

AC 153 e abb.
Governo del territorio

Nuova proposta di testo unificato
(3 marzo 2004)

**Testo unificato predisposto dal relatore
sulla base dei lavori del Comitato ristretto**

Art. 1

(Governo del territorio)

1. In attuazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, la presente legge stabilisce i principi fondamentali in materia di governo del territorio. Le disposizioni della presente legge fanno comunque salvi i principi e le norme dell'ordinamento comunitario, nonché le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano.
2. Il governo del territorio consiste nell'insieme delle attività conoscitive, regolative, di programmazione, di localizzazione e di attuazione degli interventi nonché di vigilanza e di controllo, volte a perseguire la tutela e la valorizzazione del territorio, la disciplina degli usi e delle trasformazioni dello stesso e la mobilità. Il governo del territorio comprende altresì l'urbanistica, l'edilizia, la difesa del suolo, la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali nonché la cura degli interessi pubblici funzionalmente collegati con le medesime materie.
3. La potestà legislativa in materia di governo del territorio spetta alle regioni, ad esclusione degli aspetti direttamente incidenti sull'ordinamento civile e penale, sulla tutela della concorrenza nonché sulla garanzia di livelli uniformi di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Art. 2

(Compiti e funzioni dello Stato)

1. Le funzioni dello Stato sono esercitate attraverso la predisposizione di politiche generali e di settore inerenti lo sviluppo economico-sociale, il territorio e l'ambiente.
2. Per l'attuazione delle politiche di cui al comma 1, lo Stato adotta strumenti di indirizzo e di intervento e coordina la sua azione con quella dell'Unione europea e delle regioni.
3. Sono esercitate dallo Stato, attraverso intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, le funzioni amministrative relative all'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale in ordine all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, in armonia con le politiche definite a livello comunitario, nazionale e regionale e in coerenza con le scelte di sostenibilità economica, nonché la fissazione dei criteri per la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, per la difesa del suolo.

Art. 3

(Interventi speciali dello Stato)

1. Allo scopo di rimuovere condizioni di squilibrio economico e sociale, di promuovere l'abbandono di insediamenti esposti al rischio di calamità naturali, di superare situazioni di degrado ambientale e urbano, lo Stato predispone programmi di intervento in determinati ambiti territoriali con l'obiettivo di promuovere politiche di sviluppo economico locale, di coesione e solidarietà sociale coerenti con le prospettive di sviluppo sostenibile, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.
2. I programmi e gli interventi speciali, di cui al comma 1, sono attuati prioritariamente attraverso gli strumenti di programmazione negoziata.

Art. 4

(Sussidiarietà, cooperazione e partecipazione)

1. Il principio di sussidiarietà ispira la ripartizione delle attribuzioni e delle competenze fra i diversi soggetti istituzionali e i rapporti tra questi e i soggetti interessati, secondo i criteri della autonomia, della responsabilità e della tutela dell'affidamento.
2. I soggetti istituzionali cooperano alla definizione delle linee guida per la programmazione e la pianificazione del territorio, anche mediante intese e accordi procedimentali e l'istituzione di sedi stabili di concertazione, con il fine di perseguire il principio dell'unità della pianificazione.
3. Le funzioni amministrative sono esercitate in maniera semplificata, prioritariamente mediante l'adozione di atti negoziali in luogo di atti autoritativi, e attraverso forme di coordinamento fra i soggetti istituzionali e fra questi e i soggetti interessati, ai quali va riconosciuto comunque il diritto di partecipazione ai procedimenti di formazione degli atti.
4. Le regioni disciplinano modalità di acquisizione dei contributi conoscitivi e delle informazioni cartografiche finalizzate alla realizzazione di un quadro del territorio unitario e condiviso.
5. Le regioni, nel disciplinare le modalità di acquisizione dei contributi conoscitivi e valutativi, nonché delle proposte delle altre amministrazioni interessate nel corso della formazione degli atti di governo del territorio, assicurano l'attribuzione in capo alla sola amministrazione procedente della responsabilità delle determinazioni conclusive del procedimento.
6. Le regioni possono concordare con le singole amministrazioni dello Stato forme di collaborazione per l'esercizio coordinato delle funzioni amministrative, compresi l'attuazione degli atti generali e il rilascio di permessi e di autorizzazioni, con particolare riferimento alla difesa del suolo, alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni ambientali, nonché alle infrastrutture.

Art. 5

(Programmazione e pianificazione del territorio)

1. Le regioni individuano gli ambiti territoriali, i contenuti e gli enti competenti alla pianificazione del territorio, fissando regole di garanzia e di partecipazione degli enti territoriali ricompresi nell'ambito da pianificare e definiscono modalità d'uso del suolo tali da assicurarne la congruità con le condizioni di mobilità e qualità ambientale, nonché con i rapporti fra spazi aperti e coperti, pubblici e privati.
2. L'ente preposto alla pianificazione urbanistica è il Comune, salvo diversa disposizione da parte della legge regionale in considerazione della specificità di determinati ambiti territoriali sovramunicipali e in attuazione dei principi costituzionali di sussidiarietà e adeguatezza. L'ente preposto alla pianificazione urbanistica è il soggetto primario delle funzioni pubbliche di governo del territorio. Gli atti di governo del territorio assicurano, attraverso la partecipazione e il controllo degli usi del suolo e della mobilità, la disciplina della totalità del territorio, il rispetto dei caratteri storici, culturali e sociali, la qualità urbana, l'integrazione delle funzioni, la riqualificazione e l'equilibrio fra aree urbanizzate e non urbanizzate, la difesa del suolo. Tali atti sono predisposti in coerenza con gli atti di programmazione economica, nonché con le intese e gli accordi intervenuti.
3. Il piano urbanistico è l'unico strumento di disciplina della totalità del territorio e deve ricomprendere e coordinare, con opportuni adeguamenti, ogni disposizione o piano settoriale o di area vasta concernente il territorio.
4. Nell'ambito del territorio non urbanizzato si distingue tra aree destinate all'agricoltura, aree di pregio ambientale e aree extraurbane a destinazione non agricola di riserva urbanistica.
5. Nelle aree destinate all'agricoltura e nelle aree di pregio ambientale la nuova edificazione è consentita solo per opere e infrastrutture pubbliche e per servizi per l'agricoltura, l'agriturismo e l'ambiente. Nelle aree di riserva urbanistica la nuova edificazione è consentita solo se finalizzata al soddisfacimento delle esigenze del fabbisogno di edilizia sociale o qualora non esistano alternative alla riorganizzazione funzionale della edificazione esistente.
6. La pianificazione urbanistica si attua attraverso modalità strutturali e operative. Il piano strutturale non ha efficacia conformativa della proprietà. Gli atti di contenuto operativo, comunque denominati, disciplinano il regime dei suoli ai sensi dell'articolo 42 della Costituzione.

Art. 6

(Dotazioni territoriali)

1. Nei piani urbanistici deve essere garantita la dotazione necessaria di attrezzature e servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, anche attraverso la prestazione concreta del servizio non connessa ad aree e ad immobili. L'entità dell'offerta di servizi è misurata in base a criteri prestazionali, con l'obiettivo di garantirne comunque un livello minimo anche con il concorso dei soggetti privati.
2. Al fine di assicurare una razionale distribuzione di attrezzature urbane nelle diverse parti del territorio interessato, il piano urbanistico deve documentare lo stato dei servizi esistenti in base a parametri di

utilizzazione e precisare le scelte relative alla politica dei servizi da realizzare, assicurandone un idoneo livello di accessibilità e fruibilità e incentivando l'iniziativa dei soggetti interessati.

3. La previsione del piano urbanistico che abbia contenuti di inedificabilità o di destinazione pubblica decade se non attuata entro cinque anni, salvo che non si tratti di vincoli e destinazioni che il piano deve recepire.

Art. 7

(Predisposizione e approvazione del piano urbanistico)

1. Nel procedimento di formazione del piano urbanistico sono assicurate adeguate forme di pubblicità, di consultazione e di partecipazione dei cittadini e delle associazioni e categorie economiche e sociali.
2. Nell'ambito della formazione degli strumenti che incidono direttamente su situazioni giuridiche soggettive, deve essere garantita la partecipazione dei soggetti interessati al procedimento, attraverso la più ampia pubblicità degli atti e dei documenti comunque concernenti la pianificazione, assicurando il tempestivo ed adeguato esame delle osservazioni dei soggetti intervenuti e l'indicazione delle motivazioni in merito all'accoglimento o al rigetto delle stesse. Nell'attuazione delle previsioni di vincoli urbanistici preordinati all'esproprio deve essere garantito il contraddittorio degli interessati con l'amministrazione procedente. Gli organi istituzionali ed i responsabili amministrativi degli atti di pianificazione hanno obbligo di esplicita ed adeguata motivazione delle scelte, con particolare riferimento alle proposte presentate nell'ambito del procedimento ed ai principi di cui alla presente legge.
3. Le regioni stabiliscono altresì le modalità del procedimento di formazione e di approvazione del piano urbanistico e delle sue varianti, fissano i termini perentori per la pubblicità e la consultazione, i casi in cui il piano è da sottoporre a verifica di compatibilità con gli strumenti di programmazione economica e con ogni disposizione o piano settoriale o di area vasta concernente il territorio, individuando il soggetto pubblico delegato alla funzione e stabilendone le relative modalità, nonché determinano analoghi termini perentori per una nuova previsione urbanistica in caso di decadenza, annullamento, anche giudiziale, o revoca della precedente previsione.
4. Con l'adozione dei piani urbanistici gli enti competenti possono proporre espressamente modificazioni ai piani settoriali o di area vasta, al fine di garantire la coerenza del sistema degli strumenti di pianificazione. L'atto di approvazione del piano urbanistico contenente le proposte di modifica comporta anche la variazione del piano settoriale o di area vasta, qualora sulle modifiche sia acquisita l'intesa dell'ente titolare del piano modificato.
5. L'ente di pianificazione urbanistica può concludere accordi con i soggetti privati, nel rispetto dei principi di imparzialità amministrativa, di concorrenzialità e di partecipazione al procedimento, per la formazione degli atti di pianificazione anche attraverso procedure di confronto concorrenziale al fine di recepire proposte di interventi coerenti con gli obiettivi strategici individuati negli atti di pianificazione.

Art. 8

(Attuazione del piano urbanistico)

1. Le disposizioni del piano urbanistico sono attuate con piano operativo o con intervento diretto, sulla base di progetti compatibili con gli obiettivi definiti nel piano strutturale. Le modalità di attuazione del piano strutturale sono definite dalla legge regionale. L'attuazione è comunque subordinata alla esistenza o alla realizzazione delle dotazioni territoriali.
2. Le previsioni della pianificazione urbanistica possono essere attuate anche sulla base dei criteri di perequazione e compensazione i cui parametri devono essere fissati nei piani strutturali.
3. La perequazione è realizzata con l'attribuzione di diritti edificatori alle proprietà immobiliari ricomprese negli ambiti territoriali oggetto di trasformazione urbanistica.
4. I diritti edificatori sono attribuiti indipendentemente dalle destinazioni d'uso e in percentuale del complessivo valore della proprietà di ciascun proprietario, e sono liberamente commerciabili negli e tra gli ambiti territoriali omogenei.
5. Al fine di mantenere il limite massimo complessivo di edificazione dei predetti ambiti omogenei è possibile individuare alcune aree da dotare di indici di edificabilità incrementabili.
6. A fronte di benefici pubblici aggiuntivi rispetto a quelli dovuti e comunque coerenti con gli obiettivi fissati nel piano urbanistico nel medesimo possono essere previste forme di premialità, consistenti nell'attribuzione di indici differenziati, determinati in funzione dei predetti obiettivi, per interventi di riqualificazione urbana e di recupero ambientale.
7. Nelle ipotesi di vincoli di destinazione pubblica, anche sopravvenuti, su terreni non ricompresi negli ambiti oggetto di attuazione perequativa, in alternativa all'espropriazione, il proprietario interessato può chiedere il trasferimento dei diritti edificatori di pertinenza dell'area su altra area di sua disponibilità, la permuta dell'area con area di proprietà dell'ente di pianificazione, con gli eventuali conguagli, ovvero la realizzazione diretta degli interventi di interesse pubblico o generale previa stipula di convenzione con l'amministrazione per la gestione di servizi.
8. Le regioni possono assicurare agli enti di pianificazione le adeguate risorse economico-finanziarie per ovviare ad eventuali previsioni limitative delle potenzialità di sviluppo del territorio derivanti da atti di pianificazione sovracomunale.
9. Le leggi regionali disciplinano forme di perequazione intercomunale, quali modalità di compensazione e riequilibrio delle differenti opportunità riconosciute alle diverse realtà locali e degli oneri ambientali su queste gravanti.

Art. 9

(Misure di salvaguardia)

1. Con legge regionale sono definite le misure di salvaguardia che devono essere deliberate nelle more dell'approvazione degli atti di contenuto operativo del piano urbanistico.

Art. 10

(Attività edilizia)

1. Le regioni individuano le attività di trasformazione urbanistica ed edilizia soggette e quelle non soggette a titolo abilitativo, le categorie di interventi e le condizioni in base alle quali il soggetto interessato ha la facoltà di presentare una denuncia di inizio attività in luogo della domanda di permesso di costruire, l'onerosità del permesso di costruire e i casi di esenzione totale o parziale dell'onerosità per il perseguimento di finalità sociali ed economiche.
2. Alla scadenza del termine previsto per il rilascio del permesso di costruire, l'istanza si intende favorevolmente accolta. Le regioni determinano gli interventi sostitutivi in caso di mancata o di ritardata adozione dei provvedimenti repressivi e sanzionatori degli abusi edilizi.
3. L'ente di pianificazione esercita la vigilanza e il controllo sulle trasformazioni urbanistiche ed edilizie ricadenti nel proprio territorio.
4. Le regioni determinano gli interventi sostitutivi in caso di mancata o di ritardata adozione dei provvedimenti repressivi e sanzionatori degli abusi edilizi da parte del soggetto competente, ferme restando le disposizioni stabilite dalle leggi statali vigenti in materia.
5. Restano ferme le sanzioni penali, amministrative e civili per gli interventi compiuti in violazione delle disposizioni di legge, di piano e di regolamento, nonché per le omissioni nell'esercizio delle funzioni di controllo.

Art. 11

(Fiscalità urbanistica)

1. I trasferimenti di immobili o dei diritti edificatori per l'attuazione del piano urbanistico ai sensi dell'articolo 8, sono in ogni caso irrilevanti agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto e sono soggetti alle imposte di registro, ipotecarie e catastali in misura fissa a condizione che entro cinque anni dalla data di acquisto sia iniziata l'utilizzazione edificatoria dell'area come previsto dal piano urbanistico.
2. Le plusvalenze ed i ricavi conseguenti ai trasferimenti degli immobili o dei diritti edificatori di cui al precedente comma, in alternativa al regime ordinario, sono soggetti all'imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito pari al 4 per cento del valore dichiarato in atto.
3. L'imposta sostitutiva di cui al comma 2, determinata all'atto del trasferimento dell'immobile o del diritto edificatorio finalizzato all'attuazione del piano urbanistico, è esigibile in sede di presentazione della dichiarazione successiva al presupposto impositivo. Nell'ipotesi in cui la plusvalenza è realizzata da esercenti attività commerciali, l'imposta è accantonata in apposito fondo e risulta esigibile solo all'atto della successiva vendita dell'immobile o del diritto edificatorio così ottenuto.
4. Nel caso di localizzazione di attrezzature di interesse sovracomunale per la realizzazione di aree per insediamenti produttivi di beni e servizi a seguito della formazione di consorzi di Comuni, l'ICI può

essere ridistribuita tra i predetti comuni, indipendentemente dalla ubicazione dell'area e in relazione alla partecipazione delle singole Amministrazioni comunali al consorzio.

5. Il Governo è delegato ad emanare, entro dodici mesi dell'entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a definire un regime fiscale speciale per il recupero e la riqualificazione dei centri urbani. Il regime fiscale speciale dovrà prevedere un quadro omogeneo di agevolazioni anche procedurali per tutti gli interventi di recupero di aree urbane degradate, di adeguamento antisismico degli edifici pubblici e privati, nonché di nuova edificazione o adeguamento degli edifici esistenti, secondo criteri di risparmio e di efficienza energetica e di bioedilizia.