



---

## **“Principi fondamentali e norme generali in materia di governo del territorio”**

---

*disegno di legge per la riforma complessiva della legislazione statale in materia di pianificazione urbanistica e governo del territorio per superare l'attuale assetto, incentrato ancora sulla legge n. 1150/1942*



La riforma del governo del territorio è tra le più urgenti e necessarie per la modernizzazione e lo sviluppo sostenibile del Paese. Nella legislazione statale siamo infatti ancora fermi ai principi della legge 1150 del 1942 mentre la realtà delle cose è fortemente cambiata. L'urbanistica di espansione si è arrestata, crescono le esigenze di *recupero e di riqualificazione delle città esistenti*, si impongono i temi della sostenibilità, dell'*accessibilità urbana*, aumenta l'esigenza di rispondere all'obiettivo di *azzerare entro il 2050 la cementificazione*.

La bozza del disegno di legge statale tende a perseguire plurime finalità:

a) *delineare un quadro chiaro dei principi fondamentali della legislazione statale nella materia "governo del territorio"* (nell'accezione ampia data dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 303/2003, comprendente non solo l'edilizia, ma anche l'urbanistica e finanche la disciplina della localizzazione delle opere pubbliche e dell'espropriazione dei suoli necessari), in modo da evitare che sia l'interprete a dover di volta in volta enucleare tali 2 principi da una normativa complessa e stratificata nel tempo, con i conseguenti rischi di incertezze e di conflitti tra Stato e Regioni;

b) *porre le basi per un riordino complessivo della disciplina della pianificazione territoriale*, estremamente articolatasi nel corso dei decenni a seguito della proliferazione di piani introdotti dal legislatore per esigenze di tutela di altri valori di rango costituzionale (è il caso dei piani paesaggistici previsti oggi dal d.lgs. n. 42/2004) ovvero in attuazione dei principi di sussidiarietà e prossimità (come nel caso del piano territoriale di coordinamento provinciale [PCTP] a suo tempo introdotto dalla legge n. 142/1990 e oggi disciplinato dal d.lgs. n. 267/2000) o ancora nella pianificazione di specifici settori dell'economia o della disciplina della viabilità (piani commerciali, piani di zonizzazione acustica etc.), con conseguenti sovrapposizioni e difficoltà di ricostruirne i rapporti in modo chiaro;

c) *mutuare le più rilevanti esperienze della legislazione regionale*, che a partire dal 1972 (anno di istituzione delle Regioni) e ancor più dopo la riforma del Titolo V della Costituzione operata nel 2001, sono intervenute con normative anche di ampio respiro nel disciplinare le potestà pianificatorie e di governo del territorio;

d) in quest'ultima prospettiva, *elaborare una disciplina minima uniforme, valida su tutto il territorio nazionale*, non solo su temi essenziali oggi oggetto di normative estremamente differenziate e contraddittorie sul territorio (in primis, la forma e il contenuto dei piani urbanistici comunali), ma anche per alcuni innovativi istituti (perequazione urbanistica,

compensazione, circolazione dei diritti edificatori etc.) da tempo affermatasi nella legislazione regionale, se non addirittura nella prassi della pianificazione comunale, che allo stato pongono numerosi problemi interpretativi e applicativi alle pubbliche amministrazioni e alla giurisprudenza.

Di seguito si allega il disegno di legge statale in materia di urbanistica e la relativa relazione illustrativa elaborati da una commissione di esperti nominati dal Governo nel 2021.

## Relazione illustrativa

Il presente disegno di legge, sotto la rubrica “*Principi fondamentali e norme generali in materia di governo del territorio*”, persegue l’obiettivo di realizzare una riforma complessiva della legislazione statale in materia di pianificazione urbanistica e governo del territorio, superando l’attuale assetto, ormai estremamente frammentato ma incentrato ancora sul ceppo della risalente legge n. 1150/1942, solo parzialmente rivisto e adeguato a seguito della diversa suddivisione delle competenze *in subiecta materia* conseguente all’istituzione delle autonomie regionali e – più di recente – alla riforma del Titolo V della Costituzione.

Al riguardo, e in via generale, merita di essere immediatamente evidenziata la rilevanza dell’impiego, già nella rubrica del provvedimento, dell’endiadi tra “*principi fondamentali*” e “*norme generali*”, atteso che l’opera di revisione normativa intrapresa non investe unicamente la competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni in materia di “*governo del territorio*” di cui al terzo comma dell’articolo 117 Cost., ma interseca anche plurime materie devolute alla competenza legislativa esclusiva dello Stato: al riguardo, mette conto richiamare non solo le inevitabili ricadute della disciplina in materia di pianificazione urbanistica sulla conformazione del diritto di proprietà (e, quindi, sulla materia “*ordinamento civile*” di cui al secondo comma, lettera l), del citato articolo 117) e le strette connessioni con la “*tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali*” (lettera s) del medesimo comma), ma anche quanto affermato dalla giurisprudenza in ordine alla riconducibilità della disciplina degli standard urbanistici ai “*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*” ai sensi della precedente lettera m), concorrendo gli stessi all’individuazione delle dotazioni minime indispensabili ad assicurare i servizi socio-economici indispensabili alla collettività che fruisce del bene territorio.

Si tratta di un assunto acquisito nella giurisprudenza più recente, che riconosce all’urbanistica una dimensione più ampia e dinamica di quella tradizionale, vedendo nel potere pianificatorio non più un mero strumento di coordinamento delle potenzialità edificatorie della proprietà privata, ma il terreno di elezione della disciplina del territorio per la tutela del diritto di proprietà ma anche degli equilibri socio-economici che devono essere garantiti ai cittadini (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 novembre 2012, n. 6040; id., 10 maggio 2012, n. 2710). Sulla base di tale visione moderna e interdisciplinare dell’attività di pianificazione, è stata di recente rimessa alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 2-*bis* del T.U. edilizia, introdotto dal d.l. n. 69/2013, il quale, autorizzando le Regioni a disciplinare le dotazioni a standard anche in deroga ai minimi a suo tempo individuati dal d.m. n. 1444/1968, attuativo dell’articolo 41-*quinquies* della legge n. 1150/1942, introdotto dalla legge n. 765/1967 (cd. “legge Ponte”), consente a ciascuna Regione di determinare livelli anche molto diversi di servizi essenziali, di fatto abdicando al dovere del legislatore statale di dettare *in subiecta materia* regole uniformi per l’intero territorio nazionale (cfr. Cons. Stato, sez. IV, ord. 17 marzo 2022, n. 1949).

Queste pur sommarie considerazioni spiegano il perché l’articolato normativo in esame non consti esclusivamente di disposizioni di principio o generalissime, ma si faccia carico anche di introdurre una disciplina sufficientemente dettagliata degli istituti fondamentali della materia in questione. Con ciò, perseguendo plurime finalità:

- a) delineare finalmente un quadro chiaro dei principi fondamentali della legislazione statale nella materia “*governo del territorio*” (nell’accezione ampia data dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 303/2003, comprendente non solo l’edilizia, ma anche l’urbanistica e finanche la disciplina della localizzazione delle opere pubbliche e dell’espropriazione dei suoli necessari), in modo da evitare che sia l’interprete a dover di volta in volta enucleare tali

principi da una normativa complessa e stratificata nel tempo, con i conseguenti rischi di incertezze e di conflitti tra Stato e Regioni;

- b) porre le basi per un riordino complessivo della disciplina della pianificazione territoriale, estremamente articolatasi nel corso dei decenni a seguito della proliferazione di piani introdotti dal legislatore per esigenze di tutela di altri valori di rango costituzionale (è il caso dei piani paesaggistici previsti oggi dal d.lgs. n. 42/2004) ovvero in attuazione dei principi di sussidiarietà e prossimità (come nel caso del piano territoriale di coordinamento provinciale [PCTP] a suo tempo introdotto dalla legge n. 142/1990 e oggi disciplinato dal d.lgs. n. 267/2000) o ancora nella pianificazione di specifici settori dell'economia o della disciplina della viabilità (piani commerciali, piani di zonizzazione acustica etc.), con conseguenti sovrapposizioni e difficoltà di ricostruirne i rapporti in modo chiaro;
- c) mutuare le più rilevanti esperienze della legislazione regionale, che a partire dal 1972 (anno di istituzione delle Regioni) e ancor più dopo la riforma del Titolo V della Costituzione operata nel 2001, sono intervenute con normative anche di ampio respiro nel disciplinare le potestà pianificatorie e di governo del territorio;
- d) in quest'ultima prospettiva, elaborare finalmente una disciplina minima uniforme, valida su tutto il territorio nazionale, non solo su temi essenziali oggi oggetto di normative estremamente differenziate e contraddittorie sul territorio (*in primis*, la forma e il contenuto dei piani urbanistici comunali), ma anche per alcuni innovativi istituti (perequazione urbanistica, compensazione, circolazione dei diritti edificatori etc.) da tempo affermatasi nella legislazione regionale, se non addirittura nella prassi della pianificazione comunale, che allo stato pongono numerosi problemi interpretativi e applicativi alle pubbliche amministrazioni e alla giurisprudenza.

Al di là delle soluzioni specifiche adottate per realizzare le suindicate finalità, su cui si tornerà nell'esame analitico degli articoli che compongono l'articolato in esame, la necessità di dotare l'ordinamento italiano di una moderna e adeguata normativa di principio nelle materie in questione è da tempo avvertita, non solo per ovviare ai già richiamati profili di inadeguatezza del quadro normativo vigente, ma anche in considerazione di tre esigenze connesse alle più generali prospettive di sviluppo dell'Italia.

La prima di queste riguarda il principio dello sviluppo sostenibile, alla luce dei 17 obiettivi dell'Agenda 2030 sottoscritta il 25 settembre 2015 da 193 Paesi membri delle Nazioni Unite, e approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU. La seconda, il perseguimento di obiettivi di contenimento del consumo di suolo, in linea con quelli europei di azzeramento del consumo netto di suolo entro il 2050 di cui alla decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013. La terza riguarda il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) presentato dall'Italia e dagli altri paesi dell'Unione Europea per accedere alle risorse economiche del *Next Generation EU*: non è un caso che il PNRR per le città metropolitane metta in luce che gli interventi finanziati devono riguardare “*investimenti volti al miglioramento di ampie aree urbane degradate, per la rigenerazione e rivitalizzazione economica, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi alla persona e alla riqualificazione dell'accessibilità e delle infrastrutture, permettendo la trasformazione di territori vulnerabili in città intelligenti e sostenibili, attraverso: a) la manutenzione per il riuso e la rifunzionalizzazione ecosostenibile di aree pubbliche e di strutture edilizie pubbliche esistenti per finalità di interesse pubblico; b) il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche mediante la ristrutturazione degli edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo e potenziamento dei servizi sociali e culturali e alla promozione delle attività culturali e sportive; c) interventi finalizzati a sostenere progetti legati alle smart-cities, con particolare riferimento ai trasporti ed al consumo energetico, volti al miglioramento della qualità ambientale e del profilo digitale delle aree urbane mediante il sostegno alle tecnologie digitali e alle tecnologie con minori emissioni di CO2*”.

Ai fini della predisposizione del presente articolato normativo, si è ovviamente tenuto conto dei vari disegni di legge che nelle passate legislature sono stati presentati per far fronte all'esigenza – già da tempo avvertita, come già accennato - di dotare l'ordinamento italiano di una disciplina della pianificazione del territorio compiuta e in linea con il rinnovato quadro costituzionale. Rispetto a tali passate proposte, quella attuale si connota da un lato per il carattere generale e di principio delle disposizioni, dichiaratamente intese a segnare il perimetro entro cui la potestà legislativa regionale potrà liberamente esplicarsi, dall'altro per l'evidenziata attenzione alle materie di competenza esclusiva statale con cui le disposizioni in tema di governo del territorio inevitabilmente interferiscono.

\* \* \* \* \*

Tutto ciò premesso, l'**articolo 1** individua nei termini appena indicati l'oggetto dell'intervento legislativo, richiamando i pertinenti principi costituzionali e ribadendo che le Regioni possono esercitare la propria potestà legislativa in materia di governo del territorio nel rispetto dei principi fondamentali che in questa sede sono definiti. Viene così espressamente sancita la natura di "legge-quadro", nei sensi e termini che si sono precisati, del presente articolato normativo.

Nell'**articolo 4** vengono poi individuati i "*contenuti*" del governo del territorio, in coerenza con la giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, che ascrive a tale materia non solo l'urbanistica e l'edilizia, ma tutto quanto attiene alla tutela ed alla gestione della risorsa territorio in senso ampio (e, quindi, anche la difesa del suolo, la normativa antisismica etc.).

Il successivo **articolo 5** enuncia i *principi fondamentali* della materia *de qua*, distinguendo tra principi generali di diretta derivazione costituzionali afferenti al quadro delle competenze tra i vari livelli istituzionali e delle loro reciproche relazioni (comma 1) e principi specifici afferenti alle modalità di gestione e governo del territorio (comma 2). Quest'ultima elencazione anticipa i contenuti delle norme successive, in cui i "*principi*" qui individuati sono poi declinati in concreto, con la fissazione delle regole di principio nonché, per quanto più sopra chiarito, anche delle eventuali disposizioni di dettaglio imposte dal sovrapporsi di esigenze riconducibili a potestà legislative esclusive dello Stato.

Per quanto attiene specificamente al tema del *contenimento del consumo di suolo* (**articolo 4**), su di esso molte Regioni ne hanno già previsto una disciplina in attuazione della richiamata decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013. Ma proprio per evitarne una disciplina differenziata, Regione per Regione, si è inteso qui entrare nel merito delle politiche di contenimento dirette agli enti locali per garantirne una disciplina unitaria su tutto il territorio nazionale. Tale scelta deriva soprattutto dalla mancata approvazione in Parlamento dei numerosi progetti di legge in materia presentati nella scorsa legislatura e mai approvati; in tal modo si ritiene di colmare una lacuna dell'ordinamento in presenza di pur lodevoli iniziative regionali, che tuttavia richiedono la fissazione di criteri unitari ed oggettivi.

Rispetto ai progetti di legge dianzi citati, in questa sede si è ritenuto di introdurre una definizione di "*consumo di suolo*", finora assente nell'ordinamento sia nazionale che europeo, e per la quale si è fatto riferimento alla nozione impiegata dall'ISPRA nei propri Rapporti annuali sul consumo di suolo.

Per gli stessi motivi sopra indicati, si è fatto riferimento anche alla *sostenibilità ambientale* (**articolo 5**) con richiamo agli istituti della VAS e della VIA di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 che ormai connota la compatibilità degli interventi di trasformazione con la tutela ambientale.

Tra i principi fondamentali, centrale è quello (enunciato all'**articolo 6**) per cui la *pianificazione* degli usi del territorio costituisce la fondamentale modalità di esercizio delle funzioni di governo del territorio cui si riconnettono le relative potestà delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni. Correlativamente, è precisato in via generale (comma 1) che l'esercizio di attività di trasformazione del territorio in deroga al predetto principio, e quindi al di fuori della pianificazione ovvero in deroga ad essa, è consentito solo in casi eccezionali e in presenza di un preminente interesse pubblico sulla cui sussistenza occorrerà sempre motivare.

In stretta connessione con l'opzione normativa intesa a ripristinare la centralità del principio di pianificazione, sono state definitivamente abrogate le disposizioni del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, con cui era stata concessa alle Regioni la facoltà di introdurre previsioni in tema di ampliamenti, riqualificazioni etc. di edifici preesistenti anche in deroga alla strumentazione urbanistica vigente (inizialmente in via provvisoria a fini di rilancio dell'edilizia e dell'economia, ma con previsioni che hanno finito poi per "stabilizzarsi" nella legislazione regionale col rischio di produrre effetti perversi nella prospettiva dell'ordinato sviluppo del territorio).

La proposta di legge richiama quindi il piano territoriale regionale (articolo 6, comma 3), quello metropolitano (**articolo 7**), il piano territoriale di coordinamento provinciale (**articolo 8**) ed il piano urbanistico comunale (**articolo 9**).

A tale ultimo riguardo, il tema principale è quello della introduzione in molte Regioni – come già richiamato – di una nuova disciplina del piano urbanistico comunale riguardo sia alla forma sia al suo contenuto prescrittivo, di cui il presente disegno di legge prende atto perché più rispondente alle esigenze dei territori, ma soprattutto perché le mutevoli esigenze dello sviluppo locale richiedono che le previsioni urbanistiche nelle aree di trasformazione rispondano alle esigenze di flessibilità in rapporto alla manifestazione concreta degli interessi privati, superando quindi la rigidità della zonizzazione del piano regolatore comunale di cui alla legge fondamentale del 1942.

Se quindi è doveroso un nuovo approccio ai problemi della pianificazione urbanistica comunale in grado di razionalizzare le principali esperienze regionali e comunali ormai consolidate e di giovare della dottrina, delle competenze disciplinari e delle analisi che sono emerse nell'intenso dibattito degli anni recenti, pervenendo ad un profondo rinnovamento di nozioni, teorie e istituti sul piano giuridico e disciplinare, non può sottacersi la necessità di ricondurre queste innovazioni nel solco della delineazione dei principi fondamentali della materia che determinino un assetto normativo rispondente all'interesse unitario del quale si esige un'attuazione su tutto il territorio nazionale.

È questa la ragione per la quale, riprendendo l'esperienza legislativa ormai consolidata in molte Regioni, si è previsto in via generale che la forma del piano preveda due livelli di pianificazione: il primo rappresentato dalla *componente strutturale*, che individua sia le invarianti della sostenibilità ed il recepimento dei vincoli eteronomi legati alla cura degli interessi differenziati (paesaggio, ambiente, acque) sia gli ambiti di trasformazione, la cui attuazione è però rinviata ad una successiva fase costituita dalla *componente operativa* – ovvero dal piano operativo – che disciplina gli interventi urbanistici di rilievo nel momento in cui si manifestano gli interessi privati diretti alla trasformazione delle aree interessate.

È per questo motivo che le previsioni della componente strutturale – *rectius* piano strutturale – non sono conformative della proprietà e degli altri diritti reali a fini edificatori e non determinano alcuna condizione di edificabilità, anche ai fini fiscali. In tal modo il modello delineato per le aree di trasformazione riduce di molto il ricorso alle cosiddette "varianti di piano" poiché le previsioni urbanistiche degli ambiti di trasformazione offrono una *mixité* di soluzioni nel rispetto, comunque, dei livelli essenziali delle prestazioni (gli standard urbanistici) e della sostenibilità ambientale, i cui effetti conformativi si manifestano solo in sede di piani attuativi oggetto del piano operativo.

A ciò si aggiunga, riprendendo la legislazione regionale più innovativa, e a testimonianza della necessità di ripensare i contenuti "differenziati" del territorio comunale, che alla componente strutturale e operativa si affianca – per i sistemi insediativi esistenti – le zone A, B ed E del PRG vigente – la cosiddetta *componente regolamentare*, finalizzata prevalentemente alla disciplina degli interventi diretti compatibili con la conservazione dei tessuti urbani o periurbani consolidati.

Al fine di ridurre l'impatto della nuova normativa, la legge regionale da un lato può prevedere l'adozione di un unico procedimento pianificatorio per tutte le componenti del nuovo piano urbanistico comunale e dall'altro che per i Comuni sotto i 30.000 abitanti si possano prevedere forme semplificate della pianificazione comunale, prevedendo altresì che la stessa normazione regionale possa adottare per determinati Comuni analoghe semplificazioni pianificatorie in rapporto alle caratteristiche del loro territorio e dello sviluppo economico. Resta ferma, in ogni caso, la necessità

di una partecipazione dell'amministrazione regionale alla fase approvativa del piano comunale (partecipazione che nello schema classico della legge n. 1150/1942, dopo l'entrata a regime delle autonomie regionali, era declinata nella forma dell'approvazione regionale del piano urbanistico adottato dal Comune, ma che adesso le Regioni potranno disciplinare prevedendo anche forme e modalità diverse).

In stretta connessione con il tema del contenuto del piano urbanistico comunale si è inteso rivedere la materia degli *standards urbanistici* (**articolo 11**) ridefinendone i contenuti essenziali ai fini della garanzia dei servizi reali e personali in rapporto all'articolazione territoriale dello strumento urbanistico. Al riguardo, si è ritenuto necessario superare definitivamente il meccanismo incentrato sulla persistente vigenza del d.m. n. 1444/1968, che tanti problemi ha posto e tuttora pone in termini di rango delle disposizioni ivi contenute nella gerarchia delle fonti, di loro cogenza e di rapporti con le sopravvenute competenze regionali (come da ultimo confermato proprio dalla già richiamata rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2-*bis* del d.P.R. n. 380/2001). A tal fine, è previsto che i nuovi parametri per l'edificazione e per le dotazioni infrastrutturali e dei servizi siano stabiliti con apposito provvedimento regolamentare a valle di un accordo tra Stato, Regioni e Province autonome, da sottoscrivere ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131. A tale previsione si accompagna una ridefinizione generale dei diversi ambiti territoriali, che supera la distinzione in "zone" del d.m. n. 1444/1968 ponendosi maggiormente in linea con le moderne esigenze di flessibilità e sviluppo del territorio, e sulla cui base le Regioni e gli enti locali potranno esplicitare la propria potestà normativa e amministrativa in materia di pianificazione.

Come accennato in premessa, sono state introdotte norme generali che attengono alla competenza esclusiva dello Stato riguardanti l'ordinamento civile, in particolare attinenti alla potestà di conformazione della proprietà immobiliare attraverso gli strumenti della pianificazione. Sotto questo profilo si tratta di regolamentare unitariamente l'introduzione di istituti presenti nell'esperienza di pianificazione comunale riguardo le nuove modalità di destinazione d'uso dei suoli come la *perequazione* (**articoli 12 e 13**) e la *compensazione urbanistico/edilizia* (**articolo 14**): nel primo caso si riconosce un'edificabilità a tutte le proprietà indipendentemente dalla destinazione d'uso, ponendo quindi i proprietari in una situazione di eguaglianza di trattamento, modalità già prevista dall'articolo 23 della legge n. 1150 del 1942 sotto la forma del "comparto", con la possibilità di sganciare l'edificabilità assegnata all'area per assumere una autonoma configurazione giuridica; invece, l'istituto della compensazione riguarda prevalentemente il caso dei vincoli espropriativi, ove l'amministrazione in luogo dell'indennizzo offre al proprietario il riconoscimento di volumetrie il cui valore deve corrispondere all'eventuale calcolo dell'indennizzo, dietro cessione dell'area, con la possibilità di spendere tali volumetrie riconosciute in altra area di piano che ne preveda l'atterraggio.

A finalità simili risponde la generalizzazione della previsione in tema di *contributo straordinario* (**articolo 15**) che può essere imposto al beneficiario di un titolo edilizio, qualora l'intervento assentito abbia un'incidenza maggiore sul territorio – in termini di carico urbanistico, esigenze di infrastrutturazione e riqualificazione etc. – da determinarsi previamente da parte del Comune. La disposizione riprende e sistematizza la previsione oggi contenuta nel comma 4, lettera *d-ter*), dell'articolo 16 del testo unico dell'edilizia, come introdotta dal d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, e successivamente modificata.

Nel quadro di questa innovativa potestà conformativa della proprietà immobiliare si innesta la questione dei cosiddetti *diritti edificatori* (ovvero delle volumetrie riconosciute dal piano urbanistico) e della loro circolazione (**articolo 10**) per i quali si rende necessario chiarire sia la natura giuridica sia unificare la disciplina dei meccanismi di trasferimento di cui all'articolo 2643 del codice civile. Si tratta di tematiche che rientrano anche qui nella competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, e la cui applicazione – diffusa in molte leggi regionali e prevista in molti strumenti urbanistici – ne richiede una disciplina unitaria su tutto il territorio nazionale. A tale *ratio* risponde anche la previsione dell'istituzione a livello nazionale di un registro in cui siano iscritti, a fine di pubblicità, gli atti di cessione a qualsiasi titolo dei diritti edificatori.

Segue poi la disposizione in tema di *strumenti urbanistici attuativi* (**articolo 16**), che innova profondamente rispetto alla disciplina previgente, pur recependo le linee di sviluppo che la legislazione successiva alla legge n. 1150/1942 e soprattutto quella regionale hanno impresso alla disciplina della fase attuativa dello strumento urbanistico generale. Infatti, si è preso atto del netto *favor* legislativo verso la pianificazione attuativa convenzionata e si è pertanto inteso rendere quest'ultima la modalità "ordinaria" (se del caso surrogata attraverso gli accordi di pianificazione cui è dedicata una successiva norma *ad hoc*) con cui le previsioni del piano urbanistico dovranno trovare attuazione: per questo, si è ripresa e superata la previgente disciplina generale in tema di lottizzazioni convenzionate (articolo 28, l. n. 1150/1942) e comparti (articolo 34, l. n. 1150/1942). Al tempo stesso, non si è ritenuto di intervenire significativamente sulla normativa relativa ai piani particolareggiati di iniziativa pubblica, dal momento che questi ultimi mantengono ancora oggi una funzione rilevante – sia pure non nella loro forma originaria riveniente dalla legge n. 1150/1942, sibbene nelle diverse declinazioni che questa ha successivamente conosciuto per opera di diverse discipline anche di settore – nell'attuazione del piano urbanistico comunale. Tuttavia, con riferimento alla conferente disciplina contenuta negli articoli da 13 a 17 della legge n. 1150/1942, si è ritenuto di precisare che questa deve ritenersi permanere in vigore limitatamente alle sole norme di principio da essa ritraibili (e fermo restando il superamento delle disposizioni chiaramente incompatibili con il mutato quadro normativo e istituzionale odierno), lasciando all'interpretazione e alla legislazione regionale il tema – peraltro non particolarmente complesso – della loro individuazione.

Dall'analisi dell'evoluzione della disciplina urbanistica dell'ultimo ventennio, specie riguardo le medie aree urbane e quelle metropolitane, emergono inoltre alcuni temi che non attengono alla cosiddetta espansione delle città ma alla riconversione, riqualificazione, e rigenerazione dei territori urbani consolidati. Sotto questo profilo, tre sono le problematiche che richiedono una disciplina unitaria e profondamente innovativa rispetto alle tradizionali modalità di conformazione dei suoli di cui alla legge fondamentale n. 1150 del 1942.

La prima riguarda la cosiddetta *rigenerazione urbana*, della quale in questa sede sono fissati i principi fondamentali riportando il fenomeno all'interno della pianificazione urbanistica (**articolo 17**): tale istituto – oggetto di uno specifico disegno di legge presentato in Parlamento e ormai decaduto – riguarda la ripianificazione di aree urbanizzate le cui destinazioni d'uso sono ormai incompatibili con le esigenze della collettività insediata (edifici industriali dismessi, beni pubblici abbandonati, aree degradate), ma per le quali si richiede anche una riqualificazione energetica ed una migliore garanzia della cosiddetta "*città pubblica*", ovvero sia del miglioramento dei servizi reali e personali carenti. A tal fine la norma prevede che i Comuni individuino gli ambiti di rigenerazione fissandone le invarianti ambientali e i contenuti degli interventi ammessi nel rispetto degli standard urbanistici.

Il ripensamento della città consolidata, la cui attuazione comporta, tra l'altro, anche interventi di demolizione e ricostruzione con premio di volumetria ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (T.U. edilizia), richiede sempre più la composizione degli interessi pubblici con quelli imprenditoriali privati ai fini del miglior assetto delle aree considerate. La seconda delle problematiche suindicate riguarda quindi una disciplina specifica degli accordi pubblico/privato, che hanno assunto una particolare diffusione nella pianificazione urbanistica costituendo un'applicazione specifica della disciplina dell'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di procedimento amministrativo applicata alla pianificazione urbanistica ovvero della cosiddetta "*urbanistica consensuale*", laddove (**articolo 18**) viene meglio articolato il procedimento di partecipazione dei privati a "monte della pianificazione" (comma 1), mentre (comma 2) viene individuata la finalità dell'accordo pubblico-privato nel caso di proposte di modifica delle scelte di pianificazione vigenti che giustificano tale variazione in ragione dell'interesse pubblico. Il comma 4 prevede poi l'individuazione di criteri e metodi, da prevedere già nella componente strutturale del piano urbanistico di cui all'articolo 9, relativi alla "negoiazione" pubblico-privato nel rispetto del principio di proporzionalità e del divieto di arricchimento ingiustificato e imposto.

La terza tematica, strettamente connessa ai processi di rigenerazione, mette in evidenza un altro tema oggetto di specifica disciplina nel presente disegno di legge. Quello della *partecipazione* alle

scelte di pianificazione (**articolo 19**) da parte dei cittadini e dei soggetti titolari di interessi diffusi nella fase di formazione del piano urbanistico generale – tipico il caso degli accordi normativi previsti nella legge regionale dell'Emilia Romagna n. 24 del 2017 – ove ai regolamenti comunali spetta la disciplina di tali forme di partecipazione sul modello del *debat public* – a monte delle scelte di pianificazione, e quello dell'accordo pubblico-privato ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 241/1990 richiamato, legata all'attuazione delle concrete scelte urbanistiche in fase di pianificazione attuativa. La norma in questione assume particolare rilevanza nel caso della cosiddetta rigenerazione urbana ove – fissate dal piano strutturale le condizioni generali di trasformazione – l'accordo con gli interessi privati diviene essenziale per la realizzazione effettiva degli interventi specie nei casi di riqualificazione dei territori costruiti destinati a nuove prescrizioni urbanistiche.

Il comma 3 dell'articolo 19 prevede, inoltre, che le Regioni possano prevedere che i Comuni con popolazione superiore ai 20 mila abitanti istituiscano un Garante della partecipazione. A tal fine viene prevista tale figura e ne vengono individuati i poteri, anche rinviando ad apposito regolamento per la disciplina attuativa di dettaglio. È altresì, previsto che analoghe istituzioni possano essere costituite anche dagli altri enti pubblici territoriali impegnati nella pianificazione territoriale.

È previsto, comunque, che le Regioni disciplinino altre forme di partecipazione, tra cui, a titolo esemplificativo, le inchieste pubbliche, le assemblee di quartiere o zona, le udienze pubbliche.

Infine, il disegno di legge (**articolo 20**) ribadisce la *funzione di controllo e di vigilanza* della Regione e del Comune sulle trasformazioni urbanistiche ed edilizie ricadenti nel proprio territorio. Restano ferme le sanzioni previste dalla legislazione penale, amministrativa e civile per gli interventi compiuti in violazione delle disposizioni di legge, di piano e di regolamento vigenti in materia nonché per le omissioni nell'esercizio delle funzioni di controllo.

L'**articolo 21** ribadisce che per le controversie relative agli interventi di cui alla presente legge resta ferma la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo prevista dall'articolo 133, comma 1, lettera f), del codice del processo amministrativo approvato con decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Lo schema di disegno di legge si conclude (**articolo 22**) con l'indicazione delle *norme abrogate* e con l'indicazione della necessaria *disciplina transitoria*, intesa a concedere alle Regioni lo *spatium temporis* necessario per adeguare la propria legislazione alla nuova disciplina statale.

# **PRINCIPI FONDAMENTALI E NORME GENERALI IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO**

**Articolo 1 Oggetto**

**Articolo 2 Contenuti del governo del territorio**

**Articolo 3 Principi fondamentali del governo del territorio**

**Articolo 4 Disciplina del consumo di suolo**

**Articolo 5 Sostenibilità ambientale**

**Articolo 6 Pianificazione del territorio**

**Articolo 7 Il Piano strategico metropolitano**

**Articolo 8 Il Piano territoriale generale metropolitano**

**Articolo 9 Forma e contenuto dei piani urbanistici comunali e intercomunali**

**Articolo 10 Regime dei diritti edificatori**

**Articolo 11 Dotazioni urbanistiche e territoriali**

**Articolo 12 Perequazione urbanistica**

**Articolo 13 Perequazione territoriale**

**Articolo 14 Compensazione e incentivazioni urbanistiche**

**Articolo 15 Contributo straordinario**

**Articolo 16 Strumenti urbanistici attuativi convenzionati**

**Articolo 17 Norme di principio per la rigenerazione urbana**

**Articolo 18 Urbanistica consensuale e accordi di pianificazione**

**Articolo 19 Partecipazione dei cittadini e dei titolari di interessi collettivi e diffusi**

**Articolo 20 Vigilanza sul territorio e regime sanzionatorio.**

**Articolo 21 Giurisdizione**

**Articolo 22 Abrogazioni**

# **PRINCIPI FONDAMENTALI E NORME GENERALI IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO**

## **Articolo 1**

### **Oggetto**

1. La presente legge, in attuazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, stabilisce i principi fondamentali del governo del territorio nel rispetto delle norme internazionali e dell'Unione Europea e ferma restando la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, di ordinamento civile e penale e del regime delle proprietà, nonché di tutela della concorrenza.
2. La presente legge disciplina, altresì, ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera m), della Costituzione, i livelli minimi essenziali dei sistemi delle infrastrutture, delle attrezzature urbane e territoriali nonché dei relativi servizi reali e personali da garantire su tutto il territorio nazionale.
3. Le regioni esercitano la propria potestà legislativa in materia di governo del territorio nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti nell'articolo 3.
4. Sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano previste nei rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione, nonché le forme e le condizioni particolari di autonomia stabilite ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

---

## **Articolo 2**

### **Contenuti del governo del territorio**

1. Il governo del territorio riguarda l'insieme delle attività conoscitive, valutative, di regolazione, di programmazione, di pianificazione, di localizzazione e attuazione degli interventi sul territorio, finalizzati a perseguirne la tutela e la valorizzazione, la disciplina degli usi, delle trasformazioni degli immobili e della mobilità in relazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile, nonché le attività di vigilanza e di controllo.

2. Il governo del territorio ricomprende, altresì, l'urbanistica, l'edilizia, i programmi infrastrutturali, la difesa del suolo, la salvaguardia idrogeologica, la normativa antisismica, la pianificazione della mobilità, nonché la cura degli interessi pubblici funzionalmente collegati a tali materie.

---

### **Articolo 3**

#### **Principi fondamentali del governo del territorio**

1. La presente legge attua, con riferimento alle materie di cui al precedente articolo 2, i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e leale collaborazione interistituzionale; di sostenibilità ambientale, di concertazione, di partecipazione, pari opportunità nella negoziazione; di perequazione, di semplificazione, efficacia, efficienza, economicità e imparzialità dell'azione amministrativa.

2. Fermo restando quanto stabilito al comma 1, costituiscono principi fondamentali del governo del territorio:

- a) il contenimento del consumo di suolo;
  - b) la rigenerazione urbana e territoriale;
  - c) la concertazione istituzionale;
  - d) la pianificazione degli usi del territorio;
  - e) la perequazione urbanistica;
  - f) la compensazione urbanistica;
  - g) la sostenibilità ambientale;
  - h) la partecipazione ai procedimenti di pianificazione;
  - i) la garanzia dei servizi pubblici essenziali, reali e personali;
  - l) lo sviluppo operativo e la gestione degli interventi di trasformazione del territorio, in coerenza con le scelte di pianificazione ai diversi livelli;
  - m) la salvaguardia del territorio dagli usi incompatibili con la tutela del patrimonio paesaggistico, ambientale e culturale;
  - n) il controllo dell'attività edilizia.
- 

### **Articolo 4**

#### **Disciplina del consumo di suolo**

1. Nell'esercizio dei propri poteri di governo del territorio lo Stato, le regioni, le aree metropolitane, le province e i comuni perseguono il contenimento del consumo di

suolo, in modo da raggiungere gli obiettivi europei di azzeramento del consumo netto di suolo entro il 2050 di cui alla decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013.

2. Costituisce consumo di suolo qualsiasi attività, azione o intervento umano che comporti trasformazione di una superficie di suolo, determinandone variazione da copertura naturale o comunque non artificiale a copertura artificiale.

3. Le regioni disciplinano con proprie leggi, nel rispetto dei principi contenuti nella presente legge, le modalità di contenimento del consumo di suolo da definire negli strumenti urbanistici comunali ai fini del riuso e della rigenerazione del territorio urbanizzato. A tale scopo le regioni stabiliscono la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio e la sua ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei, sulla base delle informazioni disponibili in sede regionale e di quelle fornite dai comuni con le modalità e nei termini indicati dalle regioni stesse, tenendo conto:

- delle specificità territoriali e di quelle relative ai comuni ad alta tensione abitativa;
- delle caratteristiche dei suoli e delle loro funzioni eco-sistemiche;
- delle tipicità delle produzioni agricole e dell'estensione delle aree agricole rispetto alle aree urbane e periurbane;
- dello stato di fatto della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica;
- della programmazione relativa alla realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche;
- dello stato di conservazione dell'edificato, della consistenza delle aree dismesse o, comunque, inutilizzate;
- degli interventi programmati a supporto dei sistemi produttivi locali, dei distretti industriali e consorzi di sviluppo industriale.

4. Il consumo di nuovo suolo è consentito esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse. I provvedimenti che autorizzano il consumo di nuovo suolo sono espressamente motivati in relazione alla mancanza di alternative, previa adeguata e approfondita istruttoria da eseguirsi nell'ambito della valutazione di cui al successivo articolo 5, che dia conto della ponderazione degli interessi coinvolti.

---

## **Articolo 5**

### **Sostenibilità ambientale**

1. La sostenibilità ambientale degli atti di pianificazione del territorio è assicurata attraverso il rispetto delle disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica, ferme restando le disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale degli interventi, di cui alla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche e integrazioni.

---

## **Articolo 6**

### **Pianificazione del territorio**

1. Ai fini del raggiungimento degli obiettivi di sussidiarietà e di sostenibilità ambientale, la pianificazione costituisce la fondamentale modalità di esercizio delle funzioni di governo del territorio. Le trasformazioni e gli usi del territorio in deroga agli strumenti di pianificazione sono consentiti esclusivamente ove giustificati da esigenze imperative di carattere generale e di interesse pubblico.

2. Nel rispetto dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, le regioni, le province, le città metropolitane, i comuni e le relative forme associative, determinano, con propri strumenti di pianificazione, l'assetto del territorio nell'ambito delle rispettive competenze amministrative.

3. Le regioni nell'esercizio del proprio ruolo istituzionale di indirizzo, pianificazione, e controllo del territorio, si dotano di un unico strumento di pianificazione relativo all'intero territorio regionale con particolare riferimento alla tutela e valorizzazione del paesaggio nel rispetto degli articoli 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

4. Il piano strategico metropolitano e il piano territoriale generale metropolitano, così come definiti ai successivi articoli 7 e 8, sono di competenza delle città metropolitane. Il piano territoriale di coordinamento previsto dall'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è di competenza delle province.

5. Le regioni disciplinano con proprie leggi le forme di coordinamento delle previsioni urbanistiche e territoriali contenute negli strumenti di pianificazione dei diversi soggetti competenti con efficacia conformativa del territorio o della proprietà, al fine del loro recepimento nel piano urbanistico comunale. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 57 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

6. In considerazione della specificità di determinati ambiti sovracomunali e omogenei e in attuazione dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza, le regioni, altresì, con proprie leggi disciplinano e incentivano la pianificazione urbanistica intercomunale.

7. Resta fermo quanto stabilito dall'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, per le aree sprovviste di pianificazione.

---

## **Articolo 7**

### **Piano strategico metropolitano**

1. Ai sensi dell'articolo 1, comma 44, lettera a), della legge 7 aprile 2014, n. 56, le città metropolitane elaborano e approvano il piano strategico metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel territorio metropolitano.

2. Il piano strategico metropolitano ha valore pluriennale ed assume valore triennale relativamente alla dimensione attuativa e programmatica.

3. Il piano strategico fornisce indirizzi e direttive in merito alle principali funzioni assegnate da leggi statali e regionali alle città metropolitane.

---

## **Articolo 8**

### **Piano territoriale generale metropolitano**

1. Ai sensi dell'articolo 1, comma 44, lettera b), della legge 7 aprile 2014, n. 56, la pianificazione territoriale generale costituisce funzione fondamentale delle città metropolitane.

2. La pianificazione territoriale generale di cui al comma 1, con una dimensione strutturale e previsiva di medio e lungo periodo, e in funzione di rappresentazione e localizzazione sul territorio delle scelte ivi compiute, e comunque, nel rispetto degli atti di programmazione e pianificazione di competenza statale e regionale, assume gli obiettivi, gli indirizzi e le direttive del piano strategico metropolitano di cui al precedente articolo 7, concorrendo progressivamente ad attuarne i contenuti. Assume, altresì, gli obiettivi, gli indirizzi e le direttive degli altri atti di programmazione e pianificazione delle città metropolitane, compresi i contenuti dei piani urbani di

mobilità sostenibile (PUMS) di cui al decreto del ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 4 agosto 2017.

3. La pianificazione territoriale generale di cui al comma 1 stabilisce indirizzi, direttive, prescrizioni e vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel territorio metropolitano e, in particolare, disciplina:

- a) le infrastrutture strategiche metropolitane nonché i servizi per la mobilità di scala metropolitana;
- b) le reti, gli impianti e le infrastrutture territoriali relativi ai servizi idrici integrati e agli impianti di produzione e distribuzione energetica;
- c) le dotazioni territoriali e i servizi pubblici di area vasta di tipo socioassistenziale, dell'istruzione superiore e della sicurezza del territorio;
- d) gli insediamenti a cui la disciplina vigente riconosce rilievo sovracomunale per la forte attrattività di persone e di mezzi e per il significativo impatto sull'ambiente e sul sistema insediativo e della mobilità, quali i poli funzionali, le aree produttive sovracomunali e quelle ecologicamente attrezzate, le grandi strutture di vendita, le multisale cinematografiche di rilievo sovracomunale;
- e) le reti ecologiche e le altre infrastrutture verdi extraurbane;
- f) i servizi ecosistemici e ambientali presenti nell'ambito territoriale di propria competenza;
- g) il territorio rurale, in conformità alle disposizioni della pianificazione sovraordinata.

4. In riferimento ai contenuti di cui al comma 3, le città metropolitane, attraverso il piano territoriale generale, definiscono e rappresentano gli elementi che connotano il territorio extraurbano e che costituiscono riferimento necessario per i nuovi insediamenti realizzabili all'esterno del territorio urbanizzato.

5. Le città metropolitane, attraverso il piano territoriale generale e nel rispetto delle eventuali disposizioni normative di fonte regionale, stabiliscono forme, strumenti e modalità per assicurare la perequazione territoriale di cui al successivo articolo 13 tra i comuni compresi nel territorio metropolitano.

---

## **Articolo 9**

### **Forma e contenuto dei piani urbanistici comunali e intercomunali**

1. Le regioni disciplinano con proprie leggi la forma e il contenuto dei piani urbanistici comunali o intercomunali, assicurando che gli stessi contemplino:

- a) una componente strutturale relativa all'intero territorio comunale o intercomunale;
- b) una componente operativa relativa alle trasformazioni urbanistiche e alle rigenerazioni urbane di rilievo;
- c) una componente regolamentare relativa ai sistemi insediativi esistenti, alle zone agricole e alle zone non soggette a trasformazione urbanistica.

2. Le componenti strutturale, operativa e regolamentare della pianificazione possono essere oggetto di un unico procedimento di pianificazione, comprendente anche tutte le suddette componenti.

3. La componente strutturale della pianificazione:

- a) recepisce i vincoli ricognitivi previsti da leggi e da piani di settore e individua gli eventuali altri valori territoriali meritevoli di tutela;
- b) definisce le scelte e le previsioni di assetto del territorio e di tutela dell'ambiente e del paesaggio, individuando le principali trasformazioni urbanistiche, le necessarie dotazioni infrastrutturali e di servizio, perseguendo gli obiettivi del contenimento dell'uso del suolo non urbanizzato, della rigenerazione urbana, della riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e del rinnovo urbano, nonché le scelte fondamentali relative al sistema insediativo e infrastrutturale;
- c) individua il perimetro e i contenuti del territorio urbanizzato e di quello non urbanizzato;
- d) individua quantità, parametri e riferimenti al fine di garantire le dotazioni urbanistiche e territoriali di cui al successivo articolo 11, ivi compresi gli ambiti territoriali di riferimento ai fini della verifica degli standard urbanistici;
- e) fissa i criteri per la determinazione dei carichi insediativi minimi e massimi da rispettare in sede di pianificazione operativa;
- f) definisce criteri e condizioni ai fini dell'individuazione, in sede di pianificazione operativa, degli ambiti di rigenerazione urbana, così come disciplinati al successivo articolo 17;
- g) individua i criteri generali della perequazione, della compensazione e delle incentivazioni urbanistiche, di cui ai successivi articoli 12, 13 e 14, nonché le relative modalità di applicazione.

4. Le previsioni e i contenuti della componente strutturale della pianificazione hanno efficacia a tempo indeterminato, non hanno autonoma efficacia conformativa della

proprietà e degli altri diritti reali a fini edificatori e non determinano alcuna condizione di edificabilità, anche ai fini fiscali.

5. La componente operativa della pianificazione, relativa alle trasformazioni urbanistiche e alle rigenerazioni urbane:

a) attua le scelte fondamentali della componente strutturale;

b) individua, con efficacia conformativa della proprietà e degli altri diritti reali, le previsioni edificatorie e gli interventi di trasformazione del territorio ammissibili riferiti anche al suolo non urbanizzato, secondo le disposizioni di cui all'articolo 4;

c) individua, anche in relazione alle scelte di programmazione pluriennale delle opere pubbliche, gli interventi finalizzati al reperimento delle necessarie dotazioni territoriali di servizi e infrastrutture, nonché i vincoli espropriativi conseguenti a tale individuazione;

d) individua gli ambiti oggetto di trasformazione urbanistica qualificabili come comparti ai sensi e per gli effetti dell'articolo 12;

e) individua gli ambiti di rigenerazione urbana, così come disciplinati al successivo articolo 17;

f) prevede che le previsioni di cui alla lettera e) si attuino attraverso interventi indiretti di iniziativa pubblica o privata, ovvero mediante interventi diretti con titolo abilitativo subordinato alla stipula di una convenzione o alla sottoscrizione di atto d'obbligo ai sensi dell'articolo 16, comma 2, secondo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

6. Decorsi cinque anni dall'entrata in vigore della pianificazione operativa decadono le previsioni in essa contenute relative alle aree di trasformazione o espansione soggette a strumenti attuativi non approvati.

7. La componente regolamentare della pianificazione relativa ai sistemi insediativi esistenti, ha efficacia a tempo indeterminato, individua i tessuti urbani esistenti del territorio urbanizzato e gli interventi anche di completamento ammissibili negli stessi, nonché le aree agricole da conservare e le altre aree considerate dalla componente strutturale non interessate da trasformazioni urbanistiche.

8. Restano ferme le previsioni dell'articolo 9, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, in tema di durata dei vincoli espropriativi, nonché quanto previsto dall'articolo 12, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in tema di misure di salvaguardia.

9. Con le leggi di cui al comma 1, le regioni disciplinano le modalità di approvazione della componente strutturale e di quella operativa e dettano le necessarie disposizioni riguardo i termini di adeguamento della pianificazione urbanistica comunale vigente alle previsioni del presente articolo. Al fine di assicurare il coordinamento di cui all'articolo 6, comma 5, le procedure di cui al periodo precedente assicurano in ogni caso la partecipazione della regione nella fase di approvazione dei piani.

10. Le leggi regionali possono prevedere una disciplina semplificata della forma e del contenuto del piano urbanistico per i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti. In ogni caso, in relazione a specifiche e oggettive esigenze di sviluppo del territorio e di sostenibilità ambientale, le leggi regionali possono autorizzare i comuni ad adottare piani urbanistici con forma e contenuto semplificati rispetto alle previsioni del presente articolo, dettando per tali ipotesi i criteri e le prescrizioni minime.

---

## **Articolo 10**

### **Regime dei diritti edificatori**

1. Il diritto edificatorio è la facoltà di edificare riconosciuta e conformata dalla legge o dagli strumenti urbanistici ed atti equiparati.

2. I diritti edificatori possono essere attribuiti solo in base alle previsioni del piano urbanistico.

3. I diritti edificatori sono riconosciuti dagli strumenti urbanistici anche mediante l'introduzione di meccanismi attuativi perequativi, compensazioni o incentivazioni urbanistiche.

4. La legislazione regionale e gli strumenti urbanistici o gli atti ad essi equiparati possono autorizzare lo scorporo del diritto edificatorio dal suolo che lo ha generato.

5. Il diritto edificatorio, nei rapporti interprivati, ha natura di diritto non reale a carattere patrimoniale.

6. I diritti edificatori riconosciuti in base a meccanismi attuativi perequativi, compensazioni o incentivazioni urbanistiche, ai sensi dei successivi articoli 12, 13 e 14, sono trasferibili ed utilizzabili nello stesso luogo o a distanza negli ambiti di

trasformazione e negli insediamenti previsti dal piano urbanistico comunale, secondo le modalità previste dagli strumenti urbanistici e, comunque, secondo le disposizioni legislative vigenti.

7. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 2643, n. 2-bis), del codice civile, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, è istituito presso l'Agenzia del territorio un registro delle cessioni relativo ai contratti di trasferimento dei diritti edificatori stipulati ed approvati. Con il medesimo provvedimento sono disposte le modalità di iscrizione degli atti di trasferimento dei diritti edificatori nel predetto registro, nonché di attestazione e documentazione delle iscrizioni.

---

## **Articolo 11**

### **Dotazioni urbanistiche e territoriali**

1. In sede di pianificazione urbanistica si provvede, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, lettera d), e comma 5, lettera f), della presente legge, al reperimento delle aree per attrezzature pubbliche e per servizi pubblici o di interesse pubblico e generale e per le necessarie dotazioni delle attrezzature e dei servizi stessi, nonché per le reti e le infrastrutture occorrenti per garantire l'accessibilità alle attrezzature urbane e territoriali, la mobilità dei cittadini e delle merci e, in generale, il godimento dei beni comuni.

2. Al fine di garantire il conseguimento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili di cui al precedente articolo 1, comma 2, attraverso il raggiungimento dei livelli minimi delle dotazioni urbanistiche e territoriali, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili di concerto con il Ministro della funzione pubblica, adottato sulla base di un'apposita intesa in sede di conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, sono stabiliti quantità, parametri e riferimenti che i comuni sono tenuti a osservare in sede di formazione dei nuovi strumenti urbanistici e nella revisione di quelli esistenti, così come definiti al precedente articolo 9, in termini di rapporti massimi tra aree destinate agli insediamenti residenziali, direzionali, commerciali, per la logistica, terziari, e industriali-artigianali, e aree per attrezzature pubbliche e per servizi pubblici o di

interesse pubblico e generale, comunque riservate alle attività collettive, a verde pubblico e parcheggi.

3. Nel provvedimento di cui al comma 2, sono considerati ambiti territoriali di riferimento ai fini della verifica degli standard urbanistici:

a) l'ambito della città storica, per tale intendendosi l'insieme integrato delle parti urbane e dei singoli siti e manufatti localizzati nell'intero territorio comunale, che presentano una identità storico-culturale definita da particolari qualità, riconoscibili e riconosciute dal punto di vista dei caratteri morfogenetici e strutturanti dell'impianto urbano e di quelli tipo-morfologici, architettonici e d'uso dei singoli tessuti, edifici e spazi aperti, anche in riferimento al senso e al significato da essi assunti nella memoria delle comunità insediate;

b) l'ambito della città consolidata, per tale intendendosi quella parte della città esistente, stabilmente configurata e definita nelle sue caratteristiche morfologiche e, in alcune parti, tipologiche, in larga misura generata dall'attuazione di strumenti urbanistici esecutivi;

c) l'ambito della città da consolidare, per tale intendendosi quella parte della città esistente solo parzialmente configurata e definita nelle sue caratteristiche di impianto e morfotipologiche, che richiede interventi organici di riqualificazione dei tessuti edilizi, di riordino, di miglioramento e/o completamento di tali caratteri, nonché di infrastrutturazione del territorio, attraverso l'adeguamento e l'integrazione della viabilità, la dotazione di aree per attrezzature pubbliche e per servizi pubblici o di interesse pubblico e generale, comunque riservate alle attività collettive, a verde pubblico e parcheggi;

d) l'ambito della città della trasformazione, per tale intendendosi quella parte di città di nuova edificazione, destinata a soddisfare esigenze insediative, di servizi ed attrezzature di livello locale, urbano e metropolitano e a costituire nuove opportunità di qualificazione dei contesti urbani e periurbani, attraverso interventi finalizzati a garantire la sostenibilità delle trasformazioni, il riequilibrio del deficit degli standard urbanistici, il recupero di quote pubbliche di edificabilità destinate a soddisfare eventuali esigenze compensative e facilitare l'attuazione perequativa, così come definite al successivo articolo 12;

e) l'ambito del territorio extraurbano, per tale intendendosi quelle parti del territorio non ricomprese negli ambiti di cui alle lett. a), b), c) e d) costituite dalle componenti del sistema ecologico-ambientale e agricolo.

4. Agli effetti di cui al comma 3, per la verifica degli standard urbanistici residenziali di livello generale, l'ambito territoriale di riferimento corrisponde all'intero territorio comunale.

5. Per l'ambito della città storica e per l'ambito della città consolidata, le dotazioni di cui al comma 2 possono essere computate, ai fini della determinazione delle quantità minime prescritte dallo stesso comma, in misura doppia di quella effettiva. 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 sono reperiti entro i limiti delle disponibilità esistenti nelle adiacenze immediate, ovvero su aree accessibili tenendo conto dei raggi di influenza delle singole attrezzature e della organizzazione dei trasporti pubblici.

6. Le regioni, nel rispetto dei rapporti massimi stabiliti ai sensi del comma 2, disciplinano quantità e qualità delle prestazioni e dotazioni territoriali, considerando anche le specificità socio-economiche e territoriali dei comuni e le diversità di fabbisogni. Individuano, inoltre, le opere e le misure di ordine gestionale necessarie al soddisfacimento delle esigenze dei servizi di cui al comma 1. Disciplinano, altresì, la monetizzazione degli standard urbanistici per le aree non reperite nell'ambito di interventi diretti e indiretti, per effetto dell'applicazione del comma 3, lettere a) e b), e del comma 5.

7. I comuni, in sede di formazione dei nuovi strumenti urbanistici e nella revisione di quelli esistenti, così come definiti al precedente articolo 9:

- a) individuano il fabbisogno pregresso e futuro e lo stato effettivo di accessibilità e di fruibilità dei servizi pubblici e di interesse pubblico e generale esistenti;
- b) individuano gli ambiti territoriali di riferimento ai fini della verifica degli standard urbanistici, di cui al comma 3, lettere a), b), c), d), ed e);
- c) prevedono, previa considerazione delle politiche sociali già in essere o che si prospettano, le modalità, i criteri e i parametri tecnici ed economici relativi alla creazione e alla qualità dei servizi stessi, incentivando, per quanto possibile, il concorso di soggetti privati, in applicazione del principio di sussidiarietà.

---

## **Articolo 12**

### **Perequazione urbanistica**

1. La perequazione urbanistica è finalizzata al perseguimento dei principi di imparzialità ed uguaglianza individuati dagli strumenti della pianificazione territoriale assicurando un'equa ripartizione dei diritti edificatori e dei relativi oneri per tutte le proprietà immobiliari ricadenti in ambiti oggetto di trasformazione urbanistica, indipendentemente dalle specifiche destinazioni d'uso assegnate alle singole porzioni di territorio.
2. In attuazione dei criteri di cui all'articolo 9, comma 3, lettera g), la componente operativa individua le aree di trasformazione, anche non contigue, per le quali è previsto il ricorso a modalità perequative mediante piani o programmi urbanistici attuativi.
3. Per effetto dell'approvazione dello strumento attuativo perequativo, la capacità edificatoria attribuita ai terreni dà luogo a diritti edificatori, attribuiti per mezzo di indici di edificabilità perequativi o di base, commisurati allo stato di fatto e di diritto degli immobili compresi nell'ambito di trasformazione, indipendentemente dalle destinazioni d'uso.
4. Ai sensi e secondo le modalità di cui al precedente articolo 10, i diritti edificatori possono essere utilizzati in un diverso ambito territoriale oggetto di trasformazione urbanistica, con il preventivo assenso del comune e sempre che la componente strutturale del piano urbanistico comunale abbia previsto tale possibilità e previamente stabilito quali porzioni del territorio comunale, in qualunque modo identificate e definite, possano essere oggetto di un incremento della capacità edificatoria.
5. I proprietari rientranti nell'ambito territoriale perequativo si associano, su invito del comune o di propria iniziativa, nelle forme previste dal codice civile e determinano le effettive destinazioni d'uso delle aree interessate mediante il trasferimento delle volumetrie riconosciute nelle aree edificabili e la contemporanea cessione delle aree destinate ad opere di urbanizzazione primaria e secondaria al comune. La realizzazione delle dotazioni territoriali dell'ambito è a totale carico dei proprietari.
6. Per la costituzione della forma associativa di cui al comma 5 è sufficiente l'adesione dei proprietari che rappresentano la maggioranza assoluta (50,1%) del valore degli immobili compresi nell'area di trasformazione calcolato in base all'imponibile catastale.
7. In seguito alla presentazione, da parte dei proprietari associati, della proposta di piano attuativo, il comune assegna un termine ai proprietari non associati invitandoli a comunicare la loro adesione. In caso di infruttuoso decorso del termine i proprietari associati, in seguito alla stipulazione della convenzione relativa al piano approvato,

sono legittimati a conseguire mediante espropriazione la piena disponibilità degli immobili dei proprietari non aderenti al piano attuativo.

---

### **Articolo 13**

#### **Perequazione territoriale**

1. Nell'ambito degli strumenti di governo e di programmazione del territorio di competenza dei diversi enti territoriali, possono essere previsti meccanismi di perequazione territoriale al fine di attuare interventi di interesse sovracomunale volti a conseguire il coordinato assetto dei territori, avendo cura di garantire un'equa ripartizione tra le diverse comunità interessate dei vantaggi e degli oneri che tali interventi comportano.

2. La perequazione territoriale integra i piani delle città metropolitane, delle province e delle unioni dei comuni, con accordi istituzionali tra gli enti territoriali coinvolti inerenti alla ripartizione dei benefici originati in un comune dall'effettuazione di interventi comportanti trasformazione urbanistica del territorio.

3. Le regioni disciplinano la perequazione territoriale garantendo, per gli ambiti di trasformazione individuati come di rilevanza intercomunale, la ripartizione tra i comuni interessati degli oneri e dei contributi dovuti e del gettito della fiscalità comunale in misura differenziata in ragione degli impatti ambientali e delle diverse implicazioni per i bilanci comunali.

---

### **Articolo 14**

#### **Compensazione e incentivazioni urbanistiche**

1. I comuni possono prevedere, ai fini dell'attuazione delle previsioni relative alla realizzazione di attrezzature e di servizi pubblici, il ricorso a forme di compensazione, quali l'attribuzione, alle aree assoggettate a vincoli espropriativi, di diritti edificatori suscettibili di trasferimento in ambiti edificabili, previa cessione delle aree stesse all'amministrazione.

2. Ulteriori forme di compensazione e l'attribuzione di incentivazioni con il trasferimento di edificabilità possono essere previste per incentivare interventi di riqualificazione urbana, di rinnovo urbano e di edilizia sociale, di demolizione dei

manufatti incongrui e pregiudizievoli per l'ambiente e di rinaturalizzazione del suolo, nonché per ovviare a squilibri derivanti dalle precedenti scelte di pianificazione.

3. Le regioni dettano direttive ai comuni facenti parte del territorio di riferimento, affinché gli strumenti compensativi e le altre modalità di incentivazione urbanistica siano applicati in modo da assicurare alle amministrazioni utilità in ogni caso commisurate e adeguate rispetto a quelle attribuite ai proprietari delle aree di trasformazione interessate dalle predette previsioni.

---

### **Articolo 15**

#### **Contributo straordinario**

1. In caso di interventi su aree o immobili in variante o in deroga allo strumento urbanistico generale, l'incidenza degli oneri di urbanizzazione secondaria ai fini del computo degli oneri di cui all'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, può variare in rapporto alle esigenze di trasformazione urbanistica e di riqualificazione urbana. Tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario.

2. Il contributo straordinario di cui al comma 1, attestante l'interesse pubblico dell'intervento assentito, è erogato tramite versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche.

---

### **Articolo 16**

#### **Strumenti urbanistici attuativi convenzionati**

1. La realizzazione degli interventi previsti dalla pianificazione operativa dell'articolo 9 si attua mediante la redazione di strumenti urbanistici attuativi comunque denominati convenzionati o accordi stipulati ai sensi dell'articolo 18 o permessi di costruire convenzionati che assicurino un assetto organico ed equilibrato delle trasformazioni urbanistiche in rapporto alla garanzia delle dotazioni territoriali delle aree considerate.

2. Gli strumenti urbanistici attuativi comunque denominati hanno una durata decennale. L'attuazione delle previsioni urbanistiche in essi contenute è subordinata alla stipula di una convenzione i cui contenuti minimi riguardano:

- a) la cessione gratuita entro termini prestabiliti delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- b) l'assunzione, a carico del proprietario, degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione primaria e delle opere di urbanizzazione secondaria relative al piano attuativo;
- c) i termini entro i quali deve essere ultimata l'esecuzione delle opere di cui alla lettera b);
- d) congrue garanzie finanziarie per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione.

3. La convenzione è approvata dal comune con le modalità e le forme di legge.

4. L'attuazione degli interventi previsti nelle convenzioni o negli accordi di cui al presente articolo può avvenire per stralci funzionali e per fasi e tempi distinti. In tal caso per ogni stralcio funzionale nella convenzione sono quantificati gli oneri di urbanizzazione o le opere di urbanizzazione da realizzare e le relative garanzie purché l'attuazione parziale sia coerente con l'assetto complessivo dell'area oggetto d'intervento.

5. Decorso il termine per l'esecuzione del piano attuativo questo diventa inefficace per la parte in cui non abbia avuto attuazione, rimanendo soltanto fermo a tempo indeterminato l'obbligo di osservare, nella costruzione di nuovi edifici e nella modificazione di quelli esistenti, gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabiliti dal piano stesso, nonché il completamento delle opere di urbanizzazione primarie secondarie strettamente connesse.

6. Il termine per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione a carico del proprietario è stabilito in dieci anni a decorrere dalla stipula della convenzione, fatta salva la pattuizione di un diverso termine e fermo restando quanto previsto al comma 5. L'obbligo dell'esecuzione delle opere di urbanizzazione permane anche dopo la scadenza dello strumento urbanistico attuativo comunque denominato o fino alla scadenza del termine di cui al periodo precedente.

7. Ove il comune non provveda a presentare un nuovo piano per il necessario assetto della parte dello strumento urbanistico attuativo comunque denominato che sia rimasta inattuata per decorso del termine, la regione può provvedere in via sostitutiva anche mediante nomina di commissario ad acta.

8. Qualora, decorsi due anni dal termine per l'esecuzione dello strumento urbanistico attuativo, non si sia proceduto a norma del comma 7, il comune, limitatamente all'attuazione anche parziale di comparti o comprensori dello strumento urbanistico attuativo decaduto, può accogliere le proposte di formazione e attuazione di singoli sub-comparti, indipendentemente dalla parte restante del comparto, per iniziativa dei privati che abbiano la titolarità dell'intero sub-comparto, purché non modificano la destinazione d'uso delle aree pubbliche o fondiari rispettando gli stessi rapporti dei parametri urbanistici dello strumento attuativo decaduto. I sub-comparti di cui al presente comma non costituiscono variante urbanistica e sono approvati dal consiglio comunale in forma definitiva.

9. Lo strumento attuativo di piani urbanistici già sottoposti a valutazione ambientale strategica non è sottoposto a valutazione ambientale strategica, né a verifica di assoggettabilità, qualora non determini variante allo strumento urbanistico sovraordinato e quest'ultimo in sede di valutazione ambientale strategica abbia definito l'assetto localizzativo delle nuove previsioni e delle dotazioni territoriali, gli indici di edificabilità, gli usi ammessi e i contenuti planivolumetrici, tipologici e costruttivi degli interventi, dettando i limiti e le condizioni di sostenibilità ambientale delle trasformazioni previste.

10. Nei casi in cui lo strumento attuativo di piani urbanistici determini variante allo strumento sovraordinato, la valutazione ambientale strategica e la verifica di assoggettabilità sono comunque limitate agli aspetti che non sono stati oggetto di valutazione sui piani sovraordinati.

11. Restano ferme, per i piani particolareggiati di iniziativa pubblica, le disposizioni di principio contenute negli articoli da 13 a 17 della legge 17 agosto 1942, n. 1150.

---

## **Articolo 17**

### **Norme di principio per la rigenerazione urbana**

1. Gli interventi di rigenerazione urbana, da realizzare negli ambiti all'uopo individuati ai sensi dell'articolo 9, comma 5, lettera e), sono favoriti dagli strumenti urbanistici in quanto espressione di una strategia unitaria e integrata di governo pubblico, finalizzata al riequilibrio urbano e metropolitano nonché a perseguire obiettivi di equità, di qualità urbanistico-ecologica e di efficienza nel governo della città e dei territori contemporanei.

2. All'interno degli ambiti di rigenerazione urbana, individuati a norma del precedente articolo 9, comma 5, lettera e), gli interventi di ristrutturazione urbanistica, così come definiti alla lettera f) di cui al comma 1 dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, perseguono l'interesse pubblico attraverso l'adeguamento e di incremento delle dotazioni urbanistiche e territoriali per servizi primari e secondari; gli interventi di nuova edificazione ovvero di sostituzione sull'esistente; la riqualificazione energetica e la decarbonizzazione; la ripermabilizzazione di suolo già impermeabilizzato e il mantenimento della permeabilità di quello non impermeabilizzato; il completamento del ciclo integrato dei rifiuti e l'economia circolare; il miglioramento delle prestazioni energetiche ai fini della riduzione delle emissioni nocive e della dispersione di calore; la garanzia di una maggiore sicurezza in relazione al rischio sismico e idrogeologico; il miglioramento dei servizi ecosistemici del territorio; la sostenibilità sociale e il diritto all'abitare anche attraverso la promozione di una compartecipazione a titolo gratuito in favore dei comuni per l'incremento di edilizia residenziale pubblica e sociale nei programmi di ristrutturazione urbanistica.

3. Negli ambiti di cui al comma 1, sono consentiti solo interventi indiretti, da attuare mediante strumenti urbanistici attuativi comunque denominati, concordato tra i promotori e l'autorità competente metropolitana, intercomunale o comunale ai sensi dell'articolo 18, in conformità con gli obiettivi di cui all'articolo 3 della presente legge e delle procedure e obbligazioni di cui ai precedenti articoli 7, 9, 10, 11, 12 e 13.

4. Gli ambiti di cui al comma 1 possono essere articolati in subambiti, autonomi dal punto di vista operativo e gestionale, fermi restando l'unitarietà del progetto e il rispetto dei parametri e delle grandezze urbanistiche ed edilizie, estesi all'intero ambito.

5. All'interno degli ambiti di cui al comma 1 sono consentiti ad attuazione diretta esclusivamente interventi di cui alle lett. a), b), c) e d) del comma 1 dell'articolo 3,

del d.P.R. n. 380/2001, così come disciplinati all'interno degli strumenti urbanistici vigenti.

6. Con esclusione degli ambiti della città storica, così come definiti ai sensi del precedente articolo 11, comma 3, lettera a), nonché dei tessuti urbani e degli edifici sottoposti alle prescrizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e ai vincoli di tutela stabiliti dalla normativa nazionale, altezze, densità e sagome degli edifici sono definiti, al livello comunale, nei progetti e nei programmi in funzione degli obiettivi della presente normativa e del contrasto al fenomeno delle isole di calore.

7. Le regioni, anche in considerazione di quanto a tal fine previsto ai sensi dell'articolo 27 della legge 1 agosto 2002, n. 166, favoriscono l'aggregazione della piccola proprietà immobiliare in consorzi unitari al fine di agevolare gli interventi di ristrutturazione urbanistica, di recupero urbanistico e di sostituzione edilizia nelle aree urbane degradate o soggette a rischio dal punto di vista della stabilità edilizia o altrimenti prive delle dotazioni minime di standard urbanistici per il verde e per i servizi, e l'attuazione degli ambiti di rigenerazione urbana. Ai fini della costituzione del consorzio è sufficiente l'adesione dei proprietari che rappresentano la maggioranza assoluta del valore degli immobili compresi nell'area dell'intervento, calcolato in base all'imponibile catastale, in base al valore imponibile determinato ai fini fiscali, restando comunque garantita la partecipazione di tutti i proprietari alla fase di elaborazione, valutazione e monitoraggio dei programmi.

8. Sono a carico dei promotori degli interventi di ristrutturazione urbanistica i costi per il raggiungimento degli obiettivi di interesse pubblico di cui all'articolo 1, comma 2, del presente articolo, nonché i costi relativi agli oneri per il trasferimento temporaneo delle unità abitative e dei nuclei familiari coinvolti nel programma secondo modalità socialmente sostenibili, le garanzie finanziarie per l'attuazione dei programmi, i costi per lo svolgimento efficace delle procedure partecipative, così come definite al successivo articolo 18, dalla progettazione preliminare all'attuazione del programma. Il piano economico-finanziario che garantisce le obbligazioni suddette è allegato al progetto presentato all'autorità competente, è approvato con i relativi atti d'obbligo e garanzie finanziarie certificate al momento dell'approvazione del programma ed è parte integrante della relativa convenzione.

9. Ai fini del pieno raggiungimento degli obiettivi di interesse pubblico degli interventi di ristrutturazione urbanistica, così come definiti al comma 1 del presente articolo, le regioni definiscono con proprie leggi forme di agevolazione fiscale,

normativa e urbanistica anche in relazione al ricorso, da parte dei proponenti, al concorso internazionale di architettura, sia per la fase di definizione urbanistica degli interventi, sia per la progettazione architettonica ed edilizia.

---

## **Articolo 18**

### **Urbanistica consensuale e accordi di pianificazione**

1. Gli enti locali possono concludere accordi con i soggetti privati nel rispetto del principio di imparzialità amministrativa, trasparenza, parità di trattamento e partecipazione al procedimento, al fine di recepire proposte di interventi coerenti con gli obiettivi strategici definiti negli atti di pianificazione e nel rispetto delle dotazioni minime dei servizi pubblici.
2. L'accordo di cui al comma 1 indica le ragioni di rilevante interesse pubblico che giustificano il ricorso alla negoziazione e presenta le motivazioni puntuali e circostanziate che attestano la compatibilità con le scelte di pianificazione. Lo stesso è assistito da congrue garanzie finanziarie a norma dell'articolo 16, comma 2, lettera d).
3. L'accordo di cui al comma 1 è soggetto alle medesime forme di pubblicità e partecipazione dell'atto di pianificazione che lo recepisce.
4. Nei piani strutturali di cui all'articolo 9 sono indicati i criteri e i metodi per l'individuazione dei corrispettivi richiesti nella negoziazione urbana nel rispetto del principio di proporzionalità e del divieto di arricchimento ingiustificato e imposto.
5. Per tutto quanto non disciplinato dal presente articolo trovano applicazione le disposizioni presenti nell'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche e integrazioni.

---

## **Articolo 19**

### **Partecipazione dei cittadini e dei titolari di interessi collettivi e diffusi**

1. Nei procedimenti di formazione e approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, nonché nelle fasi di approvazione degli accordi di cui all'articolo 18 sono garantiti:

- a) su invito, il coinvolgimento delle associazioni rappresentative degli operatori economici presenti sul territorio interessato e degli enti del terzo settore;
- b) attraverso adeguate forme di pubblicità, la partecipazione dei cittadini, incluse le associazioni di rappresentanza che operano nel territorio interessato, e delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi.

2. Le regioni disciplinano con proprie leggi le modalità di partecipazione di cui al comma 1, coordinandole con quelle previste per la VAS quando necessaria.

3. Le regioni possono prevedere che i comuni con popolazione superiore ai 20 mila abitanti istituiscano un garante della partecipazione. Possono, altresì, prevedere che analoghe istituzioni possano essere costituite anche dagli altri enti pubblici territoriali impegnati nella pianificazione territoriale.

4. Il garante della partecipazione è soggetto esterno all'amministrazione che decide di avvalersene e scelto fra persone con adeguata competenza professionale sulla base di apposita procedura selettiva. La durata minima dell'incarico è di cinque anni e non può essere rinnovata per più di una volta consecutiva.

5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, da emanare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti i requisiti per il conferimento dell'incarico di garante della partecipazione nonché le modalità e procedure per la designazione dello stesso da parte dei comuni.

6. Ove previsto, il garante assume ogni iniziativa tesa ad assicurare l'adeguata ed efficace informazione e pubblicità delle fasi di preparazione e approvazione dei piani, anche su richiesta di chiunque abbia titolo a partecipare, stila un rapporto sulla partecipazione basato sulle informazioni raccolte, interviene a supporto dell'amministrazione su richiesta e approva un documento finale sull'esito della procedura di partecipazione. Ai fini della propria attività il garante tiene conto anche delle indicazioni fornite dalla Commissione nazionale per il dibattito pubblico istituita ai sensi dell'articolo 22 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

7. Le regioni possono prevedere anche altre forme di partecipazione, tra cui, a titolo esemplificativo, le inchieste pubbliche, le assemblee di quartiere o zona, le udienze pubbliche. Alle assemblee di quartiere o zona o alle udienze pubbliche si ricorre

quando sono presentati interventi di rigenerazione urbana, compresi quelli di iniziativa civica ai sensi dell'articolo 17, comma 7. Nell'approvazione finale degli interventi di rigenerazione i comuni tengono conto degli esiti delle procedure partecipative attraverso adeguata motivazione.

8. Nei confronti dei piani operativi o delle convenzioni urbanistiche è garantita la partecipazione dei soggetti interessati al procedimento, attraverso la pubblicità degli atti e dei documenti che concernono la pianificazione, assicurando il tempestivo e adeguato esame delle osservazioni dei soggetti intervenuti.

9. Nell'attuazione delle previsioni di vincoli urbanistici preordinati all'espropriazione è garantito il contraddittorio degli interessati con l'amministrazione procedente con le forme e le modalità stabilite dal decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, e successive modifiche e integrazioni.

---

## **Articolo 20**

### **Vigilanza sul territorio e regime sanzionatorio.**

1. Il comune e le regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, esercitano la vigilanza e il controllo sulle trasformazioni urbanistiche ed edilizie ricadenti nel proprio territorio.

2. Restano ferme le sanzioni previste dalla legislazione penale, amministrativa e civile per gli interventi compiuti in violazione delle disposizioni di legge, di piano e di regolamento vigenti in materia nonché per le omissioni nell'esercizio delle funzioni di controllo.

---

## **Articolo 21**

### **Giurisdizione**

1. Per le controversie relative agli interventi di cui alla presente legge, resta ferma la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo prevista dall'articolo 133, comma 1, lettera f), del codice del processo amministrativo approvato con decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

## **Articolo 22**

### **Abrogazioni e norme transitorie.**

1. A decorrere dall'entrata in vigore della presente legge sono abrogati:
  - a) la legge 17 agosto 1942, n. 1150, fatta eccezione per l'articolo 3, gli articoli da 13 a 17 nei limiti di quanto previsto all'articolo 16, comma 11, della presente legge, e gli articoli 41-sexies e 41-septies;
  - b) l'articolo 5, commi da 9 a 14, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106;
  - c) il decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, a decorrere dall'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 11, comma 2;
  - d) ogni altra disposizione contraria a quelle contenute nella presente legge o con esse incompatibili.
2. Le regioni adeguano la propria legislazione alle disposizioni della presente legge entro 180 giorni dall'entrata in vigore della stessa. Limitatamente a quanto previsto dall'articolo 11, comma 6, il termine di cui al precedente periodo decorre dall'entrata in vigore del decreto di cui al comma 2 del medesimo articolo 11.