione in atto.

Una legge quindi di principi fondamentali e di finalità del GdT (articoli 1 e 2), di norme generali (fra gli altri, gli articoli 3, 5, 14, 15, 16, 18, sulla rigenerazione urbana e territoriale, sul consumo di suolo e sul piano urbanistico comunale e le sue funzioni, sulla durata delle previsioni edificatorie, sulla perequazione urbanistica).

Una legge, a conferma della sua natura multifunzionale, che è anche:

- di **immediata disciplina** delle dotazioni minime urbanistiche e territoriali costituenti livelli essenziali di prestazione, che l'articolo 17 ridisciplina come LEP del Gdt, a garanzia, su tutto il territorio nazionale, dei diritti civili e sociali che attraverso la pianificazione urbanistica si intendono garantire;
- di **delega al Governo**, per quei contenuti che riguardano (è il caso in particolare della fiscalità) competenze esclusive o compiti dello Stato (ad esempio le risorse e incentivi utili a sostenere la

rigenerazione urbana e territoriale) per cui gli articoli 4 e 19 della proposta di legge sono di delega al Governo, con riferimento a due materie urgenti e decisive quali il sostegno alla rigenerazione urbana e la fiscalità urbanistica; materie queste da non legiferare in modo autoreferenziale e tematico-settoriale, ma come parte del telaio della Legge del Governo del territorio.

In conclusione la legge si propone e di essere il contesto di relazioni: sia con alcune materie di legislazione esclusiva dello Stato (in particolare la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, nonché la tutela dell'ambiente dell'ecosistema e dei beni culturali, la fiscalità urbanistica); sia con altre materie costituzionalmente concorrenti (quali ad esempio porti e aeroporti, grandi reti di trasporto e di navigazione, valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali, protezione civile, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario) distinte dal Gdt, ma inevitabilmente ad esso relazionate.

### **3 Per una nozione ampia e complessa del Governo del territorio**

La proposta di legge consta di 23 articoli ed assume la nozione di Governo del territorio quale *vasto insieme di funzioni fra loro interagenti* (articolo 1), che chiama in causa tutte le Istituzioni che costituiscono la Repubblica<sup>[3]</sup> e che ne hanno la responsabilità e le competenze delle relative fondamentali attività, fra le quali soprattutto la funzione e il metodo della pianificazione e programmazione del territorio. Da ciò discende la conseguenza per cui le competenze di Gdt sono riferite trasversalmente a tutti i soggetti del sistema istituzionale multilivello<sup>[4]</sup>.

Ne deriva che il Gdt e la pianificazione, assegnati ai diversi livelli istituzionali corrispondono alla struttura democratico-istituzionale stessa del Paese, applicando i principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, coerenza e leale collaborazione alla pianificazione, alla formazione ed approvazione dei piani e alle loro integrate valutazioni (*in primis* la VAS).

Il Governo del territorio contempla così l'insieme delle attività conoscitive, valutative, regolative, di programmazione e di pianificazione, di localizzazione e attuazione degli interventi sul territorio; persegue, mediante la pianificazione e programmazione del territorio quale principale metodo e attività istituzionale multilivello a suo supporto, la tutela e la valorizzazione del territorio, la disciplina degli usi e delle trasformazioni degli immobili e degli spazi aperti e del sistema della mobilità in relazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile, nonché alle attività di vigilanza e di controllo. Ne consegue pertanto che la materia del Gdt ricomprende, l'urbanistica, l'edilizia, i programmi infrastrutturali, la difesa del suolo, la salvaguardia idrogeologica, la normativa antisismica e la messa in sicurezza del territorio, la pianificazione della mobilità, la cura degli interessi pubblici funzionalmente collegati a tali materie.

Le suddette attività si concretizzano attraverso atti e piani specificamente normati per competenza regionale e degli altri enti territoriali, che riconoscono le caratteristiche del territorio determinandone l'organizzazione, le potenzialità e sostenibilità di sviluppo, la rigenerazione e la trasformazione.

### **I principi fondamentali e le finalità del Gdt e della pianificazione**

I principi hanno valore assiologico, deontico e anche interpretativo nel senso che, sotto quest'ultimo profilo, laddove la norma non sia definita e dettagliata, il principio offre lo 'spazio pregnante' che può e deve essere implementato o riempito con un'ulteriore azione normativa o con la pianificazione.

Costituendo i principi il riferimento immanente e stabile di un sistema normativo, la proposta di legge opera una ricognizione attenta a distinguere i principi portanti e al contempo ad individuare

profili strutturanti per il Gdt e la pianificazione. Principi che si caratterizzano essenzialmente quali enunciati normativi a carattere generale e a formulazione aperta, distinguendosi in ciò dalle norme a carattere puntuale e specifico, espressi con la finalità di orientare programmaticamente la produzione legislativa delle Regioni e la pianificazione. Pertanto, i principi mantengono caratteri di elevata generalità applicativa ed espressiva, in modo da costituire orientamento nel lungo periodo per fondare o giustificare altre correlate norme statali o regionali.

Infine, i principi non vanno assunti, interpretati e presi in considerazione singolarmente, ma in quanto ‘palinsesto combinatorio’, che ne consente un’applicazione valoriale non statica, bensì dinamica nel tempo.

La proposta si costituisce intorno ai seguenti **undici principi fondamentali** di:

1. pianificazione integrale del territorio e conciliazione degli interessi diversificati negli strumenti di pianificazione procedimenti partecipati e trasparenti;
2. tutela dei diritti di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione;
3. sostenibilità e qualità dei sistemi urbani e trasmissione alle generazioni future di beni ambientali integri e di risorse territoriali efficienti;
4. eguaglianza territoriale e massima inclusività dei sistemi urbani;
5. leale collaborazione e concertazione interistituzionale, nel rispetto della allocazione per competenza delle funzioni della pianificazione;
6. consensualità, integrabilità e incrementabilità pubblica e privata degli atti di pianificazione;
7. apertura alla partecipazione dei procedimenti di pianificazione;
8. coerenza e competenza tra gli atti dei diversi livelli di amministrazione e coerenza tra i diversi livelli e componenti della pianificazione;
9. adeguato fondamento conoscitivo delle scelte e della loro reciproca coerenza;
10. perequazione con equo riparto di vantaggi e oneri nell’attuazione delle previsioni pianificatorie e compensazione degli impatti delle trasformazioni e delle compressioni dei diritti proprietari;
11. semplificazione;

**e alle seguenti undici finalità** di:

1. sviluppo e continuo aggiornamento delle conoscenze degli aspetti fisici, naturali e antropici, sociali ed economici del territorio e delle città e delle loro trasformazioni, come base delle decisioni della pianificazione;
2. rigenerazione delle parti di città e di territorio obsolete o degradate sotto il profilo fisico, sociale, funzionale, ambientale;
3. contenimento e contrasto del consumo di suolo;
4. perseguimento della neutralità climatica e del contrasto alle cause dei cambiamenti climatici e della resilienza agli effetti conseguenti, con particolare attenzione all’autonomia energetica e delle comunità locali;
5. tutela delle risorse naturali e dei beni culturali e ambientali, anche al fine di promuoverne la valorizzazione;
6. individuazione di iniziative di sviluppo, valutandone preventivamente la sostenibilità ambientale ed urbanistica;
7. offerta di adeguate condizioni di accessibilità universale a tutta la popolazione, con particolare riferimento alla mobilità sostenibile e ai bisogni dei soggetti più vulnerabili;
8. soddisfacimento del diritto alla abitazione, al benessere psicofisico e alla protezione dai rischi in un quadro di pieno conseguimento dei principi dell’integrazione sociale e funzionale;
9. conseguimento di obiettivi di qualità dei contesti naturali, e degli ambiti urbanizzati e da urbanizzare;
10. recupero a favore dell’interesse pubblico di una quota delle rendite e delle plusvalenze indotte dalle trasformazioni urbanistiche;

11. diffusione di una cultura e metodo della collaborazione, della copianificazione e della concertazione interistituzionali da mettere a frutto nel pieno esercizio delle funzioni del Gdt e di processi di pianificazione per competenze multilivello.

La declinazione congiunta di principi e finalità del Gdt consente di conseguire alcune importanti istanze che stanno alla base delle motivazioni con le quali l'Istituto Nazionale di Urbanistica interpreta un possibile rilancio dell'urbanistica e della pianificazione nel Paese.

Innanzitutto, perseguendo nel Gdt più espliciti e più significativi livelli di raggiungimento di equità territoriale, di inclusione e di giustizia ambientale. Prendendo atto che la geografia delle fragilità ambientali e delle disuguaglianze sociali sono spesso coincidenti.

L'azione di contrasto nei confronti della dissipazione del territorio, della vulnerabilità di ampie parti del Paese alle sollecitazioni di eventi meteorici indotti dal cambiamento climatico, delle fratture territoriali e sociali e insieme delle opportunità che offre la transizione digitale, sfide alle quali il Gdt deve dare risposta concreta, presuppone con urgenza l'aggiornamento radicale di alcuni principi, che ispirandosi alla promozione di un diffuso ricorso agli strumenti della rigenerazione urbana e territoriale, tracci una nuova prospettiva culturale e insieme un nuovo orizzonte di lavoro per la pianificazione urbanistica e territoriale, in una concezione non omologante del territorio e del suo governo.

Un orizzonte di lavoro che assegni all'urbanistica il compito di disciplinare le forme di tutela custodiale dei sistemi ambientali, la preservazione delle matrici ambientali, la tutela delle risorse ambientali non rinnovabili e l'uso consapevole di beni comuni, quali il suolo, l'acqua e i corpi idrici, i paesaggi, i contesti urbani, garantendo le utilità essenziali dei servizi ecosistemici e l'innalzamento della qualità urbana, quale condizione ambientale, insediativa e sociale, da perseguire nelle differenti realtà urbane e territoriali del Paese, insieme alla necessità di rafforzare la resilienza dei sistemi territoriali e di preservare la generatività delle risorse ecosistemiche nella prospettiva di trasmissione alle generazioni future.

I principi di sostenibilità e qualità dei sistemi urbani non sono pertanto disgiungibili da quelli di eguaglianza territoriale e di massima inclusività degli stessi (articolo 2) e vanno declinati facendo ricorso a quell'idea di 'palinsesto combinatorio' che innerva la proposta di legge.

Principi che rilanciano il tema centrale della 'città pubblica' e del 'welfare materiale', rendendo definitivo il superamento di uno schematico ricorso al solo 'standard' di carattere meramente quantitativo, di prestazioni dei servizi con dotazioni qualitativamente adeguate e universalmente accessibili intervenendo sulla condizione di disuguaglianza urbanistica e territoriale riguardante ampi strati della popolazione.

Il principio di eguaglianza territoriale e massima incisività dei sistemi urbani nel rilanciare azioni specifiche e politiche adeguate, non può esimersi da recuperare l'idea che un *plafond* minimo di servizi costituisca contenuto di LEP ai sensi dell'articolo 117, II comma, lettera m) della Costituzione, assumendo una responsabilità di intervento per quei territori del Paese ancora costretti in una condizione di ingiusta e persistente marginalizzazione territoriale nella quale non vengono nemmeno garantiti i livelli essenziali delle prestazioni e la piena effettività dei diritti di cittadinanza e sociali.

I principi e le finalità del governo del territorio mettono quindi alla prova la capacità dell'azione pubblica di contribuire al conseguimento dei diritti fondamentali degli individui e delle comunità, di cui i LEP configurano una base comune di diritti essenziali e resi esigibili, anche nel quadro di una visione complessiva e solidale del regionalismo della Costituzione.

Il Governo del territorio deve farsi carico dei divari generati inevitabilmente da processi diseguali di sviluppo, individuando politiche e finalità in grado di ricostruire l'eguaglianza territoriale delle condizioni di partenza, non solo sostituendo con i LEP dell'articolo 17 gli standard del DM 1444/68 che viene abrogato, ma assicurando la rimozione delle barriere che compromettono una piena accessibilità ai servizi esistenti e ai nuovi insorgenti. In questa prospettiva la pianificazione

costituisce il fondamentale, sebbene non esclusivo, strumento atto ad esercitare le funzioni di governo del territorio ai fini del raggiungimento degli obiettivi di uguaglianza sostanziale, in un quadro attento anche alla sussidiarietà (per valorizzare l'iniziativa autonoma dei cittadini e la capacità di autorganizzazione delle comunità) e alla sostenibilità ambientale (con ritaglio di uno spazio e di risorse per la formazione di piattaforme erogative di servizi pubblici ma anche di reti verdi e blu).

La proposta di legge dell'INU rappresenta, inoltre, **un'opportunità per il Paese di contribuire a ridurre alcuni divari internazionali**, almeno con riferimento ai paesi europei, per quanto riguarda il sistema di pianificazione. In particolare acquisendo strumenti e comportamenti amministrativi che in altri paesi sono in essere già da tempo, superando alcuni *gap* e alcuni ritardi che il nostro sistema ha maturato in assenza di una sistematica azione legislativa dello Stato nel Gdt. Primo fra tutti, il superamento del rigido modello gerarchico-verticale e tutto conformativo di pianificazione ereditato dalla legge 1150 del 1942, in modo da favorire un reale concreto controllo proattivo e condiviso delle trasformazioni e rigenerazioni urbane e territoriali più complesse e delle relative progettualità secondo un principio di coerenza e di valutazione di risultato atteso. Obiettivo che ha valenze significative per il governo del territorio, ma si rivela particolarmente efficace per quanto concerne l'adesione a un modello più soddisfacente di partecipazione alle politiche europee in materia. Orientando la pianificazione nella prospettiva della transizione ecologica e dello sviluppo sostenibile e perseguendo in modo convinto e con decisione gli obiettivi della *Next Generation EU*, della *Nature restoration Law*. Ma ancora di aderire con convinzione ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione introdotti dalla riforma costituzionale del 2001, che stentano ancora a trovare un positivo e concreto accoglimento in particolare nel Gdt e nella pianificazione.

La proposta di legge può **contribuire al miglioramento dell'efficienza dei processi decisionali** che lo Stato e le Regioni dovranno promuovere, sostenendo la necessaria formazione culturale e tecnica alla quale sono chiamate anche la formazione universitaria e professionale (della Pubblica amministrazione ma non solo), in quanto l'urbanistica e la pianificazione devono essere messe nelle condizioni di funzionare attraverso nuovi paradigmi di pianificazione capaci di confrontarsi con le sfide climatiche, ambientali, sociali ed economiche della contemporaneità, che stentano ad affermarsi dentro un obsoleto contesto giuridico, tecnico e culturale ereditato dalla legge del 1942 e che anche le più avanzate leggi regionali faticano a garantire. Il ricorso a una forma del piano intesa non come valore in se, ma quale profilo da rileggere alla luce dell'esigenza di consentire la semplificazione e l'efficacia dei processi decisionali, sia quelli che attengono alla pianificazione attraverso l'adozione di principi di 'coerenza estrinseca' con riferimento al rapporto tra i livelli di pianificazione e soprattutto anche di 'coerenza intrinseca', con riferimento allo sviluppo della funzione operativa del piano ed allo sviluppo delle progettualità delle nuove proposte di intervento, configurabili attraverso valutazioni di coerenza, capaci di misurare la flessibilità offerta da una discrezionalità motivata e di prestazione, da ricercare nel passaggio dalle previsioni strutturali al loro sviluppo regolativo nelle dimensioni operative e attuative (articoli 9, 12, 13 e 14).

La 'coerenza estrinseca', inoltre, scardina attraverso il metodo della copianificazione e il principio di leale collaborazione (articolo 10) la tendenza a perpetuare la verticalità dei sistemi di pianificazione (e la "cascata" dei piani) e la gerarchizzazione separata della nozione di 'sotto' o 'sovra' ordinamento di un piano ad un altro, in una nuova prospettiva collaborativa, dinamica e ciclica dove lo spazio della Conferenza di copianificazione interistituzionale (nell'ambito delle quali svolgere l'endo-procedimento integrato di VAS) e dell'esercizio del principio di competenza, diviene terreno di confronto e di affinamento condiviso delle strategie e delle istanze di pianificazione, all'insegna di un mutuo *feed-back*, superando la logica del controllo gerarchico di conformità.

La proposta di legge avanza, così, un'istanza di 'semplificazione sostenibile' nei processi di pianificazione, impressa sia nella direzione di una flessibilità operativo-progettuale che, proprio nella corretta applicazione del principio di 'coerenza intrinseca', garantisce la flessibilità che consente di superare i fattori di rigidità propri di un modello tutto conformativo che imponevano il continuo ricorso a estenuati procedure di variante ovvero a un uso improprio delle deroghe. Ma ancora esercita una flessibilità riconducibile alla definizione di modelli di piano adattabili ai differenti contesti locali e territoriali del Paese, sia pur nella unificata concezione del piano urbanistico comunale: una corretta e misurata composizione delle differenti funzioni della pianificazione (strutturale, regolativa ed operativa dove necessaria) consente non solo di meglio adattare le nuove forme di piano alla sperimentazione in atto presso alcune Regioni, ma di calibrare la domanda di piano anche alle esigenze delle realtà minori che costituiscono gran parte dell'armatura urbana del Paese (articolo 8). Superando con le Unioni (obbligatorie per i comuni fino a 5.000 abitanti) quelle criticità che i piccoli comuni incontrano nel dotarsi di adeguati strumenti di pianificazione, che spesso costringono alla rinuncia ad affrontare costosi, complicati e lunghi percorsi di pianificazione, anche per semplice revisione e manutenzione delle discipline vigenti. Fino a consentire per le realtà più ridotte, di esercitare la funzione strutturale assumendo, qualora ne facciano richiesta, come propria componente la dimensione strutturale e previsionale della pianificazione metropolitana, provinciale o d'area vasta (articoli 12 e 14).

#### **4 Rigenerazione urbana e territoriale, contrasto e contenimento del consumo di suolo sono fondamentali finalità**

La rigenerazione urbana e territoriale (articolo 3) e il contrasto al consumo di suolo e messa in sicurezza del territorio (articolo 5) sono finalità che non possono essere assunte in modo autoreferenziale o come tema settoriale, ma sono parte fondamentale del Gdt e, soprattutto, degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica. Pertanto vengono trattate all'interno della proposta di legge e relazionate ai principi e alle finalità prima evidenziate come norme generali (per la rigenerazione, l'articolo 4 costituisce delega al Governo per provvedimenti di competenza statale a sostegno di essa). La rigenerazione urbana e territoriale, aggrega un insieme di interventi coordinati al contrasto al consumo di suolo e fra loro, inerenti il recupero, la riqualificazione e il rinnovo del patrimonio edilizio, il riuso temporaneo o permanente degli edifici dismessi o sottoutilizzati, la realizzazione di alloggi sociali, l'incremento e la qualificazione degli spazi pubblici, le misure di adattamento ai cambiamenti climatici, il potenziamento dei servizi pubblici e privati anche attraverso idonee attrezzature e infrastrutture, la cura della salute e della sicurezza, lo sviluppo di forme di mobilità sostenibile, la rimozione dei detrattori ambientali e dei manufatti incongrui.

La *rigenerazione urbana* e il recupero di immobili degradati, dismessi o sottoutilizzati, la loro riqualificazione urbanistica, edilizia, ambientale, architettonica, energetica sociale e funzionale costituisce parte importante dell'economia circolare ed è valore di interesse pubblico da perseguire anche tutelare mediante attività a difesa della qualità ambientale urbana, dell'incolumità pubblica, consentendo ai Comuni di diffidare i proprietari o i titolari di diritti su tali immobili ad eseguire i necessari interventi edilizi o urbanistici.

La *rigenerazione territoriale* può avere prevalente ricaduta sovralocale ed intercomunale ed è finalizzata alla risoluzione di situazioni di degrado urbanistico-territoriale e infrastrutturale, ambientale, socio-economico, al ripristino del suolo naturale e agricolo, al miglioramento della qualità paesaggistica ed ecologica del territorio.

La finalità del contrasto al consumo di suolo (articolo 5) sollecita una concreta transizione ecologica della pianificazione, tesa a tutelare e incrementare l'offerta di servizi ecosistemici, migliorare le condizioni di permeabilità dei suoli, rafforzare la biodiversità territoriale e urbana, favorire la

rigenerazione dei suoli degradati, ridurre l'inquinamento e gli effetti climatici nelle aree urbane, offrire una migliore qualità della vita dal punto di vista della salubrità, della socialità e dell'integrazione, nonché migliorare la qualità dell'ambiente urbano. Il tema non si riduce quindi al solo profilo quantitativo e all'esigenza di arginare ulteriori espansioni e sfrangiamenti urbani, ma va affrontato considerando il suolo una matrice ambientale, di cui salvaguardare, sulla scia della proposta di direttiva *Monitorig soil*, anche i profili qualitativi e le funzioni da rischi che vanno dal compattamento, all'erosione, alla perdita di carbonio organico, etc. Per questa finalità nella proposta di legge l'articolo 5 costituisce nozione e norma generale per la necessaria disciplina mediante la legislazione regionale e la pianificazione territoriale e urbanistica.

## **5 Un ridisegno delle competenze, dove copianificazione e partecipazione divengono interazione tra i soggetti del Gdt e metodi fondamentali della pianificazione**

La proposta sostiene l'indispensabile ruolo dello Stato nel Gdt (articolo 6) che interpreta e adatta gli obiettivi di programmazione dello sviluppo del territorio europeo alle condizioni nazionali. Con cadenza relativa alla programmazione europea, lo Stato deve redigere il Quadro strategico nazionale con le Linee fondamentali di assetto del territorio (ai sensi dell'articolo 52 Dlgs 112/98), finalizzato allo sviluppo sostenibile del Paese e curare il Monitoraggio nazionale delle trasformazioni insediative e delle politiche urbane, nonché l'elaborazione di un Rapporto triennale sullo stato del territorio da collegare al Dpef, volto alla conoscenza dei cambiamenti in atto.

Le Regioni (articolo 7) adattano i principi e le norme generali alle esigenze e condizioni specifiche e caratteristiche dei loro territori, sociali, economiche, culturali e amministrative, nonché alla pianificazione territoriale e urbanistica, sviluppando politiche e progetti anche d'area vasta, da condurre in cooperazione con le Città metropolitane, le Province e i Comuni interessati, promuovendo l'interrelazione dei loro piani con la pianificazione e programmazione regionale.

I Comuni, le Unioni (obbligatorie per i comuni fino a 5.000 abitanti), le Città metropolitane e le Province definiscono, con propri strumenti di pianificazione urbanistica e di pianificazione territoriale, la struttura e la strategia di sviluppo sostenibile, l'assetto e organizzazione del territorio, nell'ambito delle rispettive competenze, dotandosi di un quadro conoscitivo aggiornato, raccogliendo a tale scopo le informazioni sul campo, alimentando le banche dati interistituzionali condivise e con riferimento alla norma generale dell'articolo 11, praticando le opportune sussidiarietà nei confronti dei comuni minori (articolo 8).

## **6 Un ridisegno del sistema di pianificazione col metodo della copianificazione interistituzionale, ispirato ai principi di competenza, di coerenza, di leale collaborazione, di concertazione**

La pianificazione, in quanto componente essenziale del Gdt, è intesa nel progetto di legge come processo collaborativo di tipo orizzontale, sviluppato per competenza attraverso la copianificazione e sostenuto essenzialmente dai principi di sussidiarietà e di coerenza. Un modello profondamente diverso da quello oggi praticato e che privilegia, anche quando non necessario, un approccio per conformità fra livelli e funzioni differenti di discipline di piano. Ciò richiede un cambiamento culturale e amministrativo nei modi di pensare e praticare la pianificazione, attraverso il quale superare definitivamente il modello di tipo gerarchico-verticale, il 'sistema dei piani "a cascata", derivato dalla legge del 1942, radicato nella concezione della pianificazione che ne è conseguita e nella prassi amministrativa che ne è derivata. In questa prospettiva, la pianificazione territoriale assume efficacia giuridica di indirizzo e di direttiva per i piani urbanistici e costituisce quadro di

riferimento per il coordinamento delle pianificazioni e delle politiche settoriali comunque denominate ed afferenti agli enti territoriali o autorità, che producano effetti sul territorio.

In questo ridisegnato quadro di competenze, la copianificazione (articolo 10) costituisce metodo fondamentale di applicazione dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza, di leale collaborazione per competenza, di coerenza e semplificazione alla pianificazione del territorio.

La Copianificazione è costituita dalla partecipazione attiva e con pari dignità delle istituzioni, anche statali, nell'ambito e per le rispettive competenze di pianificazione del territorio, durante il processo di formazione e approvazione dei piani, mediante Conferenze interistituzionali di copianificazione ove sviluppare il confronto costruttivo, di condivisione multilivello e di durata certa. Compongono tali Conferenze gli Enti istituzionalmente competenti del governo e pianificazione del territorio: sono sedi di governance, per formare piani fra loro coerenti rispetto alla natura processuale, pluri-istituzionale e multilivello della pianificazione nel governo del territorio, svolgendone la valutazione, mediante l'endo-procedimento VAS dei piani, all'interno delle Conferenze cui partecipa l'autorità competente per la VAS. Ogni Istituzione partecipa alla Conferenza con un rappresentante unico, che si pronuncia sulla posizione dell'Ente rappresentato, in sintesi e tenuto conto di quanto espresso dalle relative strutture e servizi. La Conferenza di copianificazione è convocata e presieduta dal legale rappresentante dell'Ente competente all'approvazione del piano o da un suo delegato.

Le procedure relative alle copianificazione sono disciplinate dalle leggi regionali, in una prospettiva finalizzata alla massima efficienza decisionale (evitando veti o l'introduzione di argomentazioni estranee alla pianificazione), anche con riferimento ai tempi massimi di durata delle Conferenze e al loro valore deliberante mediante votazione.

Secondo un modello mutuato dal diritto ambientale, i processi decisionali che riguardano la pianificazione prevedono anche la partecipazione e il coinvolgimento degli interessi collettivi e diffusi nei processi di formazione degli strumenti urbanistici con la dotazione di strumenti per rendere efficace il coordinamento inter-attoriale e l'attuazione di azioni concertate.

La dimensione strategica e strutturale caratterizza l'intera filiera della pianificazione territoriale, paesaggistica e ambientale, urbanistica, delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni e delle loro Unioni al fine di riconoscere le specificità delle diverse situazioni territoriali, garantire le necessarie coerenze pur con ricorso a modelli e tecniche di produzione degli effetti differenziati, le interazioni e le complementarità tra i diversi livelli di pianificazione, indirizzando anche le modalità di recepimento della programmazione economica comunitaria, nazionale, regionale e locale.

La pianificazione territoriale (articolo 12) è di competenza delle Regioni, delle Città metropolitane e delle Province e disciplina per i propri livelli di governo del territorio le principali componenti dell'assetto e dell'organizzazione del territorio, i relativi contenuti strutturali e strategici, in raccordo con la programmazione e le politiche nazionali, regionali, metropolitane e provinciali, promuovendo, ove necessario, forme di aggregazione o di sub-articolazione d'area vasta per la pianificazione territoriale e urbanistica dei territori. La pianificazione territoriale costituisce quadro di riferimento per il coordinamento delle pianificazioni e delle politiche settoriali afferenti agli enti territoriali o autorità, che producano effetti sul territorio; inoltre ha efficacia di indirizzo e direttiva sui piani urbanistici.

La pianificazione territoriale si articola nei seguenti strumenti formati attraverso la copianificazione in aderenza ai principi di competenza e coerenza (articolo 12):

- Il **Piano paesaggistico regionale** (PPR), elaborato e approvato dalla Regione sulla base dell'Accordo di cui all'articolo 143 del d.lgs. 42/2004 e nel rispetto di quanto previsto dall'art 135, definisce gli obiettivi e gli indirizzi di tutela e di valorizzazione del paesaggio, assicurando che esso sia conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono;

- il **Piano Territoriale Regionale (PTR)**, con funzione strutturale e strategica di medio e lungo periodo;
- il **Piano Strategico Metropolitan**, con valore di lungo periodo ed a validità triennale relativamente alla sola dimensione operativa e programmatica delle sue azioni e progettualità;
- il **Piano Territoriale Generale Metropolitan (PTGM)**, con funzione strutturale e previsionale di medio e lungo periodo;
- Il **Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale**, con funzione intermedia, strutturale e previsionale-strategica d'area vasta, di medio e lungo periodo.

Al fine di limitare i conflitti interpretativi e la sovrapposizione normativa tra piani settoriali e piani urbanistici e territoriali generali, piani e programmi di settore inerenti la materia concorrente del Governo del territorio (articolo 13), in applicazione di leggi statali e regionali, essi sono predisposti ed approvati in coerenza con il PTR, il PPR e con le previsioni, degli obiettivi e delle scelte del piano territoriale generale del medesimo livello di pianificazione.

Qualora non sia verificata la coerenza con i suddetti piani generali, i piani e programmi di settore, consideratene le finalità e i contenuti strutturali, possono proporsi in variante ad essi.

## **7 La pianificazione urbanistica, le sue funzioni e la forma del piano alla prova del principio di coerenza**

Le leggi regionali disciplinano e assicurano che la pianificazione urbanistica dei Comuni o delle Unioni, preferibilmente **in unico Piano urbanistico generale (PUG)**, contenga e distingua la funzione strutturale e strategica da quella regolativa e dalla funzione operativa. Mentre la prima funzione ha natura configurativa del territorio e performativa degli esiti attesi, la funzione regolativa e la funzione operativa producono effetti conformativi della proprietà (articolo 14).

La *funzione struttural-strategica* traduce gli obiettivi perseguiti per il futuro della città e del territorio interessati dando forma e organizzazione generale al sistema insediativo e delle dotazioni urbanistiche e territoriali di cui agli articoli. 16 e 17, a quello infrastrutturale, al sistema ambientale e agricolo.

La *funzione regolativa* riguarda il trattamento delle parti di territorio da conservare, consolidare e riqualificare con regole urbanistiche ed edilizie che consentono interventi ad attuazione diretta.

La *funzione operativa*, è intesa come eventuale e non obbligatoria, ai sensi del principio di integrabilità e incrementabilità pubblica e privata degli atti di pianificazione, si attiva come implementazione della funzione struttural-strategica qualora maturino operazioni rilevanti e/o complesse di trasformazione e rigenerazione urbana e territoriale.

Circa la durata delle previsioni edificatorie (e la problematica dei "residui di piano"), gli accordi e gli strumenti urbanistici attuativi pubblici e privati della funzione operativa, hanno una validità massima di 10 anni dalla stipula della relativa convenzione, trascorso il termine fissato dall'atto di approvazione in assenza della stipula dei relativi atti convenzionali, le capacità edificatorie connesse alle previsioni edificatorie decadono.

In applicazione del principio di coerenza e del principio di semplificazione, le varianti al piano urbanistico sono limitate ai soli casi in cui le progettualità della funzione operativa o le eventuali modifiche interne alla funzione regolativa non siano coerenti con gli obiettivi e i contenuti struttural-strategici del piano. Le modifiche che, diversamente, mantengono una motivata coerenza, non costituiscono variante del piano urbanistico e sono approvate con semplici atti deliberativi di consiglio comunale o unionale.

La coerenza costituisce il metodo e il principio in base al quale vanno raccordati tra loro i contenuti dei piani regionali (PTR, PPR), metropolitani (PTGM), provinciali (PTCP) e comunali (PUG). Con particolare riferimento al PUG, per coerenza si intende la relazione di funzionalità, efficienza,

efficacia, compatibilità, linearità e non contraddittorietà della funzione operativo progettuale rispetto alle componenti strutturale e regolativa del PUG.

I piani urbanistici sono formati e approvati mediante il metodo e le procedure delle Conferenze di copianificazione (articolo 10 e c. 13 dell'articolo 14) come specificamente disciplinate dalla legislazione regionale.

Il piano urbanistico si avvale di un quadro conoscitivo sovralocale, fornito dalle Istituzioni competenti (vincoli, dati, informazioni, ecc.) e di una interpretazione strutturale locale da condividersi in sede di copianificazione interistituzionale.

Il Piano urbanistico generale (PUG) è lo strumento, di norma unitario, di pianificazione dell'intero territorio comunale o di un Unione (obbligatorie per i comuni fino a 5.000 abitanti), che alla scala locale recepisce i contenuti del Piano paesaggistico regionale (PPR) ed è formato in coerenza con il PTR e i piani metropolitani o provinciali, con i piani e i programmi di settore sovraordinati, i cui contenuti sono contestualizzabili anche secondo un principio di miglior definizione.

Se il PUG è redatto mediante l'istituto dell'Unione di comuni, essa si sostituisce ai Comuni nella funzione di pianificazione urbanistica.

Il PUG è obbligatorio e valido a tempo indeterminato e ricomprende al suo interno due funzioni della pianificazione urbanistica come distinte componenti: la componente strutturale e strategico-previsiva e la componente regolativa.

La *componente strutturale e strategica*, si caratterizza come performativa, esprime le finalità e gli obiettivi di governo del territorio comunale o unionale, ne individua il territorio urbanizzato e quello agricolo ambientale, le vocazioni sostenibili, gli esiti attesi, in termini di prestazioni, qualità ed effetti a livello paesaggistico, storico-culturale, territoriale, urbanistico, economico e sociale. Essa non assegna diritti edificatori, né delimita fisicamente le zone del Piano, ma configura le scelte e le previsioni di assetto e di sviluppo del territorio orientate prioritariamente alla rigenerazione urbana e territoriale, al contenimento del consumo di suolo e alla sostenibilità dello sviluppo, degli usi e delle trasformazioni urbanistiche, alle dotazioni urbanistiche e territoriali. La componente strutturale definisce inoltre le regole e le metodologie per verificare la coerenza delle previsioni della funzione operativa.

La *componente regolativa* del PUG, coerentemente con quella strutturale, disciplina le aree agricole, le aree naturali da conservare, il sistema insediativo e infrastrutturale esistente (anche di matrice e valore storico e culturale) non interessato da trasformazioni urbanistiche e da rigenerazione urbana complessa. Questa componente assegna diritti edificatori che hanno rilievo ai fini fiscali e si attua di norma con titoli abilitativi di intervento diretto in conformità ad essa.

La *funzione operativa* riguarda le trasformazioni urbanistiche, gli interventi e tutte le progettualità di rigenerazione urbana complessa e di rigenerazione territoriale ed è sviluppata e progettata in coerenza con la componente strutturale suddetta. Tale funzione è ad attuazione indiretta ed attribuisce diritti edificatori (che pertanto hanno rilievo ai fini fiscali), tramite Accordi operativi (AO) pubblico-privati (secondo il paradigma generale dettato dall'art.11 della Legge 241/1990) e Piani urbanistici esecutivi convenzionati pubblici o privati di durata decennale (da disciplinare da parte della legislazione regionale). Conseguentemente, le varianti al PUG trovano applicazione solo in caso di assenza di tale coerenza da parte degli Accordi operativi o dei Piani urbanistici esecutivi convenzionati.

Nella proposta di legge emerge, così, un'idea sostanzialmente diversa rispetto al piano totalizzante, predittivo e tutto prescrittivo della legge del 1942 di derivazione razionalista, verso una nuova idea di piano, diverso nei contenuti e, ancor prima, nelle finalità che un'accezione contemporanea e aggiornata del Governo del territorio sollecita.

## **8 Praticare discipline di coerenza e pianificare progettualità**

L'applicazione del principio di coerenza nel piano urbanistico consente dunque di ridurre la contraddizione tra rigidità e operatività, introducendo una sostenibile ma necessaria flessibilità del Piano, evitando di ricorrere a continue varianti puntuali o a misure derogatorie. La implementazione e gestione operativa e progettuale per coerenza del piano consente invece di rispondere alla necessità di pianificare e progettare in condizioni ad elevato grado di incertezza; di aprirsi a una gestione della progettualità continuativa nel tempo nel conseguire le trasformazioni e rigenerazioni più complesse, senza dover ricorrere a lunghe ed inefficienti procedure di variante (o di deroga) per ovviare alla radice la rigidità dei piani urbanistici tradizionali.

La capacità di prefigurare scenari futuri di forme e organizzazione, entro i margini che lascia praticabili il principio di coerenza, rilancia dunque quella attitudine progettuale nella trasformazione fisica della città e del territorio, che rimane un riferimento sfidante quando ci si misura con le strategie, minute o complesse, di rigenerazione di assetti urbani, ambientali e paesaggistici già ampiamente configurati.

Applicare discipline di coerenza significa riconoscere e aderire implicitamente a una differente e virtuosa graduazione dell'intensità regolativa nell'esercizio delle distinte funzioni del piano, rispetto alle schematizzazioni unilaterali, rigide e omologanti, che costituivano l'esito della conformatività regolativa del piano regolatore della legge del 1942.

Senza perdere una struttura e prospettiva prefigurativa di insieme, i quadri pianificatori più complessi potranno conseguirsi per puntualizzazioni progressive con obiettivi e finalità rispetto ai quali valutare la coerenza delle soluzioni proposte e di regole indirizzate a una negoziazione efficiente.

Incrementalità, integrabilità, iteratività e adattabilità del processo, anche esperibile con forme pattizie, sono una condizione che può essere misurata in modo trasparente, su basi oggettivate e in forme condivise con adeguatezza informativa, così da far emergere le prospettive di convergenza tra aspettative private e interesse pubblico; tutto ciò costituisce le premesse e le condizioni destinate a mutare in profondità non solo il piano ma più in generale la funzione di pianificazione che tende, nelle diverse forme che saranno assunte nei differenti contesti regionali e territoriali, ad un carattere tipicamente circolare<sup>[51]</sup>.

Stabilità strutturale ed elasticità operativa, modalità concorsuali, selettive e valutative strette in accordi con i privati di cui alla L 241/2001 e/o progetti urbanistici operativi pubblici o privati convenzionati, che sviluppino la coerenza con gli obiettivi, finalità ed esiti attesi assegnati dalla funzione struttural-strategica e verifichino le prestazioni, la sostenibilità e le ricadute sociali e collettive di una trasformazione complessa, insieme alla regia e modalità di gestione e accompagnamento delle relative attuazioni nel tempo, misurano lo spazio di coerenza e di "discrezionalità motivata" della pubblica amministrazione; uno spazio che si rapporta però al risultato e non alla rigidità della conformità, operando nel divenire del progetto urbanistico, con i necessari adattamenti in corso d'opera coerentemente agli obiettivi generali che si vogliono conseguire. È in tal senso, nel perseguimento del pubblico interesse, che i Comuni possono ricorrere ad accordi con i soggetti privati al fine di recepire proposte di interventi coerenti con gli obiettivi, finalità ed esiti attesi definiti negli atti di pianificazione urbanistica generale e nel rispetto delle dotazioni urbanistiche e territoriali minime (articolo 20).

## **9 Garantire il diritto alla città pubblica e alla qualità urbana stabilendo i livelli essenziali di prestazione con riferimento a dotazioni urbanistiche-territoriali e servizi**

In materia di standard urbanistici, la proposta di legge opera con due distinti profili funzionali: i principi e le norme generali (articolo 16) e le regole di disciplina prescrittiva (articolo 17).

In termini di principi e norme generali, si introduce un'importante e sostanziale distinzione tra dotazioni e servizi.

Le dotazioni si distinguono, a loro volta, in “urbanistiche e territoriali” ed “ecologiche e ambientali”. Le prime costituiscono quell’insieme di aree, edifici e attrezzature pubbliche, o private di uso pubblico, finalizzato alla realizzazione e fornitura di servizi di pubblica utilità e interesse collettivo, a favorire idonee condizioni insediative e di qualità della vita, di relazione, di coesione sociale nonché a migliorare l’accessibilità universale, la qualità e la fruibilità dello spazio pubblico, da impiegare anche con assegnazione di usi temporanei.

In aggiunta, le dotazioni ecologiche e ambientali sono composte dalle aree di proprietà pubblica e/o privata, naturali o semi-naturali, che concorrono al raggiungimento delle finalità di sostenibilità ambientale assunte dal piano urbanistico. L’inclusione entro questa fattispecie di dotazioni delle aree private risponde all’intenzione di assegnare anche ai suoli privati il compito di concorrere al miglioramento delle prestazioni ecologico-ambientali della città.

Complementarmente, i servizi rappresentano le azioni e/o le opere che si concretizzano nella fornitura di utilità e/o nello svolgimento di attività erogativo-prestazionali al fine del soddisfacimento dei bisogni dei singoli e della collettività, rinviando ad una dimensione operativa e gestionale delle politiche pubbliche.

La proposta di legge assegna alle Regioni, nell’ambito dell’esercizio delle proprie competenze legislative in materia di Governo del territorio ed in relazione alle specificità del contesto regionale, il compito di definire, in termini quantitativi, qualitativi, tipologici e prestazionali, contenuti e disciplina delle dotazioni urbanistiche e territoriali, da considerarsi aggiuntive e integrative rispetto a quelle minime e inderogabili dell’articolo 17, per offrire al territorio la possibilità di dotarsi di ulteriori riserve di immobili da finalizzare al miglioramento della qualità urbana tenendo conto dei bisogni effettivi e dell’evolvere della domanda di servizi delle realtà locali. Conseguentemente, la proposta di legge dispone che, al fine di accertare periodicamente lo stato di fatto quali-quantitativo delle dotazioni, dei servizi e dei fabbisogni, le Regioni definiscano appositi protocolli di rilievo e classificazione cui i Comuni devono attenersi.

In merito ai contenuti di **disciplina prescrittiva** (articolo 17), la proposta di legge, conferma, dopo oltre cinquant’anni di vigenza del DM 1444/1968, il valore di tale norma quale caposaldo per la pianificazione urbanistica resa obbligatoria dalla Legge 765/1967. Essa infatti costituisce indispensabile garanzia per la messa in opera di diritti fondamentali dei cittadini attraverso scuole di ogni ordine e grado, ospedali, parchi e aree verdi sportive e ricreative, attrezzature di interesse comune (religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi), ovvero per assicurare il telaio minimo indispensabile di funzionalità pubbliche che assolvono compiti essenziali per le comunità. Per tale ragione, la proposta di legge rivisita e attualizza la materia degli standard urbanistici, conferma la necessità di perseguire l’equità sociale e la garanzia della dotazione di spazi per la fornitura di servizi pubblici su tutto il territorio nazionale tramite le dotazioni urbanistiche locali e urbano-territoriali minime e inderogabili, che trovano all’articolo 17 precipuo fondamento nell’**applicazione dell’articolo 117, comma 2, lett. m) della Costituzione**, ovvero nella competenza esclusiva dello Stato relativa alla determinazione dei **Livelli essenziali delle prestazioni** concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti sull’intero territorio nazionale (LEP) per rispondere ad una incompressibile esigenza di giustizia spaziale. Ciò è tanto più necessario, quanto più si consideri il quadro nazionale significativamente disuguale e disomogeneo, ove a Regioni e Comuni con significative quote di spazi da destinare alla realizzazione di attrezzature pubbliche e di interesse collettivo se ne affiancano altri in cui non è raggiunto neppure il minimo livello di dotazione-urbana.

Così operando, la proposta di legge disciplina le dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili stabilendo che, a livello locale, per gli insediamenti a destinazione d’uso residenziale sia assicurata per ogni abitante, insediato o da insediare, la **quantità minima e inderogabile di mq 18** per servizi pubblici o di uso pubblico di livello locale riservati alle attività collettive, all’istruzione, al verde pubblico, alla sosta e alle sedi viarie per la mobilità ciclabile e pedonale, a cui si aggiungono **ulteriori 18** mq per le dotazioni di livello urbano e territoriale obbligatorie per i

comuni o unioni con più di 15.000 abitanti esistenti o previsti, potendosi tenere anche conto di una loro organizzazione e dislocazione territoriale indicata dalla pianificazione regionale, metropolitana e provinciale. Ulteriori disposizioni riguardano le dotazioni per gli insediamenti con altre destinazioni urbanistiche (turistico-ricettive, terziarie, produttive, logistiche). In tutti i casi viene disposto che le aree per la realizzazione di attrezzature e per la fornitura dei servizi siano organizzate secondo i criteri di una effettiva accessibilità universale e fruibilità, della continuità ecologica, della funzionalità ecosistemica e del miglioramento della biodiversità e del paesaggio urbano.

La verifica di tali dotazioni non è più condotta con riferimento alle Zone territoriali omogenee del DM 1444/68 (Decreto che la proposta di legge abroga insieme a gran parte della L.1150/42) ma viene svolta rispetto a tre Ambiti del territorio comunale: due Ambiti urbani e l'Ambito extraurbano (articolo 17, comma 11) non più caratterizzati solo funzionalmente o per tipo di intervento, ma identificati dai piani urbanistici in relazione a qualità, caratteri e natura dei sistemi insediativi urbani e rurali.

Infine, laddove le dotazioni minime e inderogabili siano già assolte o, altresì, nei casi in cui non vi sia la possibilità di reperire aree idonee, la proposta di legge assegna la disciplina per le motivate monetizzazioni alla legislazione regionale ed il vincolo per l'esclusivo impiego per la realizzazione, la manutenzione o il potenziamento di altre dotazioni urbanistiche e territoriali.

## **10 Perequazione urbanistica e territoriale e fiscalità al servizio della rigenerazione urbana e territoriale**

La proposta di legge afferma il principio della *perequazione urbanistica e territoriale* (articolo 18) e conseguentemente come metodo e norma generale; ciò in quanto la perequazione consente di perseguire l'indifferenza dei proprietari di beni immobili alle scelte degli strumenti di pianificazione urbanistica e si realizza attraverso l'equa ripartizione tra i proprietari immobiliari dei benefici e degli oneri generati dalle scelte di detti strumenti di pianificazione urbanistica in merito alla realizzazione delle dotazioni urbanistiche e territoriali e degli immobili privati.

La perequazione urbanistica è realizzata attraverso l'attribuzione di capacità edificatoria agli immobili oggetto di trasformazione, indipendentemente dalla destinazione pubblica o privata degli stessi, secondo criteri di oggettività ed equità, e comporta la concentrazione di tale capacità edificatoria su parti limitate con la cessione gratuita al Comune, per le dotazioni urbanistiche e territoriali delle altre parti rimaste per effetto della suddetta concentrazione.

La funzione struttural-strategica del piano urbanistico definisce i criteri e le modalità applicative della perequazione urbanistica, da osservarsi prevalentemente nello sviluppo della funzione operativa del piano. Solo per effetto dell'approvazione dei piani urbanistici attuativi e degli accordi urbanistici pubblico-privato che realizzano la perequazione urbanistica, la capacità edificatoria riconosciuta agli immobili dà luogo a diritti di edificazione e relativo rilievo fiscale.

La perequazione territoriale persegue l'equità fra territori facenti parte della Città metropolitana, Provincia o Unione dei Comuni, curando che le opportunità economiche di cui possono beneficiare i territori avvantaggiati producano effetti positivi anche nei territori svantaggiati. Le Regioni, con propria legge, disciplinano i criteri e le modalità applicative della perequazione territoriale.

Il ridisegno della *fiscalità urbanistica* (articolo 19), e quindi il trattamento tributario della proprietà fondiaria, assume un rilievo decisivo rispetto all'effettività della perequazione urbanistica e territoriale ma incide anche su temi come la determinazione del contributo straordinario sul maggior valore immobiliare, degli oneri di urbanizzazione secondaria, delle monetizzazioni per mancate cessioni di aree per dotazioni urbanistiche, del contributo sul costo di costruzione, ovvero del contributo per la rigenerazione urbana e territoriale nonché dell'imposta municipale unica. In

generale, le scelte di ordine tributario dovranno tenere in considerazione gli effetti indiretti, anche in prospettiva incentivale, sulle politiche territoriali.

Nella proposta la fiscalità urbanistica viene affrontata nel complesso delle finalità del Gdt, lasciando alle Regioni il compito di disciplinare i tributi che le proprietà immobiliari e gli operatori economici sono tenuti a corrispondere agli enti territoriali, finalizzandoli verso il contrasto al consumo di suolo e al sostegno della rigenerazione urbana, e, più in generale, verso l'attuazione di politiche pubbliche di rilievo urbanistico, sociale, ambientale e culturale.

#### **Note**

[1] Il testo preliminare è stato discusso nel Consiglio direttivo nazionale dell'INU del 3.3.23 sulla base dei lavori preparatori del XXXI Congresso INU (Bologna, novembre 2022). La bozza di Articolato è stata poi elaborata in progress dal Gruppo di lavoro INU di urbanisti (A. Arcidiacono, C.A. Barbieri, P. Gabellini, P. Galuzzi, C. Giaimo, V. Lingua, F. D. Moccia, S. Ombuen, S. Stanghellini, M. Talia) e giuristi (A. Bartolini, E. Boscolo, F. Gualandi, E. Lorusso, G. Martino, F. Pellicani, R. Perticarari, A. Torricelli, P. Urbani) per discuterlo e integrarlo nelle sedute dei Consigli direttivi nazionali INU del 7.7.23 e del 20.10.23, tenendo conto dei contributi pervenuti dalle Sezioni regionali dell'INU, dell'incontro con le Regioni associate all'INU del 18.10.23 e con i Comuni associati all'INU il 29.1.24; il testo è stato presentato pubblicamente a Firenze il 8.11.2023 nell'ambito di URBANPROMO 2023 ed ulteriormente aggiornato e dotato di relazione introduttiva per l'Assemblea nazionale dei soci INU (Genova, 9.2.2024) ed ivi approvato.

[2] Le proposte dell'INU hanno fatto da riferimento, con ciò quasi 'surrogando' il silenzio e l'inattività più che ventennale dello Stato, nei confronti della legislazione regionale urbanistica di seconda e terza generazione (pre e post modifica costituzionale del Titolo V nel 2001).

[3] Nella nostra Costituzionale forma di Stato, basata su un regionalismo rinforzato ed in cui si afferma (art 114 Cost.) che la Repubblica è costituita (l'ordine non è casuale ma risponde proprio al principio di sussidiarietà) dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato, tutte Istituzioni ai vari livelli e differenziatamente competenti di Gdt.

[4] Nel corso degli anni, la Corte costituzionale, volta a dirimere i conflitti di competenza tra Stato e Regioni, ha spesso rinviato al concetto di "materie trasversali" e all'esigenza di "leale cooperazione" ove si creino "intrecci inestricabili" tra materie attribuite alle competenze dell'uno o delle altre, ossia a degli accorgimenti necessari per fare fronte a questo modello di interdipendenza ormai dominante nei paesi più sviluppati (e non solo), anche se sempre caratterizzato da specificità nazionali.

[5] Ciò è profondamente differente dall'attività lineare ancora identificabile nella legge urbanistica del 1942, ma anche in molte leggi regionali riformate, lungo la traiettoria segnata dai rigidi iter amministrativi previsti dall'avvio dei procedimenti fino all'approvazione 'definitiva' dei piani.

**INU**  
**ISTITUTO NAZIONALE di URBANISTICA**

**LEGGE DI PRINCIPI FONDAMENTALI E NORME GENERALI PER IL GOVERNO  
DEL TERRITORIO E LA PIANIFICAZIONE**

**ARTICOLATO<sup>1</sup>**

**(Assemblea ordinaria dei Soci INU, Genova, 9.2.2024)**

**CAPO I**  
**NATURA DELLA LEGGE**

**Art. 1 Ambito di applicazione e nozione di Governo del territorio**

**CAPO II**  
**PRINCIPI FONDAMENTALI E FINALITÀ DEL GOVERNO DEL TERRITORIO**

**Art. 2 Principi fondamentali e Finalità**

**Art. 3 Rigenerazione territoriale e urbana**

**Art. 4 Delega in materia di rigenerazione urbana**

**Art. 5 Contenimento del consumo di suolo e messa in sicurezza del territorio**

**CAPO III**  
**SOGGETTI, COMPETENZE LIVELLI E FUNZIONI DEL GOVERNO DEL TERRITORIO**

**Art. 6 Compiti e funzioni dello Stato**

**Art. 7 Compiti e funzioni delle Regioni**

**Art. 8 Compiti e funzioni degli Enti territoriali locali**

**CAPO IV**  
**PIANIFICAZIONE E COPIANIFICAZIONE**

---

<sup>1</sup> Nel **Consiglio direttivo nazionale dell'INU del 3.3.23** è stato discusso un **testo preliminare** sulla base dei materiali (vedi *Urbanistica Informazioni* n.305/2022 s.i.) del **XXXI Congresso INU** (Bologna 26 novembre 2022). La **bozza di Articolato**, con il coordinamento di Michele Talia e Carlo Alberto Barbieri, è elaborata in progress da un Gruppo di lavoro INU di urbanisti e giuristi (A. Arcidiacono, P. Gabellini, P. Galuzzi, C. Giaimo, V. Lingua, F. D. Moccia, S. Ombuen, S. Stanghellini con A. Bartolini, E. Boscolo, F. Gualandi, E. Lorusso, G. Martino, F. Pellicani, R. Perticarari, A. Torricelli, P. Urbani) per i **Consigli direttivi nazionali INU del 7.7.23** e del **20.10.23**, tenendo conto dei contributi pervenuti dalle Sezioni regionali dell' INU e dell' incontro con le Regioni associate all'INU del 18.10.23. Il testo è stato presentato pubblicamente a Firenze il **8.11.2023** nell'ambito di **URBANPROMO 2023** e la sua successiva elaborazione ai Comuni associati all'INU il 29.1.24 e all'**Assemblea ordinaria dei Soci INU** a Genova il 9.2.2024 ed ivi approvato.

**Art. 9 Natura e contenuti essenziali della pianificazione**

**Art. 10 Copianificazione e valutazione interistituzionale**

**Art. 11 Sistemi delle conoscenze e delle valutazioni**

**Art. 12 Strumenti della pianificazione territoriale**

**Art. 13 Rapporti tra pianificazione generale del territorio e pianificazioni settoriali**

**Art. 14 Funzioni e strumenti di pianificazione urbanistica**

**Art. 15 Durata delle previsioni edificatorie e dei vincoli urbanistici**

**Art. 16 Dotazioni e servizi**

**Art.17 Dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili**

**Art. 18 Perequazione urbanistica e territoriale, compensazioni e incentivazioni**

**Art. 19 Fiscalità urbanistica e territoriale**

**Art. 20 Accordi urbanistici pubblico/privato**

**Art. 21 Partecipazione dei cittadini e dei titolari di interessi collettivi e diffusi**

**CAPO V**

**NORME TRANSITORIE E FINALI**

**Art 22 Norme transitorie**

**Art 23 Abrogazioni**

## **CAPO I      NATURA DELLA LEGGE**

### **Art. 1 Ambito di applicazione e nozione di Governo del territorio**

**1.** La presente legge stabilisce principi fondamentali nella materia del Governo del territorio nel rispetto della Costituzione e delle norme internazionali ed europee.

**2.** La presente legge, ai sensi dell'art 117 comma 2, lettera m) della Costituzione, disciplina i livelli essenziali delle prestazioni dei sistemi delle infrastrutture, delle attrezzature urbane e territoriali e le dotazioni urbanistiche e territoriali al fine del godimento dei fondamentali diritti civili e sociali che si intendono garantire su tutto il territorio nazionale.

**3.** La presente legge, ai sensi dell'art. 76 della Costituzione detta i principi e i criteri direttivi a cui dovrà attenersi il Governo nell'esercizio del potere di delega esercitabile tramite decreti legislativi nell'ambito dei principi e tempi ivi definiti.

**4.** Nel rispetto delle competenze delle Regioni, detta norme generali sulla funzione di pianificazione territoriale e urbanistica in vista del perseguimento delle finalità indicate dalla presente legge.

**5.** Al fine di uno stretto coordinamento tra le attività che incidono sul territorio, ferma restando la potestà legislativa esclusiva dello Stato, la presente legge delinea i rapporti sia con materie di legislazione esclusiva dello Stato sia con materie concorrenti; essa definisce compiti e funzioni degli enti territoriali di cui all'art 114 della Costituzione.

**6.** La materia Governo del territorio comprende tutto ciò che attiene agli usi del territorio e alla localizzazione di impianti o attività e rientra nella potestà legislativa concorrente delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 117 comma 3 della Costituzione.

**7.** La materia Governo del territorio ricomprende, l'urbanistica, l'edilizia, i programmi infrastrutturali, la difesa del suolo, la salvaguardia idrogeologica, la normativa antisismica e la messa in sicurezza del territorio, la pianificazione della mobilità, la cura degli interessi pubblici funzionalmente collegati a tali materie. Le suddette attività si concretizzano attraverso atti e piani specificamente normati di competenza regionale e degli altri enti territoriali, che riconoscono le caratteristiche del territorio determinandone l'organizzazione, le potenzialità e sostenibilità di sviluppo, di rigenerazione e di trasformazione

**8.** Le funzioni di Governo del territorio si articolano in un vasto insieme di attribuzioni e competenze fra loro interagenti e incidenti sul territorio come definito nella presente legge.

**9.** Il Governo del territorio contempla l'insieme delle attività conoscitive, valutative, regolative, di programmazione e di pianificazione, di localizzazione e attuazione degli interventi sul territorio. persegue, mediante la pianificazione e programmazione del territorio quale principale metodo e attività istituzionale multilivello a suo supporto, la tutela e la valorizzazione del territorio, la disciplina degli usi e delle trasformazioni degli immobili e degli spazi aperti e del sistema della mobilità in relazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile, nonché alle attività di vigilanza e di controllo.

**10.** Il Governo del territorio è funzione pubblica, esercitata dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province, dalle Città metropolitane e dai Comuni o Unioni nelle forme stabilite dalla legge, che si attua attraverso una pluralità di formali iniziative sia pubbliche che private e laddove consentito in partenariato con il fine della prevenzione e della riduzione dei rischi ambientali, di garantire a tutti i cittadini e alle future generazioni condizioni equivalenti di efficienza dell'assetto territoriale e degli

insediamenti urbani, di accesso ai servizi pubblici fondamentali e a una condizione abitativa adeguata, di tutela e godimento della natura, del paesaggio e dei beni artistici e culturali. Nel raggiungimento di detti obiettivi il Governo del territorio promuove lo sviluppo sostenibile in relazione alle risorse sociali, ambientali ed economiche anche mediante idonee misure fiscali che assicurino l'organizzazione efficiente del territorio e l'effettività delle relative politiche, perseguendo la sostenibilità, il contrasto al consumo di suolo, il recupero delle matrici ambientali e dei contesti degradati, la rigenerazione territoriale e urbana del sistema insediativo e infrastrutturale, il riuso e la riqualificazione del patrimonio edilizio, la qualità e l'inclusività dei sistemi urbani.

**11.** In considerazione della natura concorrente del Governo del territorio, della complessità e dell'ampiezza delle competenze che vi afferiscono, l'esercizio delle medesime presuppone il ricorso a processi decisionali multi-livello e di leale collaborazione interistituzionali, onde l'applicazione integrata e coerente di un insieme di disposizioni che, dal diritto europeo e dalla legislazione primaria statale e regionale, trovano applicazione puntuale nei piani e regolamenti comunali.

Il Governo del territorio si informa al principio di massima apertura dei processi partecipativi in vista del coinvolgimento dei portatori di interessi diffusi e collettivi e dei privati interessati.

**12.** Nel rispetto di quanto stabilito dalla norma costituzionale, fatto salvo l'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato, le Regioni esercitano la propria potestà legislativa in materia di Governo del territorio, perseguendo gli interessi pubblici primari indicati dalla presente legge e degli interessi pubblici generali individuati in concreto in sede di legislazione regionale e di esercizio delle funzioni stesse.

**13.** Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano esercitano la loro potestà in materia di Governo del territorio secondo le disposizioni dei loro statuti e delle relative norme di attuazione.

Resta fermo quanto dispongono le norme di altre leggi dello Stato per regolare nelle rispettive materie i rapporti tra le proprie disposizioni e la legislazione di competenza delle Regioni e Province autonome.

**14.** Le disposizioni di attuazione e gli atti di indirizzo e coordinamento finalizzati alla piena attuazione della presente legge sono approvati nel rispetto delle forme di coordinamento nei rapporti tra Stato e Regioni e Province autonome.

## **CAPO II PRINCIPI FONDAMENTALI E FINALITÀ' DEL GOVERNO DEL TERRITORIO**

### **Art. 2 Principi fondamentali e finalità**

**1.** La materia del Governo del territorio, in coerenza con i principi fondamentali del vigente ordinamento, si informa ai seguenti **principi**, nel rispetto dei quali si esercita la competenza legislativa regionale:

- di pianificazione integrale del territorio e di conciliazione degli interessi diversificati entro procedimenti partecipati e trasparenti,
- di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione,
- di sostenibilità e qualità dei sistemi urbani e di trasmissione di beni ambientali integri e risorse territoriali efficienti alle generazioni future,
- di eguaglianza territoriale e inclusività dei sistemi urbani,
- di leale collaborazione interistituzionale,
- di concertazione nel rispetto dell'allocazione per competenza delle funzioni di pianificazione,
- di consensualità e integrabilità pubblica e privata degli atti di pianificazione,

- di coerenza tra gli atti dei diversi livelli di amministrazione e coerenza tra i diversi livelli e componenti della pianificazione,
- di adeguato fondamento conoscitivo delle scelte e correlativa coerenza delle scelte,
- di perequazione con equo riparto di vantaggi e oneri nell'attuazione delle previsioni pianificatorie e di compensazione degli impatti delle trasformazioni e delle compressioni dei diritti proprietari,
- di semplificazione.

2. il Governo del territorio persegue, nel rispetto e in attuazione degli articoli 9 e 41 della Costituzione, tramite atti normativi e funzioni amministrative di pianificazione e di intervento, le seguenti **finalità**:

- a) sviluppo e continuo adeguamento delle conoscenze degli aspetti fisici, naturali e antropici, sociali ed economici del territorio e delle aree urbane e delle loro trasformazioni, come base oggettiva delle decisioni della pianificazione;
- b) rigenerazione delle parti di città e di territorio sotto il profilo insediativo, ambientale e sociale;
- c) contenimento e contrasto del consumo e della perdita di qualità del suolo e salvaguardia delle matrici ambientali;
- d) perseguimento della neutralità climatica e carbonica e del contrasto alle cause dei cambiamenti climatici e della resilienza agli effetti conseguenti, con particolare attenzione all'autonomia energetica delle comunità locali;
- e) tutela e recupero delle risorse naturali e dei beni culturali e ambientali, al fine di promuoverne la valorizzazione nonché riconoscimento, gestione e recupero dei paesaggi e dei beni e contesti di rilevanza paesaggistica;
- f) individuazione di iniziative di sviluppo, verificandone preventivamente la sostenibilità ambientale ed urbanistica;
- g) offerta di adeguate condizioni di accessibilità universale a tutta la popolazione, con particolare riferimento alla mobilità sostenibile e ai bisogni dei soggetti più vulnerabili e delle adeguate dotazioni territoriali con superamento delle disparità e marginalità spaziali e recupero delle aree degradate;
- h) garanzia del diritto alla abitazione, al benessere psicofisico e alla protezione dai rischi nel quadro del pieno conseguimento dei principi dell'inclusione e integrazione sociale e funzionale;
- i) conseguimento di obiettivi di qualità dei contesti naturali e degli ambiti urbanizzati e da urbanizzare;
- j) recupero ai fini della garanzia degli interessi pubblici di una quota delle rendite e delle plusvalenze indotte dalle trasformazioni urbanistiche;
- k) diffusione di una cultura e attitudine della collaborazione, della co-pianificazione e della concertazione interistituzionale da mettere a frutto nel pieno esercizio delle funzioni del Governo del territorio;

3. In considerazione della natura concorrente del Governo del territorio (GdT), della complessità e dell'ampiezza delle competenze che vi afferiscono, l'esercizio del GdT presuppone il ricorso a processi decisionali multi-livello e di leale collaborazione interistituzionali, nonché a processi partecipativi dei portatori di interessi diffusi e collettivi, dei privati interessati, tali cioè da contemplare l'applicazione integrata e coerente di un insieme di disposizioni che spaziano dal diritto unitario—alla legislazione statale e regionale e ai piani e regolamenti comunali.

### **Art. 3            Rigenerazione urbana e territoriale**

1. La rigenerazione urbana e territoriale, quale processo di strategie, politiche, azioni, regole e progettualità coordinate, è finalità fondamentale del Governo del territorio e dei relativi strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica di cui alla presente legge, nei quali si integra con gli obiettivi di contenimento del consumo di suolo e di messa in sicurezza del territorio.

**2.** In relazione alle caratteristiche delle aree urbanizzate e del territorio in cui viene perseguita, la rigenerazione urbana e territoriale aggregano un insieme coordinato di interventi inerenti il recupero, la riqualificazione e il rinnovo del patrimonio edilizio, il riuso temporaneo o permanente degli edifici dismessi o sottoutilizzati, la realizzazione di alloggi sociali, l'incremento e la qualificazione degli spazi pubblici, le misure di adattamento ai cambiamenti climatici, il potenziamento dei servizi pubblici e privati anche attraverso idonee attrezzature e infrastrutture, la cura della salute e della sicurezza, lo sviluppo di forme di mobilità sostenibile, la rimozione dei detrattori ambientali e dei manufatti incongrui.

La rigenerazione territoriale può avere ricaduta sovralocale ed intercomunale ed è finalizzata alla risoluzione di situazioni di degrado urbanistico-territoriale e infrastrutturale, ambientale, socio-economico, al ripristino del suolo naturale e agricolo, al miglioramento della qualità paesaggistica ed ecologica del territorio.

**2bis.** La rigenerazione urbana e il recupero di immobili degradati o dismessi, la loro riqualificazione urbanistica, edilizia, ambientale, sociale e funzionale costituisce valore di interesse pubblico in quanto preordinata ad elevare la qualità urbana e a garantire l'incolumità pubblica. I proprietari o i titolari di diritti su tali immobili devono provvedere alla custodia, alla manutenzione e al decoro degli stessi, anche al fine di evitare fenomeni di degrado urbano, occupazioni abusive, nonché situazioni di pericolo per l'ordine pubblico, l'integrità fisica dei cittadini e la sicurezza. A tal fine i Comuni, diffidano i proprietari o i titolari di diritti su tali immobili ad eseguire i necessari interventi edilizi, in coerenza, o in conformità dove prescritta, agli strumenti urbanistici generali o operativi vigenti, esplicitando modalità e termini per l'esecuzione degli interventi, correlative sanzioni e forme di intervento sostitutivo comunale per il caso di inottemperanza.

**3.** Le Regioni, nell'esercizio della potestà legislativa in materia di Governo del territorio, disciplinano le modalità con cui gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica promuovono e concorrono a realizzare la rigenerazione territoriale e urbana, nel rispetto della legislazione nelle materie di competenza dello Stato nonché dei principi e delle disposizioni contenute nella presente legge e di cui a questo articolo, precisando in relazione al suo perseguimento i contenuti di cui all' art. 11 (sistema delle conoscenze e delle valutazioni), art. 16 (dotazioni e servizi), art. 17 (dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili), art. 18 (perequazione urbanistica e territoriale, compensazioni e incentivazioni), art. 19 (fiscalità urbanistica e territoriale), art. 20 (accordi urbanistici pubblico/privato), art. 21 (partecipazione dei cittadini e dei titolari di interessi collettivi e diffusi).

**4.** Nello stato di previsione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è istituito il Fondo nazionale per la rigenerazione urbana e territoriale con la finalità di assicurare alle Regioni, per la programmazione di interventi concertati con gli Enti locali, un flusso adeguato di risorse finanziarie ogni anno e per il decennio successivo all'istituzione del Fondo. Nell'ambito del medesimo provvedimento sono anche fissate la quota del Fondo destinata alla rigenerazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica e sociale, e la quota del Fondo destinata a progetti sperimentali o pilota di iniziativa statale.

#### **Art. 4 Delega in materia di rigenerazione urbana**

**1.** Con la presente legge il Governo è delegato ad emanare, entro ..... dalla data di entrata in vigore, un decreto legislativo relativo al Fondo di cui al comma 4 dell'articolo 3 ed alla sua entità e durata almeno decennale, nonché finalizzato all'incentivazione degli interventi di rigenerazione urbana e territoriale di cui al medesimo articolo, da attuarsi mediante strumenti urbanistici attuativi o strumenti equipollenti, anche attraverso la revisione delle disposizioni di legge vigenti.

Il decreto legislativo è adottato nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- previsione di norme fiscali agevolative relativamente ai trasferimenti immobiliari preordinati all'attuazione degli interventi;
- esenzione dall'imposta municipale propria e dalla tassa dei rifiuti durante l'attuazione degli interventi;
- riduzione dell'imposta sul valore aggiunto e dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per le unità immobiliari realizzate;
- possibilità di riduzione, sino all'azzeramento, del contributo straordinario sul maggior valore immobiliare;
- possibilità di riduzione dei contributi costruttivi, in ragione della sostenibilità, della neutralità carbonica degli interventi, della desigillatura di aree impermeabilizzate;
- possibilità di riduzione dei contributi costruttivi per la particolare qualità degli interventi, preceduti da concorsi di progettazione;
- previsione di forme di intervento sostitutivo dei comuni in caso di immobili collabenti, abbandonati e degradati.

## **Art. 5 Contenimento del consumo di suolo e messa in sicurezza del territorio**

**1.** Il suolo, risorsa limitata e non rinnovabile, è bene comune fondamentale per l'equilibrio ambientale, per la salvaguardia della salute, per la tutela degli ecosistemi naturali e la difesa dal dissesto idrogeologico, per la conservazione e valorizzazione del paesaggio, per la produzione agricola, per la qualità della vita delle generazioni attuali e future.

**2.** In coerenza con gli articoli 9, 41, 42, 44 e 117 della Costituzione, con gli articoli 11 e 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e con le disposizioni della Convenzione europea del paesaggio, la tutela quantitativa e qualitativa e la gestione sostenibile del suolo, ai sensi dell'art. 3, c), costituiscono finalità fondamentale e prioritaria del Governo del territorio, al fine di promuovere e tutelare il paesaggio, l'ambiente, la biodiversità e l'attività agricola.

**3.** La finalità di tutela e gestione sostenibile del suolo è rivolta a perseguire gli obiettivi contenuti nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, gli obiettivi previsti dalla 'Strategia dell'Unione europea per il suolo per il 2030', di cui alla comunicazione della Commissione europea COM (2021) del 17 novembre 2021, nonché gli obiettivi e di quelli previsti dalla 'Strategia dell'Unione europea sulla biodiversità per il 2030', di cui alla comunicazione della Commissione europea COM(2020) del 20 maggio 2020, e di quelli stabiliti dalla nuova 'Strategia dell'Unione europea di adattamento ai cambiamenti climatici', di cui alla comunicazione della medesima Commissione COM(2021) del 24 febbraio 2021.2

**4.** Al fine di dare attuazione alla finalità di tutela e gestione sostenibile del suolo di cui ai precedenti commi 1-3, il contenimento e il graduale azzeramento del consumo di suolo, in coerenza con gli obiettivi stabiliti dall'Unione europea circa il traguardo del consumo di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050, costituiscono obiettivi fondamentali del governo del territorio, unitamente alle azioni volte alla conservazione dei caratteri fisici e organici del suolo, al ripristino dei suoli degradati in vista dell'incremento dei servizi ecosistemici, della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico, dell'attuazione di strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici, di riduzione dei fenomeni di rischio erosivo, di perdita di materia organica e di biodiversità.

**5.** La pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica, alle scale di competenza dei differenti enti territoriali, si adegua alla presente legge e alle norme del diritto europeo, perseguendo gli

obbiettivi e le finalità di cui al comma 4 e privilegiando il riuso e la rigenerazione urbana e territoriale, nonché l'utilizzo agroforestale dei suoli agricoli abbandonati e la conservazione delle condizioni di naturalità o semi naturalità dei suoli, ai fini del contenimento del consumo di suolo e della valorizzazione dei servizi ecosistemici.

**6.** Per 'consumo di suolo' deve essere intesa ogni trasformazione di suoli liberi, naturali, semi-naturali o agricoli, in ambito extraurbano periurbano o urbano, che comporti una variazione da copertura non artificiale a una copertura artificiale del suolo, realizzata attraverso interventi di urbanizzazione, infrastrutturazione o impermeabilizzazione.

**7.** Per 'copertura artificiale del suolo' si intende quella determinata dalla presenza o realizzazione di una copertura artificiale del terreno di tipo permanente o di tipo reversibile, che impedisca il regolare svolgimento delle funzioni ecosistemiche del suolo.

**8.** Fatte salve le previsioni di maggiore tutela introdotte dalla legislazione Europea, statale e regionale, le previsioni urbanistiche che comportino 'consumo di suolo' possono essere consentite negli strumenti di pianificazione alle diverse scale, esclusivamente nei casi in cui, in ragione di effettivi fabbisogni e motivate esigenze di insediamenti, servizi o infrastrutture, non esistano alternative adeguate nel riuso e nella rigenerazione di aree già urbanizzate.

Nell'ambito delle procedure di Valutazione ambientale strategica e di verifica di assoggettabilità dei piani e programmi e di Valutazione d'impatto ambientale, la priorità del riuso e della rigenerazione urbana comporta la necessità di una valutazione prioritaria delle alternative di localizzazione delle previsioni del piano che non determinino consumo di suolo.

**9.** Al fine della verifica dell'insussistenza di alternative consistenti nel riuso e nella rigenerazione di aree già urbanizzate di cui al comma 5, le Regioni e le Province Autonome orientano l'iniziativa degli enti territoriali locali di cui all'art 8, disciplinando le modalità attraverso le quali gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale identificano gli ambiti dismessi e sottoutilizzati esistenti, e le loro condizioni di conservazione e degrado, compresi eventuali livelli di inquinamento dei suoli, al fine di verificare la sostenibilità economica del loro riuso.

**10.** Al fine di definire e di disporre di un quadro conoscitivo aggiornato di supporto per la verifica della sostenibilità delle trasformazioni urbanistiche, le Regioni e le Province Autonome disciplinano le modalità con cui Comuni e Unioni nel corso del processo di pianificazione e nell'ambito delle procedure di Valutazione ambientale strategica realizzino una valutazione preliminare delle condizioni qualitative e quantitative dello stato dei suoli liberi, attraverso una mappatura dei servizi e delle funzioni ecosistemiche e di sostegno alla biodiversità fornite, individuando le principali minacce di degrado e condizioni di rischio.

**11.** Sulla base della mappatura di cui ai precedenti commi 9 e 10, i Comuni e Unioni, secondo le modalità disposte dalle Regioni e dalla Province autonome, verificano gli impatti eventuali che le previsioni non attuate contenute negli strumenti vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge che possono comportare consumo di suolo, potrebbero determinare in termini di perdita di funzionalità e servizi ecosistemici. Laddove si determini la necessità, a valle di quanto disposto ai precedenti commi 9 e 10, di confermare le previsioni pregresse dei piani o prevedere, in relazione a effettivi e dimostrabili fabbisogni, nuovi interventi che vadano a determinare 'consumo di suolo', vengono previste nell'ambito della Valutazione ambientale strategica e negli strumenti di pianificazione urbanistica, contestuali misure di 'compensazione ecosistemica preventiva', intese come insieme di azioni e interventi, da realizzare a carico dell'operatore e quale condizione per l'approvazione dello strumento attuativo di cui al c.8 dell'art 14 o dell'accordo operativo di cui all'art. 20, finalizzati a rendere disponibili aree, di valore biofisico equivalente a quello dei suoli trasformati,

che siano in grado di fornire almeno la stessa quantità e qualità di servizi ecosistemici che andranno persi o degradati con la trasformazione.

**12.** Al fine di disincentivare e limitare le previsioni di nuovo ‘consumo di suolo’ le Regioni e le Province Autonome, in recepimento della presente legge, disciplinano le modalità con cui i Comuni possono prevedere dispositivi di ‘fiscalità locale’ quale strumento di recupero alla collettività dei ‘plus valori’ connessi alla trasformazione urbanizzativa del suolo. Gli introiti connessi alla attivazione di misure fiscali di scopo per il contenimento del consumo di suolo vengono impiegati dal Comune per finanziare e realizzare interventi di interesse collettivo a carattere ecologico ambientale, prioritariamente connessi al potenziamento o alla realizzazione di infrastrutture ambientali.

**13.** Al fine di contenere il ‘consumo di suolo’, migliorare le condizioni di permeabilità dei suoli, tutelare e incrementare l’offerta di servizi ecosistemici, rafforzare la biodiversità urbana, favorire la rigenerazione dei suoli degradati, ridurre l’inquinamento e gli effetti climatici nelle aree urbane, offrire una migliore qualità della vita dal punto di vista della salubrità, della socialità e dell’integrazione, nonché migliorare la qualità estetico-formale dell’ambiente urbano.

Le Regioni e le Province Autonome disciplinano, mediante la pianificazione e quella delle Città metropolitane e delle Province, le modalità con cui la pianificazione urbanistica comunale e unionale provveda, nell’ambito della componente strutturale/strategica di essa, alla previsione di una ‘Infrastruttura verde e blu’ (Ivb), intesa come progetto fruitivo ambientale multifunzionale di spazi aperti urbani e periurbani, in cui ciascun suolo libero urbano e periurbano contribuisca:

- a) all’incremento della permeabilità e della naturalità urbana, attraverso azioni progettuali ‘basate sulla natura’, con interventi di conservazione delle aree incolte urbane, di desigillazione dei suoli impermeabili, di forestazione e diffusione di piantumazione di piante e masse arboree;
- b) alla tutela e all’incremento dell’agricoltura urbana e periurbana; alla diffusione e connessione di sistemi di spazi fruibili, aree verdi, percorsi pedonali, piste ciclabili; alla tutela e sicurezza idrogeologica dei sistemi fluviali e alla loro valorizzazione paesistica, ambientale e culturale;
- c) alla definizione e alla costruzione di sistemi connessi di ‘parchi di cintura’ con funzioni agricole, ecologico-ambientali, ricreative, coerenti con la conservazione degli ecosistemi, ai sensi dell’articolo 6 della legge 14 gennaio 2013, n. 10, prioritariamente finalizzati a localizzare interventi di forestazione urbana.

### **CAPO III SOGGETTI, COMPETENZE E FUNZIONI DEL GOVERNO DEL TERRITORIO**

#### **Art. 6           Compiti e funzioni dello Stato**

##### **1. Lo Stato:**

- a) interpreta ed adatta gli obiettivi di sviluppo sostenibile e coesione del territorio europeo alle condizioni nazionali.
- b) redige il *Quadro strategico nazionale* in concomitanza della Programmazione europea e le Linee fondamentali di assetto del territorio (ai sensi dell’art 52 Dlgs 112/98 e, per quanto riguarda la tutela del paesaggio con finalità di indirizzo della pianificazione, del comma 1 art 145 del Dlgs 42/2004) finalizzati allo sviluppo sostenibile ed alle strategie ambientali del paese, alla tutela dei beni territoriali di interesse nazionale, alla resilienza dell’insediamento umano, alla cura e sviluppo delle grandi reti e nodi di trasporto e comunicazione, alla riduzione degli squilibri territoriali, alla garanzia delle dotazioni urbanistiche e territoriali, al sostegno delle politiche urbane, in coerenza con gli indirizzi e le risorse previste dalla programmazione comunitaria e nazionale. Le linee fondamentali di assetto del territorio vengono rinnovate ogni 7 anni contestualmente alla approvazione dell’Accordo di partenariato tra Stato e UE.

- c) promuove la coerenza del governo del territorio con le Agende delle Nazioni Unite e Agende territoriali Europee, con le strategie e le linee di cui al comma 3 e i rapporti tra le pianificazioni generali del territorio e le pianificazioni e programmi settoriali di cui all' art. 13.
- d) in collaborazione con le relative Agenzie europee, raccoglie e diffonde le informazioni geografiche e coordina i SIT regionali per assicurare interoperatività e standard uniformi.
- e) svolge il monitoraggio nazionale delle trasformazioni insediative e delle politiche territoriali e urbane nonché l'elaborazione all'uopo di un *Rapporto triennale*, di norma collegato al DPEF, sullo stato del territorio volto alla conoscenza dei cambiamenti in atto, a coordinare e armonizzare i criteri di formazione, perfezionamento e aggiornamento degli apparati conoscitivi territoriali.

## **Art. 7            Compiti e funzioni delle Regioni**

### **1. Le Regioni:**

- a) adattano i principi, le finalità e le norme generali della presente legge alle esigenze e condizioni specifiche dei loro territori, stabilendo il ruolo da assegnare alle attività e strumenti di pianificazione del territorio;
- b) adattano i contenuti della pianificazione in ambito regionale sulla base delle caratteristiche geografiche, sociali e culturali del proprio territorio, stabilendo strumenti per progetti territoriali di interesse regionale, da condurre in cooperazione con gli enti territoriali locali e i comuni interessati;
- c) nel rispetto della tutela dei valori paesaggistici e ambientali di competenza statale, pianificano il proprio territorio e indirizzano e programmano risorse in merito alla valorizzazione e recupero dei paesaggi, alla conservazione della biodiversità, al recupero degli equilibri degli ecosistemi ed alla valorizzazione dei servizi ecosistemici, alla sicurezza e resilienza del territorio, allo sviluppo regionale e locale sostenibile, all'equilibrio della distribuzione degli insediamenti, alle dotazioni urbanistiche ed infrastrutturali;
- d) sostengono la pianificazione dei Comuni ed Unioni, promuovono la pianificazione delle Province e delle Città Metropolitane e le relative interrelazioni con la pianificazione e programmazione regionale e si avvalgono dei poteri sostitutivi in caso di inadempienza dei relativi obblighi ove stabiliti nelle leggi regionali;
- e) si dotano di strumenti di monitoraggio dell'attività di pianificazione ai diversi livelli e per il controllo dell'attività edilizia e richiedono ai comuni verifiche ed interventi nei casi di interventi non autorizzati;
- f) svolgono la funzione, in coordinamento con i competenti organi nazionali, di raccolta, elaborazione e diffusione delle informazioni geografiche;
- g) elaborano semplificazioni normative e procedurali per i piccoli comuni che sostengono anche con risorse finanziarie, documentali, formative ed azioni sussidiarie ove richieste;
- h) sostengono, anche in concorso con lo Stato, la formazione di agenzie tecniche e uffici di piano di Unioni o ambiti territoriali, con risorse economiche e anche con la partecipazione di propri organi tecnici e il concorso degli Ordini professionali e le Università mediante accordi.

## **Art. 8            Compiti e funzioni degli Enti territoriali locali**

**1.** Nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e coerenza i Comuni, le loro Unioni o le altre forme associative, le Città metropolitane e le Province definiscono, con propri strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, l'assetto e organizzazione nell'ambito dei rispettivi territori e competenze.

**2.** Ferma restando la facoltà dei comuni di elaborare strumenti urbanistici intercomunali ed in forma coordinata utilizzando i diversi strumenti contemplati dall'ordinamento degli Enti locali, i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti esercitano le funzioni di governo del territorio e di pianificazione urbanistica in associazione con altri Comuni mediante le Unioni e sono destinatari di programmi regionali premiali e del supporto finanziario e tecnico necessari a sostenere i costi organizzativi e di elaborazione tecnica.

**3.** Nelle Unioni di comuni, la funzione fondamentale di pianificazione urbanistica è da esse svolta; con riferimento all'art 14, le leggi regionali, ferma restando in capo all'Unione la funzione strutturale della pianificazione, per il singolo comune possono prevedere e disciplinare la potestà di esercitare le funzioni regolative ed eventualmente operative locali.

Nelle Unioni di comuni le procedure di adozione ed approvazione degli atti di governo del territorio sono incardinate negli organi di esse che esercitano le funzioni associate secondo i rispettivi statuti e nel rispetto della rappresentanza della popolazione interessata, come regolamentato nelle leggi regionali di governo del territorio e pianificazione.

**4.** Per esercitare le proprie competenze in materia di governo del territorio ed ai fini di cui all'art. 11, i Comuni si dotano di un quadro conoscitivo aggiornato, raccogliendo a tale scopo le informazioni sul campo, alimentando le banche dati interistituzionali condivise.

**5** Le funzioni delle Città metropolitane nell'ambito del governo del territorio comprendono:

a) lo sviluppo strategico del territorio metropolitano e sua articolazione e organizzazione mediante la pianificazione territoriale e la pianificazione strategica e le sue linee di sviluppo sostenibile; b) altri atti di programmazione e pianificazione fra cui i Piani urbani di mobilità sostenibile; c) norme per il contrasto al consumo di suolo, il recupero dei suoli degradati e interventi di naturalizzazione, le infrastrutture verdi e blu; d) promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione e i servizi di trasporto, inclusa la costruzione e gestione delle strade metropolitane; e) impianti per la gestione dei rifiuti, per la produzione e distribuzione di energia da rinnovabili, per la trasmissione di dati e informazioni; f) programmazione, costruzione e gestione della rete scolastica superiore; g) assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni ed Unioni; h) la cura delle relazioni istituzionali afferenti il proprio statuto, comprese quelle con le altre città metropolitane e le aree metropolitane europee.

**6.** Le funzioni delle Province nell'ambito del governo del territorio comprendono:

a) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento che può articolarsi per ambiti territoriali d'area vasta anche con piani dedicati, nonché la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di propria competenza; b) la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, l'autorizzazione e il controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché la costruzione e gestione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad essa inerente; c) la programmazione, costruzione e gestione provinciale della rete scolastica superiore nel rispetto della programmazione regionale; d) la raccolta e la elaborazione di dati; e) l'assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni ed Unioni.

## **CAPO IV PIANIFICAZIONE E COPIANIFICAZIONE**

### **Art. 9 Natura e contenuti essenziali della pianificazione**

**1.** Ai fini del raggiungimento delle finalità e degli obiettivi della presente legge, la pianificazione costituisce la fondamentale, sebbene non esclusiva, modalità di esercizio delle funzioni di governo del territorio con specifici strumenti di pianificazione e tecnico-amministrativi.

**2.** Gli obiettivi della pianificazione del territorio si attuano attraverso funzioni strategiche, strutturali, regolative e operative, riferibili in forme unitarie o anche a forme combinate in distinti strumenti di pianificazione laddove previsti dalla legislazione regionale. In particolare:

- a) gli strumenti di natura strategica-non hanno efficacia conformativa del regime di proprietà;
- b) gli strumenti di contenuto strutturale, che esprimono le fondamentali scelte territoriali e urbanistiche e le previsioni di organizzazione del territorio, per la mobilità, l'ambiente, le dotazioni e i servizi, le parti del territorio da conservare e da sottoporre a interventi di riqualificazione, le parti del territorio da sottoporre a interventi di rigenerazione o trasformazione urbanistica, non hanno efficacia conformativa del regime di proprietà;
- c) gli strumenti regolativi e gli strumenti operativi hanno efficacia conformativa del regime della proprietà mediante l'apposizione di prescrizioni e di vincoli a durata limitata, o il ricorso alla perequazione e compensazione urbanistica; in particolare gli strumenti operativi, di cui al c. 8 dell'art. 14 e dell'art. 20, sono finalizzati ad attuare le scelte urbanistiche e le politiche urbane in programmi e progetti che si caratterizzano per un elevato grado di fattibilità, trasparenza e partecipazione.

**4.** La pianificazione disciplina il territorio con atti generali, procedendo all'individuazione di ambiti territoriali e spaziali di riferimento volti a definire le trasformazioni, la rigenerazione e gli usi del territorio promossi dall'iniziativa pubblica, le dotazioni di cui all'art 17, nonché le iniziative dei soggetti privati che vengono consentite ai fini dello sviluppo operativo delle scelte della pianificazione e delle politiche urbane e territoriali.

**5.** Nel rispetto dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza, di competenza e di coerenza le Regioni, le Città metropolitane, le Province, i Comuni e le Unioni determinano, con propri strumenti di pianificazione, l'assetto e organizzazione del territorio nell'ambito delle rispettive competenze e territori

**6.** I Comuni, soggetti primari del governo del territorio ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, le Unioni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni, cooperano per la programmazione e la pianificazione del territorio, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione, di adeguatezza e di coerenza nell'esercizio delle funzioni.

**7.** La Regione, nell'esercizio del proprio ruolo istituzionale di indirizzo, di pianificazione e programmazione dell'intero territorio regionale, si dota del Piano Paesaggistico, nel rispetto degli articoli 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, del Piano Territoriale, o di un unico strumento di pianificazione territoriale e paesaggistica

**8.** Il Piano strategico metropolitano e il Piano territoriale generale metropolitano, così come definiti al successivo articolo 12, sono di competenza della Città metropolitana.

Il Piano territoriale di coordinamento di cui all'articolo 20, comma 2, del Dlgs n. 267/2000, è di competenza della Provincia.

**9.** I Comuni e le Unioni disciplinano il proprio territorio assicurando che la pianificazione urbanistica di propria competenza contempli e distingua la funzione structural-strategica da quelle regolativa e operativa, come specificato all'art. 14. Mentre la prima funzione ha natura non conformativa, la funzione regolativa e quella operativa producono effetti conformativi della proprietà o di altri diritti reali. Coerentemente con le disposizioni legislative regionali, che disciplinano il contenuto e la forma dei piani urbanistici, l'esercizio delle funzioni structural-strategiche e regolative è obbligatorio ed è di norma demandato ad un Piano urbanistico generale in forma unitaria; la funzione operativa di cui ai commi 3 e 8 dell'art 14, si attiva in caso di operazioni di trasformazione urbanistica e di rigenerazione urbana e territoriale di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 3.

**10.** Le Regioni possono disciplinare con proprie leggi le forme degli strumenti di pianificazione dei diversi soggetti competenti, fermo restando quanto previsto dall'articolo 57 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

**11.** le Regioni con proprie leggi possono disciplinare e incentivare la pianificazione urbanistica unionale e intercomunale.

**12.** Per le aree sprovviste di pianificazione, trova applicazione quanto stabilito dall'articolo 9, I comma, del DPR 380/2001.

### **Art. 10 Copianificazione interistituzionale**

**1.** La Copianificazione interistituzionale è metodo fondamentale di applicazione dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza, di leale collaborazione, di coerenza e semplificazione alla pianificazione del territorio.

**2.** La Copianificazione è costituita dalla partecipazione attiva e con pari dignità delle Istituzioni, anche statali, nell'ambito delle rispettive competenze di pianificazione del territorio e tutele, durante il processo di formazione e approvazione dei piani, mediante Conferenze interistituzionali ove sviluppare, con durata certa, il confronto costruttivo e di condivisione multilivello, nonché la valutazione ambientale strategica (VAS).

La valutazione, mediante l'endo-procedimento VAS dei piani si svolge all'interno delle Conferenze e vi partecipano l'autorità competente per la VAS e i soggetti con competenza ambientale.

Le Conferenze si compongono degli Enti istituzionalmente competenti del governo e pianificazione del territorio e della tutela del paesaggio ai loro livelli e sono sedi di governance, per formare piani fra loro coerenti rispetto alla natura processuale, interistituzionale e multilivello della pianificazione e del governo del territorio.

**3.** Resta comunque fermo che le procedure relative alle copianificazione e valutazione ambientale strategica mediante le Conferenze interistituzionali, sono disciplinate dalle leggi regionali, anche con riferimento ai tempi massimi di durata delle Conferenze medesime e al loro valore deliberante mediante votazione da parte dei componenti.

**4.** Ogni Istituzione di cui al comma 2 partecipa alla Conferenza con un rappresentante unico a ciò delegato, che si pronuncia sulla posizione dell'Ente rappresentato, tenuto in sintesi conto di quanto espresse dalle relative strutture e servizi.

**5.** La Conferenza di copianificazione delle Istituzioni di cui al comma 2, è convocata e presieduta dal legale rappresentante dell'Ente competente all'approvazione del piano o da un suo delegato, che può invitare alla Conferenza i soggetti la cui partecipazione sia ritenuta necessaria o utile ai fini della copianificazione e della valutazione.

### **Art. 11 Sistema delle conoscenze e delle valutazioni**

**1.** Al fine di promuovere il principio ed i metodi dello sviluppo sostenibile ed adattamento climatico le Regioni inseriscono nella loro legislazione per il governo del territorio e la pianificazione una sezione dedicata alla Valutazione ambientale strategica (VAS) di piani e programmi, in coerenza ai dettami della direttiva 2001/42/CE del Parlamento e del Consiglio europeo e della normativa

nazionale di recepimento della stessa, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente e sul territorio. La legge regionale dispone che la procedura di formazione e approvazione di piani e programmi comprenda una elaborazione endo-procedimentale della VAS che consideri le ragionevoli alternative pianificatorie idonee a realizzare gli obiettivi perseguiti e i relativi effetti sull'ambiente e sul territorio.

**2.** Con apposito provvedimento, successivo al recepimento della presente legge nella legislazione regionale, saranno definite le informazioni ambientali e territoriali da acquisire, il quadro conoscitivo di cui al successivo comma 4, e, per gli aspetti strettamente pertinenti, degli obiettivi generali di sviluppo sostenibile definiti dal piano e le coerenze con le altre pianificazioni e programmazioni generali e settoriali, in conformità alla strategia nazionale di sviluppo sostenibile, di adattamento al cambiamento climatico e alle relative strategie regionali.

**3.** Le legislazioni regionali per il Governo del territorio prevedono che i piani territoriali e strategici delle Città metropolitane e i piani territoriali delle Province redigano una strategia per lo sviluppo sostenibile in coerenza con quelle nazionale e regionali, che per i piani comunali, unionali e intercomunali è denominata Agenda per la qualità urbana ed ecologico-ambientale e che, per le finalità di cui al comma 1 e con il supporto del sistema delle conoscenze e delle valutazioni di cui al comma 3 e del quadro conoscitivo di cui al comma 4, provveda alla determinazione del fabbisogno di dotazioni ecologiche e ambientali, infrastrutture verdi e blu e dei requisiti prestazionali che le stesse devono soddisfare, coordinandosi con le politiche di sviluppo sostenibile e di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici stabilite a livello europeo, nazionale e regionale e con le indicazioni delle pianificazioni settoriali.

**4.** La copianificazione interistituzionale di cui all'art. 10 è basata sulla condivisione del sistema delle conoscenze e delle valutazioni, e costituisce il metodo per conseguire la convergenza e coerenza delle decisioni dei soggetti istituzionali coinvolti, per garantire, nel rispetto delle competenze, delle prerogative e della autonomia dei singoli soggetti istituzionali, la continuità ed organicità dell'azione di governo del territorio. Gli enti che partecipano all'attività di copianificazione ai sensi dell'art 10, contribuiscono alla formazione del sistema multilivello delle conoscenze e della valutazione ambientale strategica apportandovi gli elementi in loro possesso e di cui sono competenti, incidenti sui fenomeni e sui processi oggetto di pianificazione.

**5** In ossequio ai principi di pubblicità e trasparenza, di efficacia dell'azione pubblica e per il temperamento degli interessi differenziati le attività di pianificazione e programmazione si esplicano con il supporto di un sistema delle conoscenze e delle valutazioni, sviluppato coordinando i temi di competenza della legislazione statale esclusiva ed i temi di legislazione concorrente.

**6.** Il quadro conoscitivo è l'insieme delle conoscenze necessarie ad evidenziare le risorse del territorio per lo sviluppo, con particolare riferimento al patrimonio naturalistico e culturale, nonché a sostenere la dimostrazione della sostenibilità sociale, economica ed ambientale, sia ecologica che culturale, delle trasformazioni previste nella pianificazione.

Il quadro conoscitivo è strumento indispensabile per la definizione delle dotazioni urbanistiche e territoriali necessarie al rispetto dei LEP di cui all'art. 17.

**8.** L'Amministrazione procedente, preliminarmente all'avvio delle attività di copianificazione e interistituzionale, cura l'elaborazione del proprio quadro conoscitivo avvalendosi dei dati di competenza ed apportati dagli altri enti partecipanti e di quelli in proprio possesso. A tal fine può convocare un'apposita conferenza di servizi ai sensi della L 241/1990 preliminare, coinvolgendo tutti gli Enti della copianificazione coinvolti.

## **Art. 12           Strumenti della pianificazione territoriale**

**1.** La pianificazione territoriale è titolarità delle Regioni, delle Città metropolitane e delle Province, disciplina per i rispettivi livelli e competenze di governo del territorio e mediante i Piani di cui ai commi successivi, le principali componenti dell'assetto e organizzazione del territorio e i relativi contenuti strutturali e strategici, in raccordo con la programmazione e le politiche nazionali, regionali, metropolitane e provinciali, promuovendo, ove necessario, forme di aggregazione e sub-articolazione per la pianificazione territoriale e urbanistica dei loro territori.

**2.** La pianificazione territoriale esplicita forme di indirizzo, coerenza e coordinamento delle previsioni territoriali e urbanistiche degli strumenti di pianificazione generali e settoriali dei diversi soggetti competenti, persegue le reciproche coerenze, contribuisce all'attuazione delle strategie per lo sviluppo sostenibile e per il contrasto ai cambiamenti climatici, coordina le prescrizioni relative alle risorse non rinnovabili e ai vincoli tutele territoriali, paesaggistici e ambientali che derivano da piani settoriali e da provvedimenti amministrativi o norme di legge,

**3.** Il Piano territoriale, come differenziato nei successivi commi 9, 10, 13 e 14, ha contenuti strategici, strutturali e finalità di coerenza e coordinamento delle politiche pubbliche che producano effetti sul territorio; è finalizzato all'assetto e sviluppo sostenibile del territorio nel suo complesso, alla tutela e valorizzazione degli ecosistemi e dei caratteri distintivi dei sistemi insediativi e alla loro reciproca integrazione, alla pianificazione dei sistemi agro-ambientale, insediativo e infrastrutturale e delle relazioni tra i detti sistemi, nonché alle dotazioni territoriali dei servizi sovra-locali secondo i principi e le finalità di cui all' art. 2; il Piano territoriale ha durata a tempo indeterminato e definisce indirizzi e direttive per il contrasto del consumo di suolo, per la mobilità sostenibile e le infrastrutture, il risparmio energetico, l'incentivazione dell'utilizzo delle energie rinnovabili, la valorizzazione dei servizi ecosistemici, l'organizzazione del territorio.

**4.** Il Piano territoriale ha efficacia giuridica di indirizzo e/o direttiva e costituisce quadro di riferimento per la coerenza e il coordinamento delle pianificazioni e delle politiche settoriali comunque denominate ed afferenti agli enti territoriali o autorità, che producano effetti sul territorio; può contenere, ove necessario, motivate prescrizioni prevalenti sugli altri strumenti di pianificazione in relazione a profili di rilevanza sovracomunale.

**5.** La legge regionale di recepimento della presente legge definisce le modalità di attuazione del Piano territoriale attraverso i piani urbanistici, atti di programmazione, accordi e progetti territoriali di soggetti pubblici e privati e le forme di contestualizzazione delle indicazioni espresse dal Piano territoriale.

**6.** La verifica del rispetto e dell'attuazione degli indirizzi e direttive del Piano territoriale di cui al comma precedente, è operata secondo il principio di coerenza, e spetta, nell'ambito delle procedure di cui al comma 7, al soggetto titolare dello specifico piano o politica settoriale.

**7.** Il Piano territoriale è formato con il metodo della co-pianificazione interistituzionale di cui all'art 10, che vede partecipi gli Enti territoriali competenti della pianificazione del territorio, nonché percorsi di concertazione e partecipazione di portatori di interessi diffusi e collettivi del territorio come disciplinate dalle Leggi regionali di recepimento della presente legge.

**8.** Le leggi regionali definiscono altresì le modalità e specificità con le quali il Piano territoriale afferisce ai diversi livelli istituzionali e alle loro forme di aggregazione, nonché le forme di coordinamento che può assumere per la protezione della natura e alla tutela dell'ambiente, delle acque

e della difesa del suolo, della tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici e del paesaggio, della transizione ecologica. Il Piano territoriale promuove e disciplina le forme di perequazione e compensazione territoriali e può prevedere forme di gestione condivisa di fondi per l'efficiente gestione delle risorse rese disponibili delle trasformazioni territoriali.

**9. Il Piano Paesaggistico Regionale (PPR)**, in attuazione e nel rispetto di quanto previsto dal d.lgs. 42/2004, art 135, definisce gli obiettivi e gli indirizzi di tutela e di valorizzazione del paesaggio, al fine di assicurare che esso sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. L'elaborazione e l'approvazione da parte della Regione avviene sulla base dei contenuti dell'Accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali di cui all'articolo 143 del D.lgs. 42/2004.

Nel rispetto dell'articolo 9 della Costituzione, della Convenzione europea sul paesaggio e del d.lgs. 42/2004 e ferme restando le funzioni del Ministero della cultura ivi previste, i soggetti della pianificazione di cui al Capo III e le altre amministrazioni pubbliche che, nell'ambito delle rispettive attribuzioni settoriali intervengono sul territorio, cooperano alla tutela e alla valorizzazione del paesaggio quale componente essenziale ed espressione dell'identità dei territori regionali e informano la loro attività ai principi di uso consapevole, di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità.

**10. Il Piano Territoriale Regionale (PTR)** ha funzione strutturale e strategica di medio e lungo periodo, di rappresentazione, organizzazione e localizzazione sul territorio delle scelte, anche per ambiti subregionali o interprovinciali e metropolitani. Il PTR indirizza i processi di sviluppo sostenibile del territorio, definisce l'integrazione e la spazializzazione del coordinamento delle politiche regionali e settoriali e degli interventi finanziabili attraverso le risorse comunitarie. Il PTR è quadro territoriale di coerenza per l'attività regionale di programmazione delle risorse esprimendo modalità e priorità, costituisce inoltre riferimento per il coordinamento delle pianificazioni settoriali e per le coerenze degli strumenti di pianificazione metropolitana, provinciale, comunale o unionale, esplicita e spazializza le forme e le strategie di valorizzazione del paesaggio espresse dal Piano paesaggistico regionale e dall' Accordo ministeriale di cui all'art. 135 c. 1 del D.Lgs. 42/2004, attraverso indirizzi e direttive coerenti con il recepimento delle tutele e valorizzazioni del Piano paesaggistico o nella parte paesaggistica del PTR qualora esso sia a valenza paesaggistica. Il PTR può contenere prescrizioni e vincoli per la pianificazione degli Enti territoriali locali.

**11.** Le Città Metropolitane svolgono la funzione di pianificazione territoriale generale metropolitana quale sintesi spaziale della loro pianificazione strategica e territoriale ai sensi della L. 56/2014 e di cui ai successivi c 12 e 13, in coerenza con la pianificazione regionale.

**12. Il Piano Strategico Metropolitan** ha valore di lungo periodo ed assume validità triennale relativamente alla dimensione operativa e programmatoria delle sue azioni e progettualità, nonché il quadro delle priorità e delle modalità operative integrate per la definizione di interventi finanziabili nell'ambito della programmazione nazionale e regionale.

**13. Il Piano Territoriale Generale Metropolitan (PTGM)** sviluppa e contestualizza, anche per ambiti sub-metropolitani, le previsioni territoriali della Pianificazione strategica metropolitana ai sensi della L. 56/2014,

Il PTGM assume una funzione strutturale e previsiva di medio e lungo periodo che può svilupparsi in modo tale da poter essere assunta come propria componente strutturale dai Comuni o Unioni che ne facciano richiesta; ha funzione di rappresentazione e localizzazione sul territorio delle scelte ivi compiute, e nel rispetto delle strategie e degli atti di programmazione e pianificazione di competenza statale e regionale, assume gli obiettivi, gli indirizzi e le direttive della Pianificazione strategica

metropolitana di cui al precedente comma 12, concorrendo progressivamente ad attuarne e verificarne i contenuti. Il PTGM costituisce altresì riferimento di coerenza e assetto territoriale per gli obiettivi, gli indirizzi e le direttive degli altri atti di programmazione e pianificazione della città metropolitana, compresi i contenuti dei Piani urbani di mobilità sostenibile (PUMS).

Il PTGM contiene obiettivi indirizzi, direttive, nonché eventuali prescrizioni e vincoli per la pianificazione settoriale e urbanistica nel territorio metropolitano. Le leggi regionali possono attribuire al PTGM efficacia regolativa relativamente a profili di diretta rilevanza a scala metropolitana.

**14. Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP)**, in coerenza con la pianificazione territoriale regionale, ha funzione strutturale e previsionale-strategica di medio e lungo periodo, rappresenta e localizza sul territorio le scelte ivi compiute, che si esplicitano attraverso indirizzi, direttive per il coordinamento della pianificazione comunale e unionale e l'operatività della stessa. La funzione strutturale e previsionale del Piano provinciale assume profilo di pianificazione d'area vasta intermedia fra quella regionale e quella comunale sviluppata anche in modo tale da poter essere assunta nei contenuti come propria componente dai piani dei Comuni o Unioni che ne facciano richiesta, esprime il coordinamento delle strategie e delle politiche di governo del territorio di livello comunale e unionale, nonché il quadro delle priorità e delle modalità operative integrate per la definizione di interventi finanziabili nell'ambito della programmazione nazionale e regionale.

### **Art. 13 Rapporti tra pianificazioni generali del territorio e pianificazioni settoriali**

**1.** I piani e programmi di settore inerenti la materia concorrente del Governo del territorio, in applicazione di leggi statali e regionali, sono predisposti ed approvati in coerenza con il Piano Territoriale e il Piano paesaggistico regionali e con le previsioni, degli obiettivi e delle scelte del piano territoriale generale del medesimo livello di pianificazione. Qualora non sia verificata la coerenza con i suddetti piani generali, i piani e programmi di settore, consideratene le finalità e i contenuti strutturali, possono proporre varianti ad essi.

**2.** Lo Stato, nei modi e nelle forme di seguito espresse, individua, governa, monitora e aggiorna nel tempo gli obiettivi della pianificazione e programmazione di settore di propria competenza, in coerenza con le strategie europee e nazionali e d'intesa con le Regioni, le Città Metropolitane e le Province secondo le modalità previste dall'ordinamento legislativo vigente, anche attraverso la predisposizione di quadri, scenari e linee strategici e di assetto territoriale di livello nazionale e interregionale di cui all'art. 6, in cui spazializzare gli obiettivi e le relative priorità. Tali quadri e scenari hanno anche il compito di implementare, contestualizzare, integrare e rendere sinergici i suddetti obiettivi.

Rientra altresì tra i compiti dello Stato e delle Regioni quello di promuovere, attraverso specifiche procedure di condivisione, istituzionale, sociale ed economica, supportate da linee-guida e conferenze di concertazione o di copianificazione, un processo di riconoscimento multi-attoriale dei caratteri complessi e transcalari delle componenti ambientali, paesaggistiche, insediative e infrastrutturali in cui si collocano gli interventi, al fine di garantirne la coerenza e criteri di valutazione.

**3.** I piani e programmi settoriali di competenza dello Stato e delle sue articolazioni ministeriali e territoriali, aggiornano e garantiscono un'articolazione multidimensionale e coerenza multiscale dei campi dell'azione pubblica rientranti in ciascuno strumento di piano o programma. Al contempo, garantiscono la necessaria considerazione delle componenti paesaggistiche, insediative, infrastrutturali e ambientali interessate, con particolare attenzione a quelle dotate di maggiori e crescenti livelli di complessità spaziale e funzionale e di interdipendenza insediativa, ambientale e

infrastrutturale, in sintonia con le acquisizioni culturali, disciplinari, tecnico-progettuali e gestionali maturate in sede europea e nazionale.

**4** La funzione strategica e strutturale caratterizza l'intera filiera della pianificazione territoriale, paesaggistica e ambientale, urbanistica, delle Regioni, delle Città Metropolitane, delle Province, dei Comuni e delle loro Unioni, delle Autorità portuali di sistema e di altri Enti pubblici con competenza di pianificazione, al fine di garantire le necessarie coerenze, facilitare le interazioni tra i diversi livelli di pianificazione ed indirizzando le modalità di recepimento della programmazione economica europea, nazionale e regionale.

**5.** Al fine di limitare i conflitti interpretativi e la sovrapposizione normativa tra piani e programmi settoriali e piani urbanistici e territoriali generali, le leggi nazionali e le leggi regionali di recepimento della presente legge definiscono il riparto delle funzioni affinché i piani e programmi settoriali disciplinino esclusivamente i contenuti di propria competenza.

**6.** Al fine di interpretare in modo univoco le norme dei piani di pari livello e di programmare e progettare in modo condiviso gli interventi e le opere che ne conseguono, in tutti i casi nei quali si determinano sovrapposizioni di competenza, i soggetti pubblici coinvolti garantiscono condizioni di leale collaborazione a favore di percorsi di concertazione o di procedure di copianificazione di cui all'art 10, con tempi certi ed esiti misurabili.

**7.** La legge regionale di recepimento promuove processi di aggiornamento costante dei quadri conoscitivi e disciplinano le correlate ricadute per la pianificazione e definiscono le condizioni operative e procedurali che consentano, nel rapporto tra piani generali e di settore ai diversi livelli di competenza, modalità adeguate di implementazione per validare nel tempo modifiche ai primi attraverso la verifica di esiti interpretativi, progettuali e realizzativi proposti dai secondi, sulla base di protocolli condivisi tra i rispettivi enti competenti, tesi a consentire agli enti locali la contestualizzazione alla scala locale delle previsioni dei piano territoriali e dei piani settoriali, secondo un principio di miglior definizione.

**8.** Lo Stato e le leggi regionali di recepimento promuovono il riordino del quadro delle pianificazioni settoriali e la definizione dei campi di interazione dei piani sovraordinati - quali i Piani paesaggistici, i Piani di bacino distrettuale, i Piani nazionali delle infrastrutture, le Pianificazioni strategiche di sistemi portuali, i Piani delle reti ecologiche nazionali - per governarne l'efficacia e le interrelazioni normative, sia nei programmi d'intervento complessi urbanistico-territoriali e sia in quelli relativi alla realizzazione di opere pubbliche a tutte le scale.

**9.** Lo Stato e le Regioni provvedono a operare il trasferimento nei Piani urbanistici comunali di cui al successivo art. 14, dei contenuti dei Piani e programmi settoriali attraverso la copianificazione di cui all'art 10 e il processo di coordinamento e ridefinizione dei campi dell'azione pubblica e delle componenti di cui al presente articolo.

## **Art. 14            Funzioni e strumenti di pianificazione urbanistica**

**1.** Le Regioni disciplinano con proprie leggi la forma unitaria o eventualmente ripartita, il contenuto e gli elaborati essenziali dei piani urbanistici comunali, di Unione e intercomunali, assicurando che la pianificazione a questa scala contempli e distingua le seguenti funzioni:

- a) funzione strutturale e con profilo strategico (di seguito struttural-strategica), non avente efficacia conformativa della proprietà;
- b) funzione regolativa, avente efficacia conformativa della proprietà e degli altri diritti reali;

c) funzione operativa avente, mediante i suoi strumenti, efficacia conformativa della proprietà e degli altri diritti reali.

**2.** La funzione struttural-strategica e la funzione regolativa sono obbligatorie e di norma sono parte di un unico **Piano urbanistico generale**, costituendone due componenti interne.

**3.** La funzione operativa si attiva come implementazione della funzione struttural-strategica in coerenza con quanto espresso da essa, qualora maturino operazioni rilevanti o complesse di trasformazione e rigenerazione urbana e territoriale che richiedono sviluppo operativo progettuale e conseguente definizione di regole conformative ed esecutive. In quanto tale è da intendersi come eventuale e non obbligatoria. Ferma restando la coerenza con la funzione struttural-strategica del Piano urbanistico generale, la funzione operativa può anche avvalersi in un Programma operativo al fine di inquadrare e coordinare interventi aventi differenti forme e disciplina di attuazione anche di natura partenariale.

**4.** Le capacità edificatorie di cui all'art. 15 sono assegnate dalla funzione operativa e dalla funzione regolativa ed hanno rilievo ai fini fiscali.

**5.** La funzione struttural-strategica traduce sul territorio gli obiettivi perseguiti per il futuro della città e del territorio interessati, dando forma e organizzazione generale: al sistema insediativo e delle dotazioni urbanistiche e territoriali di cui agli artt. 16 e 17, a quello infrastrutturale (per la mobilità, l'energia, le acque, la transizione digitale), al sistema ambientale (naturale, paesaggistico, agricolo), mediante la funzione regolativa e la funzione operativa. Essa indica, con adeguate ed esplicite direttive, le scelte e le azioni conseguenti agli obiettivi, esplicitandone finalità, esiti attesi e prestazioni, riconoscendo gli ambiti di cui al c. 11 dell'art. 17 e con riferimento:

-al territorio non urbanizzato, agricolo e naturale da risparmiare e conservare ed all'incremento dei servizi ecosistemici, ai sensi dell'art. 5;

-a parti del sistema insediativo da conservare, consolidare e riqualificare;

-a parti del sistema insediativo di valore storico e documentario;

-a parti del territorio urbanizzato da trasformare e da sottoporre a rigenerazione urbana e territoriale e per queste fornisce obiettivi, criteri, requisiti ed indica esiti, prestazioni e qualità attesi allo scopo di indirizzarne lo sviluppo operativo-progettuale e valutarne la coerenza.

La funzione struttural-strategica indica criteri, parametri e riferimenti quantitativi e qualitativi da applicare per garantire le dotazioni urbanistiche e territoriali di cui all'articolo 17 da verificare e ottemperare nella componente regolativa e con la funzione operativa; definisce altresì gli obiettivi, i criteri e le modalità applicative per la perequazione urbanistica di cui all'art 18 e della perequazione territoriale di cui all'art 18 c. 10 qualora si tratti di piano unionale o intercomunale; contiene inoltre indicazioni sulle circostanze e condizioni che rendono necessario procedere con eventuali Varianti del Piano urbanistico generale.

**6.** La considerazione delle vulnerabilità, degli impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale e la Valutazione ambientale strategica (VAS) e sue modalità di monitoraggio, di cui al D.lgs 152 del 2006 e s.m.i., sono integrate nel procedimento di formazione ed approvazione del Piano urbanistico generale nell'ambito delle Conferenze di copianificazione interistituzionale di cui all'art. 10 ed al successivo comma 13. Tali contenuti e procedimenti possono concorrere alla determinazione delle condizioni per la funzione operativa che rendono necessario il ricorso ad eventuali Varianti del Piano urbanistico generale.

**7.** La funzione regolativa riguarda il trattamento delle parti di territorio da conservare, consolidare e riqualificare con regole urbanistico-edilizie immediatamente applicative che, integrandosi con quelle

del Regolamento edilizio, consentono interventi ad attuazione diretta in conformità alla suddetta funzione.

**8.** La funzione operativa si riferisce alle parti di territorio da trasformare e di rigenerazione urbana e territoriale di cui all'art 3, in coerenza con le finalità, gli esiti attesi, le prestazioni di qualità urbana ed ecologico-ambientale indicate dalla funzione strutturale-strategica del Piano urbanistico generale. I progetti relativi si traducono in Accordi di cui all'art. 20 e in strumenti urbanistici attuativi convenzionati di iniziativa pubblica e privata come ulteriormente denominati e disciplinati dalle leggi regionali; sono sottoposti a verifica di assoggettabilità alla VAS; sono dotati di una valutazione economico-finanziaria e di proprie regole conformative e di un apparato convenzionale.

La funzione operativa applica le indicazioni definite dalla funzione strutturale-strategica per le dotazioni di cui all'articolo 17, i criteri e le modalità per la perequazione urbanistica e individua gli ambiti e l'applicazione degli eventuali comparti di cui all'art.18.

**9.** Le leggi regionali, in caso di Piano urbanistico generale ripartito in due strumenti, con riferimento a Comuni con particolari caratteristiche insediative, demografiche e territoriali, possono richiedere e disciplinare l'elaborazione unionale o intercomunale dello strumento strutturale-strategico ed eventualmente anche di quello regolativo e il relativo procedimento di copianificazione e approvazione di cui al successivo comma 13.

**10.** Il Piano urbanistico generale o i singoli strumenti strutturale-strategico e regolativo se eventualmente distinti e ripartiti dalle leggi regionali, sono approvati dal Comune, dall'Unione o dai singoli Comuni coinvolti qualora sia un Piano intercomunale. Il Piano urbanistico generale unico o lo strumento strutturale-strategico se distinto, vengono elaborati e approvati attraverso un processo che prevede la co-pianificazione interistituzionale, il relativo endo procedimento di VAS, nonché la concertazione e partecipazione di cui all'art 10 e al successivo comma 13.

**11.** In applicazione del principio di coerenza e del principio di semplificazione, gli strumenti e progetti della funzione operativa di cui al comma 8 o l'eventuale Programma operativo, come disciplinati dalle leggi regionali in attuazione della presente legge, se motivatamente coerenti con il Piano urbanistico generale o con la funzione strutturale-strategica, se distinta in specifico strumento, previa pubblicazione per la raccolta delle osservazioni, sono approvati dal Comune, dall'Unione o dai Comuni qualora il Piano sia intercomunale e sono messi a conoscenza degli Enti della Conferenza di copianificazione con diritto di voto di cui al successivo comma 13.

**12.** In applicazione del principio di coerenza e del principio di semplificazione, le Varianti sono limitate ai casi in cui gli strumenti di cui al comma 11 o le modifiche interne ad essi o alla componente regolativa non siano coerenti con gli obiettivi e i contenuti strutturale-strategici del Piano urbanistico generale unico o, qualora ripartito, dello strumento strutturale-strategico. Le modifiche o le modifiche che sono l'esito dell'aggiornamento dei quadri conoscitivi che mantengono la motivata coerenza, non costituiscono Variante e sono approvate con atti deliberativi di Consiglio comunale o unionale e pubblicati.

Le Varianti seguono le procedure di formazione e approvazione del Piano urbanistico generale o dello strumento strutturale-strategico se eventualmente distinto e ripartito dalle leggi regionali.

**13.** In applicazione dei principi di sussidiarietà, di competenza, di collaborazione interistituzionale, di condivisione e partecipazione, il Piano urbanistico generale unico o, se ripartito, lo strumento strutturale-strategico e quello regolativo ove previsto da legge regionale, sono elaborati attraverso:

a) il metodo e le procedure delle Conferenze di copianificazione interistituzionale di cui all'art 10 e relativo endo-procedimento integrato di VAS;

- b) ulteriori forme di ascolto, coinvolgimento e concertazione con singoli e portatori di interessi collettivi e di partecipazione dei cittadini e dei soggetti esponenziali degli interessi diffusi di cui all'art 21, attivabili sin dalla fase di raccolta delle conoscenze;
- c) eventuali altre conferenze che coinvolgono i diversi Enti competenti in materia di pianificazione settoriale che operano sullo specifico territorio di cui all'art. 13.

Le Conferenze di copianificazione interistituzionale sono convocate e presiedute dal Comune o dall'Unione dei Comuni o dal Comune capofila di un piano intercomunale, in quanto soggetti procedenti e competenti del Piano urbanistico generale e vi partecipano con diritto di voto, oltre ai Comuni o Unioni suddetti, la Regione, il Ministero della cultura (per l'adeguamento al Piano paesaggistico), la Città metropolitana o la Provincia con i loro delegati unici; partecipano altresì l' autorità competente della VAS e i soggetti con competenza ambientale. La Conferenza, ai sensi del comma 5 dell'art. 10, può altresì consultare altri soggetti, portatori di interessi collettivi e diffusi.

**14.** Il Piano urbanistico generale unico o lo strumento strutturale-strategico se ripartito si avvale di un quadro conoscitivo sovralocale, fornito dalle Istituzioni competenti (vincoli, dati, informazioni, ecc.) e di una interpretazione strutturale locale da condividersi in sede di copianificazione interistituzionale. Il quadro conoscitivo, nei suoi diversi contenuti sovralocali e locali, è impostato in modo tale da poter essere aggiornato, così da costituire dinamico riferimento per l'implementazione, l'attuazione e l'eventuale aggiornamento del Piano stesso mediante adeguate e differenziate procedure.

#### **Art. 15           Durata delle previsioni edificatorie e dei vincoli urbanistici**

- 1.** La capacità edificatoria è la facoltà di edificare riconosciuta e conformata per legge e dagli strumenti urbanistici ed atti equiparati.
- 2.** Le capacità edificatorie possono essere attribuite solo in base alla pianificazione urbanistica avente natura giuridica conformativa della proprietà o di altri diritti reali.
- 3.** Il Piano urbanistico generale vige a tempo indeterminato. Qualora con legge regionale venga ripartito in strumenti strutturale-strategico e regolativo, per lo strumento regolativo può essere previsto un termine di efficacia anche in considerazione del comma 5 .
- 4.** Gli accordi di cui al successivo art. 20 e gli strumenti urbanistici attuativi pubblici e privati della funzione operativa, comunque denominati dalla legge regionale, che sviluppano il Piano urbanistico generale unico o ripartito, hanno una efficacia massima di 10 anni dalla sottoscrizione del correlativo atto convenzionale che disciplina anche la cessione non onerosa di aree, l'esecuzione a carico degli attuatori di opere di urbanizzazione nel rispetto delle norme pro concorrenziali in caso di scomputo dei contributi costruttivi e la costituzione di adeguate garanzie. L'atto convenzionale fissa il termine di inizio degli interventi urbanizzativi e le conseguenze in caso di inadempimento. Entro il termine di efficacia devono essere conclusi gli interventi urbanizzativi, pena l'intervento sostitutivo anche in caso di parziale dispiegamento delle capacità edificatorie. Trascorso il termine fissato dall'atto di approvazione dei suddetti strumenti attuativi, in carenza della stipula dei relativi atti convenzionali, le capacità edificatorie connesse alle previsioni edificatorie decadono.
- 5.** Tutti i vincoli preordinati all'acquisizione pubblica di aree o fabbricati per i quali non siano previsti dispositivi perequativo e per i quali non sia prevista la possibilità di remunerativa formazione e gestione diretta da parte dei privati dell'infrastruttura realizzanda, hanno una durata di 5 anni e, decorso tale termine in carenza dell'attivazione del procedimento ablatorio, decadono. In luogo dell'indennità di esproprio, possono essere previsti dispositivi compensativi atti a garantire effettivo e adeguato ristoro al proprietario ablatore.

## **Art. 16 - Dotazioni e servizi**

**1.** Sono ‘dotazioni urbanistiche e territoriali’ l’insieme di aree, edifici e attrezzature pubbliche, o private di uso pubblico, finalizzato alla realizzazione e fornitura di servizi di pubblica utilità e interesse collettivo, a favorire idonee condizioni insediative e di qualità della vita, di relazione, di coesione sociale nonché a migliorare l’accessibilità universale, la qualità e la fruibilità dello spazio pubblico. Il suddetto insieme di aree, edifici e attrezzature può essere impiegato anche con assegnazione di usi temporanei, purchè rientranti nell’ambito di servizi di pubblica utilità e interesse collettivo.

Sono ‘servizi’ le azioni e/o opere che si concretizzano nella fornitura e/o nello svolgimento di funzioni al fine del soddisfacimento dei bisogni della collettività.

Sono ‘dotazioni ecologiche e ambientali’ le aree ed i corpi naturali di proprietà pubblica e/o privata, naturali o semi-naturali, che concorrono al raggiungimento delle finalità di sostenibilità ambientale. Rientrano tra le dotazioni ecologiche e ambientali anche gli spazi di proprietà privata che concorrono al raggiungimento delle finalità di sostenibilità ambientale, attraverso le specifiche modalità stabilite dal piano urbanistico comunale.

La realizzazione, gestione e cura di aree, edifici e attrezzature costituenti le dotazioni può essere oggetto di specifici accordi che riconoscono un ruolo ad associazionismo e terzo settore, ai partenariati pubblico-privati, ai patti di cittadinanza.

**2.** Le Regioni, nell’ambito dell’esercizio delle proprie competenze legislative in materia di governo del territorio, definiscono, in termini quantitativi, tipologici e prestazionali, contenuti e disciplina delle dotazioni urbanistiche e territoriali aggiuntive e integrative rispetto a quelle minime e inderogabili di cui al successivo art. 17.

**3.** I Comuni e le Unioni di Comuni, nella formazione dei nuovi strumenti di pianificazione urbanistica e nella revisione di quelli esistenti, effettuano, sulla base delle indicazioni operative fornite da atti di indirizzo delle Regioni in applicazione della presente legge, una ricognizione e verifica quantitativa dello stato di fatto di:

- a) aree, edifici e attrezzature pubbliche o private di uso pubblico, finalizzate alla realizzazione e fornitura di servizi;
- b) servizi effettivamente resi e relative prestazioni, anche forniti in regime di convenzione;
- c) fabbisogni aggiornati alla popolazione residente, a quella effettivamente presente, a quella fluttuante, alla struttura demografica e alla composizione sociale.

Tale ricognizione e verifica è parte integrante degli elaborati che concorrono alla formazione del quadro conoscitivo degli strumenti di pianificazione urbanistica.

**4.** Ai fini dell’accertamento periodico dello stato di fatto delle dotazioni, dei servizi e dei fabbisogni, le Regioni definiscono appositi protocolli di rilievo e classificazione - da attuarsi con metodologie *Gis-based* per la gestione di informazioni complesse - cui i Comuni e le Unioni di Comuni devono attenersi.

**5.** I Comuni e le Unioni di Comuni, nella formazione dei nuovi strumenti urbanistici e nella revisione di quelli esistenti, quantificano le dotazioni urbanistiche da programmare in relazione ai fabbisogni rilevati e previsti definendone: a) la localizzazioni entro una visione organica e di sistema; b) le funzioni in relazione alle peculiarità e necessità dei singoli contesti, delle caratteristiche morfologiche dei sistemi insediativi, del livello di accessibilità universale e dei servizi di mobilità urbana ed extraurbana; c) gli obiettivi di risultato attesi, con priorità per la riduzione percentuale delle aree impermeabilizzate.

6. Nella definizione, quantificazione, localizzazione, realizzazione e gestione delle dotazioni urbanistiche e territoriali, Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni e Unioni di Comuni perseguono con la pianificazione del territorio i seguenti obiettivi: accessibilità universale dei servizi di interesse pubblico e collettivo; limitazione del consumo di suolo, incremento e difesa della funzionalità ecosistemica dei suoli e della biodiversità; sicurezza idraulica, geologica e sismica; mobilità sostenibile, con particolare riferimento alla prossimità ai nodi ferroviari e a punti di accesso alle linee di forza del trasporto pubblico locale; qualità e riconoscibilità dello spazio pubblico; disponibilità di edilizia residenziale pubblica e sociale; disponibilità di luoghi destinati alla creazione di senso di comunità ed appartenenza; sostenibilità energetica.

### **Art. 17 - Dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili**

1. Le dotazioni urbanistiche e territoriali, nella misura minima e inderogabile di cui a questo articolo, costituiscono **Livello essenziale delle prestazioni** (Lep) concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art.117 comma 2 lett. m) della Costituzione ed in quanto tali sono normati nella presente legge quale materia di competenza esclusiva dello Stato ma parte integrante del Governo del territorio.

2. Le dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili sono costituite dal patrimonio di aree, edifici e attrezzature pubbliche, o di uso pubblico con servitù permanente, che rispondono alle finalità e al soddisfacimento di diritti fondamentali nell'ambito del governo del territorio di cui al precedente articolo 2 e finalizzate a garantire la realizzazione e fornitura:

a) di attrezzature e servizi di pubblica utilità e interesse collettivo di livello locale riservati prioritariamente, ma non esclusivamente e comunque previa verifica dei fabbisogni reali, alle attività collettive, all'istruzione, a verde pubblico, alla sosta e alle sedi viarie per la mobilità ciclabile e pedonale;

b) di attrezzature e servizi di interesse generale di livello urbano-territoriale (riservati prioritariamente, ma non esclusivamente e comunque previa verifica dei fabbisogni reali, a istruzione superiore all'obbligo, ad attrezzature socio-sanitarie e ospedaliere, ai parchi urbano-territoriali) da individuare in coordinamento e integrazione fra la pianificazione urbanistica e la pianificazione territoriale.

Le dotazioni di cui a questo comma devono garantire minime condizioni insediative e di qualità della vita, di relazione, di coesione sociale nonché migliorare l'accessibilità universale, la qualità e la fruibilità dello spazio pubblico.

Le aree da destinare a tali dotazioni, con esclusione del verde e dei parchi, possono essere reperite anche in apposite strutture multipiano nonché nella struttura degli edifici e loro copertura, purché dette strutture siano direttamente e autonomamente accessibili dallo spazio pubblico; le aree destinate a parcheggio pubblico possono inoltre essere reperite nel sottosuolo, purché nelle aree sovrastanti, se piantumate o destinate a piantumazione, non siano pregiudicate le funzioni vegetative.

3. La presente legge stabilisce quantità, parametri e riferimenti che i Comuni e le Unioni di Comuni devono osservare, in coordinamento e coerenza con la pianificazione provinciale e metropolitana, in sede di formazione dei nuovi piani e strumenti urbanistici e nella revisione di quelli esistenti, per garantire la fornitura delle dotazioni urbanistiche e territoriali minime, in relazione ad Ambiti spaziali di cui al comma 11 e in considerazione delle diverse destinazioni d'uso degli insediamenti.

4. Per gli insediamenti a destinazione d'uso residenziale le dotazioni urbanistiche di livello locale, di cui alla lettera a) comma 2, sono fissate in misura tale da assicurare per ogni abitante, insediato o da insediare, la quantità minima e inderogabile di mq 18, per servizi pubblici o di uso pubblico riservati

alle attività collettive, all'istruzione, a verde pubblico, alla sosta e alle sedi viarie per la mobilità ciclabile e pedonale, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie automobilistiche e loro arredo. Tale quantità complessiva va ripartita fra i differenti tipi di servizi e attrezzature in relazione alle peculiarità dei singoli contesti e dei relativi fabbisogni, delle caratteristiche morfologiche dei sistemi insediativi, del livello di accessibilità universale e dei servizi di mobilità urbana, garantendo, di norma, che almeno il 50% di essa sia destinato nel complesso a verde pubblico, spazi pubblici attrezzati a parco o giardino, per il gioco e il tempo libero, orti urbani, organizzati secondo i criteri di una effettiva accessibilità universale e fruibilità, della continuità ecologica, della funzionalità ecosistemica, del miglioramento della biodiversità e del paesaggio urbano ed utilizzabili per tali usi. Il restante 50% è articolato nei suddetti tipi di servizi e attrezzature in funzione delle effettive necessità. Il suddetto insieme di aree, edifici e attrezzature può essere impiegato anche con assegnazione di usi temporanei, purchè rientranti nell'ambito di servizi di pubblica utilità e interesse collettivo.

Nei Comuni per i quali la popolazione esistente e prevista dagli strumenti urbanistici non superi i 5.000 abitanti, le suddette dotazioni urbanistiche di livello locale per gli insediamenti a destinazione d'uso residenziale sono fissate in misura tale da assicurare per ogni abitante, insediato o da insediare, la quantità minima e inderogabile di mq 12 di spazi per attrezzature e servizi in funzione delle necessità, degli usi effettivi e in relazione ai caratteri fisico-morfologici e socio-economici locali.

**5.** Nei Comuni con popolazione esistente e prevista dagli strumenti urbanistici superiore a 15.000 abitanti è prevista una quota aggiuntiva di aree per dotazioni di interesse generale a livello urbano-territoriale di cui alla lettera b) comma 2, fissata in misura tale da assicurare per ogni abitante, insediato o da insediare, la quantità minima e inderogabile di mq 18. Tale quantità è articolata in modo che di norma 15 mq/ab siano destinati a parchi pubblici urbani e territoriali con prevalenti finalità paesaggistiche e organizzati, in coerenza e integrazione fra piani urbanistici comunali o unionali e i piani territoriali di cui all'articolo 12, secondo i criteri di fruibilità, continuità ecologica, funzionalità ecosistemica e del miglioramento della biodiversità. La restante quota è articolata in funzione delle necessità e degli usi effettivi relativamente ad attrezzature socio-sanitarie e assistenziali e per l'istruzione superiore all'obbligo. La verifica delle suddette dotazioni di interesse generale di livello urbano-territoriale è riferita all'intero territorio comunale o unionale, tenuto conto delle eventuali indicazioni dei piani territoriali regionali, metropolitani, provinciali e d'area vasta

**6.** Nella formazione degli strumenti urbanistici, si assume che, salvo diversa dimostrazione:

- a) ai fini del computo della popolazione insediata teorica, si fa riferimento alla popolazione anagrafica residente più il numero di vani in abitazioni non occupate.
- b) ai fini del computo della popolazione teorica da insediare, ad ogni abitante insediabile (in assenza del calcolo della capacità insediativa residenziale teorica negli strumenti urbanistici ulteriormente specificato e disciplinato dalle leggi regionali) corrispondono, mediamente, 33 mq di superficie lorda (ovvero circa 100 mc vuoto per pieno) per la destinazione d'uso esclusivamente residenziale; tale parametro può essere eventualmente maggiorato di una quota non superiore a 10 mq di superficie lorda (pari a circa 30 mc vuoto per pieno) per le destinazioni non esclusivamente ma prevalentemente residenziali, considerando gli usi integrati e compatibili con le residenze.

**7.** In aggiunta alle dotazioni urbanistiche di cui al comma 4 e alle dotazioni territoriali di cui al comma 5, nei Comuni sottoposti a particolare tensione abitativa gli strumenti urbanistici devono individuare aree di dotazioni urbanistiche aggiuntive per la realizzazione di edilizia residenziale pubblica e sociale commisurata al fabbisogno abitativo, il cui carico urbanistico deve essere considerato ai fini del calcolo delle dotazioni urbanistiche da soddisfare complessivamente nel Comune; negli altri Comuni l'individuazione di tali dotazioni è disciplinata dalla legislazione regionale e dalla pianificazione territoriale.

**8.** Per gli insediamenti a destinazione turistico-ricettiva esistenti e da completare, il dimensionamento della dotazione di cui alla lettera a) comma 2 di aree da destinare a verde pubblico, spazi per attività all'aperto e parcheggio pubblico non può essere inferiore a 80 mq per ogni 100 mq di superficie lorda degli edifici. Per gli insediamenti di nuova realizzazione la dotazione è pari al 100% dell'intera superficie lorda edificabile; gli spazi da destinare alla sosta devono rispondere a soluzioni drenanti.

**9.** Per gli insediamenti esistenti e da completare a prevalente destinazione produttiva (industriale e artigianale) e logistica, la superficie da assicurare per le dotazioni urbanistiche minime di cui alla lettera a) comma 2, non è inferiore al 10% dell'intera pertinente superficie fondiaria. Per gli insediamenti di nuova realizzazione, la dotazione non è inferiore al 20% della superficie territoriale destinata a tali insediamenti. In entrambi i casi almeno il 50% delle suddette dotazioni minime è riservato a verde pubblico o di uso pubblico con l'impianto, con prevalenti finalità paesaggistiche, ecologiche ed ecosistemiche, di insiemi arborei ed arbustivi; gli spazi da destinare alla sosta devono rispondere a soluzioni drenanti.

**10.** Per gli insediamenti esistenti e da completare a prevalente destinazione direzionale, commerciale e produttiva di servizi, la superficie da assicurare per le dotazioni urbanistiche minime di cui alla lettera a) comma 2, è pari all'80% dell'intera superficie lorda esistente o da completare destinata a tali insediamenti. Per gli insediamenti di nuova realizzazione la superficie da assicurare per le dotazioni urbanistiche minime è pari al 100% dell'intera superficie lorda edificabile destinata a tali insediamenti. In entrambi i casi, almeno il 50% della superficie da assicurare per le dotazioni urbanistiche minime è riservato a verde pubblico o di uso pubblico e all'impianto, con prevalenti finalità paesaggistiche, ecologiche ed ecosistemiche, di insiemi arborei ed arbustivi; gli spazi da destinare alla sosta devono rispondere a soluzioni drenanti.

**11.** Ai fini della verifica delle dotazioni urbanistiche minime e inderogabili, costituisce regola generale della pianificazione urbanistica il riconoscimento dei seguenti Ambiti spaziali in cui si articola l'intero territorio comunale, tenuto conto dei caratteri morfologico-insediativi, ambientali e socio-economici del contesto locale, in sostituzione delle ZTO del DI 1444/68:

a) Au – Ambito urbano, costituito dal sistema insediativo consolidato o prevalentemente edificato, entro cui riconoscere anche parti urbane e singoli siti e manufatti con valore storico-artistico e culturale, caratterizzato da un assetto da conservare, riqualificare, riordinare o consolidare;

b) Au-n – Ambito urbano di nuovo impianto funzionale, costituito da parti di territorio edificato e prevalentemente urbanizzato o da riurbanizzare, anche caratterizzate da discontinuità, frammentazioni morfologiche e planivolumetriche, degrado o abbandono, ivi incluse parti di territorio inedito necessarie all'eventuale completamento degli insediamenti esistenti; per le suddette parti prevalgono gli obiettivi di rigenerazione urbana ed ambientale complessa e di trasformazione urbanistica, riqualificazione e sostituzione dell'esistente, con il contestuale diffuso miglioramento delle dotazioni urbanistiche e delle prestazioni ecologico-ambientali.

c) Ae - Ambito extraurbano, costituito da parti del territorio non ricomprese negli Ambiti di cui alle lettere a) e b) e prevalentemente costituito dalle componenti dei sistemi ecologico-ambientale e agricolo.

E' compito delle Regioni, in relazione alle specificità morfologico-insediative, ambientali, socio-economiche e demografiche dei rispettivi territori, definire i caratteri identificativi tipici dei suddetti Ambiti spaziali e la loro eventuale articolazione in Sub-ambiti rispetto a cui dare specifiche indicazioni. La legge regionale detta altresì disposizioni in materia di densità, altezze e distanze riferite ai suddetti Ambiti spaziali.

**12.** Per l'Ambito urbano Au, quando sia dimostrata l'impossibilità - detratti i fabbisogni comunque già soddisfatti - di raggiungere la predetta quantità minima di spazi su aree idonee, gli spazi stessi vanno reperiti entro i limiti delle disponibilità esistenti nelle adiacenze, ovvero su aree accessibili

tenendo conto dei raggi di influenza delle singole attrezzature e della organizzazione dei trasporti pubblici

**13.** Per l'Ambito extraurbano Ae la quantità minima inderogabile da assicurare per ogni abitante - insediato o da insediare, di cui al comma 4, è stabilita in mq 6/abitante, da riservare in funzione delle effettive necessità.

**14.** La eventuale e motivata monetizzazione delle dotazioni urbanistiche e territoriali per le aree non reperite mediante gli interventi diretti e indiretti di attuazione della pianificazione, è disciplinata dalle leggi regionali. Gli introiti derivanti dalla monetizzazione delle dotazioni urbanistiche costituiscono entrate esclusivamente vincolate per la realizzazione, la manutenzione o il potenziamento di altre dotazioni urbanistiche e territoriali.

## **Art. 18           Perequazione urbanistica e territoriale, compensazioni e incentivazioni**

**1.** La perequazione urbanistica persegue l'indifferenza dei proprietari di beni immobili alle scelte dei Comuni singoli o associati attraverso gli strumenti di pianificazione urbanistica e si realizza mediante l'equa ripartizione tra i proprietari immobiliari dei benefici e degli oneri generati dalle scelte di detti strumenti di pianificazione urbanistica in merito alla realizzazione delle dotazioni urbanistiche e territoriali, delle urbanizzazioni e degli immobili privati.

**2.** La perequazione urbanistica è realizzata attraverso l'attribuzione di capacità edificatoria agli immobili oggetto di trasformazione secondo criteri di oggettività ed equità, la concentrazione di tale capacità edificatoria su alcuni di essi, la cessione gratuita al Comune quali dotazioni urbanistiche e territoriali e per le urbanizzazioni degli altri terreni rimasti privi di capacità edificatoria per effetto della suddetta concentrazione, la definizione delle opere pubbliche o di uso pubblico connesse agli interventi urbanistici previsti con l'assunzione in tutto o in parte dei relativi oneri.

**3.** La funzione struttural-strategica del Piano urbanistico generale di cui all'art 14, definisce i criteri e le modalità applicative della perequazione, da osservarsi nella implementazione del Piano mediante la funzione operativa, con i piani urbanistici attuativi e degli accordi urbanistici pubblico-privato di cui all'art. 20, i quali provvedono ad attuarla perseguendo il bilanciamento dei benefici e dei costi per le proprietà coinvolte.

La capacità edificatoria, definita diritto edificatorio, è attribuita alle proprietà immobiliari per mezzo di indici di edificabilità commisurati allo stato di fatto e di diritto degli immobili compresi nell'ambito di trasformazione e rigenerazione, indipendentemente dalla destinazione pubblica o privata degli immobili. Gli immobili oggetto di perequazione urbanistica sono aggregati in ambiti e/o comparti attuativi per iniziativa dei loro proprietari, eventualmente dietro invito del Comune. Nell'ambito e/o nel comparto possono essere aggregati sia immobili ed aree finitimi che immobili non contigui, nonché immobili ed aree ai quali può essere attribuita una capacità edificatoria differenziata in virtù della loro diversa suscettività edificatoria oggettivamente riscontrabile.

**4.** Le capacità edificatorie attribuite da perequazione, compensazione, premialità sono trasferibili liberamente ed utilizzabili in loco o a distanza negli ambiti di trasformazione e rigenerazione urbana e negli insediamenti previsti dal Piano urbanistico generale di cui all'art 14, con le modalità indicate dagli strumenti urbanistici e comunque secondo le disposizioni legislative vigenti. Il Comune rilascia un documento rappresentativo delle capacità edificatorie, contenente tutti i dati identificativi, trasmissibile mediante girata, di data certa e con l'indicazione del girante e del giratario. La girata è

autenticata dal responsabile del servizio urbanistica del Comune competente ed è annotata nel registro delle capacità edificatorie del Comune, secondo le modalità stabilite con legge regionale.

**5.** I proprietari degli immobili la cui trasformazione è disciplinata dalla perequazione urbanistica articolata per ambiti, anche non contigui, si associano in forma consortile o in altre forme di stabile aggregazione coalizionale su invito del Comune o per propria iniziativa, e propongono al Comune lo strumento urbanistico attuativo dell'ambito e/o del comparto, eventualmente attuabile in sub-ambiti e/o sub comparti, così come definiti e disciplinati dalle leggi regionali. Tale strumento attuativo è predisposto coerentemente agli obiettivi, criteri e requisiti stabiliti dalla funzione strutturale-strategica del piano urbanistico generale. Per la costituzione del consorzio o di altra forma di aggregazione coalizionale e la presentazione della proposta di attuazione dell'ambito, è sufficiente l'adesione delle proprietà rappresentanti la maggioranza assoluta del valore degli immobili agli effetti dell'imposta municipale unica. Il Comune, ricevuta la proposta di strumento attuativo, invita i proprietari non presentatori a comunicare la loro adesione entro il termine di sessanta giorni. Decorso infruttuosamente tale termine, in seguito alla costituzione del consorzio o di altra forma di aggregazione coalizionale ed alla stipulazione della convenzione, il Consorzio è abilitato a promuovere la procedura espropriativa, facendosi carico dei relativi oneri ai sensi del Dpr n. 327 del 2001. Trovano applicazione le previsioni dettate dall'art. 15, comma 4, e dall'art. 20.

**6.** Le Regioni, con propria legge, possono disciplinare la costituzione di capacità edificatorie con finalità incentivanti da parte dei Comuni nell'ambito della loro strumentazione urbanistica generale a sostegno della rigenerazione urbana e territoriale. Tali capacità edificatorie sono attribuite alla proprietà immobiliare dall'atto comunale che ha riconosciuto la premialità ovvero la compensazione e circolano secondo le modalità di cui al comma 4.

**7.** I Comuni possono prevedere, ai fini dell'attuazione delle previsioni urbanistiche aventi ad oggetto la realizzazione di opere e servizi pubblici non già oggetto di perequazione urbanistica, il ricorso a forme di compensazione in alternativa alla espropriazione per pubblica utilità ed alla esecuzione delle opere. La durata delle capacità edificatorie di origine compensativa attribuite al proprietario, denominate credito compensativo, in quanto controprestazione per la cessione di un bene o di un'opera, non è soggetta a limitazione temporale.

**8.** I Comuni possono altresì prevedere, ai fini dell'attuazione delle loro politiche urbanistiche e con particolare riferimento alla rigenerazione urbana e territoriale, alla rimozione di manufatti incongrui e alla desigillatura dei suoli, il ricorso ad incentivazioni sotto forma di attribuzione di capacità edificatorie di origine premiale, definite credito premiale, è soggetta allo stesso termine di validità temporale dell'atto che ha determinato l'incentivazione.

**9.** Gli immobili occorrenti per la realizzazione di dotazioni urbanistiche e territoriali, non acquisibili dalle Amministrazioni mediante perequazione o compensazione, sono oggetto di espropriazione per pubblica utilità da eseguire ai sensi del Dpr 327 del 2001.

**10.** La perequazione territoriale, mediante la legislazione regionale che ne disciplina i criteri e le modalità applicative, integra i piani delle Città Metropolitane, delle Province, delle Unioni e dei Comuni perseguendo l'equità fra territori facenti parte della stessa Città Metropolitana, Provincia o Unione dei Comuni, curando che le opportunità economiche di cui possono beneficiare i territori avvantaggiati producano effetti positivi anche nei territori svantaggiati, anche con accordi e strumenti

economico-finanziari e gestionali concordati dagli enti coinvolti. Le Unioni e i Comuni in altra forma associata, attraverso tali accordi, possono perseguire forme di perequazione territoriale.

## **Art. 19           Fiscalità urbanistica e territoriale**

**1.** La perequazione territoriale di cui all'art 18 c.10, mediante accordi istituzionali tra gli Enti territoriali coinvolti, inerisce alla ripartizione dei tributi originati in un Comune dall'effettuazione di interventi comportanti trasformazione urbanistica del territorio.

I tributi che possono essere impiegati, in tutto o in parte, nella perequazione territoriale sono il contributo straordinario sul maggior valore immobiliare, gli oneri di urbanizzazione secondaria, le monetizzazioni per mancate cessioni di aree (se eccedenti le dotazioni di cui all'art 17), il contributo sul costo di costruzione ovvero contributo per la rigenerazione urbana e territoriale, l'imposta municipale unica.

**2.** Ai fini della applicazione delle disposizioni di legge in materia tributaria, sono da considerarsi aree fabbricabili quelle oggetto di conformazione edificatoria per effetto di strumenti di pianificazione o atti comunali, unionali o intercomunali che attribuiscono loro le capacità edificatorie.

**3.** Le Regioni con propri provvedimenti disciplinano, nell'ambito dei principi e dei limiti stabiliti dalla presente legge e dalle leggi statali, i tributi che le proprietà immobiliari e gli operatori economici sono tenuti a corrispondere a Comuni e loro Unioni, Città metropolitane e Province, I provvedimenti regionali potranno disciplinare i tributi in modo da contrastare il consumo di suolo ed incentivare la rigenerazione urbana, e, più in generale, in modo da favorire l'attuazione di politiche pubbliche di rilievo urbanistico, sociale, ambientale e culturale. I provvedimenti regionali potranno prevedere che i proventi di alcuni dei tributi previsti dalle leggi statali siano destinati, in tutto o in parte, al finanziamento di specifici programmi o progetti di rilevante interesse pubblico, stabilendone la relativa disciplina.

**4.** Nella definizione delle tabelle parametriche di cui all'art. 16, comma 4, del D.P.R. 380/01 le Regioni considerano i costi effettivi delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria inerenti alle trasformazioni e rigenerazioni urbanistiche caratterizzanti il territorio regionale. Gli oneri di urbanizzazione devono assicurare la copertura dei costi di urbanizzazione ed essere commisurati ai futuri interventi di manutenzione delle opere di proprietà comunale attraverso, in via preferenziale, il loro scomputo dai costi. Il gettito degli oneri di urbanizzazione è utilizzato esclusivamente per le opere di urbanizzazione, avendo cura che il loro impiego sia collegato, in misura adeguata, agli ambiti urbani e di territorio che li generano.

**5.** Il comma 9 dell'art. 16 del DPR 380/2001 è così sostituito :*"I criteri di quantificazione e le modalità applicative del contributo per la rigenerazione urbana e territoriale sono disciplinati dalle Regioni con riferimento ai valori pubblicati dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate per la zona e la tipologia edilizia di riferimento. Il suo gettito è finalizzato alla copertura dei costi inerenti la realizzazione, manutenzione e gestione delle dotazioni urbanistiche e territoriali."*

**6.** La lettera d-ter), comma 4 dell' art. 16 del DPR 6 giugno 2001 n. 380 è così sostituito:  
*"d-ter) alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica (o in deroga) ovvero che comportino consumo di suolo non precedentemente*

*impermeabilizzato. Le Regioni determinano le modalità di computo del maggior valore e l'ammontare minimo di esso che deve essere corrisposto quale contributo straordinario, avendo cura della incentivazione della rigenerazione urbana e del contrasto del consumo di suolo. Il contributo straordinario è corrisposto mediante la realizzazione di opere pubbliche, salvo diversa determinazione assunta mediante deliberazione del Consiglio Comunale”.*

7. Nel rispetto dei principi e criteri direttivi di questo articolo, il Governo è delegato ad adottare, entro ..... dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più Decreti legislativi volti a ridefinire, per le materie di propria competenza, il regime fiscale degli immobili meritevoli di interventi di rigenerazione urbana e dei suoli liberi in ambito extraurbano periurbano o urbano di cui occorre evitare il consumo. Il Governo è altresì delegato a definire, entro il medesimo termine, le modalità attraverso cui i Comuni possono provvedere a prelevare quota parte dell'incremento dei valori immobiliari prodotto dalla realizzazione di infrastrutture ed attrezzature di rilievo urbano o metropolitano.

## **Art. 20        Accordi urbanistici pubblico/privato**

1. Ai sensi dell'art. 11 della legge 241 del 1990, i Comuni e le Unioni possono concludere, nel perseguimento del pubblico interesse e senza pregiudizio dei diritti dei terzi, Accordi con i soggetti privati al fine di recepire proposte di interventi coerenti con gli obiettivi, le finalità e gli esiti attesi definiti negli atti di pianificazione urbanistica generale e nel rispetto delle dotazioni urbanistiche e territoriali minime.

2. Le proposte di accordo sono assunte con provvedimento motivato della Giunta nel rispetto dei principi di coerenza con la pianificazione urbanistica generale, di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento dei soggetti privati. Le proposte di accordo sono soggette alle medesime forme di pubblicità e di partecipazione degli atti di pianificazione che li recepiscono. L'efficacia dell'accordo è subordinata al recepimento dei suoi contenuti negli atti di adozione e di successiva approvazione da parte del Consiglio comunale.

3. Le proposte sono presentate da soggetti che possono dimostrare la giuridica disponibilità degli immobili a cui le proposte si riferiscono. Ove il proponente non sia il proprietario, la proposta deve essere corredata della dichiarazione di quest'ultimo di accettazione della stessa. Ove la proposta abbia ad oggetto un ambito o parte di esso oggetto di forme di perequazione per ambiti, trovano applicazione le previsioni dell'art. 15, comma 4, e dell'art. 18, comma 5

4. Le Regioni disciplinano gli elementi minimi che le proposte dovranno contenere sotto il profilo dell'assetto urbanistico ed edilizio comprensivo delle infrastrutture e dei servizi pubblici correlati all'intervento che il privato si impegna a realizzare; delle misure di compensazione ambientale e di riequilibrio dei servizi ecosistemici, nonché delle prestazioni qualitative ed energetiche da conseguire; degli obblighi funzionali al soddisfacimento dell'interesse pubblico offerto dal privato; delle garanzie economico-finanziarie anche in termini di fattibilità e sostenibilità del programma attuativo; delle modalità e procedure di valutazione da espletare ai fini della loro procedibilità, anche attraverso l'interlocuzione con il soggetto presentatore al fine di migliorare il beneficio pubblico e di renderlo funzionale alle politiche e agli strumenti di governo del territorio.

5. La proposta relativa a beni immobili di proprietà pubblica è avanzata nei modi e nelle forme disciplinate dal Dlgs 36/2023. La proposta relativa a beni dichiarati di pubblico interesse paesaggistico ai sensi del Titolo III del d.lgs. 42/2004 è sottoposta per l'acquisizione di un parere

vincolante alla competente Soprintendenza, la quale si esprime nelle forme e termini definiti dall'art. 146 del medesimo d.lgs. 42/2004.

**6.** La proposta può comprendere l'utilizzo di capacità edificatorie di origine perequativa, compensativa e premiale.

**7.** La proposta è presentata al Comune. Durante la valutazione della proposta il Comune, ai sensi del dell'art. 11 comma 1-bis della legge 241 del 1990, svolge una negoziazione con il soggetto presentatore al fine di migliorare il beneficio pubblico e di renderlo funzionale all'attuazione degli strumenti urbanistici e delle politiche dell'Ente.

**8.** Il beneficio pubblico è l'utilità che la collettività locale ottiene per effetto della conclusione di accordi urbanistici pubblico/privato. Il beneficio pubblico è valutato in relazione agli obiettivi degli strumenti di pianificazione urbanistica del Comune. Le Regioni, oltre agli elementi cui al precedente comma 4, definiscono i criteri di tipo qualitativo, quantitativo ed economico che i Comuni devono applicare ai fini della valutazione del beneficio pubblico.

**9.** Nelle more dell'assunzione, da parte delle Regioni, delle determinazioni di cui al comma 6 dell'art. 19 e del comma 8 del presente articolo, il beneficio pubblico rappresentabile in termini quantitativi ed economici, in analogia al contributo straordinario sul maggior valore, è previsto in misura uguale o superiore al 50 per cento del maggior valore immobiliare se conseguito dal privato per effetto dell'accordo.

## **Art. 21            Partecipazione dei cittadini e dei titolari di interessi collettivi e diffusi**

**1.** I Soggetti competenti in materia di governo del territorio e di pianificazione promuovono un dialogo aperto con il territorio, basato su poteri e responsabilità condivise. I processi decisionali che riguardano la pianificazione prevedono fin dall'inizio il coinvolgimento dei cittadini e la rilevazione e considerazione degli interessi collettivi e diffusi, sia nei processi di formazione e approvazione degli strumenti urbanistici, sia nelle fasi di approvazione degli accordi pubblico/privato di cui art.20, applicando il principio di sussidiarietà.

**2.** Nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di collaborazione e del metodo della co-pianificazione di cui all'art 10:

- le Regioni possono disciplinare con proprie leggi i metodi e le procedure di partecipazione dei cittadini e dei titolari di interessi collettivi e diffusi.
- le amministrazioni pubbliche definiscono gli spazi della partecipazione, attivano i percorsi partecipativi e ne monitorano gli esiti, in sede di formazione dei piani.
- I Comuni o le Unioni di comuni si dotano di strumenti al fine di rendere efficace il coordinamento inter-attoriale e l'attuazione di azioni concertate.

**3.** Le amministrazioni riconoscono azioni di auto-recupero e di rigenerazione portate avanti da gruppi di cittadini e/o associazioni. Tale riconoscimento può avvenire attraverso la definizione di forme di ascolto periodiche, fino alla redazione di regolamenti per la gestione condivisa degli spazi e dei tempi intermedi di trasformazione urbana.

**4.** L'interazione tra filiere decisionali, istituzionali e non istituzionali, è prevista al fine di costruire in maniera condivisa, a partire dalle Conferenze di co-pianificazione di cui all'art. 10 i modi per rendere

operative le decisioni garantendo la trasparenza del processo decisionale della pianificazione e del suo sviluppo operativo.

5. Il ricorso all'istituto del dibattito pubblico, di cui al DPCM 10 maggio 2018, n. 76 e s.m.i e all'art. 40 Dlgs 36/2023, è previsto per le scelte di localizzazione di opere ed infrastrutture di rilevanza sociale e con particolare interesse pubblico.

## **CAPO V NORME TRANSITORIE E FINALI**

### **Art 22 Norme transitorie**

1. La presente legge entra in vigore il centottantesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

2. Le Regioni a statuto ordinario adeguano la legislazione regionale ai principi fondamentali e contestualmente stabiliscono anche il regime transitorio della disciplina.

3. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano esercitano la potestà legislativa statutaria di governo del territorio e nelle altre competenze, con esercizio della potestà di regolazione transitoria di cui al comma precedente.

### **Art 23 Abrogazioni**

1. Dalla data di entrata in vigore della presente Legge sono abrogati:

- gli art. da 1 a 25; da 28 a 30; 32; da 34 a 41 – bis; 41 - quinquies, commi sesto, ottavo e nono; da 41 – sexies a 45 della **Legge 17 agosto 1942, n. 1150**, e successive modificazioni e integrazioni;
- **il Decreto Interministeriale 2 aprile 1968 n. 1444,**
- .....
- .....