



# urbanistica

# INFORMAZIONI

■ **Chi governa il territorio?** ■ Verso la definizione del **progetto Inu** sulla **riforma** del Governo del territorio ■ Finalità e punti cardinali per una Legge di **principi fondamentali** per il Governo del territorio e la pianificazione ■ **FOCUS Politiche climatiche** nelle città metropolitane ■ Nuove ragioni per la memoria. **Alessandro Tutino 1926-2022** ■ **STUDI&RICERCHE** L'inseparabilità del **conflitto**. Il porto di **Beirut** ■ **INU COMMUNITY** Il **driver culturale** della rigenerazione urbana ■ **SAPERI, FORMAZIONE, PROFESSIONE** **Green competence** ■ **PODCAST BISP 2023**. Prossimità e spazi della **formazione** ■ **Urbanpromo Letture 2023 Testi&Pretesti** ■ **SPAZIO GIOVANI** Premio **Ilaria Rambaldi** ■ **URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI** **Tirana**. Gli alberi componenti **viventi** delle aree urbane. **Rigenerazione** urbana in Emilia Romagna ■ **EVENTI** Inu per **Jane's Walk 6.0** ■ **ASSOCIAZIONI ASSURB** Competenze professionali **ECTP-CEU** Union of Bulgarian Spatial Planners ■ **EREDITÀ** Mauro Giudice ■ **LETTURE&LETTORI** **Aree interne** ■ **SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI** **Social Housing** ■ **INU APPENDICE** **Proposta di articolato** Legge di **principi fondamentali** e **norme generali** per il Governo del territorio e la pianificazione ■

**311**

Rivista bimestrale  
Anno LI  
Settembre-Ottobre  
2023  
ISSN n. 0392-5005  
Edizione digitale  
€ 5,00

**INU**  
Edizioni

**Rivista bimestrale urbanistica e ambientale dell'Istituto Nazionale Urbanistica**  
Fondata da Edoardo Salzano

**Direttrice scientifica**  
Carolina Giaimo

**Vicedirettore**  
Vittorio Salmoni

**Redazione nazionale**  
Francesca Calace, Emanuela Coppola, Carmen Giannino, Elena Marchigiani, Franco Marini, Stefano Salata, Sandra Vecchietti, Ignazio Vinci

**Corrispondenti**  
Federico Camerin (Lecture&Lettori)

**Segreteria di redazione**  
Valeria Vitulano (responsabile)

**Progetto grafico**  
Luisa Montobbio (DIST/Polito)

**Impaginazione**  
Valeria Vitulano, Michela Capella

**Immagine in IV di copertina**  
In IV di copertina  
FND/Aterballetto – MicroDanze  
Saul Daniele Ardillo in Platform02 di Ina Lesnakowski  
Stavros Niarchos Foundation Cultural Center, Atene, 9-10 ottobre 2021  
Foto Valeria Isaeva ©

**311**  
Anno LI  
Settembre-Ottobre 2023  
Edizione digitale  
Euro 5,00

**Comitato scientifico e Consiglio direttivo nazionale INU**

Paolo Galuzzi, Carolina Giaimo, Carmen Giannino, Roberto Mascarucci, Francesco Domenico Moccia, Laura Pogliani, Marichela Sepe, Michele Talia, Vincenzo Todaro, Città metropolitana di Torino, Comune di Prato, Regione Emilia-Romagna.  
Componente dei Presidenti di Sezione e secondi rappresentanti:  
Francesco Alberti (Toscana 2° rap.), Andrea Arcidiacono (Lombardia 2° rap.), Carlo Alberto Barbieri (Piemonte e Valle d'Aosta, 2° rap.), Vittorio Emanuele Bianchi (Emilia-Romagna), Alessandro Bruni (Umbria), Camilla Cerrina Feroni (Toscana), Paolo Colarossi (Lazio), Pasquale De Toro (Campania), Donato Di Ludovico (Abruzzo e Molise), Marco Engel (Lombardia), Sandro Fabbro (Friuli Venezia Giulia), Laura Fregolent (Veneto), Carolina Giaimo (Piemonte e Valle D'Aosta), Francesco Licheri (Sardegna), Giampiero Lombardini (Liguria), Domenico Passarelli (Calabria), Renato Perticarari (Marche), Pierluigi Properzi (Abruzzo e Molise 2° rap.), Chiara Ravagnan (Lazio 2° rap.), Francesco Rotondo (Puglia), Francesco Scorza (Basilicata), Alessandro Sgobbo (Campania 2° rap.), Michele Stramandinoli (Alto Adige), Giuseppe Trombino (Sicilia), Sandra Vecchietti (Emilia-Romagna 2° rap.), Anna Viganò (Trentino).

**Componenti regionali del comitato scientifico**

**Abruzzo e Molise:** Donato Di Ludovico (coord.), donato.diludovico@gmail.com  
**Alto Adige:** Pierguido Morello (coord.)

**Basilicata:** Piergiuseppe Pontrandolfi (coord.), piergiuseppe.pontrandolfi@gmail.com

**Calabria:** Giuseppe Caridi (coord.), giuseppe.caridi@alice.it

**Campania:** Giuseppe Guida (coord.), Arena A., Berruti G., Gerundo C., Grimaldi M., Somma M.

**Emilia-Romagna:** Simona Tondelli (coord.), simona.tondelli@unibo.it, Vecchi L.

**Fiuli Venezia Giulia:** Sandro Fabbro

**Lazio:** Chiara Ravagnan (coord.), chiara.ravagnan@uniroma1.it, Poli I., Rossi F.

**Liguria:** Franca Balletti (coord.), francaballetti@libero.it

**Lombardia:** Iginio Rossi (coord.), iginio.rossi@inu.it

**Marche:** Roberta Angelini (coord.), robyarch@hotmail.com, Vitali G.

**Piemonte:** Silvia Saccomani (coord.), silvia.saccomani@formerfaculty.polito.it, La Riccia L.

**Puglia:** Giuseppe Milano e Giovanna Mangialardi (coord.), ingegneregioseppemilano@gmail.com, giovanna.mangialardi@poliba.it, Maiorano F., Mancarella J., Paparusso O., Spadafina G.

**Sardegna:** Roberto Barracu (coord.)

**Sicilia:** Giuseppe Trombino

**Toscana:** Leonardo Rignanese (coord.), leonardo.rignanese@poliba.it, Alberti F., Nespolo L.

**Trentino:** Giovanna Ulrici

**Umbria:** Beniamino Murgante (coord.), murgante@gmail.com

**Veneto:** Matteo Basso (coord.), mbasso@iuav.it



Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana

Registrazione presso il Tribunale della stampa di Roma, n.122/1997

**Editore**

INU Edizioni  
Iscr. Tribunale di Roma n. 3563/1995; Roc n. 3915/2001; Iscr. Cciaa di Roma n. 814190.  
Direttore responsabile: Francesco Sbetti

**Consiglio di amministrazione di INU Edizioni**

F. Sbetti (presidente), G. Cristoforetti (consigliere), D. Di Ludovico (consigliere), D. Passarelli (consigliere), L. Pogliani (consigliere), S. Vecchietti (consigliere).

**Servizio abbonamenti**

Monica Belli  
Email: inued@inuedizioni.it

**Redazione, amministrazione e pubblicità**

Inu Edizioni srl  
Via Castro Dei Volsci 14 - 00179 Roma  
Tel. 06 68134341 / 335-5487645  
http://www.inuedizioni.com

## APERTURE

### 5 Chi governa il territorio?

Carolina Giaimo

## IL PUNTO

### 7 Nuovi passi in avanti verso la definizione del progetto dell'Inu sulla riforma del Governo del territorio

Michele Talia

## AGENDA

### 10 Finalità e punti cardinali per una Legge di principi fondamentali per il Governo del territorio e la pianificazione

Carlo Alberto Barbieri,  
Paolo Galuzzi

## FOCUS

### POLITICHE CLIMATICHE NELLE CITTÀ METROPOLITANE

a cura di Ignazio Vinci

#### 15 Politiche climatiche e governo metropolitano in Europa: stato dell'arte ed appunti per un'agenda

Ignazio Vinci

#### 20 Le politiche per il clima nella Città metropolitana di Bologna

Simona Tondelli, Claudia de Luca

#### 26 Percorsi di governance e pianificazione per l'adattamento ai cambiamenti climatici in Città metropolitana di Milano

Cinzia Davoli, Nicola Colaninno, Francesca Framba,  
Eugenio Morello

#### 32 L'azione climatica a scala metropolitana. Il caso dell'Area metropolitana di Barcellona

Sonia De Gregorio Hurtado, Moneyba González Medina,  
Mariona Tomàs Fornés

#### 37 Approcci territoriali ai piani di adattamento climatico nelle città europee

Chiara Marasà

## FOCUS

### NUOVE RAGIONI PER LA MEMORIA. ALESSANDRO TUTINO 1926-2022

a cura di Michela Morgante

#### 43 In basso, a sinistra. Tre decenni di azione culturale e riflessioni sulle pratiche

Michela Morgante

#### 50 Io e Sandro tra Milano e lo luav. Empatie, divergenze, appuntamenti mancati

Paolo Ceccarelli

#### 52 La versione di Tutino. Il territorio come teatro delle relazioni sociali

Luisa Pedrazzini

#### 57 Un urbanista impegnato negli anni '50. La formazione professionale e politica

Elettra Carnelli

#### 60 'La città per tutti' in Lombardia. Urbanistica militante, dal Pim alla Sezione regionale Inu

Pierluigi Nobile, Michela Morgante

#### 63 Tra Melzo e San Donato. Costruire il primato del pubblico, testando il limite della disciplina

Elio Bosio

#### 66 Attualità del contributo di Tutino al dibattito sui centri storici italiani

Liliana Padovani

#### 71 Gli anni veronesi di Tutino

Anna Braioni

## STUDI&RICERCHE

a cura di Carolina Giaimo

### 73 **L'inseparabilità del conflitto. Il porto di Beirut, l'esplosione e un'urbanità contesa**

Hanadi Samhan, Camillo Boano

## INU COMMUNITY

### Il driver culturale della rigenerazione urbana

a cura della Community Cultura e creatività

### 80 **PNRR e cultura. Dai borghi all'intelligenza artificiale**

Vittorio Salmoni

### 82 **I borghi come monumento, questo l'intento del bando nazionale sulla rigenerazione**

Giuseppe De Luca

### 83 **Rione Fossi di Accadia. Suggestione di un borgo che affascina il suo territorio montano**

Eustachio Franco Antonucci

### 86 **Il progetto di museo diffuso ad Appignano (Mc)**

Mariano Calamita, Stefano Montecchiarini

### 88 **Il Festival di fotografia per il Borgo di Montefano**

Denis Curti

### 90 **Villa Simonetti a Osimo (An)**

Simone Gheduzzi

## SAPERI, FORMAZIONE, PROFESSIONE

### Green competence

a cura di Francesca Calace

### 92 **Un quadro europeo delle competenze in materia di sostenibilità**

Domenico Decaro

## PODCAST BISP 2023

### Prossimità e spazi della formazione

a cura di Carolina Giaimo, Elena Andreoni e Gianluca Cantisani

### 95 **Fare scuola. Programmi politici, progetti spaziali, innovazione sociale**

Carolina Giaimo, Elena Andreoni

### 97 **Sconfinamenti. Un nuovo rapporto scuola-città per Roma Capitale**

Claudia Pratelli

### 99 **Bologna a scuola si muove sostenibile: un progetto di comunità**

Valentina Orioli, Daniele Ara, Chiara Girotti, Lucia Paglioni

### 102 **Torino. Nuove strategie per una scuola polifunzionale, aperta al territorio e motore di rigenerazione**

Carlotta Salerno, Pier Giorgio Turi

### 104 **Spazi scolastici innovativi in Puglia. Ricerche e progetti**

Nicola Martinelli, Nicoletta De Rosa, Roberta Tenerelli

### 109 **Scuola e territorio: una prospettiva che mette al centro una idea 'densa' di prossimità**

Ianira Vassallo

### 111 **Note a margine di un concorso**

Stefano Tropea

### 113 **La scuola senza muri. Ritualità e patti educativi nella città delle comunità**

Daniele Mancini

### 115 **Riportare la scuola al centro del villaggio**

Piero Rovigatti

### 118 **Il quadro delle azioni di comunità**

Gianluca Cantisani

## PODCAST UP LETTURE 2023

### Testi&Pretesti

a cura di Margherita Nagni

### 121 **Leggere per scrivere il futuro dell'urbanistica e del governo del territorio**

Margherita Nagni

## SPAZIO GIOVANI

a cura di Luana Di Lodovico e Giada Limongi

### 125 **Premio "Ilaria Rambaldi": i lavori vincitori della sesta edizione**

Luana Di Lodovico, Maria Grazia Piccinini

### 126 **La Metodologia CIM (City Information Modeling) per il progetto di rigenerazione della città dell'Aquila**

Nicole Pascucci

### 128 **Plug in the park: il parco attrezzato di Ortona dei Marsi come infrastruttura per l'emergenza**

Ilaria Meucci

### 130 **Strategie rigenerative per territori multirischio: il caso di Destra Volturno in Campania**

Claudia Sorbo, Adriana Galderisi

### 133 **Le vie della Valle-Ferrovie dismesse d'Abruzzo: il caso Sangritana**

Ludovica Verna

## URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI

a cura di Carmen Giannino

### 135 **Paesaggi urbani resilienti. Il caso studio di Tirana, Albania**

Fabrizio Aimar

### 139 **Gli alberi componenti viventi delle aree urbane**

Gian Pietro Cantiani

### 141 **Le competenze per la rigenerazione urbana: una prima indagine in Emilia Romagna**

Francesco Berni, Serena Maioli, Martina Lodi

## EVENTI

### Inu per Jane's Walk 6.0

a cura di Gaetano Giovanni Daniele Manuele

### 145 **Inu e Jane's walk, storia di un proficuo sodalizio**

Gaetano Giovanni Daniele Manuele

### 147 **Jane's walk: La giusta organizzazione per un prezioso strumento di pianificazione della città dal basso**

Roberta Calcina

### 148 **Inu per Jane's Walk 6.0: un workshop sulle passeggiate italiane dedicate a Jane Jacobs**

Gaetano Giovanni Daniele Manuele

## ASSOCIAZIONI

### ASSURB

### 150 **Competenze professionali: punto e... virgola**

Chiara Panigatta

## ECTP-CEU

### 152 **The Union of Bulgarian Spatial Planners – playing for fair practice**

Angel Burov, Elena Dimitrova

## EREDITÀ

### 154 **Mauro Giudice. Un uomo colto e ironico**

Carolina Giaimo

## LETTURE&LETTORI

### 155 **Politiche urbane verso la transizione? I casi di Bologna e Detroit**

Federico Camerin

### 156 **Associazionismo e attuazione: la governance nelle aree interne**

Clelia Fusco, Maria De Rosa, Valeriano Pesce

## SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI

### 161 **Social Housing**

Laura Colini

## Inu APPENDICE

### 163 **Proposta di articolato Legge di principi fondamentali e norme generali per il Governo del territorio e la pianificazione**

Gruppo di lavoro Inu

**CAMPAGNA  
ASSOCIATIVA  
2023**

**Cara Socia, caro Socio,**

come hai potuto notare, l'offerta culturale e tecnica dell'Inu, realizzata grazie alla Tua quota associativa, è in grande crescita.

Facendo grande economia grazie al ricorso alle comunicazioni telematiche, abbiamo potuto investire nelle ricerche e manifestazioni per il 90° anniversario dell'Istituto ([www.inu90.com/](http://www.inu90.com/)). Ha ripreso regolarità di uscita Urbanistica Informazioni e settimanalmente ricevi la Newsletter dedicata esclusivamente ai soci. In collaborazione con le altre associazioni del settore, l'Inu avanza proposte legislative.

Per questo Ti chiedo di rinnovare l'adesione alla campagna associativa 2023.

Nel sito web dell'Inu ([www.inu.it](http://www.inu.it)) troverai le attività più recenti, i documenti, le iniziative nazionali e locali. Per ogni informazione e chiarimento, Ti invito a contattare la Segreteria Inu all'indirizzo [segreteriaipresidenza@inu.it](mailto:segreteriaipresidenza@inu.it).

L'importo delle quote associative non è stato modificato rispetto allo scorso anno. L'importo lo trovi sul sito [www.inu.it/sezione/associazione-a-inu/](http://www.inu.it/sezione/associazione-a-inu/). Colgo l'occasione per chiederTi di dare un contributo, segnalare esigenze, proporre servizi e supporti alle attività di governo del territorio da parte del nostro Istituto.

Il versamento della quota 2023 potrà essere effettuato con le seguenti modalità:

- tramite bonifico sul conto corrente Bancario intestato a "Inu"  
**IBAN IT 18 W 03069 09606 100000151369**
- tramite carta di credito al seguente link [www.inu.it/rinnovo.php](http://www.inu.it/rinnovo.php)

Ti ringrazio molto e spero di incontrarTi presto,  
Michele Talia



## Chi governa il territorio?

Carolina Giaimo

È certamente necessario soffermarsi sulla urgente esigenza di una legge di riforma della pianificazione quale attività del governo del territorio, che doti il Paese di nuovi principi e regole. Da tali nuovi principi e (poche) regole è necessario che discendano leggi regionali che consentano di operare con maggiore efficacia nei rispettivi sistemi locali e nell'area vasta.

Una legge nazionale che informi leggi regionali per innovare l'ordinamento ed i contenuti dell'urbanistica offrendo un repertorio di strumenti utilizzabili nel campo del rapporto fra interesse generale e particolare e fra risorse pubbliche ed investimenti privati, così come nel campo del regime degli immobili, consentendo processi di decisione e pianificazione basati sul dialogo cooperativo delle istituzioni, rendendo più efficaci e flessibili i piani, favorendo un'operatività coerente al perseguimento di obiettivi e valori condivisi per la conservazione, l'innovazione, la trasformazione e lo sviluppo del territorio e della città.

Il superamento della vigente legge urbanistica nazionale 1150/42 così come integrata dalla L 765/67 deve essere orientato alla definizione di principi volti ad introdurre almeno alcuni sostanziali caratteri innovativi:

- nel sistema di pianificazione e delle prassi ad esso collegate, come quelli della sussidiarietà e cooperazione fra istituzioni e livelli di piano in luogo dell'attuale struttura verticale del sistema di tipo gerarchico e subordinato;
- nel ripensare alla natura ed all'efficacia dei contenuti dei piani (auspicabilmente strutturali e strategici, regolativi, operativi);
- nell'affrontare su basi concrete e realistiche questioni come quelle del regime degli immobili e della sostenibilità ambientale delle trasformazioni territoriali;
- nel ridefinire il quadro delle dotazioni e dei servizi di welfare a partire dall'incremento della qualità insediativa urbana ma anche dal raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire sull'intero territorio nazionale e dei doveri dei soggetti privati e pubblici.

D'altra parte anche nella prospettiva regionalista rinforzata e sussidiaria, sostanzialmente già in atto, vi sono importanti competenze concorrenti, come quella del governo del territorio, che richiedono di essere regolate da leggi esito del combinato disposto di una

legislazione statale (di fondamentale riferimento in termini di principi generali) e di leggi regionali di disciplina ed efficacia procedurale delle rispettive realtà; una soluzione che trova l'equilibrio di ogni contributo legislativo all'interno del principio di sussidiarietà.

Il sistema istituzionale italiano successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001 impone, ad una proposta di superamento della legislazione urbanistica nazionale vigente, di essere rigorosamente una legge di principi e di metodo generale della pianificazione; una legge con caratteristiche costitutive nei confronti di un'azione legislativa da parte delle Regioni, capace di valorizzare l'autonomia istituzionale e di governo del territorio regionale e locale, di sviluppare la sperimentazione, di valorizzare le differenze, di individuare quelle soluzioni idonee alle specificità e diversità dei territori.

Va riconosciuta la delicatezza del corretto rapporto che deve esistere tra legge nazionale di principi di governo del territorio e competenze e ruolo della legislazione regionale. Del resto, su un punto, e cioè sul ruolo centrale delle Regioni, sembra emergere una convergenza, così come sempre più ampio appare il riferimento ai principi di sussidiarietà, leale collaborazione interistituzionale e partecipazione come base logica e giuridica che lega i diversi attori del governo del territorio in Italia.

Un campo di riflessione e di lavoro che oggi appare, dunque, particolarmente importante riguarda la questione di un cambiamento dei rapporti fra livelli istituzionali di governo del territorio, dei loro processi decisionali e dei loro atti e strumenti di pianificazione e dell'innovazione profonda delle procedure relative.

Vi è una ragione più generale che attiene alla crescita in senso democratico e pluralista del governo pubblico del territorio nella quale si iscrive l'esigenza di uscire da una situazione in cui i soggetti istituzionali, invece che essere *partners* in un processo di pianificazione di tipo reticolare e cooperativo, competono (anche corporativamente) su ogni singolo atto di piano, per di più privilegiando uno stile di comportamento ed una sostanza di azioni in cui prevale ancora la 'cultura della procedura' in luogo di una 'cultura dell'intervento'.



Sembra dunque necessario imprimere una nuova direzione di marcia, anche disciplinare, su cui misurare la maturità di un impegno tecnico e politico di riforma del sistema complesso delle regole per un buon governo del territorio.

Una base a partire dalla quale costruire quella legge nazionale di cui necessitano le Regioni per legiferare più autorevolmente ed efficacemente favorendo un'attività di pianificazione adatta alle sfide contemporanee.

Ciò che appare necessario è, quindi, da un lato sviluppare una riflessione sul tipo di legge nazionale di cui hanno bisogno sia il Paese che le Regioni e sul tipo di azione legislativa e di indirizzo di cui necessita il territorio; dall'altro, considerare la sperimentazione di piani e politiche in corso in alcuni Comuni, Città metropolitane (e forse qualche Provincia), avendo attenzione al tipo di domanda che tali sperimentazioni pongono, dal basso, ai principi, alle regole e all'azione di pianificazione e indirizzo di Stato e Regioni.

In particolare, alcuni fra nodi problematici, questioni e domande più evidenti su cui appare utile riflettere e agire possono essere schematicamente così evocati.

Di chi è il territorio da pianificare? Quello della Stato, delle Regioni, delle Città metropolitane e Province o dei Comuni (o anche e forse sempre di più delle Autorità, Agenzie, Società miste)?

Di quale territorio si tratta? Quello 'virtuale' delle reti o quello reale degli interventi di trasformazione dello spazio locale?

Qual è il territorio della sussidiarietà? Quello della sua suddivisione in 'oggetti' che competono ai diversi livelli istituzionali? Potrebbe essere una risposta plausibile, anche se è il territorio sulla 'frontiera' degli oggetti che costituisce il problema e che molto più dell'altro richiede di sostituire la competizione corporativa sulla divisione dei poteri di pianificazione del territorio, con cultura ed azioni cooperative e di copianificazione.

Vi sono troppe istituzioni per governare il territorio? Il problema è mal posto (e concorre al permanere di una più generale abitudine alla difficoltà di decidere ed alla cultura del rinvio delle questioni complesse) e va invece affrontato nei termini di un pluralismo virtuoso in cui l'azione dei soggetti istituzionali assolve ai compiti propri degli enti territoriali e coopera per produrre 'valore aggiunto' di governo del territorio.

È necessario un piano utile ed efficace: ma per chi? Oggi il piano è rivolto solo 'agli altri', detta cioè regole al comportamento dell'iniziativa privata ma è assai più vago e 'variabile' nei confronti degli interventi pubblici e della politica e delle azioni concrete dell'istituzione responsabile di quel piano.

È certamente necessario passare da un piano che esercita un'autorità pubblica spesso solo formale ad un piano che comprenda in modo trasparente ed utile per l'interesse generale una equilibrata negoziazione pubblico-privato e pubblico-pubblico, consentendo di valutare utilità ed efficacia di tali negoziazioni non soltanto sulla base del raggiungimento di qualche 'accordo' ma della coerenza con i contenuti 'strutturali' (costitutivi e fondativi) del piano e del perseguimento operativo delle strategie esplicitate. ■

## 2024 ECTP-CEU combined events in collaboration with INU

Naples, 22-24 April 2024

Department of Architecture, University of Naples Federico II

### Inclusive Cities and Regions - Territoires inclusifs



After the pandemic and with Russia's full-scale war of aggression against one of our countries, the European planners are now called to face two additional challenges to climate change and migration/inclusion, which characterised much of our scientific and professional debate during the years before 2020.

Migration has many causes, ranging from war and political oppression to structural weakness or poverty of regions and countries, where the limits between the causes are often fuzzy or where the causes themselves are multivariate. Migration is a global phenomenon. Europe is involved in both, external and internal migratory movements: from Africa and Asia across the Mediterranean Sea and the 'Balkans route', from southern and eastern to northern and western Europe, from economically weak to metropolitan regions, as well as through urban neighbourhoods. Social disparities increase in line with spatial segregation and complexity of cities.

In such conditions the planned ecological transition, which is the strategic response to climate change, is at risk if the difficult conditions of high energy costs and increased social fragmentation are not overcome. On the other hand, a just and equitable society can no longer be conceived outside the complex ecological and energy challenges and the necessary technological development. This is the problematic context of the European spatial policy, and it should be the reference for the European policy review and the spatial planners' proposals. They are proposed as the general theme of the 14th Biennale of European Towns and Town Planners in 2024. The Biennale's task is to analyse and evaluate in depth problems and policies considering both, practical plans and projects as well as academic research. During the thematic workshops, several case studies will be presented by the participants, which will open further debate and opportunities for international discussion.

THE CALL FOR PROJECTS  
WILL BE PUBLISHED SHORTLY

## Nuovi passi in avanti verso la definizione del progetto dell'Inu sulla riforma del Governo del territorio

Michele Talia

A circa un anno di distanza dal XXXI Congresso di Bologna, il “cantiere” della legge sulla pianificazione e il governo del territorio ha prodotto alcuni significativi avanzamenti, testimoniati innanzitutto dall'articolato (ancora in bozza) pubblicato nelle pagine di questo numero della *Rivista*, e dal confronto serrato sui contenuti più qualificanti della proposta tra il gruppo di lavoro e i principali *stakeholders* all'interno e all'esterno dell'Istituto. Dopo aver ricevuto i commenti critici e il contributo migliorativo di quasi tutte le nostre Sezioni regionali, di un gruppo di giuristi che ha affiancato il gruppo di lavoro e del Consiglio direttivo nazionale, e dopo aver avviato un ciclo di appuntamenti che si è aperto con un incontro con i rappresentanti di un nutrito gruppo di Regioni iscritte all'Inu,<sup>1</sup> siamo in procinto di raccogliere le suggestioni di autorevoli interlocutori istituzionali, accademici e professionali nell'ambito di un Convegno che si svolgerà a Firenze l'8 novembre nell'ambito della XX edizione di Urbanpromo.

L'intensificarsi di un calendario di incontri e di seminari che dovrebbe culminare nella giornata di studio che intendiamo organizzare nei prossimi mesi presso la Camera dei Deputati non deve farci dimenticare che, soprattutto nella fase che si è aperta con l'avvio della XIX Legislatura, il contesto più generale in cui operiamo suscita non poche preoccupazioni circa la possibilità di far breccia sulla palese sottovalutazione dell'importanza di alcuni processi riformatori e di modernizzazione della disciplina e della pratica urbanistica, i cui risultati sono attesi in Italia ormai da troppi anni.

Non solo. I ritardi maturati in questo ambito specifico non si limitano a determinare una frequente competizione tra lo Stato e le Regioni relativamente all'esercizio della potestà legislativa, ma aprono il campo da un lato ad un impulso crescente alla deroga e alla semplificazione di un quadro normativo in realtà fin troppo complesso, e dall'altro ad un intensificazione del dibattito sull'autonomia differenziata destinato a generare un clima pericolosamente conflittuale. Con il duplice effetto di alimentare nel primo caso una pericolosa deriva che tende alla deregolamentazione, e nel secondo di circoscrivere imprudentemente il ruolo della amministrazione statale, soprattutto laddove quest'ultima potrebbe contribuire al superamento delle disuguaglianze socio-territoriali e a garantire l'unità del Paese.

A fronte di questo pericoloso allargamento degli ambiti in cui il bilanciamento tra l'interesse pubblico generale e le convenienze

particolari è messo imprudentemente a repentaglio, la propensione ad estendere progressivamente i compiti del Testo unico per l'edilizia (Dpr 380/2001) – invadendo e incorporando settori di competenza urbanistica come, ad esempio, la rigenerazione territoriale ed urbana – costituisce una rischiosa tendenza che è necessario sottoporre ad un attento monitoraggio. Come allo stesso modo sembra ormai necessario porre sotto osservazione le ‘grandi manovre’ autonomiste e il loro impulso ad eludere il pieno riconoscimento dei Lep, quasi che l'applicazione degli standard minimi di servizio pubblico, indispensabili per garantire in tutto il territorio nazionale i “diritti civili e sociali” tutelati dalla Costituzione, possa costituire solo una possibilità, e non invece una condizione imprescindibile ai fini della implementazione dell'Intesa sull'autonomia differenziata concessa alle Regioni.

Riproponendo un punto di vista che avevo già presentato in occasione dell'appuntamento congressuale bolognese, è dunque il caso di sottolineare che l'Istituto non vuole limitarsi alla formulazione di un disegno di legge di principi generali. Né intende ridursi a proporre il dissolvimento di quella indeterminatezza implicita nella applicazione della dottrina della disciplina concorrente al governo del territorio che era stata introdotta nel 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione, ma che nessuno ha finora provato a dissipare. Al fine di superare questa *impasse*, il testo di legge proposto dall'Inu intende optare piuttosto per un modello normativo ‘multifunzionale’, che vuole essere in grado cioè di affiancare alla formulazione dei principi fondamentali e delle regole generali del governo del territorio, anche la disciplina di alcuni argomenti di legislazione esclusiva dello Stato, nonché l'individuazione di quelle materie in cui la presente legge provvede ad operare una delega ad emanare i necessari decreti legislativi nell'ambito dei principi e dei tempi ivi definiti.

Nel proporre questo nuovo, ambizioso paradigma si intende evitare che la sfiducia nella capacità realizzativa della pubblica amministrazione incoraggi un'attività legislativa perennemente di corto respiro, con provvedimenti auto-applicativi che sperano di poter fare a meno del potenziamento e della riqualificazione delle competenze tecnico-progettuali e della burocrazia dello Stato, che sono scese ormai da tempo sotto il livello di guardia (Cassese 2019). È dunque per questo motivo che l'articolato che abbiamo messo a punto, subito dopo aver enunciato i principi fondamentali e le finalità del governo del territorio, provvede alla definizione del quadro procedimentale

nel quale può operare la rigenerazione territoriale e urbana, integrandosi in modo sinergico con gli obiettivi del contenimento del consumo di suolo e della messa in sicurezza del territorio. Operando in questo modo, la proposta dell'Inu cerca di impedire che una materia così complessa e promettente per la riqualificazione del territorio antropizzato possa essere sbrigativamente affidata ad una riscrittura del Testo unico dell'edilizia, o ad altri provvedimenti ancor più riduttivi e di corto respiro.

Si deve peraltro alla convinzione che tra la formulazione di una iniziativa di legge sul governo del territorio e il varo di una nuova agenda urbana vi debba essere una sostanziale continuità se nel testo proposto dall'Inu figurano questioni di particolare rilievo per l'avvio di una nuova stagione riformista. Si fa riferimento, ad esempio, al chiarimento delle condizioni a cui è subordinata la durata delle previsioni edificatorie e dei vincoli urbanistici, o al "superamento di una fiscalità immobiliare interessata solo all'ammontare del prelievo ed indifferente agli effetti urbani" (Stanghellini 2022: 7). In entrambi i casi l'Inu intende riconfigurare un terreno fondamentale di proposta e di rinnovamento, con cui rilanciare finalmente la collaborazione tra l'amministrazione pubblica e gli operatori economici privati, situazione quest'ultima che ha rappresentato in passato non solo un campo privilegiato per la sperimentazione di nuove pratiche urbanistiche, ma anche un ambito soggetto a frequenti contrasti e a ricorrenti criticità.

Conviene sottolineare a questo punto che – nel predisporre un nuovo testo di legge sulla pianificazione e il governo del territorio che l'Italia aspetta ormai da troppo tempo – l'Inu non può fare a meno di ripensare alla sua lunga storia, e alle differenti situazioni in cui ci siamo trovati quando abbiamo provato a collaborare con le istituzioni per sostenere con risposte innovative l'ansia di cambiamento che attraversava il nostro sistema economico e sociale. In tali condizioni abbiamo concorso il più delle volte a sostenere processi evolutivi che erano già in atto, ma che erano ancora fermi ad uno stadio germinale, laddove negli ultimi anni il dibattito pubblico e la percezione diffusa della domanda di cambiamento appare profondamente modificata, e alla consapevolezza che la società contemporanea si caratterizzi per una sostanziale iniquità e per una distribuzione asimmetrica della ricchezza corrisponde ormai una ricerca di soluzioni individuali, incentrate quasi esclusivamente sulla aspirazione al miglioramento dei propri livelli di reddito.

Se in questo mutato contesto vogliamo produrre conseguenze durature tanto nel dibattito urbanistico nazionale, quanto nei sistemi regionali di pianificazione, dobbiamo essere in grado di dimostrare che le nostre proposte possono operare un'autentica inversione di tendenza relativamente a quei comportamenti che hanno finora ostacolato la modernizzazione del Paese (Talia 2020).

La traccia di tale lavoro è riconoscibile sia nel contributo di Carlo Alberto Barbieri e Paolo Galuzzi, sia, soprattutto, nei principali contenuti della nostra proposta di legge.

Vi sono almeno due specifici passaggi di quest'ultima che mi preme richiamare in apertura. Il primo – già citato in precedenza – riguarda un aggiornamento degli standard urbanistici, che ad oltre cinquant'anni dalla approvazione del Dì 1444/1968 debbono essere

rivisitati per tener conto dei mutamenti manifestati dalla domanda sociale, e per far fronte alle nuove questioni introdotte dal *climate change* e dall'inserimento in Costituzione (art. 9) del principio fondamentale della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni. Come abbiamo già avuto modo di osservare, il passaggio da un approccio prevalentemente parametrico nel dimensionamento degli standard all'impiego di nuovi criteri quali-quantitativi, che si rendono invece necessari per prefigurare le nuove dotazioni urbanistiche, avviene contemporaneamente all'introduzione dei Lep (Livelli essenziali delle prestazioni) che devono essere definiti e attuati dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali nell'erogazione dei servizi ai cittadini, in quanto connessi alla garanzia di talune aspirazioni fondamentali dei singoli quali il diritto alla salute, il diritto all'istruzione, il diritto all'assistenza sociale.<sup>2</sup> Nella misura in cui il riferimento obbligato ai Lep può rappresentare un fondamentale contrappeso nei confronti dei rischi per l'unità nazionale imputabili ad un progetto di autonomia regionale differenziata che tenda a cristallizzare i divari esistenti e minacci di aumentarne le disuguaglianze, la proposta dell'Inu offre un importante ancoraggio per promuovere al più presto una serie di misure volte a garantire "il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati, ai differenti livelli, dal processo di pianificazione".

Quanto al secondo contenuto della nostra proposta che intendo richiamare, esso riguarda la proposizione di una forma del piano in cui si manifesti la necessità di sostituire progressivamente il principio di conformità con quello di coerenza.<sup>3</sup> Per effetto di questa transizione, la disciplina urbanistica potrebbe essere chiamata ad utilizzare un paradigma ben più ampio e complesso, che si fonda sull'esigenza di garantire l'accordo sostanziale, da parte di ogni nuovo strumento di pianificazione, con gli obiettivi e gli indirizzi fissati dai piani sovraordinati. Ne consegue indubbiamente l'urgenza di un differente modo di porre in relazione i contenuti dei piani urbanistici regionali, provinciali e comunali, facendo leva su un modello di pianificazione atto a favorire la flessibilità degli strumenti urbanistici e contemporaneamente a ridurre il ricorso alle varianti urbanistiche. Oltre ad aumentare in termini più generali l'efficienza complessiva del governo del territorio, una evoluzione di questo tipo potrebbe condurre evidentemente ad una significativa estensione del metodo della copianificazione, che nel nome della coerenza delle scelte compiute dalle differenti amministrazioni locali potrebbe sviluppare funzioni significative – e finora raramente esercitate – di indirizzo, di coordinamento e di programmazione.

Dovrebbe apparire pressoché indiscutibile che questo importante cambiamento di prospettiva nella valutazione della congruenza tra le scelte compiute dai soggetti ed attori della pianificazione non solo determina l'irruzione di una certa dose di discrezionalità all'interno del processo decisionale, ma contribuisce alla delimitazione di un più ampio margine di manovra per la stessa progettazione urbanistica, che fino ad ora ha lamentato sovente la presenza di un eccesso di vincoli burocratici nella verifica di conformità delle scelte proposte dal *planner*.

Nella misura in cui le condizioni urbanistico-territoriali della trasformabilità tenderanno a modificarsi, i compiti del progettista e

quelli del tecnico istruttore che opera nella pubblica amministrazione sono destinati a subire un corrispondente mutamento, che presuppone un differente orientamento dei programmi formativi adottati non solo dall'università, ma anche dalle istituzioni a cui è affidato l'aggiornamento professionale e la specializzazione di questi profili. Il percorso di una riforma del governo del territorio è dunque legato in misura non irrilevante alle iniziative che verranno adottate per 'preparare la strada' ad un profondo cambiamento della cultura e degli strumenti della pianificazione, ed è anche per questo motivo che l'Inu ha deciso di affiancare alle iniziative che puntano all'avanzamento della proposta di una legge sul governo del territorio, anche uno specifico impegno sui temi affrontati dalla "Riforma dei saperi", che il MIUR ed il Cun hanno lanciato nel 2018, ma che riteniamo debbano aprirsi all'esterno del circuito accademico, coinvolgendo in misura significativa anche la pubblica amministrazione e il mondo delle professioni.

Nei prossimi mesi l'attività dell'Istituto punterà pertanto ad approfondire le relazioni esistenti tra l'evoluzione della legislazione in materia di pianificazione e di disciplina urbanistica da un lato, e il rafforzamento, quantitativo e qualitativo, dei soggetti ed attori che dovranno farsi carico di questo rinnovamento radicale dall'altro. Oltre a dedicare a quest'ultimo tema il nostro Convegno nazionale del 2024 – che si svolgerà a Milano nel mese di gennaio – le prossime iniziative dell'Istituto punteranno a tenere insieme questi due aspetti, nella convinzione che il successo di un processo di riforma ambizioso come quello che abbiamo concepito dipenda al tempo stesso dai contenuti innovativi della proposta di una nuova legge e dalla capacità di far leva su una nuova generazione di progettisti, tecnici e rappresentanti delle istituzioni in grado di interpretarne e applicarne le principali prescrizioni. ■



Figg. 1-4. Immagini tratte dal Convegno "Legge di principi per il governo del territorio e nuova disciplina urbanistica" (Urbanpromo, Firenze, 8 novembre 2023) nel corso del quale è stata presentata e discussa la proposta di legge dell'Inu.

#### Note

- 1 Il 18 ottobre 2023 abbiamo incontrato i rappresentanti di Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto.
- 2 Cfr. artt. 16 "Dotazioni e servizi" e 17 "Dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili" della proposta dell'Inu.
- 3 Vedi soprattutto l'art. 14 "Strumenti di pianificazione urbanistica" della proposta dell'Inu.

#### Riferimenti

- Cassese S. (2019), *La svolta. Dialoghi sulla politica che cambia*, Il Mulino, Bologna.
- Stanghellini S. (2022), "Tra passato e futuro", *Urbanistica Informazioni*, no. 305 Special Issue, p. 6-7.
- Talia M. (2020), "Il senso della nostra storia", *Urbanistica*, no. 165-166, p. 4-7.

## Finalità e punti cardinali per una Legge di principi fondamentali per il Governo del territorio e la pianificazione

Carlo Alberto Barbieri, Paolo Galuzzi

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

Il telaio e i pilastri intorno ai quali ha preso forma la proposta di legge di principi elaborata dall'Inu<sup>1</sup> fanno necessariamente tesoro di un impegno costante che l'Istituto ha profuso nell'arco della sua lunga storia e nei decenni più recenti: tra le molte iniziative, la proposta del 1995 (una legge di regole per pianificare la trasformazione) e quella del 2006-08 (la prima riformulazione post modifica costituzionale del 2001, in forma di principi del testo del '95), nonché l'attività di ricerca e confronto propositivo con la Siu e il Censu nel corso del 2021 per il rilancio della necessità della Legge di principi del Governo del territorio (Gdt). Una proposta che, qualora assunta e recepita dal Paese e dai legislatori nazionale e regionali, rappresenterà la prima legge di principi del Governo del territorio basata sulla democrazia rappresentativa delle Istituzioni che costituiscono la Repubblica e sulla loro reciproca collaborazione e partecipazione. La proposta sconta l'assenza di precedenti iniziative legislative a cui riferirsi operativamente se si considerano le 19 materie di legislazione concorrente (e fra di esse il Gdt) previste dal 2001 dalla Costituzione, e prefigura inevitabilmente un'attività su un terreno incerto ma che può far tesoro su alcuni rilevanti elementi di sfondo: una sperimentazione più che ventennale di riforme e pratiche innovative praticate dai Comuni e dalle Regioni; frammentarie iniziative legislative fallite a livello governativo; una ormai matura riflessione disciplinare, anche di natura giuridica, depositatasi nel dibattito dentro e fuori l'Istituto, che consentono di provare a scolpire quei principi fondamentali su cui deve reggersi il Gdt e la sua fondamentale funzione della pianificazione.

Principi a cui necessariamente devono essere affiancate finalità altrettanto fondamentali, in primis per la pianificazione e i suoi strumenti, che richiedono anche l'esplicitazione di norme generali che possano rappresentare una comune essenziale base per l'indispensabile legislazione regionale, capace di tener conto e di valorizzare l'articolazione, le differenze e le specificità dei relativi territori e sistemi socio-economici.

In modo evidente, il Gdt costituisce materia che trova riflessi in altre discipline e in materie inevitabilmente interagenti che competono esclusivamente allo Stato (tutela dei beni culturali, livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, finanza pubblica

e sistema tributario) e che hanno il territorio come recapito e attore protagonista. Ciò rende necessario individuare nessi con misure di riforma economica e sociale e con materie che riguardano da vicino l'ordinamento stesso dello Stato. Per questo la proposta di legge dell'Inu diviene 'contesto' per indispensabili relazioni con materie di esclusiva legislazione dello Stato e con altre concorrenti.

Una proposta di legge del Governo del territorio e di riforma della pianificazione che dunque, coerentemente con i principi e le finalità fondamentali, non si esime dall'individuare alcune norme generali anch'esse essenziali per tutto il Paese, ispirate ai principi di uniformità, di prevalenza e di leale collaborazione, sostenibili e praticate con prudenza, equilibrio e responsabilità, laddove si evidenziano esigenze meritevoli di disciplina omogenea nel Paese. Riconoscendo e valorizzando, al contempo, le diversità regionali e percorsi maturati ed affermatasi in questi due decenni dall'attività legislativa regionale, surrogando di fatto principi e regole, che oggi costituiscono un quadro riferimento non organico su cui si appoggiano le attività di pianificazione e di Governo del territorio delle Regioni e degli Enti locali.<sup>2</sup> Al contempo, provando a farne emergere i migliori fattori comuni, per contenere eclettismi indesiderati e facendo ordine su effetti contraddittori prodotti saltuariamente dalla giurisprudenza (anche dalla Suprema Corte), che in assenza e nel silenzio di una corretta attività legislativa dello Stato hanno indirettamente, mai sistematicamente e attingendo a norme del passato, mal surrogato di fatto, gli indispensabili principi della materia concorrente Gdt.

Una proposta di principi e di norme generali, quindi, ma anche: contesto sia di immediata disciplina delle dotazioni urbanistiche e territoriali minime costituenti livelli essenziali di prestazione, a garanzia su tutto il territorio nazionale dei diritti civili e sociali che attraverso la pianificazione urbanistica si intendono assicurare; sia di delega al Governo, per quei contenuti che riguardano (è il caso in particolare della fiscalità) competenze esclusive o compiti (ad esempio le risorse e incentivi utili a sostenere la rigenerazione urbana e territoriale) dello Stato. In questo senso la proposta di legge diviene anche delega (artt. 4 e 19) per il Governo con riferimento almeno a due materie urgenti e decisive, quali la fiscalità urbanistica e la rigenerazione urbana, da non legiferare in modo autoreferenziale e tematico-settoriale, ma articolate dentro la cornice della Legge del Governo del territorio.

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

La proposta di legge consta di 24 articoli ed assume il Governo del territorio quale vasto insieme complesso di funzioni e competenze fra loro interagenti e incidenti sul territorio (art. 1), quale il processo decisionale e politico attraverso cui le Istituzioni che di esso sono competenti ai diversi livelli, compiono le scelte sull'ordinamento, organizzazione e sviluppo, mediante la pianificazione del territorio. Ne deriva che il Gdt e la pianificazione, assegnati ai diversi livelli istituzionali corrispondono alla struttura democratico-istituzionale stessa del Paese, applicando i principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, coerenza e leale collaborazione alla pianificazione, alla formazione ed approvazione dei piani e alle loro integrate valutazioni (in primis la Vas).

Il Gdt è funzione pubblica, esercitata dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province, dalle Città metropolitane e dai Comuni nelle forme stabilite dalla legge, che si attua attraverso una pluralità di iniziative formali, sia pubbliche che private, con il fine della prevenzione e della riduzione dei rischi ambientali, di garantire a tutti i cittadini e alle future generazioni condizioni equivalenti di efficienza dell'assetto territoriale e degli insediamenti urbani, di accesso ai servizi pubblici fondamentali e a una condizione abitativa adeguata, di tutela e godimento della natura, del paesaggio e dei beni artistici e culturali. Nel raggiungimento di detti obiettivi il Gdt promuove lo sviluppo sostenibile in relazione alle risorse sociali, ambientali ed economiche anche mediante idonee misure fiscali che assicurino l'organizzazione del territorio e l'effettività delle politiche territoriali, perseguendo il contrasto al consumo di suolo, la rigenerazione territoriale e urbana del sistema insediativo e infrastrutturale, il riuso e la riqualificazione del patrimonio edilizio.

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

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

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

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

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

**1.** pianificazione integrale del territorio e conciliazione degli interessi diversificati negli strumenti di pianificazione;

- 2.** sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione;
- 3.** sostenibilità e qualità dei sistemi urbani e trasmissione di beni ambientali integri e risorse territoriali efficienti alle generazioni future;
- 4.** eguaglianza territoriale e massima inclusività dei sistemi urbani;
- 5.** leale collaborazione e concertazione interistituzionale, nel rispetto della allocazione per competenze delle funzioni della pianificazione;
- 6.** consensualità, integrabilità e incrementabilità pubblica e privata degli atti di pianificazione;
- 7.** apertura alla partecipazione dei procedimenti di pianificazione;
- 8.** coerenza e competenza tra gli atti dei diversi livelli di amministrazione e coerenza tra i diversi livelli e componenti della pianificazione;
- 9.** adeguato fondamento conoscitivo delle scelte e correlativa coerenza delle scelte;
- 10.** perequazione con equo riparto di vantaggi e oneri nell'attuazione delle previsioni pianificatorie e compensazione degli impatti delle trasformazioni e delle compressioni dei diritti proprietari;
- 11.** semplificazione, collaborazione e buona fede, fiducia e responsabilità, trasparenza e pubblicità.

E alle seguenti undici finalità:

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

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

La rigenerazione urbana e territoriale (art. 3) e il contrasto al consumo di suolo e messa in sicurezza del territorio (art. 5) sono finalità che non possono essere assunte in modo autoreferenziale o come tema

settoriale, ma sono parte fondamentale del Gdt e, soprattutto, degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica. Pertanto vengono trattate all'interno della proposta di legge e relazionate ai principi e alle finalità prima evidenziate.

La rigenerazione urbana e territoriale, aggrega un insieme di interventi coordinati al contrasto al consumo di suolo e fra loro, inerenti il recupero, la riqualificazione e il rinnovo del patrimonio edilizio, il riutilizzo temporaneo o permanente degli edifici dismessi o sottoutilizzati, la realizzazione di alloggi sociali, l'incremento e la qualificazione degli spazi pubblici, le misure di adattamento ai cambiamenti climatici, il potenziamento dei servizi pubblici e privati anche attraverso idonee attrezzature e infrastrutture, la cura della salute e della sicurezza, lo sviluppo di forme di mobilità sostenibile, la rimozione dei detrattori ambientali e dei manufatti incongrui.

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

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

La finalità del contrasto al consumo di suolo sollecita una concreta transizione ecologica della pianificazione, tesa a tutelare e incrementare l'offerta di servizi ecosistemici, migliorare le condizioni di permeabilità dei suoli, rafforzare la biodiversità territoriale e urbana, favorire la rigenerazione dei suoli degradati, ridurre l'inquinamento e gli effetti climatici nelle aree urbane, offrire una migliore qualità della vita dal punto di vista della salubrità, della socialità e dell'integrazione, nonché migliorare la qualità dell'ambiente urbano. Per questa finalità l'articolo 5 della proposta di legge costituisce nozione e norma generale per la necessaria disciplina mediante la legislazione regionale e la pianificazione territoriale e urbanistica.

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

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

Le Regioni (art. 7) adattano i principi e le norme generali alle esigenze e condizioni specifiche e caratteristiche dei loro territori, sociali, economiche, culturali e amministrative, nonché alla pianificazione territoriale e urbanistica, sviluppando politiche e progetti, da condurre in cooperazione con le Città metropolitane, le Province e i Comuni

interessati, promuovendo l'interrelazione dei loro piani con la pianificazione e programmazione regionale.

I Comuni, le Unioni, le Città metropolitane e le Province definiscono, con propri strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, la struttura e la strategia di sviluppo sostenibile, l'assetto e organizzazione del territorio, nell'ambito delle rispettive competenze (art. 8).

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

La pianificazione, in quanto componente essenziale del Gdt, è intesa nel progetto di legge come processo collaborativo di tipo orizzontale, sviluppato per competenza attraverso la copianificazione e sostenuto essenzialmente dal principio di coerenza. Un modello profondamente diverso da quello oggi praticato, che privilegia, anche quando non necessario, un approccio per conformità fra livelli e funzioni differenti di discipline di piano. Ciò richiede un cambiamento culturale e amministrativo nei modi di pensare e praticare la pianificazione, attraverso il quale superare definitivamente il modello di tipo gerarchico-verticale – il cosiddetto 'sistema dei piani a cascata' – derivato dalla L 1150/42, radicato nella concezione della pianificazione che ne è conseguita e nella prassi amministrativa che ne è derivata. In questa prospettiva, la pianificazione territoriale assume efficacia giuridica di indirizzo e/o direttiva per i piani urbanistici e costituisce quadro di riferimento per il coordinamento delle pianificazioni e delle politiche settoriali comunque denominate ed afferenti agli enti territoriali o autorità, che producano effetti sul territorio.

In questo ridisegnato quadro di competenze, la copianificazione (art. 10 dell'articolato) costituisce metodo fondamentale di applicazione dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza, di leale collaborazione per competenza, di coerenza e semplificazione alla pianificazione del territorio. Prevede la partecipazione attiva e con pari dignità delle istituzioni, anche statali, nell'ambito e per le rispettive competenze di pianificazione del territorio, durante il processo di formazione e approvazione dei piani, mediante conferenze interistituzionali di copianificazione e valutazione ove sviluppare il confronto costruttivo, di condivisione multilivello e di durata certa. Anche la Valutazione ambientale strategica (Vas) dei piani si svolge all'interno delle Conferenze come endoprocedimento della formazione e approvazione dei piani, a cui partecipano l'autorità competente preposta e i soggetti con competenza ambientale. Le Conferenze di copianificazione e valutazione sono convocate e presiedute dal legale rappresentante dell'ente competente all'approvazione del piano o da un suo delegato.

I processi decisionali che riguardano la pianificazione prevedono la partecipazione e il coinvolgimento degli interessi collettivi e diffusi nei processi di formazione degli strumenti urbanistici, applicando il principio di sussidiarietà, di collaborazione e il metodo della copianificazione e la dotazione di strumenti al fine di rendere efficace il coordinamento inter-attoriale e l'attuazione di azioni concertate.

La dimensione strategica e strutturale caratterizza l'intera filiera della pianificazione territoriale, paesaggistica e ambientale, urbanistica, delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni e delle loro Unioni al fine di garantire le necessarie coerenze e differenze di efficacia e facilitare le interazioni e le complementarità tra i diversi livelli di pianificazione, indirizzando anche le modalità di recepimento della programmazione economica comunitaria, nazionale,

regionale e locale. Al fine di limitare i conflitti interpretativi e la sovrapposizione normativa tra piani settoriali e piani urbanistici e territoriali generali, le leggi regionali definiscono il riparto delle funzioni pianificatorie, affinché i piani disciplinino esclusivamente i contenuti di propria competenza (art. 13).

### **La pianificazione urbanistica e le sue funzioni alla prova del principio di coerenza**

Le leggi regionali disciplinano e assicurano che la pianificazione urbanistica dei Comuni o delle Unioni, preferibilmente in unico Piano urbanistico generale, contempra e distingua la funzione strutturale e strategica da quella regolativa e dalla funzione operativa. Mentre la prima funzione ha natura giuridica configurativa e performativa, la funzione regolativa e la funzione operativa sono associate ad una natura giuridica conformativa (art. 14).

La funzione strutturale-strategica traduce sul territorio gli obiettivi perseguiti per il futuro della città e del territorio interessati dando obiettivi, forma e organizzazione generale. La funzione regolativa riguarda il trattamento delle parti di territorio da conservare, consolidare e riqualificare con regole urbanistiche ed edilizie che consentono interventi ad attuazione diretta. La funzione operativa, è intesa come eventuale e non obbligatoria: ai sensi del principio di integrabilità e incrementabilità pubblica e privata degli atti di pianificazione, si attiva come implementazione della funzione strutturale-strategica qualora maturino operazioni rilevanti e/o complesse di trasformazione e rigenerazione urbana e territoriale. Gli accordi e gli strumenti urbanistici attuativi pubblici e privati della funzione operativa, hanno una validità di 10 anni dalla loro entrata in vigore, entro la quale deve essere iniziata l'attuazione, trascorso comunque il termine di 5 anni senza che siano stati stipulati i relativi atti convenzionali, le capacità edificatorie connesse alle previsioni edificatorie decadono.

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

I piani urbanistici sono formati e approvati mediante il metodo e le procedure delle Conferenze di copianificazione (art. 10) come disciplinate dalla legislazione regionale. Il Piano urbanistico si avvale di un quadro conoscitivo sovralocale, fornito dalle Istituzioni competenti (vincoli, dati, informazioni, ecc.) e di una interpretazione strutturale locale da condividersi in sede di copianificazione interistituzionale.

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

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

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

Con queste finalità la proposta distingue la natura non conformativa della funzione strutturale-strategica, che viene a caratterizzarsi come 'performativa', in quanto sostenuta da prestazioni che permettono di superare una soluzione finale, e insieme 'prefigurativa', in quanto aperta e orientata a definire gli elementi essenziali per le trasformazioni future. La capacità di 'prefigurare' scenari futuri di forme e organizzazione, aderendo al principio di 'coerenza', rilancia quella attitudine progettuale nella trasformazione fisica della città e del territorio, che rimane un riferimento sfidante quando ci si misura con le strategie, minute o complesse, di rigenerazione di assetti urbani, ambientali e paesaggistici già ampiamente configurati.

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

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

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

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

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

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

La proposta di legge assegna alle Regioni, nell'ambito dell'esercizio



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

In merito alle regole di disciplina prescrittiva (art. 17), la proposta di articolato riconosce, dopo oltre cinquant'anni di vigenza del Di 1444/1968, il valore di tale norma quale caposaldo per la pianificazione urbanistica resa obbligatoria dalla Legge 765/1967. Essa infatti costituisce indispensabile garanzia per la messa in opera di diritti fondamentali dei cittadini attraverso scuole di ogni ordine e grado, ospedali, parchi e aree verdi sportive e ricreative, attrezzature di interesse comune (religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi), ovvero per assicurare il telaio minimo indispensabile di funzionalità pubbliche che assolvono compiti essenziali per le comunità. Per tale ragione, la proposta di legge rivisita e attualizza la materia degli standard urbanistici, conferma la necessità di perseguire l'equità sociale e la garanzia dei servizi pubblici su tutto il territorio nazionale tramite dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili, che trovano all'art. 17 precuo fondamento nell'applicazione dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione ovvero nella competenza esclusiva dello Stato relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti sull'intero territorio nazionale. Ciò è tanto più necessario, quanto più si consideri il quadro nazionale significativamente disuguale e a macchia di leopardo, ove Regioni e Comuni con significative quote di spazi da destinare alla realizzazione di servizi pubblici e di interesse collettivo ne affiancano altri in cui non è raggiunto neppure il minimo livello di civiltà urbana. Così operando, la proposta di legge disciplina le dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili stabilendo che, a livello locale, per gli insediamenti a destinazione d'uso residenziale sia assicurata per ogni abitante, insediato o da insediare, la quantità minima e inderogabile di mq 18 per servizi pubblici o di uso pubblico riservati alle attività collettive, all'istruzione, a verde pubblico, alla sosta e alle sedi viarie per la mobilità ciclabile e pedonale. Ulteriori disposizioni riguardano gli insediamenti con altre destinazioni urbanistiche. In tutti i casi viene disposto che le aree per la realizzazione dei servizi siano organizzate secondo i criteri di una effettiva accessibilità universale e fruibilità, della continuità ecologica, della funzionalità ecosistemica e del miglioramento della biodiversità e del paesaggio urbano.

La verifica di tali dotazioni non è più condotta con riferimento alle Zone territoriali omogenee del Di 1444/68 ma viene svolta rispetto a quattro Ambiti spaziali non più caratterizzati funzionalmente o per tipo di intervento, ma identificati in relazione a qualità, caratteri e natura dei sistemi insediativi urbani e rurali.

Infine, laddove le dotazioni minime e inderogabili siano già assolte o, altresì, nei casi in cui non vi sia la possibilità di reperire aree idonee, la proposta di legge stabilisce la disciplina per le monetizzazioni.

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

Il principio generale della perequazione urbanistica persegue l'indifferenza dei proprietari di beni immobili alle scelte degli strumenti di pianificazione urbanistica e si realizza attraverso l'equa ripartizione tra i proprietari immobiliari dei benefici e degli oneri generati dalle scelte di detti strumenti di pianificazione urbanistica in merito alla realizzazione delle dotazioni urbanistiche e territoriali e degli immobili privati.

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

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

La *perequazione territoriale* persegue l'equità fra territori facenti parte della Città metropolitana, Provincia o Unione dei Comuni, curando che le opportunità economiche di cui possono beneficiare i territori avvantaggiati producano effetti positivi anche nei territori svantaggiati.

Le Regioni, con propria legge, disciplinano i criteri e le modalità applicative della perequazione territoriale.

La *fiscalità urbanistica* (art. 19) riguarda i tributi che possono essere impiegati, in tutto o in parte, nella perequazione urbanistica e territoriale: il contributo straordinario sul maggior valore immobiliare, gli oneri di urbanizzazione secondaria, le monetizzazioni per mancate cessioni di aree per dotazioni urbanistiche, il contributo sul costo di costruzione, ovvero il contributo per la rigenerazione urbana e territoriale, l'imposta municipale unica.

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

### **Note**

1 Il testo è stato discusso preliminarmente nel Consiglio direttivo nazionale dell'Inu del 3.3.23 sulla base dei lavori preparatori del XXXI Congresso Inu (Bologna, novembre 2022). La bozza di Articolato è stata elaborata in progress dal Gruppo di lavoro Inu di urbanisti e giuristi per discuterlo e integrarlo nelle sedute dei Consigli direttivi nazionali Inu del 7.7.23 e del 20.10.23, tenendo conto dei contributi pervenuti dalle Sezioni regionali dell'Inu.

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

## Proposta di articolato Legge di principi fondamentali e norme generali per il Governo del territorio e la pianificazione

Gruppo di lavoro Inu<sup>1</sup>

### CAPO I NATURA DELLA LEGGE

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

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

Art. 2 Principi fondamentali e Finalità

Art. 3 Rigenerazione territoriale e urbana

Art. 4 Delega in materia di rigenerazione urbana

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

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

Art. 6 Compiti e funzioni dello Stato

Art. 7 Compiti e funzioni delle Regioni

Art. 8 Compiti e funzioni degli Enti territoriali locali

### CAPO IV PIANIFICAZIONE E COPIANIFICAZIONE

Art. 9 Natura e contenuti essenziali della pianificazione

Art. 10 Copianificazione e valutazione interistituzionale

Art. 11 Sistemi delle conoscenze e delle valutazioni

Art. 12 Strumenti della pianificazione territoriale

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

Art. 14 Strumenti di pianificazione urbanistica

Art. 15 Durata delle previsioni edificatorie e dei vincoli urbanistici

Art. 16 Dotazioni e servizi

Art. 17 Dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili

Art. 18 Perequazione urbanistica e territoriale, compensazioni  
e incentivazioni

Art. 19 Fiscalità urbanistica e territoriale

Art. 20 Accordi urbanistici pubblico/privato

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

Art. 22 Attività urbanistica ed edilizia, raccordo con il Dpr 380/01

### CAPO V NORME TRANSITORIE E FINALI

Art. 23 Norme transitorie

Art. 24 Abrogazioni

### CAPO I NATURA DELLA LEGGE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10. Il Governo del territorio è funzione pubblica, esercitata dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province, dalle Città metropolitane e dai Comuni o Unioni nelle forme stabilite dalla legge, che si attua attraverso una pluralità di formali iniziative sia pubbliche che private e laddove consentito in partenariato con il fine della prevenzione e della riduzione dei rischi ambientali, di garantire a tutti i cittadini e alle future generazioni condizioni equivalenti di efficienza dell'assetto territoriale e degli insediamenti urbani, di accesso ai servizi pubblici fondamentali e a una condizione abitativa adeguata, di tutela e godimento della natura, del paesaggio e dei beni artistici e culturali. Nel raggiungimento di detti obbiettivi il Governo del territorio promuove lo sviluppo sostenibile in relazione alle risorse sociali, ambientali ed economiche anche mediante idonee misure fiscali che assicurino l'organizzazione efficiente del territorio e l'effettività delle relative politiche, perseguendo la sostenibilità, il contrasto al consumo di suolo, il recupero delle matrici ambientali e dei contesti degradati, la rigenerazione territoriale e urbana del sistema insediativo e infrastrutturale, il riuso e la riqualificazione del patrimonio edilizio, la qualità e l'inclusività dei sistemi urbani.

11. In considerazione della natura concorrente del Governo del territorio, della complessità e dell'ampiezza delle competenze che vi afferiscono, l'esercizio delle medesime presuppone il ricorso a processi decisionali multi-livello e di leale collaborazione interistituzionali, onde l'applicazione integrata e coerente di un insieme di disposizioni che dal diritto eurounitario e dalla legislazione primaria statale e regionale trovano applicazione puntuale nei regolamenti comunali. Il Governo del territorio si informa al principio di massima apertura dei processi partecipativi in vista del coinvolgimento dei portatori di interessi diffusi e collettivi e dei privati interessati.

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

13. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano esercitano la loro potestà in materia di Governo del territorio secondo le disposizioni dei loro statuti e delle relative norme di attuazione, ferma l'applicazione del principio di estensione ad esse delle forme di più ampia autonomia, ai sensi dell'art. 10 della Legge costituzionale n. 3 del 8 ottobre 2001.

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

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

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

### Art. 2 Principi fondamentali e finalità

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

pianificazione integrale del territorio e conciliazione degli interessi diversificati negli strumenti di pianificazione, sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, sostenibilità e qualità dei sistemi urbani e trasmissione di beni ambientali integri e risorse territoriali efficienti alle generazioni future, eguaglianza territoriale e massima inclusività dei sistemi urbani, leale collaborazione interistituzionale, concertazione nel rispetto dell'allocazione per competenza delle funzioni di pianificazione, apertura alla partecipazione dei procedimenti di pianificazione, consensualità e integrabilità pubblica e privata degli atti di pianificazione, coerenza tra gli atti dei diversi livelli di amministrazione e coerenza tra i diversi livelli e componenti della pianificazione, adeguato fondamento conoscitivo delle scelte e correlativa coerenza delle scelte, perequazione con equo riparto di vantaggi e oneri nell'attuazione delle previsioni pianificatorie e compensazione degli impatti delle trasformazioni e delle compressioni dei diritti proprietari, semplificazione, collaborazione e buona fede, fiducia e responsabilità, trasparenza e pubblicità.

2. Il Governo del territorio persegue, tramite comandi normativi e funzioni amministrative di pianificazione e di intervento, le seguenti imprescindibili finalità:

- sviluppo e continuo adeguamento delle conoscenze degli aspetti fisici, naturali e antropici, sociali ed economici del territorio e delle aree urbane e delle loro trasformazioni, come base oggettiva delle decisioni della pianificazione;
- rigenerazione delle parti di città e di territorio sotto il profilo fisico, sociale, funzionale, ambientale e urbanistico;
- contenimento e contrasto del consumo e della perdita di qualità del suolo e salvaguardia delle matrici ambientali oggetto di pianificazione;
- perseguimento della neutralità climatica e dal contrasto alle cause dei cambiamenti climatici e dalla resilienza agli effetti

conseguenti, con particolare attenzione all'autonomia energetica e delle comunità locali;

e) tutela e recupero delle risorse naturali e dei beni culturali e ambientali, al fine di promuoverne la valorizzazione nonché riconoscimento, gestione e recupero dei paesaggi e dei beni e contesti di rilevanza paesaggistica;

f) individuazione di iniziative di sviluppo, verificandone preventivamente la sostenibilità ambientale ed urbanistica;

g) offerta di adeguate condizioni di accessibilità universale a tutta la popolazione, con particolare riferimento alla mobilità sostenibile e ai bisogni dei soggetti più vulnerabili e delle adeguate dotazioni territoriali con superamento delle disparità e marginalità spaziali e recupero delle aree degradate;

h) garanzia del diritto alla abitazione, al benessere psicofisico e alla protezione dai rischi nel quadro del pieno conseguimento dei principi dell'integrazione sociale e funzionale;

i) conseguimento di obiettivi di qualità dei contesti naturali e degli ambiti urbanizzati e da urbanizzare;

j) recupero ai fini della garanzia degli interessi pubblici di una quota delle rendite e delle plusvalenze indotte dalle trasformazioni urbanistiche;

k) diffusione di una cultura della collaborazione, della copianificazione e della concertazione interistituzionale da mettere a frutto nel pieno esercizio delle funzioni del Governo del territorio.

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

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

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

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

La rigenerazione territoriale può avere ricaduta sovralocale ed intercomunale ed è finalizzata alla risoluzione di situazioni di degrado

urbanistico-territoriale e infrastrutturale, ambientale, socio-economico, al ripristino del suolo naturale e agricolo, al miglioramento della qualità paesaggistica ed ecologica del territorio.

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

3. Le Regioni, nell'esercizio della potestà legislativa in materia di Governo del territorio, disciplinano le modalità con cui gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica promuovono e concorrono a realizzare la rigenerazione urbana e territoriale, nel rispetto della legislazione nelle materie di competenza dello Stato nonché dei principi e delle disposizioni contenute nella presente legge e di cui a questo articolo, precisando in relazione al suo perseguimento i contenuti di cui all'art. 11 (Sistema delle conoscenze e delle valutazioni), art. 16 (Dotazioni e servizi), art. 17 (Dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili), art. 18 (Perequazione urbanistica e territoriale, compensazioni e incentivazioni), art. 19 (Fiscalità urbanistica e territoriale), art. 20 (Accordi urbanistici pubblico/privato), art. 21 (Partecipazione dei cittadini e dei titolari di interessi collettivi e diffusi), art. 22 (Attività urbanistica ed edilizia raccordo con Dpr 380/2001).

4. Nello stato di previsione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è istituito il Fondo nazionale per la rigenerazione urbana e territoriale con la finalità di assicurare alle Regioni, per la programmazione di interventi concertati con gli Enti locali, un flusso adeguato di risorse finanziarie ogni anno per il decennio 2023-2032. Nell'ambito del medesimo provvedimento sono fissate la quota del Fondo destinata alla rigenerazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica e sociale, e la quota del Fondo destinata a progetti sperimentali o pilota di iniziativa statale.

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

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

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

previsione di condizioni agevolative relativamente ai trasferimenti

immobiliari preordinati all'attuazione degli interventi, esenzione dall'imposta municipale propria e la tassa dei rifiuti durante l'attuazione degli interventi, riduzione dell'imposta sul valore aggiunto e dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per le unità immobiliari realizzate, possibilità di monetizzazione delle dotazioni urbanistiche e territoriali, possibilità di riduzione, sino all'azzeramento, del contributo straordinario sul maggior valore immobiliare, possibilità di riduzione dei contributi costruttivi, in ragione della sostenibilità, della neutralità carbonica degli interventi, della desigillatura di aree impermeabilizzate, possibilità di riduzione dei contributi costruttivi per la particolare qualità degli interventi, preceduti da concorsi di progettazione, possibilità di riduzione delle dotazioni territoriali, diverse da quelle ambientali, in ragione della prossimità ai nodi ferroviari e ai punti di accesso alle linee di forza del trasporto pubblico locale.

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

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

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

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

4. Al fine di dare attuazione alla finalità di tutela e gestione sostenibile del suolo di cui ai precedenti commi 1-3, il contenimento e il graduale azzeramento del consumo di suolo, in coerenza con gli obiettivi stabiliti dall'Unione europea circa il traguardo del consumo di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050, costituiscono obiettivi fondamentali del governo del territorio, volti a perseguire la conservazione, il ripristino dei suoli degradati e l'incremento dei servizi ecosistemici, in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico, delle strategie di

mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici, della riduzione dei fenomeni di rischio erosivo, della perdita di materia organica e di biodiversità.

5. La pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica, alle scale di competenza dei differenti enti territoriali, si adegua alla presente legge e alle norme del diritto eurounitario, perseguendo gli obiettivi di cui al comma 4 e privilegiando il riuso e la rigenerazione urbana, nonché l'utilizzo agroforestale dei suoli agricoli abbandonati e la conservazione delle condizioni di naturalità o semi naturalità dei suoli, ai fini del contenimento del consumo di suolo e della valorizzazione dei servizi ecosistemici.

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

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

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

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

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

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

11. Sulla base della mappatura di cui ai precedenti commi 9 e 10, i

Comuni, secondo le modalità disposte dalle Regioni e dalla Province autonome, dovranno verificare gli impatti eventuali che le previsioni non attuate contenute negli strumenti vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge che possono comportare consumo di suolo, potrebbero determinare in termini di perdita di funzionalità e servizi ecosistemici. Laddove si determini la necessità, a valle di quanto disposto ai precedenti commi 9 e 10, di confermare previsioni pregresse o prevedere, in relazione a effettivi e dimostrabili fabbisogni, nuovi interventi che vadano a determinare 'consumo di suolo', dovranno essere previste nell'ambito della Valutazione ambientale strategica e negli strumenti di pianificazione locale, contestuali misure di 'compensazione ecosistemica preventiva', intese come insieme di azioni e interventi, da realizzare a carico dell'operatore e quale condizione per l'approvazione dello strumento attuativo, finalizzati a rendere disponibili aree, di valore biofisico equivalente a quello dei suoli trasformati, che siano in grado di fornire almeno la stessa quantità e qualità di servizi ecosistemici che andranno persi o degradati con la trasformazione.

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

13. Al fine di contenere il 'consumo di suolo', migliorare le condizioni di permeabilità dei suoli, tutelare e incrementare l'offerta di servizi ecosistemici, rafforzare la biodiversità urbana, favorire la rigenerazione dei suoli degradati, ridurre l'inquinamento e gli effetti climatici nelle aree urbane, offrire una migliore qualità della vita dal punto di vista della salubrità, della socialità e dell'integrazione, nonché migliorare la qualità estetico-formale dell'ambiente urbano, le Regioni e le Province autonome disciplinano, mediante la loro pianificazione, le modalità con cui la pianificazione urbanistica comunale e unionale provveda, nell'ambito della componente strutturale/strategica di essa, alla previsione di una 'Infrastruttura verde e blu' (lvb), intesa come progetto fruitivo ambientale multifunzionale di spazi aperti urbani e periurbani, in cui ciascun suolo libero urbano e periurbano contribuisca: all'incremento della permeabilità e della naturalità urbana, attraverso azioni progettuali 'basate sulla natura', con interventi di conservazione delle aree incolte urbane, di desigillazione dei suoli impermeabili, di forestazione e diffusione di piantumazione di piante e masse arboree; alla tutela e all'incremento dell'agricoltura urbana e periurbana; alla diffusione e connessione di sistemi di spazi fruibili, aree verdi, percorsi pedonali, piste ciclabili; alla tutela e sicurezza idrogeologica dei sistemi fluviali e alla loro valorizzazione paesistica, ambientale e culturale; alla definizione e alla costruzione di un sistema connesso di 'parchi di cintura' con funzioni agricole, ecologico-ambientali, ricreative, coerenti con la conservazione degli ecosistemi, ai sensi dell'art. 6 della Legge 14 gennaio 2013, n. 10, prioritariamente finalizzati a localizzare interventi di forestazione urbana.

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

1. Lo Stato, in concorso con le Regioni stabilisce le norme per il Governo del territorio.

La Conferenza Stato-Regioni, entro il termine di sei mesi dall'approvazione della presente legge, compie una rassegna delle vigenti leggi regionali di governo del territorio ed indica alle Regioni gli eventuali conflitti con la legge nazionale. Le Regioni, entro [ndr *specificazione del periodo*] adeguano la loro normativa.

2. Lo Stato interpreta ed adatta gli obiettivi di sviluppo del territorio europeo alle condizioni nazionali.

3. Lo Stato redige il Quadro strategico nazionale in concomitanza delle programmazione europea e le Linee fondamentali di assetto del territorio (ai sensi dell'art. 52 Dlgs 112/98 e del comma 1 art. 145 del Dlgs 42/2004, per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione) finalizzati allo sviluppo sostenibile del paese, alla tutela dei beni territoriali di interesse nazionale, alla resilienza dell'insediamento umano, alla cura e sviluppo delle grandi reti e nodi di trasporto e comunicazione, alla riduzione degli squilibri territoriali ed alla garanzia delle dotazioni urbanistiche e territoriali, al sostegno delle politiche urbane.

Lo Stato promuove la coerenza del Governo del territorio con le strategie e le linee di cui al comma 3 e i rapporti tra le pianificazioni generali del territorio e le pianificazioni e programmi settoriali di cui all'art. 13.

4. Lo Stato, in collaborazione con le relative agenzie europee, raccoglie e diffonde le informazioni geografiche e coordina i Sit regionali per assicurare interoperatività e standard uniformi.

5. Compete allo Stato il monitoraggio nazionale delle trasformazioni insediative e delle politiche territoriali e urbane nonché l'elaborazione all'uopo di un Rapporto triennale sullo stato del territorio volto alla conoscenza dei cambiamenti in atto, a coordinare e armonizzare i criteri di formazione, perfezionamento e aggiornamento degli apparati conoscitivi territoriali.

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

1. Le Regioni adattano i principi e le norme generali della presente legge alle esigenze e condizioni specifiche dei loro territori, stabilendo il ruolo da assegnare alle attività di pianificazione del territorio.

2. Le Regioni adattano i contenuti della pianificazione in ambito regionale sulla base delle caratteristiche geografiche, sociali e culturali del proprio territorio, stabilendo strumenti per progetti territoriali di interesse regionale, da condurre in cooperazione con gli enti territoriali locali e i comuni interessati.

3. Nel rispetto della tutela dei valori paesaggistici di competenza statale, le Regioni pianificano per le proprie competenze il proprio territorio e indirizzano e programmano risorse in merito alla valorizzazione e recupero dei paesaggi, alla conservazione della biodiversità,

al recupero degli equilibri degli ecosistemi ed alla valorizzazione dei servizi ecosistemici, alla sicurezza e resilienza del territorio, allo sviluppo regionale e locale sostenibile, all'equilibrio della distribuzione degli insediamenti, alle dotazioni urbanistiche ed infrastrutturali.

4. La pianificazione regionale si può articolare per sub ambiti territoriali anche con piani dedicati.

5. Le Regioni sostengono la pianificazione dei Comuni ed Unioni, promuovono la pianificazione delle Province e delle Città metropolitane e le relative interrelazioni con la pianificazione e programmazione regionale e si avvalgono dei poteri sostitutivi in caso di inadempienza dei relativi obblighi ove stabiliti nelle leggi regionali.

6. Le Regioni si dotano di strumenti di monitoraggio dell'attività di pianificazione ai diversi livelli e per il controllo dell'attività edilizia e richiedono ai comuni verifiche ed interventi nei casi di interventi non autorizzati o a rischio.

7. Le Regioni svolgono la funzione, in coordinamento con i rispettivi organi nazionali, di raccolta, elaborazione e diffusione delle informazioni geografiche.

8. Le Regioni possono elaborare semplificazioni normative e procedurali per i piccoli comuni che sostengono anche con risorse finanziari, documentali, formative. Le Regioni sostengono, anche in concorso con lo Stato, la formazione di agenzie tecniche e uffici di piano di Unioni o ambiti territoriali, mediante risorse economiche e anche con la partecipazione di propri organi tecnici e il concorso degli Ordini professionali e le Università mediante accordi.

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

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

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

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

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

5. I Comuni e Unioni di comuni recepiscono le disposizioni dello Stato e della Regione, adattandole alle scale e caratteristiche del

proprio territorio e lo pianificano assicurando sempre la massima informazione e partecipazione. I Comuni e Unioni, in coerenza e conformità, ove stabilita, alla pianificazione urbanistica, rilasciano i titoli per gli interventi sul territorio di cui al Dpr 380/2001 e smi e esercitano il controllo sul proprio territorio intervenendo in prevenzione e repressione di quelli non autorizzati e difformi.

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

7. Le funzioni delle Città metropolitane nell'ambito del Governo del territorio comprendono:

a) lo sviluppo strategico del territorio metropolitano e sua articolazione mediante la pianificazione territoriale e la pianificazione strategica, di cui alla Legge 56/2014 e smi; b) altri atti di programmazione e pianificazione fra cui i Piani urbani di mobilità sostenibile; c) norme per il contrasto al consumo di suolo, il recupero dei suoli degradati e interventi di naturalizzazione; d) promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione e i servizi di trasporto, inclusa la costruzione e gestione delle strade metropolitane; e) impianti per la gestione dei rifiuti, per la produzione e distribuzione di energia da rinnovabili, per la trasmissione di dati e informazioni; f) programmazione, costruzione e gestione della rete scolastica superiore; g) assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni ed Unioni; h) la cura delle relazioni istituzionali afferenti il proprio statuto, comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

8. Le funzioni fondamentali delle Province nell'ambito del governo del territorio comprendono:

a) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di propria competenza; b) la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, l'autorizzazione e il controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché la costruzione e gestione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad essa inerente; c) la programmazione, costruzione e gestione provinciale della rete scolastica superiore nel rispetto della programmazione regionale; d) la raccolta e la elaborazione di dati; e) l'assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

9. Città metropolitane e Province, ove stabilito nelle leggi regionali, esercitano funzioni sussidiarie e i poteri sostitutivi nei confronti dei comuni e delle loro forme associative inadempienti.

10. Comuni, Città metropolitane e Province sono tenuti alla pubblicazione dei documenti di pianificazione, alla ricezione delle osservazioni proposte da parte dei cittadini e dei portatori d'interesse e alla conduzione di una formale istruttoria per ciascuna di esse, con l'esplicitazione delle motivazioni dell'accettazione o del rigetto.

#### **CAPO IV**

#### **PIANIFICAZIONE E COPIANIFICAZIONE**

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

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

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

- a) gli strumenti di natura strategica, che costituendo l'esito di un processo partecipato, volontario, integrato e di medio-lungo periodo, non hanno efficacia conformativa del regime di proprietà;
- b) gli strumenti di contenuto strutturale, che comprendono le fondamentali scelte territoriali e urbanistiche e le previsioni di organizzazione del territorio, per la mobilità, l'ambiente e le parti del territorio da conservare o da sottoporre a interventi di riqualificazione, rigenerazione o trasformazione, non risultano direttamente conformativi del regime di proprietà;
- c) gli strumenti regolativi e operativi che hanno efficacia conformativa del regime di proprietà mediante l'apposizione di prescrizioni e di vincoli a durata limitata, fatto salvo il ricorso agli istituti della perequazione e della compensazione urbanistica e che individuano le capacità edificatorie; in particolare gli strumenti operativi sono finalizzati a trasformare le scelte urbanistiche e le politiche urbane in programmi e progetti di breve-medio periodo e si caratterizzano per un elevato grado di fattibilità, trasparenza e partecipazione.

3. La pianificazione è ispirata al principio dell'integrazione delle funzioni e della qualità urbana e territoriale, e punta al rispetto degli interessi pubblici primari indicati dalla legge e al perseguimento dell'interesse collettivo, che viene individuato attraverso il metodo della valutazione comparata tra interessi pubblici e privati. In particolare, il raggiungimento dell'interesse pubblico e collettivo è sottoposto a verifica mediante il ricorso ai criteri della partecipazione e della argomentazione delle scelte pubbliche.

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

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

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

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

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

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

9. Il Comune o l'Unione disciplina il proprio territorio assicurando che la pianificazione di sua competenza contempra e distingua la funzione strutturale e strategica da quelle regolativa e operativa. Mentre la prima funzione ha natura giuridica non conformativa, la funzione regolativa e quella operativa sono associate ad una natura giuridica conformativa. Coerentemente con le disposizioni legislative regionali, che disciplinano il contenuto e la forma dei piani urbanistici comunali, l'esercizio delle funzioni strutturali-strategiche e regolative è obbligatorio ed è di norma demandato ad un Piano urbanistico generale in forma unitaria; la funzione operativa di cui ai commi 3 e 8 dell'art. 14, si attiva in caso di rilevanti operazioni trasformative e di rigenerazione urbana.

10. Le Regioni, coerentemente con la presente legge, possono disciplinare con proprie leggi le forme degli strumenti di pianificazione dei diversi soggetti competenti, fermo restando quanto previsto dall'art. 57 del Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

11. Le Regioni con proprie leggi possono disciplinare e incentivare la pianificazione urbanistica unionale o intercomunale.

12. Per le aree sprovviste di pianificazione, fatte salve disposizioni più restrittive da parte della legislazione regionale, trova applicazione quanto stabilito dall'art. 9 del Dpr 380/2001 e s.m.i.

#### **Art. 10 Copianificazione e valutazione interistituzionale**

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

2. La Copianificazione è costituita dalla partecipazione attiva e con pari dignità delle istituzioni, anche statali, nell'ambito e per le rispettive competenze di pianificazione del territorio e tutela, durante il processo di formazione e approvazione dei piani, mediante Conferenze interistituzionali ove sviluppare, con durata certa, il confronto costruttivo e di condivisione multilivello.

Compongono tali Conferenze gli Enti istituzionalmente competenti del governo e pianificazione del territorio e della tutela del paesaggio ai loro livelli e sono sedi di *governance*, per formare piani e programmi fra loro coerenti rispetto alla natura processuale, interistituzionale e multilivello della pianificazione e del governo del territorio. La valutazione, mediante l'endo-procedimento Vas dei piani si svolge all'interno delle Conferenze e vi partecipano l'autorità competente per la Vas e i soggetti con competenza ambientale.

3. Le procedure relative alle copianificazione e valutazione mediante le relative Conferenze interistituzionali, sono disciplinate dalle leggi regionali, anche con riferimento ai tempi massimi di durata delle Conferenze e al loro valore deliberante mediante votazione.

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

5. La Conferenza di copianificazione e valutazione è convocata e presieduta dal legale rappresentante dell'ente competente



all'approvazione del piano o da un suo delegato, di norma presso la sede di esso, che può invitare alla Conferenza i soggetti la cui partecipazione sia ritenuta necessaria o utile ai fini della copianificazione e della valutazione.

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

1. Al fine di promuovere il principio ed i metodi dello sviluppo sostenibile le Regioni inseriscono nella loro legislazione per il governo del territorio e la pianificazione una sezione dedicata alla Valutazione ambientale strategica di piani e programmi, in coerenza ai dettami della direttiva 2001/42/CE del Parlamento e del Consiglio europeo concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, e della normativa nazionale di recepimento della stessa. La legge regionale dispone che la procedura di formazione e approvazione di piani e programmi comprenda una elaborazione endo-procedimentale della Vas che consideri le ragionevoli alternative pianificatorie idonee a realizzare gli obiettivi perseguiti e i relativi effetti sull'ambiente e sul territorio.

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

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

4. Rientrano tra le dotazioni ecologiche e ambientali di cui al comma 1 dell'art. 16 anche gli spazi di proprietà privata che concorrono al raggiungimento delle finalità di sostenibilità ambientale, attraverso le specifiche modalità stabilite dal piano urbanistico comunale.

5. La copianificazione e valutazione interistituzionale di cui all'art. 10 è basata sulla condivisione del sistema delle conoscenze e delle valutazioni, e costituisce il metodo per conseguire la convergenza e coerenza delle decisioni dei soggetti istituzionali coinvolti, per garantire, nel rispetto delle competenze, delle prerogative e della autonomia dei singoli soggetti istituzionali, la continuità ed organicità dell'azione di governo del territorio. Gli enti che partecipano all'attività di copianificazione contribuiscono alla formazione del sistema delle conoscenze e delle valutazioni apportandovi gli elementi in

loro possesso e di cui sono competenti, incidenti sui fenomeni e sui processi oggetto di pianificazione.

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

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

8. L'Amministrazione procedente, preliminarmente all'avvio delle attività di copianificazione e valutazione interistituzionale, cura l'elaborazione del quadro conoscitivo avvalendosi dei dati in proprio possesso e di quelli apportati dagli altri enti partecipanti. A tal fine può convocare un'apposita conferenza di servizi preliminare, coinvolgendo tutti gli enti della copianificazione o chiamati in essa.

9. La legge regionale prevede che i soggetti istituzionali del Governo del territorio predispongano, secondo criteri di competenza, il quadro conoscitivo relativo ai propri strumenti di programmazione e pianificazione, perseguendone la massima semplificazione e curandone l'aggiornamento periodico a sostegno dei processi del sistema di Governo del territorio.

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

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

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

3. Il Piano territoriale, come differenziato nei commi 9, 10, 13 e 16, ha contenuti strategici, strutturali e di coordinamento di tutte le politiche pubbliche che producano effetti sul territorio; è finalizzato all'assetto e sviluppo sostenibile del territorio nel suo complesso, alla tutela e valorizzazione degli ecosistemi e dei caratteri distintivi dei sistemi insediativi e alla loro reciproca integrazione, alla pianificazione dei sistemi agro-ambientale, insediativo e infrastrutturale e delle

relazioni tra i detti sistemi, nonché alle dotazioni territoriali dei servizi sovra-locali secondo i principi e le finalità di cui all'art. 2; il Piano territoriale ha durata a tempo indeterminato e definisce indirizzi e direttive per il contrasto del consumo di suolo, per la mobilità sostenibile e le infrastrutture, il risparmio energetico, l'incentivazione dell'utilizzo delle energie rinnovabili, la valorizzazione dei servizi ecosistemici.

4. Il Piano territoriale ha efficacia giuridica di indirizzo e/o direttiva sui piani urbanistici e costituisce quadro di riferimento per il coordinamento delle pianificazioni e delle politiche settoriali comunque denominate ed afferenti agli enti territoriali o autorità, che producano effetti sul territorio e può contenere, ove necessario, motivate prescrizioni prevalenti sugli altri strumenti di pianificazione.

5. Le leggi regionali di recepimento della presente legge definiscono le modalità di attuazione del Piano territoriale attraverso i piani urbanistici, atti di programmazione, accordi e progetti territoriali di soggetti pubblici e privati.

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

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

8. Le leggi regionali definiscono altresì le modalità e specificità con le quali il Piano territoriale afferisce ai livelli istituzionali e alle loro diverse forme di aggregazione, nonché le forme di coordinamento che può assumere per la protezione della natura e alla tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo, della tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici e del paesaggio, della transizione ecologica.

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

Il Piano paesaggistico regionale (Ppr), in attuazione e nel rispetto di quanto previsto dal Dlgs 42/2004, art. 135, definisce gli obiettivi e gli indirizzi di tutela e di valorizzazione del paesaggio, al fine di assicurare che esso sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono.

L'elaborazione e approvazione da parte del Consiglio regionale avviene sulla base dei contenuti dell'Accordo con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali di cui all'art. 143 del Dlgs 42/2004.

10. Il Piano territoriale regionale (Ptr) ha dimensione strutturale e

strategica di medio e lungo periodo in funzione di rappresentazione e localizzazione sul territorio delle scelte. La dimensione strategica indirizza i processi di sviluppo sostenibile del territorio, definisce l'integrazione e la spazializzazione del coordinamento delle politiche regionali e settoriali e degli interventi finanziabili attraverso le risorse comunitarie. Il Piano territoriale è quadro territoriale di coerenza per l'attività regionale di programmazione delle risorse esprimendo modalità e priorità, costituisce riferimento per il coordinamento delle pianificazioni settoriali e per le coerenze degli strumenti di pianificazione metropolitana, provinciale, comunale o unionale.

Il Ptr inoltre esprime e spazializza le forme e le strategie di valorizzazione del paesaggio espresse dal Piano paesaggistico regionale e dell'Intesa ministeriale di cui all'art. 135, c. 1 del Dlgs 42/2004, attraverso indirizzi e direttive coerenti con il recepimento delle tutele e valorizzazioni del Piano paesaggistico o nella parte paesaggistica del Ptr qualora esso sia a valenza paesaggistica.

11. Le Città metropolitane definiscono il loro strumento di pianificazione territoriale generale metropolitana quale sintesi spaziale della loro pianificazione strategica e territoriale ai sensi della L 56/2014 e smi, e di cui ai successivi c. 12 e 13, in coerenza con la pianificazione territoriale regionale.

12. Il Piano strategico metropolitano (Psm) ha valore di lungo periodo ed assume validità triennale relativamente alla dimensione operativa e programmatoria delle sue azioni e progettualità.

13. Il Piano territoriale generale metropolitano (Ptgm) sviluppa e localizza le previsioni territoriali della Pianificazione strategica metropolitana ai sensi della L 56/2014 e smi.

Il Ptgm presenta una dimensione strutturale e previsiva di medio e lungo periodo, in funzione di rappresentazione e localizzazione sul territorio delle scelte ivi compiute, e comunque, nel rispetto delle strategie e degli atti di programmazione e pianificazione di competenza statale e regionale, assume gli obiettivi, gli indirizzi e le direttive della Pianificazione strategica metropolitana di cui al precedente comma 12, concorrendo progressivamente ad attuarne e verificarne i contenuti. Costituisce altresì riferimento di coerenza e assetto territoriale per gli obiettivi, gli indirizzi e le direttive degli altri atti di programmazione e pianificazione della città metropolitana, compresi i contenuti dei Piani urbani di mobilità sostenibile (Pums).

Il Ptgm contiene obiettivi indirizzi, direttive, nonché eventuali prescrizioni e vincoli per la pianificazione nel territorio metropolitano.

14. Il Piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp), in coerenza con la pianificazione territoriale regionale, contiene una dimensione strutturale e previsionale/strategica di medio e lungo periodo, in funzione di rappresentazione e localizzazione sul territorio delle scelte ivi compiute, che si esplicano attraverso indirizzi, direttive per il coordinamento della pianificazione comunale e unionale e l'operatività della stessa.

La dimensione strutturale e previsionale del Piano provinciale assume profilo di pianificazione intermedia fra quella regionale e quella comunale o unionale, esprime il coordinamento delle strategie e delle politiche di governo del territorio di livello comunale e unionale, nonché il quadro delle priorità e delle modalità operative integrate per la definizione di interventi finanziabili nell'ambito della programmazione nazionale e regionale.

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

1. I piani di settore inerenti la materia concorrente del Governo del territorio, in applicazione di leggi statali e regionali, sono coerenti con le indicazioni del Ptr e del Ppr, sono predisposti ed approvati nel rispetto delle previsioni, degli obiettivi strategici e delle scelte del piano territoriale generale del medesimo livello di pianificazione, sviluppando e specificando gli obiettivi di settore stabiliti dalla pianificazione territoriale generale. Qualora non sia verificata la coerenza con i suddetti piani generali, i piani di settore possono proporre varianti ad essi in coerenza con le finalità e contenuti strutturali dello stesso.

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

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

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

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

6. Al fine di limitare i conflitti interpretativi e la sovrapposizione normativa tra piani settoriali e piani urbanistici e territoriali generali riferita ai medesimi contenuti, le leggi regionali di recepimento della

presente legge possono definire il riparto delle funzioni affinché i piani settoriali disciplinino esclusivamente i contenuti di propria competenza, in conformità alla legislazione nazionale e regionale.

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

8. Le leggi regionali di recepimento possono predisporre processi di aggiornamento controllato dei quadri conoscitivi e disciplinano le correlate ricadute per la pianificazione. In tal senso, vanno definite le condizioni operative e procedurali che consentano, nel rapporto tra piani generali e di settore ai diversi livelli di competenza, modalità adeguate di implementazione per validare nel tempo modifiche ai primi attraverso la verifica di esiti interpretativi, progettuali e realizzativi proposti dai secondi, sulla base di protocolli condivisi tra i rispettivi enti competenti.

9. Lo Stato e le leggi regionali di recepimento possono provvedere a riordinare il quadro delle pianificazioni settoriali ed alla definizione dei campi di interazione dei piani sovraordinati – quali Piano paesaggistico, Piano di bacino distrettuale, Piani nazionali delle infrastrutture, Pianificazione strategica di sistemi portuali, Piani delle reti ecologiche nazionali – per governarne l'efficacia e le interrelazioni normative, sia nei programmi d'intervento complessi urbanistico-territoriali e sia in quelli relativi alla realizzazione di opere pubbliche a tutte le scale.

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

## **Art. 14 Strumenti di pianificazione urbanistica**

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

- a) funzione strutturale con profilo strategico (di seguito struttural-strategica), non avente natura giuridica conformativa della proprietà;
- b) funzione regolativa, avente natura giuridica conformativa della proprietà;
- c) funzione operativa, avente natura giuridica conformativa della proprietà.

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

3. La funzione operativa si attiva come implementazione della funzione struttural-strategica in coerenza con quanto espresso da essa,

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

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

5. La funzione strutturale-strategica traduce sul territorio gli obiettivi perseguiti per il futuro della città e del territorio interessati, dando forma e organizzazione generale al sistema insediativo, a quello infrastrutturale (per la mobilità, l'energia, le acque, la transizione digitale), al sistema ambientale (naturale, paesaggistico, agricolo), a quello costituito dalle dotazioni urbanistiche e territoriali di cui agli artt. 16 e 17. Essa indica le scelte e le azioni conseguenti agli obiettivi, esplicitandone finalità ed esiti attesi con riferimento a: il territorio urbanizzato da rigenerare, ai sensi dell'art. 3; il territorio non urbanizzato, agricolo e naturale da risparmiare e conservare ed all'incremento dei servizi ecosistemici, ai sensi dell'art. 5; parti del sistema insediativo da conservare, consolidare e riqualificare; parti di valore storico e documentario; parti da trasformare e di rigenerazione urbana e territoriale. Per queste ultime fornisce obiettivi, criteri, requisiti ed indica esiti, prestazioni e qualità attesi allo scopo di indirizzare lo sviluppo operativo-progettuale e valutarne la coerenza. La funzione strutturale-strategica definisce gli obiettivi, i criteri e le modalità applicative per la perequazione urbanistica di cui all'art. 18 e della perequazione territoriale di cui all'art. 18, c. 10 qualora si tratti di piano unionale o intercomunale; contiene inoltre indicazioni sulle circostanze e condizioni che rendono necessario procedere con eventuali Varianti del Piano urbanistico generale.

6. La considerazione degli impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale e la Valutazione ambientale strategica e sue modalità di monitoraggio, di cui al Dlgs 152 del 2006 e s.m.i., sono contenuti e procedimenti integrati della formazione ed approvazione del Piano urbanistico generale mediante le Conferenze di copianificazione e valutazione di cui all'art. 10 ed al successivo comma 13. Tali contenuti e procedimenti possono concorrere alla determinazione delle condizioni che rendono necessarie eventuali Varianti.

7. La funzione regolativa riguarda il trattamento delle parti di territorio da conservare, consolidare e riqualificare con regole urbanistico-edilizie che, integrandosi con quelle del Regolamento edilizio, consentono interventi ad attuazione diretta.

8. La funzione operativa si riferisce alle parti di territorio da trasformare e di rigenerazione urbana e territoriale di cui all'art. 3, in coerenza con le finalità, gli esiti attesi, le prestazioni di qualità urbana ed ecologico-ambientale indicate dalla funzione strutturale-strategica del Piano urbanistico generale.

I progetti relativi si traducono in Accordi di cui all'art. 20 e in strumenti urbanistici attuativi convenzionati di iniziativa pubblica e privata come ulteriormente disciplinati dalle leggi regionali, sono sottoposti

a Verifica di assoggettabilità alla Vas e sono dotati di una valutazione economico-finanziaria e di proprie regole conformative. La funzione operativa applica i criteri e le modalità per la perequazione urbanistica come definiti dalla funzione strutturale-strategica e individua gli ambiti e l'applicazione degli eventuali comparti di cui all'art. 18.

9. Le leggi regionali, in caso di Piano urbanistico generale ripartito in due strumenti, con riferimento a Comuni con particolari caratteristiche insediative, demografiche e territoriali, possono richiedere l'elaborazione unionale o intercomunale dello strumento strutturale-strategico ed eventualmente anche di quello regolativo.

10. Il Piano urbanistico generale o le singole funzioni strutturale-strategica e regolativa se eventualmente distinte e ripartite dalle leggi regionali e ivi tradotte in specifici strumenti, sono approvati dal Comune, dall'Unione o dai singoli Comuni coinvolti qualora sia un Piano intercomunale. Il Piano urbanistico generale unico o lo strumento strutturale-strategico se distinto, vengono elaborati e approvati attraverso un processo che prevede la copianificazione e valutazione interistituzionale, concertazione e partecipazione di cui all'art. 10 e al successivo comma 13.

11. In applicazione del principio di coerenza, gli strumenti e progetti della funzione operativa di cui al comma 8 o l'eventuale Programma operativo, come disciplinati dalle leggi regionali in attuazione della presente legge, se motivatamente coerenti con il Piano urbanistico generale o con la funzione strutturale-strategica, se distinta in specifico strumento, sono approvati dal Comune, dall'Unione o da tutti i Comuni coinvolti qualora il Piano sia intercomunale.

12. In applicazione del principio di coerenza e del principio di semplificazione, le Varianti sono limitate ai casi in cui gli strumenti di cui al comma 11 o le modifiche interne alla funzione regolativa e alla funzione operativa non siano coerenti con gli obiettivi e i contenuti strutturale-strategici del Piano urbanistico generale unico o, qualora ripartito, dello strumento strutturale-strategico.

Le Varianti seguono le procedure di formazione e approvazione del Piano urbanistico generale.

Le modifiche che mantengono la motivata coerenza sono approvate con semplici atti deliberativi di Consiglio comunale o unionale.

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

- a) il metodo e le procedure delle Conferenze di copianificazione e valutazione interistituzionale di cui all'art 10;
- b) ulteriori percorsi di concertazione con gli interessi collettivi e di partecipazione dei cittadini ed interessi diffusi di cui all'art. 21;
- c) eventuali altre conferenze che coinvolgono i diversi Enti competenti in materia di pianificazione settoriale che operano sullo specifico territorio di cui all'art. 13.

Le conferenze di copianificazione interistituzionale sono convocate e presiedute dal Comune o Unione dei Comuni in quanto soggetti precedenti e competenti del Piano urbanistico generale e vi partecipano con diritto di voto, oltre a Comune o Unione precedente, i delegati unici della Regione, del Ministero della Cultura (per

l'adeguamento al Piano paesaggistico), della Città metropolitana o della Provincia; partecipano altresì l'autorità competente della Vas e i soggetti con competenza ambientale. La conferenza, ai sensi del comma 5 dell'art. 10, può altresì consultare altri soggetti, portatori di interessi collettivi e diffusi.

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

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

1. La capacità edificatoria è la facoltà di edificare riconosciuta e conformata per legge e dagli strumenti urbanistici ed atti equiparati.

2. Le capacità edificatorie possono essere attribuite solo in base alla pianificazione urbanistica avente natura giuridica conformativa delle proprietà.

3. Il Piano urbanistico generale vige a tempo indeterminato. Qualora con legge regionale venga ripartito in strumenti strutturale-strategico e regolativo, per lo strumento regolativo può essere previsto un termine di scadenza.

4. Gli accordi e gli strumenti urbanistici attuativi pubblici e privati della funzione operativa che sviluppano il Piano urbanistico generale unico o ripartito, hanno una validità massima di 10 anni dalla loro entrata in vigore, termine entro il quale devono almeno essere iniziati i lavori. Trascorso il termine di 5 anni senza che siano stati stipulati i relativi atti convenzionali, le capacità edificatorie connesse alle previsioni edificatorie decadono.

5. Tutti i vincoli espropriativi necessari e non affrontabili con la perequazione urbanistica, di cui all'art. 18, hanno una durata di 5 anni.

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

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

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

Sono 'dotazioni ecologiche e ambientali' le aree di proprietà pubblica e/o privata, naturali o semi-naturali, che concorrono al raggiungimento delle finalità di sostenibilità ambientale.

Sono 'dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili' di cui al successivo art. 17, quelle che costituiscono Livello essenziale delle prestazioni (Lep) concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione.

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

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

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

a) aree, edifici e attrezzature pubbliche o private di uso pubblico, finalizzate alla realizzazione e fornitura di servizi;

b) servizi effettivamente resi e relative prestazioni, anche forniti in regime di convenzione;

c) fabbisogni aggiornati alla popolazione residente, a quella effettivamente presente, a quella fluttuante, alla struttura demografica e alla composizione sociale.

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

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

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

6. Nella definizione, quantificazione, realizzazione e gestione delle dotazioni urbanistiche e territoriali, Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni e Unioni di Comuni perseguono i seguenti obiettivi: accessibilità universale dei servizi di interesse pubblico e collettivo; limitazione del consumo di suolo, incremento e difesa della funzionalità ecosistemica dei suoli e della biodiversità; sicurezza idraulica, geologica e sismica; mobilità sostenibile; qualità e riconoscibilità dello spazio pubblico; disponibilità di edilizia residenziale a basso costo; disponibilità di luoghi destinati alla creazione di senso di comunità ed appartenenza; sostenibilità energetica.

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

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

2. Le dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili sono costituite dal patrimonio di aree, edifici e attrezzature pubbliche, o di uso pubblico con servitù permanente, che rispondono al soddisfacimento di diritti fondamentali nell'ambito del governo del territorio di cui al precedente art. 2 e finalizzate a garantire la realizzazione e fornitura di servizi di pubblica utilità e interesse collettivo di livello locale (prioritariamente, ma non esclusivamente, riservati alle attività collettive, all'istruzione, a verde pubblico, alla sosta e alle sedi viarie per la mobilità ciclabile e pedonale, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie automobilistiche e loro arredo) e quelli di interesse generale di livello urbano-territoriale (prioritariamente, ma non esclusivamente, riservati a istruzione superiore all'obbligo, attrezzature socio-sanitarie e ospedaliere, parchi urbano-territoriali) da individuare in coordinamento e integrazione fra la pianificazione urbanistica e la pianificazione territoriale. Esse devono garantire minime condizioni insediative e di qualità della vita, di relazione, di coesione sociale nonché migliorare l'accessibilità universale, la qualità e la fruibilità dello spazio pubblico.

3. La presente legge stabilisce quantità, parametri e riferimenti che i Comuni e le Unioni di Comuni devono osservare, in coordinamento e coerenza con la pianificazione provinciale o metropolitana, in sede di formazione dei nuovi Piani e strumenti urbanistici e nella revisione di quelli esistenti, per garantire la fornitura delle dotazioni urbanistiche e territoriali minime, in relazione ad Ambiti specifici e ai rispettivi insediamenti con destinazioni d'uso: residenziale; turistico-ricettiva; per attività produttive di beni (artigianali, industriali) e logistica; attività direzionali, commerciali e produttive di servizi.

4. Le dotazioni urbanistiche di livello locale per gli insediamenti a destinazione d'uso residenziale sono fissate in misura tale da assicurare per ogni abitante, insediato o da insediare, la quantità minima e inderogabile di 18 mq, per servizi pubblici o di uso pubblico riservati alle attività collettive, all'istruzione, a verde pubblico, alla sosta e alle sedi viarie per la mobilità ciclabile e pedonale, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie automobilistiche e loro arredo. Tale quantità complessiva va ripartita nei suddetti tipi di servizi e attrezzature in relazione alle peculiarità dei singoli contesti e dei relativi fabbisogni, delle caratteristiche morfologiche dei tessuti, del livello di accessibilità universale e dei servizi di mobilità urbana, garantendo, di norma, che almeno il 50% di essa sia destinato nel complesso a verde pubblico, spazi pubblici attrezzati a parco o giardino, per il gioco e il tempo libero, orti urbani, organizzati secondo i criteri di una effettiva accessibilità universale e fruibilità, della continuità ecologica, della funzionalità ecosistemica e del miglioramento della biodiversità e del paesaggio urbano ed utilizzabili per tali usi. Il restante 50% è articolato nei suddetti tipi di servizi e attrezzature in funzione delle effettive necessità, anche mediante usi temporanei.

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

5. Nei Comuni con popolazione esistente e prevista uguale o superiore a 15.000 abitanti deve essere assicurata una quota aggiuntiva di aree per dotazioni di interesse generale a livello urbano-territoriale fissata in misura tale da assicurare per ogni abitante, insediato o da insediare, la quantità minima e inderogabile di 17,5 mq. Tale quantità minima è articolata in modo tale che, di norma, almeno 15 mq/ab siano destinati a parchi pubblici urbani e territoriali con prevalenti finalità paesaggistiche e organizzati, in coordinamento e integrazione fra strumenti urbanistici locali e strumenti sovralocali/d'area vasta, secondo i criteri di fruibilità, continuità ecologica, funzionalità ecosistemica e del miglioramento della biodiversità. La restante quota è articolata in funzione delle necessità e degli usi effettivi relativamente ad attrezzature socio-sanitarie e assistenziali e per l'istruzione superiore all'obbligo.

6. Nella formazione dei Piani e degli strumenti urbanistici di cui all'art. 14, si assume che, salvo diversa dimostrazione:

a) ai fini del computo della popolazione insediata teorica, si fa riferimento alla popolazione anagrafica residente più il numero di vani in abitazioni non occupate;

b) ai fini del computo della popolazione teorica da insediare, ad ogni abitante insediabile (sulla base del calcolo della Capacità insediativa residenziale teorica negli strumenti urbanistici così come disciplinato dalle leggi regionali) corrispondono, mediamente, 33 mq di superficie lorda (ovvero circa 100 mc vuoto per pieno) per la destinazione d'uso esclusivamente residenziale. Tale parametro può essere eventualmente maggiorato di una quota non superiore a 10 mq di superficie lorda (pari a circa 30 mc vuoto per pieno) per le destinazioni non esclusivamente ma prevalentemente residenziali, in quanto comprendenti usi compatibili con le residenze.

7. In aggiunta alle dotazioni urbanistiche e alle dotazioni territoriali minime e inderogabili di cui ai commi 4 e 5, nei Comuni sottoposti a particolare tensione abitativa gli strumenti urbanistici devono individuare aree idonee in cui prescrivere dotazioni urbanistiche aggiuntive per edilizia residenziale pubblica e sociale, il cui carico urbanistico è comunque considerato ai fini del calcolo delle dotazioni urbanistiche da soddisfare complessivamente nel Comune.

8. Per gli insediamenti a destinazione turistico-ricettiva esistenti, da completare o di nuova realizzazione, il dimensionamento delle aree da destinare a verde pubblico, spazi per attività all'aperto e parcheggio pubblico non può essere inferiore a 80 mq per ogni 100 mq di superficie lorda degli edifici.

9. Per gli insediamenti esistenti e da completare a prevalente destinazione produttiva di beni (artigianale, industriale) e logistica la superficie da assicurare per le dotazioni urbanistiche minime non è inferiore al 15% dell'intera pertinente superficie fondiaria. Per gli

insediamenti di nuova realizzazione, la dotazione urbanistica non è inferiore al 20% della superficie territoriale destinata a tali insediamenti. In entrambi i casi, almeno il 50% delle suddette dotazioni minime è riservato a verde pubblico o di uso pubblico e all'impianto, con prevalenti finalità paesaggistiche e ecosistemiche, di insiemi arborei ed arbustivi.

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

11. Ai fini della verifica delle dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili, costituisce regola generale della pianificazione urbanistica il riconoscimento dei seguenti Ambiti spaziali (A) in cui si articola l'intero territorio comunale, in sostituzione delle Zto ex Di 1444/68:

a) *ACs - Ambito urbano Consolidato con connotazione storica e culturale*, quale insieme integrato delle parti urbane e dei singoli siti e manufatti localizzati nell'intero territorio comunale che presentano una identità storico-artistica e 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, per i quali, di norma, sono prevalenti gli obiettivi di conservazione, tutela, qualificazione e il mantenimento di livelli di servizi e di esercizi commerciali idonei alla residenzialità. Tale ambito presenta due connotazioni insediative prevalenti: la monofunzionalità residenziale e la *mixité* (residenziale; turistico-ricettiva; direzionale, commerciale e produttiva di servizi).

b) *ACc - Ambito urbano Consolidato o da consolidare*, quale parte di città esistente, non avente le caratteristiche di cui alla lettera a), costituita dalle parti di territorio urbanizzato e prevalentemente edificato caratterizzate da un assetto morfologico e planimetrico prevalentemente continuo e/o da riordinare e completare attraverso:

- la manutenzione, la qualificazione e il riuso dello spazio pubblico, l'accessibilità e continuità pedonale e la mobilità sostenibile,
- la riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio esistente e la sostituzione di quello obsoleto,
- l'adeguamento e l'integrazione delle urbanizzazioni e della viabilità, la dotazione di aree per attrezzature pubbliche e per servizi pubblici e di interesse collettivo e/o di interesse generale,
- interventi di completamento dei tessuti edificati.

Tale ambito presenta una connotazione insediativa prevalente: una *mixité* diffusa (residenziale; turistico-ricettiva; produttiva di beni; logistica; produttiva di servizi; direzionale e commerciale).

c) *ATr - Ambito da Trasformare*, costituito dalle parti di territorio edificato anche caratterizzate da significative discontinuità e/o

frammentazioni morfologiche e planivolumetriche, ivi incluse le parti di territorio ineditato necessarie all'eventuale completamento degli insediamenti esistenti o parti del territorio extraurbano, per le quali prevalgono gli obiettivi di rigenerazione urbana ed ambientale complessa e di trasformazione, riqualificazione e sostituzione dell'esistente, con il contestuale diffuso miglioramento delle dotazioni urbanistiche e delle prestazioni ecologico-ambientali. Di norma la modalità di intervento è la ristrutturazione urbanistica con attuazione di tipo indiretto, tramite Accordi e strumenti attuativi di cui all'art. 14.

d) *AE - Ambito del territorio Extraurbano*, quelle parti del territorio non ricomprese negli Ambiti di cui alle lettere a), b), c) e prevalentemente costituite dalle componenti del sistema agricolo ed ecologico-ambientale.

12. La verifica delle dotazioni di livello urbano-territoriale, di cui al precedente comma 5, è riferita all'intero territorio comunale.

13. Per gli Ambiti ACs e ACc, le aree di cui al comma 4 e 10, possono essere motivatamente computate in misura doppia di quella effettiva, ai fini della determinazione delle quantità minime prescritte dallo stesso comma.

Quando sia dimostrata l'impossibilità – detratti i fabbisogni comunque già soddisfatti – di raggiungere la predetta quantità minima di spazi su aree idonee, gli spazi stessi vanno reperiti entro i limiti delle disponibilità esistenti nelle adiacenze immediate, ovvero su aree accessibili tenendo conto dei raggi di influenza delle singole attrezzature e della organizzazione dei trasporti pubblici.

14. Per l'Ambito AE la quantità minima inderogabile da assicurare per ogni abitante – insediato o da insediare, di cui al comma 4 –, è stabilita in 6 mq/ab, da riservare, di norma, a istruzione e servizi di interesse collettivo.

15. La eventuale e motivata monetizzazione delle dotazioni urbanistiche e territoriali per le aree non reperite nell'ambito di interventi diretti e indiretti di attuazione della pianificazione urbanistica per effetto dell'applicazione del comma 6 lett. a) e b) e del comma 13, è disciplinata dalle leggi regionali. Gli introiti derivanti dalla monetizzazione delle dotazioni urbanistiche costituiscono entrate vincolate per la realizzazione, la manutenzione o il potenziamento di altre dotazioni urbanistiche e territoriali.

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

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

2. La perequazione urbanistica è realizzata attraverso l'attribuzione di capacità edificatoria agli immobili oggetto di trasformazione secondo criteri di oggettività ed equità, la concentrazione di tale capacità edificatoria su alcuni di essi, la cessione gratuita al Comune quali dotazioni urbanistiche e territoriali degli altri terreni rimasti privi di capacità edificatoria per effetto della suddetta

concentrazione, la definizione delle opere pubbliche o di uso pubblico connesse agli interventi urbanistici previsti con l'assunzione in tutto o in parte dei relativi oneri.

3. La funzione struttural-strategica del Piano urbanistico generale di cui all'art. 14, definisce i criteri e le modalità applicative della perequazione, da osservarsi nella implementazione della funzione operativa del piano urbanistico generale, dei piani urbanistici attuativi e degli accordi urbanistici pubblico-privato, i quali provvedono ad attuarla perseguendo il bilanciamento dei benefici e dei costi per le proprietà coinvolte. La capacità edificatoria è attribuita alle proprietà immobiliari per mezzo di indici di edificabilità commisurati allo stato di fatto e di diritto degli immobili compresi nell'ambito di trasformazione e rigenerazione, indipendentemente dalla destinazione pubblica o privata degli immobili. Gli immobili oggetto di perequazione urbanistica sono aggregati in ambiti e/o comparti attuativi per iniziativa dei loro proprietari, eventualmente dietro invito del Comune. Nell'ambito e/o nel comparto possono essere aggregati sia immobili finitimi che immobili non contigui, nonché immobili ai quali può essere attribuita una capacità edificatoria differenziata in virtù della loro diversa suscettività edificatoria oggettivamente riscontrabile.

4. Le capacità edificatorie attribuite da premialità, compensazione e perequazione sono trasferibili liberamente ed utilizzabili in loco o a distanza negli ambiti di trasformazione e negli insediamenti previsti dal Piano urbanistico generale di cui all'art. 14, con le modalità indicate dagli strumenti urbanistici e comunque secondo le disposizioni legislative vigenti. Il Comune rilascia un documento rappresentativo delle capacità edificatorie, contenente tutti i dati identificativi, trasmissibile mediante girata, di data certa e con l'indicazione del girante e del giratario. La girata deve essere autenticata dal responsabile del servizio urbanistica del Comune competente e deve essere annotata nel registro delle capacità edificatorie del Comune, secondo le modalità stabilite con legge regionale. È abrogato l'art. 2643, n. 2-bis), Codice civile.

5. I proprietari degli immobili la cui trasformazione è disciplinata dalla perequazione urbanistica si associano in forma consortile su invito del Comune o per propria iniziativa, e propongono al Comune lo strumento urbanistico attuativo dell'ambito e/o del comparto, eventualmente attuato in sub-ambiti e/o sub comparti, così come definiti e disciplinati dalle leggi regionali. Tale strumento attuativo è predisposto coerentemente agli obiettivi, criteri e requisiti stabiliti dalla funzione struttural-strategica del piano urbanistico generale. Per la costituzione del consorzio e l'attuazione dell'ambito, o se previsto del comparto, è sufficiente l'adesione delle proprietà rappresentanti la maggioranza assoluta del valore degli immobili agli effetti dell'imposta municipale unica. Il Comune, approvato lo strumento attuativo, invita i proprietari non aderenti al consorzio a comunicare la loro adesione entro il termine di trenta giorni. Decorso infruttuosamente tale termine, in seguito alla costituzione del consorzio ed alla stipulazione della convenzione, il Consorzio è abilitato a promuovere la procedura espropriativa, facendosi carico dei relativi oneri ai sensi del Dpr n. 327 del 2001.

6. Le Regioni, con propria legge, possono disciplinare la costituzione di capacità edificatorie con finalità incentivanti o compensative da parte dei Comuni nell'ambito della loro strumentazione

urbanistica generale. Tali capacità edificatorie sono attribuite alla proprietà immobiliare dall'atto comunale che ha riconosciuto la premialità ovvero la compensazione e circolano secondo le modalità di cui al comma 4.

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

8. I Comuni possono altresì prevedere, ai fini dell'attuazione delle loro politiche urbane e territoriali, il ricorso ad incentivazioni sotto forma di attribuzione di capacità edificatorie. La durata dei diritti edificatori di origine premiale è soggetta allo stesso termine di validità temporale dell'atto che ha determinato l'incentivazione.

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

10. La perequazione territoriale, mediante la legislazione regionale, persegue l'equità fra territori facenti parte della stessa Città metropolitana, Provincia o Unione dei Comuni, curando che le opportunità economiche di cui possono beneficiare i territori avvantaggiati producano effetti positivi anche nei territori svantaggiati, anche con accordi e strumenti economico-finanziari e gestionali concordati dagli enti coinvolti.

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

1. La perequazione territoriale di cui all'art. 18, c. 10, integra i piani delle Città metropolitane, delle Province, delle Unioni e dei Comuni, con accordi istituzionali tra gli Enti territoriali coinvolti inerenti alla ripartizione dei tributi originati in un Comune dall'effettuazione di interventi comportanti trasformazione urbanistica del territorio. I tributi che possono essere impiegati, in tutto o in parte, nella perequazione territoriale sono il contributo straordinario sul maggior valore immobiliare, gli oneri di urbanizzazione secondaria, le monetizzazioni per mancate cessioni di aree per dotazioni di cui all'art. 17, il contributo sul costo di costruzione ovvero contributo per la rigenerazione urbana e territoriale, l'imposta municipale unica. Le Regioni, con propria legge, disciplinano i criteri e le modalità applicative della perequazione territoriale.

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

3. Le Regioni con propri provvedimenti disciplinano, nell'ambito dei principi e dei limiti stabiliti dalle leggi statali, i tributi che le proprietà immobiliari e gli operatori economici sono tenuti a corrispondere a Città metropolitane, Province, Comuni e loro Unioni. I provvedimenti regionali potranno disciplinare i tributi in modo da contrastare il consumo di suolo ed incentivare la rigenerazione urbana, e, più in generale, in modo da favorire l'attuazione di



politiche pubbliche di rilievo urbanistico, sociale, ambientale e culturale. I provvedimenti regionali potranno prevedere che i proventi di alcuni dei tributi previsti dalle leggi statali siano destinati, in tutto o in parte, al finanziamento di specifici programmi o progetti di rilevante interesse pubblico, stabilendone la relativa disciplina.

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

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

6. La lettera d-ter), comma 4 dell'art. 16 del Dpr 6 giugno 2001 n. 380 è così sostituita: "d-ter) alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica (o in deroga) ovvero che comportino consumo di suolo non precedentemente impermeabilizzato. Le Regioni determinano le modalità di computo del maggior valore e l'ammontare minimo di esso che deve essere corrisposto quale contributo straordinario, avendo cura della incentivazione della rigenerazione urbana e del contrasto del consumo di suolo. Il contributo straordinario deve corrisposto mediante la realizzazione di opere pubbliche, salvo diversa determinazione assunta mediante deliberazione del Consiglio comunale".

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

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

1. Ai sensi dell'art. 11 della L 241/1990 i Comuni possono concludere, nel perseguimento del pubblico interesse e senza pregiudizio dei diritti dei terzi, accordi con i soggetti privati al fine di recepire proposte di interventi coerenti con gli obiettivi, finalità ed esiti attesi definiti negli atti di pianificazione urbanistica generale e

nel rispetto delle dotazioni urbanistiche e territoriali minime.

2. Le proposte di accordo sono assunte con provvedimento motivato della Giunta nel rispetto dei principi di coerenza con la pianificazione urbanistica generale, di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento dei soggetti privati. Le proposte di accordo sono soggette alle medesime forme di pubblicità e di partecipazione degli atti di pianificazione che li recepiscono.

L'efficacia dell'accordo è subordinata al recepimento dei suoi contenuti negli atti di adozione e di successiva approvazione da parte del Consiglio comunale.

3. Le proposte sono presentate da soggetti che possono dimostrare la giuridica disponibilità degli immobili a cui le proposte si riferiscono. Ove il proponente non sia il proprietario, la proposta deve essere corredata della dichiarazione di quest'ultimo di accettazione della stessa.

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

5. La proposta relativa a beni immobili di proprietà pubblica è avanzata nei modi e nelle forme disciplinate dal Dlgs 36/2023.

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

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

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

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

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

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

2. Nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di collaborazione e del metodo della copianificazione di cui all'art. 10:

- le Regioni possono disciplinare con proprie leggi i metodi e le procedure di partecipazione dei cittadini e dei titolari di interessi collettivi e diffusi;

- le amministrazioni pubbliche definiscono gli spazi della partecipazione, attivano i percorsi partecipativi e ne monitorano gli esiti, in sede di formazione dei piani;

- i Comuni o le Unioni di comuni si dotano di strumenti al fine di rendere efficace il coordinamento inter-attoriale e l'attuazione di azioni concertate.

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

4. L'interazione tra filiere decisionali, istituzionali e non istituzionali, è prevista al fine di costruire in maniera condivisa, a patire dalle Conferenze di copianificazione di cui all'art. 10 i modi per rendere operative le decisioni garantendo la trasparenza del processo decisionale della pianificazione e del suo sviluppo operativo.

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

## **Art. 22 Attività urbanistica ed edilizia, raccordo con Dpr 380/2001**

*[ndr articolo ancora in corso di elaborazione]*

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

### **Art. 23 Norme transitorie**

*[ndr articolo oggetto di ulteriore specifica elaborazione]*

1. Tutte le disposizioni di questa legge entrano in vigore simultaneamente con effetto di prescrizione per lo Stato e le Regioni a statuto ordinario, secondo l'oggetto e la funzione delle diverse disposizioni, ai fini della rispettiva potestà legislativa, nei modi e limiti dei commi seguenti.

2. Le Regioni a statuto ordinario dovranno adeguare le rispettive leggi regionali ai principi fondamentali di questa legge e dare attuazione alle ulteriori disposizioni della stessa entro *[ndr specificazione*

*del periodo]* mesi dalla sua entrata in vigore, tenendone informata la Presidenza del Consiglio dei Ministri e le altre Regioni tramite la Conferenza Stato Regioni.

3. Fino all'entrata in vigore delle leggi regionali previste nel comma 2 rimangono in vigore le previgenti leggi regionali, salva diversa disposizione legislativa regionale ai sensi del comma 5.

4. Il processo di attuazione di questa legge, con riforma ed abrogazione anche progressiva delle norme regionali vigenti costituisce principio fondamentale della legislazione sul governo del territorio e l'urbanistica e modo essenziale di coordinamento dell'esercizio della potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario con i principi di questa legge.

5. Le Regioni a statuto ordinario, contestualmente all'emanazione di nuove leggi in attuazione dei principi e delle disposizioni di questa legge, stabiliscono anche il regime transitorio per gli oggetti che lo richiedono nel passaggio dalla precedente disciplina a quella nuova, anche differenziando nel tempo l'efficacia delle nuove disposizioni.

6. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano esercitano la loro potestà legislativa statutaria in materia urbanistica e nelle altre di loro competenza, con esercizio anche della potestà di regolazione transitoria di cui al comma precedente, estesa ad esse per le materie di governo del territorio in attuazione del principio dell'art. 10, della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

### **Art. 24 Abrogazioni**

*[ndr articolo oggetto di ulteriore specifica elaborazione]*

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

- gli artt. da 1 a 25; da 28 a 30; 32; da 34 a 41 bis; 41-quinquies, commi sesto, ottavo e nono; da 41-sexies a 45 della Legge 17 agosto 1942, n. 1150 e successive modificazioni e integrazioni;

- il Decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, artt. da 2 a 6.

### **Note**

1 Nel Consiglio direttivo nazionale dell'Inu del 3.3.23 è stato discusso un testo preliminare sulla base dei materiali (vedi *Urbanistica Informazioni* no. 305/2022 si) del XXXI Congresso Inu (Bologna, 26 novembre 2022). La bozza di Articolato, con il coordinamento di Michele Talia e Carlo Alberto Barbieri, è stata elaborata in progress da un Gruppo di lavoro Inu di urbanisti e giuristi (Andrea Arcidiacono, Patrizia Gabellini, Paolo Galuzzi, Carolina Giaimo, Valeria Lingua, Francesco Domenico Moccia, Simone Ombuen, Stefano Stanghellini con Antonio Bartolini, Emanuele Boscolo, Federico Gualandi, Enrico Lorusso, Giovanni Martino, Fabio Pellicani, Renato Perticarari, Andrea Torricelli, Paolo Urbani) per i Consigli direttivi nazionali Inu del 7.7.23 e del 20.10.23 e tenendo conto dei contributi pervenuti dalle Sezioni regionali dell'Inu.



## PLATFORM02: UN'IDEA DANZATA DI PROGETTAZIONE URBANA?

*Fondazione Nazionale della Danza / Aterballetto – Centro Coreografico nazionale, Reggio Emilia*

È la sfida rivolta a un danzatore ad adattare il suo movimento ad uno spazio che viene continuamente ridotto. Concept che ben si sposa con l'impostazione del progetto MicroDanze, dove il danzatore è già tenuto ad esibirsi in uno spazio limitato.

Alcune domande, che non possono che diventare sempre più attuali, tracciano la strada di questo mio lavoro di ricerca.

Quanto spazio ci diamo e quanto ci serve? Quali sono le conseguenze di uno spazio sempre minore per tutti? Quanto spazio vogliamo lasciare ad altre specie e alla natura?

Tutte le cose della vita hanno bisogno di spazio e di risorse per prosperare: questo conta per noi stessi, per la natura, per le arti.

Così, partendo da qui, insieme a Saul Daniele Ardillo ho voluto giocare con il rapporto tra lo spazio, la piattaforma che ci viene data e il movimento, le sue qualità, le sue possibilità o i suoi limiti.

La difficoltà di muoversi in un quadrato sempre più piccolo la sfida a cui è chiamato Saul Daniele Ardillo attraverso Platform02, pièce delicatissima di Ina Lesnakowski, su una musica scandita da due piccoli squilli su quali egli cambia, sotto ai suoi piedi, la piattaforma, fino a quando non può più muoversi. La coreografia, presentata per la prima volta a ottobre 2021 allo Stavros Niarchos Cultural Center di Atene, fa parte di MicroDanze, il cuore artistico di *An Ideal City*, progetto della Fondazione Nazionale della Danza / Aterballetto cofinanziato dal programma Creative Europe dell'Unione Europea. Il progetto ha un doppio obiettivo: la ricerca di una relazione diretta e immediata tra la danza e il suo pubblico (al di fuori dei luoghi deputati); la proposta di un'esperienza dinamica e fluida della città da parte degli abitanti.

Platform02, sia per la sua struttura coreografica sia per la sua scenografia che potrebbe ricordare uno skyline metropolitano, può essere collegata al tema della rigenerazione urbana. Il parallelo tra il danzatore, che si adatta a uno spazio limitato, e la sfida di quanto spazio ci diamo e di quanto ne abbiamo bisogno potrebbe essere applicato al processo di trasformazione e rinnovamento delle aree urbane esistenti. Perché non interpretare le 'qualità' e le 'possibilità' del movimento del performer come la varietà di attività e interazioni che uno spazio urbano può ospitare?

Il concetto di giocare con il rapporto tra lo spazio, la piattaforma data e il movimento sono traducibili in una progettazione di spazi urbani, che considera la sostenibilità nelle decisioni di rigenerazione urbana, garantendo un equilibrio tra lo sviluppo urbano e la conservazione delle risorse naturali.

Riflessioni e interpretazioni che sono sorte spontaneamente proprio per il primo luogo che ha ospitato la performance, lo Stavros Niarchos Foundation Cultural Center, progettato da Renzo Piano per riqualificare un grande spazio semi-abbandonato, che oggi con successo promuove l'interazione sociale, la partecipazione culturale e la sostenibilità ambientale.

<https://www.fndaterballetto.it/scheda-produzione/in-finito/>



*In IV di copertina  
FND/Aterballetto – MicroDanze  
Saul Daniele Ardillo in Platform02 di Ina Lesnakowski  
Stavros Niarchos Foundation Cultural Center, Atene,  
9-10 ottobre 2021  
Foto Valeria Isaeva*

*Dal 2022 la Fondazione Nazionale della Danza / Aterballetto è diventata, per riconoscimento del Ministero della Cultura, il primo e unico Centro Coreografico Nazionale in Italia. Dialogo con altre discipline (teatro, musica live, fotografia, arte pubblica), progettazione articolata, produzione di spettacoli di vari formati, attenzione ai maestri della coreografia come ai giovani di ogni orizzonte culturale: queste sono le caratteristiche oggi assunte dalla FND/Aterballetto. Al centro c'è la compagnia Aterballetto, che da oltre 40 anni produce spettacoli di orizzonti diversi ed è attivissima in tournée internazionali. La FND/Aterballetto si propone di stimolare la diffusione di una cultura della danza e della sua connessione con altri ambiti della società contemporanea, in Italia e all'estero.  
Direttore generale e artistico: Gigi Cristoforetti  
[www.fndaterballetto.it](http://www.fndaterballetto.it)*