

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3408

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato LUPI

Disposizioni concernenti il governo del territorio, l’uso razionale del suolo, la rigenerazione urbana e l’edilizia residenziale sociale. Deleghe al Governo per la definizione delle dotazioni territoriali essenziali e per il riordino e la semplificazione delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia

Presentata il 5 novembre 2015

ONOREVOLI COLLEGHI! — In Italia non si ha dimestichezza con le leggi di principio. Cosa sia una legge di principio, da dove si reperiscono i principi — dalla Costituzione, dal diritto europeo, dalle istituzioni internazionali, dalla legislazione vigente —, oppure se, e fino a che punto, si debbano introdurre *ex novo*, rimane spesso un dilemma senza risposta.

La presente proposta di legge si autoqualifica innanzi tutto come norma recante principi ma, al di là dell’autoqualificazione, è tale poiché non si sovrappone alla ricchissima esperienza regionale, non considera tale esperienza come una parentesi che può chiudersi a piacimento per tornare a «ricentralizzare». La sua ispirazione e il suo intento di

fondo sono invece quelli di offrire una cornice — «di principi», appunto — che elevi la qualità, la coerenza e l’efficacia della ricchissima strumentazione per il governo del territorio che le regioni hanno costruito durante un percorso ormai ultraquarantennale.

Periodicamente si riapre il dibattito su una legislazione statale in materia di governo del territorio, e sistematicamente emerge in molti dei partecipanti a tale dibattito una certa nostalgia per la «legge regolamento»: è forte l’aspettativa per una nuova legge n. 765 del 1994 corredata di decreti attuativi. Quindi di una legge di fatto esclusivamente urbanistica, immediatamente operazionabile, senza passare per la definizione di principi e della loro applicazione.

La presente proposta di legge, invece, nasce dalla convinzione che in un ordinamento funzionale i principi svolgano un ruolo fondamentale, non solo per il legislatore delle norme di dettaglio, ma anche per l'interprete, cioè per il giudice. E questo è un problema molto delicato nel sistema italiano. Ma i principi orientano anche l'amministratore, che deve applicare le norme. Inoltre, grazie a principi normativi chiari si stabilizza anche, nel tempo, l'azione dell'insieme degli organi esecutivi, anche politici, troppo spesso esposti a un tasso eccessivamente alto di instabilità.

Venendo ai contenuti della proposta di legge.

Il primo tema che si è affrontato è quello del coordinamento delle politiche pubbliche territoriali; quindi la precisazione dei compiti e delle funzioni dello Stato, le modalità e gli strumenti con i quali sono svolti i compiti assegnati (articoli 2, 3, 4 e 5).

Il secondo nucleo tematico è quello delle dotazioni territoriali e dei livelli essenziali delle prestazioni (articolo 6). Si tratta, com'è noto, di uno dei grovigli più complicati, sui quali il legislatore statale deve intervenire (oggi è un decreto ministeriale risalente al 1968 e segnare argini sempre più instabili) poiché su questi aspetti del governo del territorio si definiscono i contenuti reali dei diritti di cittadinanza. Collegato a questo tema è quello dell'edilizia residenziale sociale (articoli 18 e 19) che si è voluto introdurre in questa proposta di legge di principi proprio per sottolineare come l'edilizia residenziale sociale debba rappresentare — sul piano culturale oltre che normativo — parte integrante della città del futuro.

La proposta di legge svolge poi il tema della pianificazione di area vasta e comunale, non tanto per prescrivere contenuti e livelli di pianificazione in sé, quanto per « avvicinare » forme e stili di pianificazione in uso nelle regioni valorizzando quelle che si sono ormai consolidate come le migliori pratiche (articolo 7).

Il tema della proprietà, il suo trattamento e la stessa sua tutela nel rispetto dei

principi che ispirano la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, resa esecutiva dalla legge n. 848 del 1955, sono declinati attraverso un insieme di norme che servono a creare un quadro comune e omogeneo in tutto il territorio nazionale e che permettono di non disattendere fondamentali principi costituzionali (articoli 8-14): la fiscalità immobiliare, la perequazione, la compensazione, la trasferibilità e la commercializzazione dei diritti edificatori, la premialità e gli accordi urbanistici.

Un ulteriore ambito normativo che la proposta di legge affronta è quello della rigenerazione e del rinnovo urbano (16 e 17). Questo tema — da solo — sarebbe sufficiente a definire sinteticamente l'urbanistica del presente e del futuro, laddove l'espansione urbana ha rappresentato l'asse portante dell'urbanistica (e della connessa legislazione urbanistica) del recente passato. Si tratta quindi di un'innovazione dell'approccio culturale, prima che normativo, che è urgente e ineludibile. Si tratta, addirittura, dell'unico modo concreto — e non velleitario o propagandistico — di prevenire lo spreco e il consumo non sostenibile del suolo.

Come si vede principi e strumenti, ma anche politiche. Questa proposta di legge non ridisegna solo il perimetro formale del governo del territorio, non si limita a ridefinire il contenitore amministrativo (il piano e i suoi livelli), ma vuole essere anche una risposta al problema delle carenze di politiche pubbliche territoriali e del loro coordinamento, dettando i principi della rigenerazione urbana e dell'edilizia residenziale sociale quale parte integrante di una nuova urbanistica. Il titolo riassume questo intento. L'idea di tenere insieme politiche pubbliche territoriali e azioni conseguenti ne esce rafforzata. Così come quella di tenere insieme pianificazione urbanistica e *welfare* urbano, nella componente delle dotazioni territoriali e dell'edilizia sociale pubblica, superando tradizionali separatezze concettuali e operative.

La valenza politico-culturale della proposta di legge è — a sua volta — riassu-

mibile in alcuni indirizzi chiari, che raccolgono alcuni elementi qualificanti prodotti da un'elaborazione pluridecennale e che non hanno finora trovato – purtroppo – nessun seguito nella legislazione di rango statale dove – al contrario – si rischia sempre di più una disordinata e discordante stratificazione.

Una risposta viene data – con precise norme – alla diffusissima esigenza di coordinamento delle politiche pubbliche territoriali, di quelle sia a valenza spaziale esplicita che implicita, soprattutto con riguardo alla fiscalità immobiliare.

Si è cercato di ridurre quella condizione da mero « piatto imponente » al quale l'attuale tassazione immobiliare ha ridotto territorio e città, sia nella dimensione spaziale che in quella delle attività economiche che vi si svolgono (dall'agricoltura, all'artigianato, all'industria, alla residenza, al tempo libero ed agli stessi servizi alle attività produttive).

Con la leva fiscale si cerca anche di guidare il processo di urbanizzazione – ritorna in auge lo strumento della densità insediativa e delle forme dell'insediamento – dando soluzione al problema dell'occupazione di suolo, da contenere negli eccessi, ma senza arrivare alla condizione di « mancanza di suolo » alla quale rischiano di portare di fatto certe ipotesi sulla riduzione del consumo di suolo qualora divenissero effettive obbligazioni e non mere dichiarazioni « manifesto ».

Anche il famoso traguardo della costruzione della città su se stessa richiede « nuovo » suolo, se non altro per esigenze funzionali. Chi ha studiato l'*urban renewal* statunitense lo sa bene: le politiche di rinnovo urbano oltre l'obiettivo principale servono proprio a regolare il rapporto tra esigenze di nuovo suolo e trasformazione dell'esistente.

Ne consegue il ridisegno della filiera della strumentazione della pianificazione: dalla direttiva quadro nazionale a valenza strategica, « luogo » del coordinamento delle politiche di settore in un'ottica di intersettorialità e di multiscalarità, alle pianificazioni d'area intermedie, in armonia con la legge n. 56 del 2014 e soprat-

tutto con la logica della distinzione del momento « preparatorio » del piano locale (strutturale, programmatico) da quello « concreto » (operativo o degli interventi), quando cioè le sue indicazioni hanno valenza fondiaria. Tutto ciò è accompagnato dalla rivisitazione e dalla precisazione (in forma unitaria) delle nozioni di perequazione, compensazione e incentivazione o premialità: inutile ricordare che in questo modo si dà copertura giuridica certa a istituti fino ad ora utilizzati, ma non del tutto certi sotto il profilo giuridico.

Nella chiarificazione si è cercato di fare tornare questi strumenti alla loro utilizzabilità piena e rispondente alle loro vere finalità: fare giustizia fondiaria tra le proprietà tutte, pubbliche e private, grandi e piccole, da trasformare o da conservare.

La filiera degli strumenti è concepita per dare spazio autonomo, ma coerente con la pianificazione generale, alle cosiddette provvedimentazioni puntuali, cioè quelle nelle quali si materializzano soprattutto le auspiccate operazioni, grandi e piccole, di rinnovamento urbano, intendendo per tali sia la conservazione che la ristrutturazione edilizia che quella urbanistica (abbattimento e ricostruzione senza o con ampliamento). La proposta di legge vuole privilegiare il rinnovamento urbano all'espansione degli insediamenti urbani, offrendo in tal modo un contributo concreto alla battaglia culturale – condivisibile – della prevenzione e della limitazione dello spreco di suolo.

Si è cercato di superare l'assurda rigidità dell'attuale concezione del piano di ristrutturazione urbanistica variamente inteso, comunque obbligato a « dipendere » dal piano generale.

Definitivo superamento, quindi, nelle azioni sulla città esistente dell'obbligatorietà della conformità del piano d'intervento a quello generale, ma obbligo del rispetto delle dotazioni territoriali sia di quelle risalenti al decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 1444 del 1968 – ormai praticamente « costituzionalizzato » ma insidiato costantemente da incursioni del legislatore – non delle nuove dotazioni

territoriali necessarie per soddisfare le esigenze della società urbana attuale.

Ovviamente vengono recuperati i modelli negoziali e le varie tipologie di strumenti alternativi all'esproprio: dalla monetizzazione all'erogazione in sostituzione dei servizi necessari. Si introducono il più ampio confronto pubblico e la sostenibilità completa delle operazioni di ritrasformazione, cioè ambientale e paesaggistica, economica, sociale e urbanistica in senso morfologico e di tecnica urbanistica.

Particolarmente significativa è l'apertura alla normativa pubblicistica in materia di appalti: molti istituti previsti o mutuabili sono contenuti nella nuova direttiva europea su appalti e concessioni, al cui recepimento il Parlamento è attualmente impegnato. La materia urbanistica, infatti, non solo può essere gestita in quello spirito — ad esempio con l'istituto del « dialogo competitivo » — ma può essere addirittura oggetto di contro prestazione in una concessione di costruzione e gestione di lavori pubblici. Occorre riavvicinare infatti l'urbanistica a questa disciplina.

La domanda di territorio e di città è oggi solo in minima parte espressa dal mercato locale, gli operatori di domanda sono sempre più spesso molto distanti dal locale e non sono certo motivati dall'obiettivo di rispondere a esigenze locali.

Sono attratti, bensì, dal valore strategico del locale, da collocare in mercati anche globali. Ci si deve confrontare con questo modo di presentarsi della domanda solvibile e sociale: come catturare la prima? E, ancora prima, come promuoverla. Come soddisfare la seconda? Anche in ordine a questo problema, la proposta di legge cerca di dare una risposta. Si prefigge infatti di ridurre le distanze tra le legislazioni urbanistiche regionali; intanto perché per via di queste leggi non si determinino squilibri impropri nella costruzione delle operazioni urbanistiche e immobiliari e poi per offrire agli operatori internazionali e non solo, un'Italia « omogenea » e « semplice », pure nel rispetto delle specificità territoriali locali.

In questo modo si cerca anche di eliminare la patologia della doppia legislazione urbanistica: quella statale e quella regionale, fortemente diverse ormai tra loro e rispetto a quella statale. Cosa che rende poco comprensibile l'Italia e soprattutto non attrattiva all'investitore internazionale che opera secondo moduli consolidati di valenza molto generale. Sull'integrazione dell'edilizia residenziale pubblica nella pianificazione del territorio e della città in forma organica, a partire dalla definizione della nozione e degli strumenti di azione, si è già detto.

Infine, un riferimento anche ai compiti che con la proposta di legge si attribuiscono al Governo perché le azioni pubbliche e private possano essere maggiormente efficaci.

Il primo compito riguarda la giurisdizione e gli strumenti di tutela (articolo 15). Si rende infatti necessario modificare il decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, al fine di riservare alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative a provvedimenti di adozione, approvazione e attuazione degli strumenti e degli accordi urbanistici.

Il secondo compito (articolo 20) prevede il riordino del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, asistematicamente modificato in questi anni per accogliere esigenze più varie: nuovi prodotti e nuovi processi costruttivi — semplificazioni delle procedure edilizio-urbanistiche; introduzione di meccanismi premiali; nuove certificazioni di qualità.

Occorre senz'altro un lavoro di riordino e di progettazione del testo, che dovrà abbandonare il riferimento privilegiato al solo corpo della legislazione urbanistica statale. Comunque, dovrà « accogliere » anche quelle regionali. Da ciò anche la necessità che queste siano meno distanti possibile tra loro.

Il citato testo unico dovrà assumere compiutamente l'approccio prestazionale; dovrà pertanto essere migliorato per quanto riguarda i quadri conoscitivi *ex*

ante e le valutazioni *ex post*, a partire dalle varie collaudazioni, senza dimenticare i controlli *in itinere*. Esaltando le potenzialità della progettazione di innovazione di processo oltre che di prodotto, ma dovrà anche assumere nuovi obiettivi progettuali. È dallo stesso testo unico che dipende,

come noto, molta della cosiddetta normativa secondaria. Tra essa, la più nota nel settore in esame è rappresentata dalle norme tecniche sulle costruzioni che hanno un grande bisogno di innovazione, nella concezione e nei contenuti e nella modalità di formazione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Oggetto e finalità).

1. La presente legge:

a) stabilisce i principi fondamentali in materia di governo del territorio, in attuazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, garantendo lo sviluppo socio-economico, un razionale uso del suolo, la soddisfazione delle esigenze connesse all'abitare, privilegiando la rigenerazione urbana e del patrimonio edilizio, la prevenzione e la riduzione del consumo di suolo, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, consensualità, partecipazione, proporzionalità, concorrenza, leale collaborazione tra pubbliche amministrazioni e tra queste ultime e i privati nella definizione e nell'attuazione degli strumenti di pianificazione, nella semplificazione degli strumenti medesimi e non aggravamento dei procedimenti;

b) attua gli articoli 117 e 119 della Costituzione, a integrazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, mediante idonee misure fiscali che assicurino l'effettività del governo del territorio;

c) definisce gli strumenti per il coordinamento del governo del territorio con le altre politiche di settore che hanno incidenza territoriale;

d) determina le modalità per assicurare, nell'ambito del governo del territorio e delle altre politiche del territorio, le dotazioni territoriali essenziali di cui all'articolo 6.

2. Il territorio, in tutte le sue componenti naturali, culturali, paesaggistiche, infrastrutturali e insediative, costituisce bene primario della comunità di carattere

unitario e indivisibile, che contribuisce allo sviluppo economico e sociale della nazione.

3. Il governo del territorio consiste nella conformazione, nel controllo e nella gestione del territorio, quale bene primario della comunità, ai sensi del comma 2, per i profili concernenti l'urbanistica e l'edilizia, i programmi infrastrutturali e di grandi attrezzature di servizio alla popolazione e alle attività produttive, la difesa, il risanamento e la conservazione del suolo. Il governo del territorio garantisce la graduazione degli interessi in base ai quali possono essere regolati gli assetti ottimali del territorio e gli usi ammissibili degli immobili, sia suoli che fabbricati, in relazione agli obiettivi di sviluppo, di conservazione e di prevenzione dai rischi naturali maggiori e ne assicura la più ampia fruibilità da parte dei cittadini.

ART. 2.

(Finalità e principi per l'esercizio delle competenze in materia di governo del territorio e coordinamento con le altre politiche territoriali).

1. Nell'esercizio delle rispettive competenze in materia di governo del territorio e delle altre funzioni che hanno incidenza sull'assetto del territorio, lo Stato, le regioni, le province, le città metropolitane e i comuni favoriscono la crescita inclusiva, lo sviluppo economico sostenibile e la coesione sociale e territoriale. Essi esercitano altresì le rispettive funzioni e competenze nel rispetto dei principi di leale collaborazione, proporzionalità, sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, partecipazione, nonché di semplificazione e trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficacia, efficienza e economicità. I principi richiamati si applicano anche ai rapporti tra soggetti pubblici e privati che partecipano alla pianificazione.

2. In attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, comuni, città metropolitane, province, regioni e Stato promuovono l'autonoma iniziativa dei cittadini, in

forma singola o associata, diretta allo svolgimento di attività di interesse generale inerenti il governo del territorio.

3. Nell'esercizio delle rispettive competenze, i comuni, le città metropolitane, le province, le regioni e lo Stato tengono conto delle prospettive di sviluppo del territorio, delle sue peculiarità morfologiche, ambientali e paesaggistiche, delle forme insediative locali attuali e programmate, assicurando il razionale uso del suolo.

ART. 3.

(Compiti e funzioni dello Stato).

1. Lo Stato indirizza l'insieme delle politiche territoriali secondo un principio di leale collaborazione di coerenza e di armonizzazione attraverso la promozione dello strumento della direttiva quadro territoriale (DQT) ai sensi dell'articolo 5, comma 1, e in particolare detta indirizzi omogenei e comuni per l'esercizio del governo del territorio, definisce le politiche generali in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, di ambiente ed ecosistema, emana disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo, sulle politiche per le città e per la casa, sull'assetto insediativo e sulle funzioni produttive, nonché sull'applicazione delle tecnologie informatiche e telematiche per lo sviluppo sostenibile, determina i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che hanno effetti diretti sull'assetto del territorio, localizza le infrastrutture e le grandi reti di trasporto e di navigazione nazionali, i porti e gli aeroporti civili di interesse nazionale e internazionale, assicura la coerenza delle altre scelte localizzative e promuove forme di intesa e di coordinamento tra Stato e regioni in materia di valorizzazione dei beni culturali e paesaggistica.

2. Ai fini della definizione della DQT e dell'esercizio armonizzato delle politiche territoriali, lo Stato, in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera r), della

Costituzione coordina e unifica le attività conoscitive, programmatiche e valutative dei comuni, delle città metropolitane, delle province e delle regioni attraverso modelli omogenei dei dati.

3. Lo Stato partecipa alla formazione delle politiche territoriali europee e ne declina l'attuazione attraverso il coordinamento e l'armonizzazione del governo del territorio e delle altre politiche di settore assicurando adeguate forme di coordinamento con le regioni e nel rispetto del riparto costituzionale delle competenze.

4. Lo Stato esercita la propria potestà legislativa nelle materie di competenza esclusiva interferenti con la materia governo del territorio anche in coerenza con le strategie definite nella DQT.

ART. 4.

(Potere sostitutivo).

1. Nell'esercizio delle proprie competenze legislative e amministrative in materia di governo del territorio, le regioni assicurano il raggiungimento degli obiettivi definiti dalla DQT.

2. I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni, secondo le modalità definite dalle norme statali e regionali, conformano tempestivamente i propri atti di pianificazione alla DQT e agli atti che determinano vincoli alla pianificazione ai sensi della presente legge.

3. Qualora i comuni, le province e le città metropolitane non conformino gli atti di pianificazione indicati, il presidente della giunta regionale, anche su iniziativa di altri enti locali, assegna all'ente interessato un termine di centoventi giorni per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il presidente della giunta regionale, acquisito il parere del Consiglio delle autonomie locali e previa deliberazione della giunta regionale, adotta i provvedimenti necessari, o nomina un apposito commissario. Alla riunione della giunta regionale partecipa il sindaco o il presidente della provincia interessata al provvedimento.

4. Qualora le regioni non conformino gli atti di pianificazione indicati, ovvero non esercitino i poteri di cui al comma 3, il Presidente del Consiglio dei ministri, con proprio decreto, assegna alla regione inadempiente un termine di centoventi giorni per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Presidente del Consiglio dei ministri, con successivo decreto, adotta i provvedimenti necessari, o procede alla nomina di un commissario *ad acta*.

ART. 5.

(Principi, strumenti e procedure per il coordinamento e l'armonizzazione delle politiche territoriali).

1. Per l'armonizzazione del governo del territorio e il suo coordinamento con le altre politiche di settore lo Stato, le regioni, le province autonome e le città metropolitane, nell'ambito del quadro strategico e delle politiche comuni europee, concorrono alla definizione della DQT, nelle modalità e secondo le procedure stabilite dal presente articolo. Tutte le amministrazioni aventi potere di pianificazione territoriale e urbana coordinano i rispettivi strumenti di pianificazione e cooperano per garantire la coerenza e l'efficacia degli strumenti medesimi.

2. Fatti salvi i programmi di cui al comma 5, per l'armonizzazione del governo del territorio, delle pianificazioni di settore e delle altre politiche territoriali, quali la difesa del suolo, la salvaguardia e la valorizzazione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici e delle aree agricole di pregio produttivo, nonché delle altre politiche per i profili incidenti sugli assetti territoriali, lo Stato adotta la DQT quale strumento di coordinamento tra tutti i soggetti istituzionali competenti e di indirizzo unitario delle azioni territoriali operate da tutti livelli di governo. La DQT definisce la strategia nazionale e gli obiettivi di programmazione in materia di ambiente, paesaggio, difesa del suolo, preven-

zione dai rischi naturali maggiori, reti infrastrutturali, assetto insediativo e funzioni produttive e detta indirizzi di coordinamento al fine di garantire il carattere unitario e indivisibile del territorio, come definito all'articolo 1. La DQT ha durata settennale ed è soggetta ad aggiornamento triennale.

3. La proposta di DQT è predisposta dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle politiche agricole alimentari e forestali, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dei beni e delle attività culturali e del turismo, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, di seguito denominata « Conferenza unificata », ed è successivamente sottoposta a procedura di valutazione ambientale strategica (VAS), ai sensi del titolo II della parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

4. La proposta di DQT e il rapporto ambientale insieme con il parere motivato e la documentazione acquisita nell'ambito della consultazione sono successivamente trasmessi, per l'approvazione definitiva, al Consiglio dei ministri che ha potere di integrazione e di modifica.

5. Lo Stato adotta programmi d'intervento speciali, anche per specifici ambiti territoriali ai sensi del quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione, al verificarsi di particolari situazioni di necessità e per rimuovere gli squilibri economici e sociali, ovvero per promuovere la messa in sicurezza del territorio, lo sviluppo economico sostenibile e la coesione e la solidarietà sociali, per superare situazioni di degrado ambientale, paesaggistico e urbano e per favorire la rilocalizzazione di insediamenti esposti a rischi naturali e tecnologici, coordinando la sua azione con quella delle regioni e degli altri soggetti di volta in volta competenti.

6. La regione, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 1 ai sensi delle disposizioni degli articoli 6 e 7, adegua la pianificazione generale regionale, di area vasta e di settore, alla DQT. La regione,

altresì, al fine di garantire un razionale uso del suolo, detta indirizzi per la definizione delle densità insediative edilizie ottimali di riferimento per la pianificazione urbanistica, tenendo conto delle culture insediative locali, delle caratteristiche strutturali del territorio e delle dotazioni territoriali in essere e programmate, della popolazione presente e prevista, nonché della condizione socio-economica dei comuni, assicurando il raggiungimento delle dotazioni territoriali essenziali di cui all'articolo 6, ed elabora la cartografia di base e gli studi di settore che le amministrazioni locali e i privati sono tenuti a utilizzare.

ART. 6.

(Dotazioni territoriali e livelli essenziali delle prestazioni).

1. La pianificazione e la programmazione del territorio prevedono la dotazione di attrezzature pubbliche e di servizi di interesse pubblico collettivo e generale per garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili, la dotazione delle reti e delle infrastrutture che consentono l'accessibilità alle attrezzature urbane e territoriali e la mobilità delle persone e delle merci, nonché la realizzazione della città pubblica e il godimento del paesaggio, del patrimonio storico-artistico e dell'ambiente.

2. Costituiscono dotazioni territoriali essenziali, indispensabili per il raggiungimento dei livelli di qualità urbana e per la realizzazione di interventi organici di riqualificazione dei tessuti edilizi, nonché di infrastrutturazione del territorio, gli immobili e le attività gestionali finalizzati alla fornitura dei servizi relativi ai seguenti diritti di cittadinanza:

a) salute, assistenza sociale e sostegno delle famiglie;

b) istruzione, innovazione e ricerca;

c) fruizione del tempo libero, del verde pubblico, della cultura, dello sport e dello spettacolo;

d) mobilità e accessibilità delle persone, del trasporto e delle merci, delle infrastrutture materiali e immateriali a rete;

e) approvvigionamento idrico ed energetico, reflui, depurazione;

f) sostegno dell'iniziativa economica in coerenza con l'utilità sociale e la sicurezza del lavoro;

g) esercizio della libertà di religione e di espressione etico-sociale, di associazione a fini comunitari e culturali;

h) servizio abitativo ed edilizia residenziale sociale.

3. Il Governo è delegato ad emanare, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per la definizione dei livelli quantitativi e qualitativi minimi inderogabili delle dotazioni territoriali essenziali per l'intero territorio nazionale, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) individuazione delle categorie di dotazioni territoriali essenziali, tenendo conto della differenziazione delle amministrazioni comunali per ubicazione geografica, soglia demografica, caratteristiche insediative e di ulteriori elementi di diversificazione o di omogeneità;

b) individuazione dei parametri minimi inderogabili di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati, dei rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e alle dotazioni territoriali essenziali, nonché di sostenibilità ambientale ed energetica dell'abitato;

c) coordinamento e armonizzazione delle categorie di dotazioni territoriali essenziali con la disciplina relativa alle infrastrutture territoriali, come definite dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 26 novembre 2010, pubblicato

nella *Gazzetta Ufficiale* n. 75 del 1° aprile 2011, e con la disciplina relativa alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria di cui alla normativa vigente.

4. Il decreto legislativo di cui al comma 3 è adottato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il parere della Conferenza unificata, che si pronuncia entro trenta giorni; decorso tale termine il decreto legislativo è adottato anche in mancanza di tale parere. Sullo schema di decreto legislativo è altresì acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari.

5. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 3 possono essere emanate disposizioni correttive e integrative nel rispetto delle medesime procedure previste per l'adozione del decreto legislativo attuativo della delega di cui al presente articolo e in base ai medesimi principi e criteri direttivi.

6. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 3, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con proprie leggi, garantiscono che gli atti di pianificazione e gli altri strumenti di governo del territorio comprendano la programmazione della dotazione e della gestione dei servizi primari, secondari e di interesse generale, individuando le opere e gli elementi gestionali necessari al soddisfacimento della domanda dei servizi relativi ai diritti di cittadinanza di cui al comma 2, nonché il coordinamento con la disciplina relativa alla gestione dei servizi sociali e delle attività di assistenza alla persona. Le previsioni delle dotazioni territoriali devono basarsi su analisi di contesto e documentare il fabbisogno pregresso e futuro, lo stato effettivo di accessibilità e di fruibilità dei servizi pubblici, di interesse pubblico e generale, determinando le modalità, i criteri e i parametri tecnici ed economici attraverso i quali è assicurata la fornitura e la qualità di tali servizi, in relazione alle politiche sociali, locali e sovralocali, da realizzare anche

tramite il concorso di soggetti privati. La proprietà privata è conformata sulla base delle suddette previsioni.

7. Qualora le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano non rispettino i termini previsti al precedente comma 6, si applicano comunque i livelli minimi inderogabili individuati dal decreto legislativo di cui al comma 3.

8. Dalla data di entrata in vigore delle leggi regionali e provinciali, ovvero dal termine di cui al comma 6, perde efficacia il decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444.

ART. 7.

(Pianificazione territoriale di area vasta e comunale).

1. La disciplina della pianificazione territoriale di area vasta è funzione fondamentale delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. La regione individua gli specifici ambiti territoriali e i relativi soggetti titolari della pianificazione di area vasta. Il piano territoriale di area vasta (PTAV), a carattere strategico e intersettoriale, comprensivo degli aspetti ambientali, paesaggistici, economici e sociali, declina nel territorio interessato gli obiettivi strategici della DQT. Il PTAV è coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di settore ed è articolabile per subambiti. Attraverso accordi tra regioni limitrofe possono essere individuati ambiti di pianificazione interregionali. Le città metropolitane esercitano la funzione di pianificazione di area vasta per i rispettivi ambiti territoriali.

2. Il comune e la città metropolitana esercitano la pianificazione urbanistica del proprio territorio, che si articola in:

a) una pianificazione di carattere programmatico, a efficacia conoscitiva e ricognitiva con l'indicazione del sistema delle invarianti pianificatorie e della scansione temporale per priorità di intervento, denominata piano strategico di sviluppo urbano sostenibile (PSUS). Il PSUS defi-

nisce le parti di territorio per le quali è obbligatorio il ricorso alla pianificazione di carattere attuativo, ai sensi della lettera *b*), e quelle restanti, per le quali sono dettate previsioni a efficacia attuativa realizzabili in modalità diretta; il PSUS definisce altresì le densità edilizie massime ammissibili;

b) una pianificazione di carattere attuativo che include la regolamentazione operativa delle modalità e delle procedure d'intervento, denominato piano urbano locale (PUL). Il comune, attraverso gli strumenti di pianificazione di carattere programmatico e di carattere operativo e nel rispetto dei criteri e degli indirizzi definiti dalla normativa statale e regionale, stabilisce per ogni ambito perequativo il valore di edificabilità uniforme attribuito all'ambito stesso. Stabilisce altresì il valore di edificabilità massimo.

3. In attuazione del principio di cooperazione istituzionale, le regioni, le province, le città metropolitane e i comuni, nell'ambito della definizione degli strumenti di pianificazione, cooperano con gli enti pubblici proprietari e con gli enti vigilati dagli stessi, ovvero con i gestori istituzionali dei patrimoni immobiliari pubblici, per la definizione di obiettivi e di strategie di trasformazione del suddetto patrimonio coerenti con le finalità degli strumenti di pianificazione di area vasta e urbanistica.

4. I contenuti ulteriori e i procedimenti di adozione e di approvazione dei piani di cui al presente articolo sono disciplinati dalla legge regionale, nel rispetto dei principi di cui alla presente legge. Con la medesima legge regionale sono disposte l'abrogazione e la modifica delle norme regionali vigenti non compatibili con i suddetti principi, nonché le modalità di adeguamento dei piani territoriali e urbanistici vigenti.

5. Il PSUS non ha efficacia conformativa della proprietà e degli altri diritti reali. Il comma 2 dell'articolo 36 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4

agosto 2006, n. 248, è abrogato. Il PUL ha efficacia conformativa della proprietà e degli altri diritti reali, con ogni conseguenza in merito all'imposizione fiscale immobiliare, applicabile dal momento della relativa approvazione. Il PUL sostituisce e integra i piani attuativi o ad efficacia attuativa, comunque denominati dalla legislazione statale e regionale.

6. Per i comuni dotati di strumentazione urbanistica generale, nelle more della ridefinizione del contenuto dei piani secondo quanto stabilito dal comma 4, l'imposizione fiscale immobiliare non può comunque applicarsi prima dell'approvazione del piano che abbia i caratteri del piano di cui al comma 2, lettera *b*), e al comma 5, terzo e quarto periodo.

7. Nella definizione e nell'attuazione degli strumenti di pianificazione di cui al comma 2, il comune attua i principi di cooperazione istituzionale, sussidiarietà, partecipazione, imparzialità, libera concorrenza, semplificazione e buon andamento dell'azione amministrativa, nonché tutela del legittimo affidamento. Gli strumenti di pianificazione urbanistica comunale devono essere motivati con atto espresso che evidenzia la ragione delle scelte adottate anche in relazione agli interessi pubblici e privati coinvolti.

8. Nell'ambito della formazione del PUL, ovvero successivamente all'approvazione del PSUS, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, i comuni sollecitano i privati, singoli o associati, a presentare proposte per operazioni di trasformazione urbanistica di maggiore complessità funzionale, gestionale ed economico-finanziaria, corredate di studi di fattibilità, che possono contenere previsioni attuabili in modalità diretta ovvero mediante strumenti di intervento previsti dal PUL, realizzabili, in tutto o in parte, in aree per le quali il PSUS ha stabilito l'obbligo del ricorso alla pianificazione attuativa. I comuni valutano le proposte pervenute verificandone la rispondenza alle esigenze di dotazioni territoriali e ai requisiti prestabiliti dai comuni medesimo, nonché la coerenza con le finalità e con gli indirizzi recati dal PSUS e dal PTAV. I

comuni possono attribuire misure premiali di carattere urbanistico-edilizio alle proposte ritenute migliori in rapporto alla convenienza collettiva che ne deriva, privilegiando le proposte che innovano il sistema delle attività e delle funzioni urbane, nonché valutando la qualità del processo e del prodotto urbano raggiungibile attraverso l'operazione di trasformazione urbanistica.

9. Ferma restando la scansione temporale per priorità d'intervento, definita dal PSUS, le regioni, tenuto conto della dimensione degli enti locali e nel rispetto del principio di buon andamento e proporzionalità, stabiliscono i tempi massimi entro cui deve essere approvato il PUL, che non possono in ogni caso essere superiori a cinque anni dalla data di approvazione del PSUS per i comuni di dimensioni maggiori. La mancata approvazione del PUL nel termine massimo indicato dalla legge regionale comporta la decadenza delle previsioni del PSUS. Nelle more restano validi i piani vigenti.

10. Le regioni incentivano la pianificazione urbanistica intercomunale, a contenuto globale o parziale, con l'approvazione di piani urbanistici che si estendono al territorio di più comuni, definendo, con propria legge, ambiti territoriali ottimali per la pianificazione urbanistica ed edilizia e per la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale. La regione esercita poteri sostitutivi nei confronti dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, che non ottemperino all'obbligo di esercizio in forma associata mediante unione di comuni o convenzione delle funzioni di pianificazione urbanistica ed edilizia in ambito comunale e di partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale, ai sensi dell'articolo 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

11. La legge regionale, al fine di contenere l'ulteriore occupazione di suolo da parte degli insediamenti residenziali e pro-

duttivi, commisura l'entità del contributo per oneri di urbanizzazione, comunque denominati, in rapporto alla densità edilizia, prevedendo, per gli insediamenti di minore densità, un aumento proporzionale del predetto contributo.

12. All'articolo 1, comma 85, lettera *a*), della legge 7 aprile 2014, n. 56, le parole: « pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché » sono soppresse.

ART. 8.

(Tutela della proprietà e indifferenza delle posizioni proprietarie).

1. Il governo del territorio è regolato in modo che siano assicurati il riconoscimento della proprietà, la sua appartenenza e il suo godimento nel giusto equilibrio con l'interesse generale della comunità al perseguimento degli obiettivi sociali della programmazione.

2. La disciplina della conformazione della proprietà, al fine di renderla funzionale agli obiettivi della programmazione territoriale e urbanistica, rispetta il principio di indifferenza delle posizioni proprietarie. I proprietari hanno il diritto di partecipare alla determinazione dei contenuti della programmazione territoriale, conformemente ai fini generali della medesima.

3. Nel rispetto dell'articolo 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e reso esecutivo dalla legge 4 agosto 1955, n. 348, sono compensate le limitazioni alla proprietà privata, apposte dagli strumenti di pianificazione, che:

a) non hanno carattere generale e che non riguardano una categoria di beni economici, bensì singoli beni;

b) comportano il venire meno della redditività del bene medesimo, anche in forme differenti dallo sfruttamento edilizio.

4. La proprietà dell'abitazione principale è salvaguardata. La programmazione territoriale tiene conto dei bisogni abitativi e contiene previsioni particolari che garantiscono l'accesso alla proprietà dell'abitazione.

ART. 9.

(Fiscalità immobiliare).

1. L'imposizione fiscale sulla proprietà immobiliare risponde al criterio di proporzionalità e non costituisce, in ragione della sua misura, un limite all'accesso alla proprietà e alla sua conservazione.

2. Le leggi in materia di tributi propri dei comuni garantiscono agli stessi un'adeguata flessibilità per favorire il perseguimento delle politiche territoriali di cui alla presente legge.

3. La disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche assicura altresì nelle opportune misure la deduzione dal reddito dei canoni di locazione per le suddette unità immobiliari adibite ad abitazione principale anche per i contratti diversi da quelli di cui alla legge 9 dicembre 1998, n. 431.

4. Le imposte locali sugli immobili in attuazione del principio del beneficio, sono commisurate anche ai diversi indici di densità edilizia, con una progressiva riduzione per le zone di maggiore densità edilizia. In attuazione del medesimo principio, i comuni possono modulare le suddette imposte al fine di assicurare un'appropriate remunerazione e bilanciato ristoro ai proprietari dei beni di cui al comma 3 dell'articolo 8.

5. La disciplina dei tributi diretti e indiretti tiene conto dell'assenza di efficacia conformativa della proprietà e degli altri diritti reali dello strumento di pianificazione urbanistica comunale di cui all'articolo 7, comma 2, lettera a).

6. Le leggi tributarie, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, agevolano le locazioni e le cessioni di fabbricati di civile abitazione destinati ad alloggi sociali, come definiti

dall'articolo 18, nonché i contratti stipulati per la loro costruzione.

7. Le leggi in materia di tributi immobiliari garantiscono la deducibilità degli stessi dalle imposte sui redditi e dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) in capo alle imprese e agli enti commerciali e la loro non applicabilità a carico degli immobili destinati alla vendita o alla rivendita che non siano utilizzati.

8. Gli immobili soggetti a vincoli di interesse generale di ogni genere non sono soggetti a tassazione.

ART. 10.

(Perequazione).

1. I piani urbanistici possono essere attuati per mezzo della perequazione e della compensazione, anche al fine di raggiungere gli obiettivi di qualità urbana, paesaggistica e ambientale nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed equità, garantendo altresì l'indifferenza delle posizioni proprietarie dei beni immobiliari.

2. La perequazione è finalizzata alla riduzione della diversità di trattamento della proprietà determinata dal piano urbanistico e ad un'equa distribuzione dei benefici derivanti dalla pianificazione e all'acquisizione, da parte degli enti locali, delle aree necessarie alle dotazioni territoriali funzionali alla qualità urbana, paesaggistica e ambientale.

3. La perequazione trova attuazione nell'attribuzione a tutte le aree soggette a trasformazione urbanistica di diritti edificatori senza distinzione tra destinazioni d'uso pubbliche e private.

4. La perequazione può essere estesa a tutte le aree di trasformazione urbanistica ovvero solo a una loro porzione. L'indice di edificabilità, opportunamente commisurato rispetto alle scelte pianificatorie generali e in particolare al dimensionamento del piano, può essere unico ovvero differenziato per classi omogenee di suoli, confermate le volumetrie degli edifici se esistenti a parità di destinazione d'uso,

secondo le modalità definite dalle pianificazioni di cui all'articolo 7, comma 2.

5. Le regioni stabiliscono ulteriori modalità e procedure per la perequazione, nonché criteri di perequazione territoriale a carattere anche intercomunale, e forme di coordinamento delle regole perequative dei piani di comuni interessati a promuovere la realizzazione di dotazioni territoriali, di interesse sovracomunale, di carattere ambientale, infrastrutturale e per le attrezzature e i servizi.

ART. 11.

(Compensazione).

1. La legge regionale di cui all'articolo 7, comma 4, disciplina i casi nei quali i comuni, in alternativa all'attuazione del piano operativo per mezzo della perequazione, possono prevedere che l'acquisizione di beni immobili assoggettati a vincoli preordinati all'esproprio dal piano operativo o comunque funzionali all'attuazione del piano ovvero alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, abbia luogo attraverso l'attribuzione al proprietario del bene di diritti edificatori da trasferire su un'altra area nella disponibilità del proprietario stesso o di terzi ovvero attraverso la permuta di beni immobili di proprietà pubblica o la concessione di esenzioni, sgravi o detrazioni rispetto alla quota parte dell'imposta sul reddito delle persone fisiche afferente gli immobili e le imposte locali sugli immobili e sui servizi indivisibili connessi, per un valore corrispondente.

2. Nelle more dell'entrata in vigore della pianificazione urbanistica locale, in presenza di vincoli preordinati all'esproprio ancorché decaduti e da reiterare con la corresponsione dell'eventuale indennità, ovvero nei casi di acquisizione di beni immobili funzionali all'attuazione di piani urbanistici o alla realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità, di esecuzione di interventi di demolizione e di rilocalizzazione di immobili in sede impropria con il mantenimento o la modifica

delle destinazioni d'uso di questi ultimi, nonché di realizzazione di dotazioni territoriali di carattere ambientale di interesse comunale o sovracomunale, l'amministrazione può sottoscrivere, con i proprietari degli stessi beni, un accordo urbanistico, ai sensi dell'articolo 14, avente come oggetto, da una parte, la cessione volontaria del bene, e dall'altra l'attribuzione di diritti edificatori da trasferire su un'altra area nella disponibilità del proprietario o di terzi ovvero attraverso la permuta di beni immobili di proprietà pubblica o la concessione di esenzioni, sgravi o detrazioni rispetto alla quota parte dell'imposta sul reddito delle persone fisiche afferente gli immobili e le imposte locali sugli immobili e sui servizi indivisibili connessi, per un valore corrispondente, nonché l'autorizzazione alla realizzazione di interventi di interesse generale previa stipula di una convenzione con l'amministrazione per la gestione dei servizi. Nelle more dell'entrata in vigore della pianificazione urbanistica locale, di cui all'articolo 7, è altresì ammessa la possibilità di sottoscrivere accordi urbanistici tra l'amministrazione comunale e i proprietari dei beni di cui all'articolo 8 comma 3, aventi come oggetto la regolazione e lo svolgimento delle prestazioni e funzioni elencate nel medesimo articolo e il riconoscimento di un'adeguata remunerazione ovvero di un bilanciato ristoro rispetto allo svolgimento di tali prestazioni e funzioni.

ART. 12.

*(Trasferibilità e commercializzazione
dei diritti edificatori).*

1. I diritti edificatori sono trasferibili e utilizzabili, nelle forme consentite dal piano urbanistico, tra aree di proprietà pubblica e privata, nonché tra aree private e sono liberamente commerciabili. Possono essere utilizzati fino al raggiungimento del valore di edificabilità massimo stabilito ai sensi dell'articolo 7, comma 2, lettera *b*). Nelle aree già edificate alla data di entrata in vigore della presente legge,

fatte salve deroghe motivate, il valore di edificabilità massimo non può essere inferiore al volume esistente aumentato del 20 per cento.

2. Possono essere previsti coefficienti di conversione per i trasferimenti dei diritti edificatori tra diversi ambiti urbani individuati dal piano urbanistico allo scopo di assicurare l'equità di trattamento della proprietà e la sostenibilità e la qualità delle trasformazioni urbane.

3. I comuni istituiscono il registro dei diritti edificatori allo scopo di verificare l'utilizzo di questi ultimi nella fase di attuazione dei piani urbanistici.

4. Ove i diritti edificatori o il valore della contropartita economica che il comune si è obbligato a riconoscere, con la sottoscrizione dell'accordo urbanistico di cui all'articolo 11, comma 2, siano ridotti o annullati a seguito di varianti del piano urbanistico ovvero di un altro provvedimento di competenza dell'amministrazione non obbligatorio per legge, il comune indennizza i relativi proprietari sulla base del criterio del valore di mercato.

ART. 13.

(Premialità).

1. La premialità è finalizzata a promuovere interventi di riqualificazione edilizia, urbana e ambientale e prevede l'attribuzione di diritti edificatori a fronte del perseguimento di specifiche finalità pubbliche.

2. La premialità trova impiego nella riqualificazione urbanistica, ambientale ed edilizia delle parti degradate della città, negli interventi di recupero e di riqualificazione paesaggistica, nello sviluppo dei servizi e delle dotazioni urbanistiche e ambientali di carattere comunale e sovra-comunale e nella messa a disposizione di immobili per l'edilizia residenziale sociale in tutte le sue forme.

3. La premialità trova applicazione anche nel caso di richiesta da parte del comune di oneri aggiuntivi rispetto al contributo di costruzione per la realizza-

zione di opere pubbliche, previa adesione volontaria da parte del soggetto che attua la trasformazione urbanistica.

ART. 14.

(Accordi urbanistici).

1. Sono definiti accordi urbanistici gli accordi tra parti pubbliche e privati, i cui contenuti incidono sulla pianificazione territoriale, ambientale e urbanistica, anche per il perseguimento di finalità di riqualificazione del tessuto urbano e di miglioramento delle attrezzature pubbliche e dei servizi di interesse pubblico collettivo e generale. Le amministrazioni pubbliche possono concludere accordi urbanistici sia nella fase di definizione che di attuazione degli strumenti di pianificazione. Gli accordi si attivano anche su istanza dei privati.

2. Gli accordi urbanistici rispondono ai principi di proporzionalità, parità di trattamento, adeguata trasparenza delle condizioni dell'accordo e dei benefici pubblici e privati connessi, nonché specifica motivazione in ordine all'interesse pubblico che li giustifica, anche in relazione alle finalità di cui al comma 1.

3. Le leggi regionali disciplinano gli accordi urbanistici, il procedimento di adozione, i criteri di selezione dei privati qualora vi siano, anche potenzialmente, più soggetti interessati, secondo criteri di trasparenza e di tutela della concorrenza e nel rispetto dei principi di cui al presente articolo. Gli atti di proposta e di adozione degli accordi urbanistici sono comunque soggetti alle medesime forme di pubblicità degli strumenti urbanistici che integrano o attuano.

ART. 15.

(Giurisdizione e strumenti di tutela).

1. Le controversie relative a provvedimenti di adozione, approvazione e attuazione degli strumenti e degli accordi urbanistici, comunque denominati, compresi

quelli che comportano la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza, sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

2. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo provvede a modificare il codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 annesso al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, al fine di:

a) adeguare la disciplina del processo amministrativo alle disposizioni del comma 1;

b) prevedere per le controversie di cui al comma 1 la disciplina specifica stabilita dall'articolo 119 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 ammesso al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

ART. 16.

(Operazioni di rigenerazione urbana).

1. In attuazione dei principi di cui all'articolo 1 e, in particolare, ai fini del contenimento della trasformazione irreversibile e dell'impermeabilizzazione di nuovo suolo, e in coerenza con le politiche dell'Unione europea con incidenza sul territorio e sulle città, lo Stato favorisce politiche di rigenerazione urbana, mirate alla valorizzazione e al recupero del patrimonio, alla rifunzionalizzazione e alla rigenerazione dei centri storici, del tessuto esistente, delle periferie, delle aree dismesse, nonché, al ripristino ambientale e paesaggistico delle aree degradate. Le politiche di intervento nelle città tengono conto degli obiettivi definiti ciclicamente in materia urbana dall'Unione europea.

2. La rigenerazione urbana è realizzata attraverso un insieme organico e coordinato di operazioni, finalizzate all'innalzamento complessivo della qualità urbana, alla valorizzazione dei luoghi, alla rivitalizzazione del tessuto socio-culturale e alla promozione dello sviluppo economico e produttivo, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 6, se-

condo principi di sostenibilità ambientale, sociale ed economica. Alla rigenerazione urbana concorrono gli interventi di restauro, conservazione, ristrutturazione edilizia, sostituzione edilizia mediante demolizione e ricostruzione di edifici, nonché la ristrutturazione urbanistica di porzioni di città e di insediamenti produttivi.

3. I comuni, nelle aree caratterizzate da particolare disagio sociale, attivano operazioni di rigenerazione urbana integrate con azioni di politica sociale, di difesa delle attività economiche, nonché di politiche assistenziale e occupazionale, per l'innalzamento del livello di coesione sociale.

4. Le aree prioritarie per le operazioni di rigenerazione urbana sono individuate dai comuni nel PSUS di cui all'articolo 7, comma 2, lettera *a*).

5. I comuni pianificano le aree destinate alle operazioni di rigenerazione urbana, nonché le aree urbanizzate residuali funzionali a tali operazioni, individuano i principali detrattori ambientali, paesaggistici e urbani e prevedendo opportune misure dirette all'eliminazione o minimizzazione del relativo impatto negativo.

6. L'approvazione delle operazioni di rigenerazione urbana comporta la dichiarazione di pubblica utilità delle opere e l'urgenza e l'indifferibilità dei lavori.

7. Le operazioni di rigenerazione urbana possono essere realizzate anche previo accordo urbanistico tra comune e privati interessati dalle operazioni. Le regioni con specifica normativa definiscono le procedure amministrative per consentire l'attuazione indiretta, sia in conformità che secondo gli accordi urbanistici di cui all'articolo 14.

8. Le operazioni di rigenerazione urbana che comportano abbattimento e ricostruzione di porzioni di città sono soggette a dibattito pubblico, da disciplinare con legge statale. Il relativo piano, che si inserisce nella pianificazione attuativa di cui all'articolo 7, comma 2, lettera *b*), è formato di concerto tra il comune e gli altri soggetti pubblici coinvolti dagli interventi ivi previsti, con la partecipazione dei privati interessati. Si procede mediante

conferenza di servizi e accordi di programma, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, e del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

9. Al fine di incentivare le operazioni di rigenerazione urbana, come definite dal comma 1 del presente articolo, e di prevenire il consumo di suolo ai sensi dell'articolo 1 della presente legge, oltre alle misure stabilite dall'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106:

a) le imposte che gravano sugli immobili sono commisurate all'indice di densità edilizia di cui all'articolo 5, comma 6, con una progressiva riduzione per le zone di maggiore densità edilizia;

b) nell'ambito della pianificazione urbanistica locale, gli interventi diretti alla prevenzione del rischio sismico e idrogeologico, al miglioramento acustico, energetico, delle prestazioni bioclimatiche e all'innalzamento della qualità, durabilità e facilità di manutenzione dei materiali impiegati nelle costruzioni, all'eliminazione o alla minimizzazione dei detrattori ambientali, paesaggistici e urbani sono incentivati attraverso l'assegnazione di quote di premialità volumetrica da esercitare in aree edificabili anche diverse rispetto a quella di intervento.

10. I comuni costituiscono altresì un patrimonio di immobili nella loro disponibilità o derivanti da perequazione e da compensazione, nel quale realizzare alloggi per esigenze temporanee o definitive per i proprietari e i residenti degli immobili oggetto delle operazioni di rigenerazione urbana. A tale scopo, i comuni in sede di approvazione di tali operazioni, assegnano le aree ai soggetti promotori degli interventi allo stesso valore dell'indennità di esproprio.

11. Le aree di cui al comma 10 sono vincolate alla realizzazione e alle operazioni di rigenerazione urbana di cui al presente articolo.

12. I proprietari privati possono consorzarsi con il soggetto promotore, ovvero conferire allo stesso apposito mandato con rappresentanza.

13. I proprietari e il soggetto promotore possono stipulare contratti di compravendita, di permuta totale o parziale aventi ad oggetto il trasferimento della proprietà degli immobili su cui si interviene a fronte della proprietà di quelli realizzati nelle aree di cui al comma 10 ovvero in altre aree.

14. Gli alloggi realizzati ai sensi del comma 10, utilizzati in via temporanea da parte dei proprietari degli immobili ricadenti nelle operazioni di rigenerazione, possono essere successivamente destinati a soddisfare esigenze di edilizia sociale o ceduti al comune.

ART. 17.

(Attuazione delle politiche di rigenerazione urbana).

1. Nella predisposizione e nell'attuazione delle operazioni di rigenerazione urbani, i comuni favoriscono forme di concertazione tra operatori pubblici e privati attraverso procedure di evidenza pubblica aperte a tutti i soggetti interessati.

2. Nel caso in cui negli ambiti da assoggettare a rigenerazione siano presenti immobili di proprietà privata ovvero appartenenti al patrimonio disponibile di altri enti pubblici, ritenuti necessari per l'attuazione degli interventi, in luogo delle procedure di cui al comma 1 il comune attiva procedure negoziali con i proprietari.

3. Nell'ipotesi di cui al comma 2, il concorso dei proprietari rappresentanti la maggioranza assoluta del valore degli immobili in base all'imponibile catastale, ricadenti nelle operazione di rigenerazione urbana, è sufficiente a costituire il consorzio ai fini della presentazione al comune delle proposte di realizzazione degli interventi e del relativo schema di convenzione ai sensi del comma 5 dell'articolo 27 della legge 1° agosto 2002, n. 166.

4. Qualora i proprietari, a seguito di diffida, non partecipino alle operazioni di rigenerazione e non abbiano aderito alla formazione del consorzio, l'immobile potrà essere assoggettato alle procedure espropriative. A tal fine, il comune fissa un termine non superiore a novanta giorni, decorso infruttuosamente il quale, il consorzio consegue la piena disponibilità degli immobili, promuovendo direttamente la procedura espropriativa a proprio favore degli immobili dei proprietari non aderenti.

5. L'indennità di esproprio posta a carico del consorzio deve corrispondere al valore venale dei beni espropriati diminuito degli oneri di urbanizzazione stabiliti in convenzione ai sensi del comma 5 dell'articolo 27 della legge 1° agosto 2002, n. 166. L'indennità può essere corrisposta anche mediante permuta di altre proprietà immobiliari site nel comune ai sensi dell'articolo 11.

6. Nel caso in cui non sia stata raggiunta la maggioranza di cui al presente articolo o non sia stata raggiunta un'intesa con i soggetti interessati, il comune attua le procedure di evidenza pubblica aperte a tutti i soggetti interessati a parteciparvi.

ART. 18.

*(Edilizia residenziale sociale.
Qualificazione del servizio).*

1. L'edilizia residenziale sociale comprende gli interventi di nuova costruzione, di recupero di immobili realizzati da soggetti pubblici o privati, nonché dagli enti gestori comunque denominati, destinati ad assicurare il diritto sociale all'abitazione, a favore degli individui e dei nuclei familiari che non sono in grado di accedere al libero mercato, ovvero che hanno esigenze abitative collegate a particolari condizioni sociali, di lavoro o di studio. L'edilizia residenziale sociale comprende gli interventi di edilizia residenziale pubblica e di edilizia residenziale privata sociale, realizzati secondo criteri, regole e costi definiti

dalla legislazione regionale sulla base dei principi della presente legge.

2. Per alloggio sociale si intende l'unità immobiliare ad uso residenziale da concedere in locazione permanente o temporanea, a riscatto nonché in proprietà. L'alloggio è l'elemento essenziale dell'offerta di edilizia residenziale sociale, che prevede anche appositi spazi collettivi e per servizi al fine di garantire un'offerta abitativa di qualità.

3. Il servizio abitativo include attività volte alla gestione del fabbisogno e della domanda abitativa, alla gestione e alla manutenzione del patrimonio. Il servizio abitativo può essere erogato, oltre che dalle amministrazioni comunali, da operatori pubblici, privati e del terzo settore. Il servizio abitativo deve comprendere attività aggiuntive di accompagnamento sociale e di assistenza per soggetti deboli, al fine di concorrere al miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari e all'integrazione delle diverse fasce sociali e culturali.

4. L'edilizia residenziale sociale è ispirata a principi di sostenibilità e di sussidiarietà ed è costituita da un insieme organico di alloggi e di servizi abitativi e di prossimità, integrati con azioni e strumenti complementari di politica sociale e assistenziale volti alla qualità dell'abitare e all'inserimento delle persone nel contesto sociale e nel mondo del lavoro. La finalità generale dell'edilizia residenziale sociale è il miglioramento della condizione delle persone e la formazione di un contesto dignitoso e dinamico, orientato allo sviluppo di relazioni umane coese e costruttive. Le politiche di promozione e di sviluppo dell'edilizia residenziale sociale sono coordinate e integrate con le politiche territoriali e di rigenerazione urbana e con le politiche sociali, del lavoro e della sanità.

5. La realizzazione o il recupero di alloggi sociali, nonché l'erogazione del servizio di cui al comma 3 costituisce servizio di interesse economico generale, ai sensi degli articoli 14 e 106, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Tale servizio è svolto da

soggetti accreditati, sulla base di uno specifico atto di incarico, ed è soggetto a una compensazione predeterminata e verificata, per l'intera durata del servizio, dall'amministrazione concedente l'affidamento dell'incarico.

6. Le regioni, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentiti i comuni, in coerenza con il raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 6 e con i principi della presente legge, regolano le diverse forme di edilizia residenziale sociale e del servizio abitativo e individuano le caratteristiche dei soggetti in grado di fornirli, le categorie sociali e i requisiti dei soggetti a cui sono destinati gli alloggi e i servizi e le attività aggiuntive, le modalità di accesso alla proprietà, nonché le modalità e i criteri per la determinazione dei canoni e dei prezzi di vendita.

7. L'edilizia residenziale pubblica è soggetta a un canone di locazione minimo, da applicare nei casi di particolari indigenza, disciplinati dalle normative locali. A sostegno di tale canone intervengono le azioni di politica sociale e assistenziale integrandolo, ove necessario, a favore del gestore. Il canone di locazione massimo di edilizia residenziale pubblica non può essere superiore al 40 per cento del canone di mercato, a parità di condizioni oggettive di calcolo. L'ammontare dei canoni di affitto percepiti dai gestori deve comunque coprire i costi fiscali, di gestione e di manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio ed è finalizzato all'equilibrio dei bilanci dei soggetti gestori medesimi. L'edilizia residenziale privata sociale è soggetta a un canone di locazione che non può superare il 60 per cento del canone di mercato, a parità di condizioni oggettive di calcolo. Il corrispettivo del servizio di edilizia residenziale privata sociale, al netto dell'ammortamento dell'investimento e degli oneri del servizio erogato previsti negli atti convenzionali, non deve generare una sovracompensazione, bensì un ragionevole margine di utile ai sensi della normativa dell'Unione europea in materia di servizi di interesse economico generale.

8. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata, adotta, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto per l'individuazione di un quadro regolatorio generale, ai fini della tutela della concorrenza per l'erogazione del servizio abitativo, ai sensi degli articoli 14 e 106, paragrafo 2, del TFUE, sulla base dei seguenti criteri:

a) individuazione dei requisiti uniformi di riferimento per l'erogazione del servizio;

b) individuazione dei requisiti di idoneità dei soggetti erogatori del servizio stesso;

c) definizione dei parametri di calcolo delle compensazioni dei maggiori costi del servizio;

d) indicazione delle modalità atte a prevenire la sovracompensazione.

9. L'edilizia residenziale sociale costituisce dotazione territoriale essenziale ai sensi dell'articolo 6, comma 2, lettera h).

ART. 19.

(Edilizia residenziale sociale. Principi e forme di incentivazione).

1. Le politiche abitative pubbliche dirette alla programmazione, regolamentazione, realizzazione e gestione degli alloggi sociali favoriscono il coinvolgimento degli soggetti pubblici e privati, anche del terzo settore, sulla base del principio di sussidiarietà.

2. Gli interventi realizzati da soggetti privati, individuati tramite manifestazione di interesse pubblico o procedure di evidenza pubblica, se beneficiari di contributi o di agevolazioni pubblici, sono regolati da procedure di accreditamento dei soggetti stessi, nonché da un'apposita convenzione che disciplina l'asservimento degli alloggi e le modalità di gestione, sulla base della

normativa regionale o di strumenti di pianificazione territoriale locale e in coerenza con i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 6.

3. Al fine di garantire l'equilibrio economico-finanziario delle iniziative, il sistema di edilizia residenziale sociale può avvalersi di specifiche modalità operative di sostegno ai promotori, coerentemente con le disposizioni dell'articolo 11, comma 5, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, quali:

a) il trasferimento o l'incremento premiale di diritti edificatori, a compensazione della realizzazione e della gestione di alloggi sociali, di miglioramento della qualità urbana;

b) la riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri connessi al permesso di costruire;

c) la cessione di diritti edificatori quale corrispettivo per la realizzazione e la cessione di alloggi sociali al comune;

d) la riduzione o l'annullamento dei corrispettivi per l'assegnazione delle aree da parte degli enti pubblici, in particolare se queste sono acquisite a titolo gratuito, ovvero mediante l'istituto della cessione compensativa;

e) l'esenzione o la riduzione delle tasse comunali sugli immobili;

f) l'esenzione dal contributo commisurato al costo di costruzione, equiparando tali interventi a quelli di edilizia residenziale pubblica nell'ambito dei piani di zona di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167;

g) l'applicazione di un'aliquota forfettaria ridotta sulla base imponibile dei redditi derivanti dai canoni degli alloggi in affitto;

h) la costituzione di fondi immobiliari destinati all'incremento dell'offerta abitativa ovvero alla promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi e

con la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale per l'acquisizione e la realizzazione di immobili residenziali;

i) la promozione da parte dei soggetti privati di interventi ai sensi della parte II, titolo III, del codice degli appalti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

4. Per tutti gli interventi di edilizia residenziale sociale si applica la riduzione o l'esonero dal contributo di costruzione secondo quanto stabilito per i corrispondenti interventi di edilizia residenziale pubblica ai sensi dell'articolo 17 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

5. La realizzazione di alloggi sociali può avvenire anche attraverso lo strumento del permesso di costruire in deroga, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 14 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

ART. 20.

(Semplificazioni in materia edilizia).

1. Il Governo, previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per il riordino e la semplificazione delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) semplificazione e razionalizzazione della disciplina dei titoli edilizi;

b) riorganizzazione dello sportello unico dell'edilizia e dei relativi procedimenti;

c) riordino della normativa tecnica sulle costruzioni e sui prodotti da costruzione.

