

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1374

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BOSELLI, BULLERI, ALBORGHETTI, SOLAROLI, ANGELONI,
BONFATTI PAINI, BEVILACQUA, CICONTE, MONELLO, LOREN-
ZETTI, SERAFINI MASSIMO, SAPIO, TADDEI, TESTA ENRICO**

Presentata il 5 agosto 1987

Norme per la gestione del territorio e l'edificabilità
dei suoli e la determinazione delle indennità di
espropriazione

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge riproduce nella relazione e nell'articolato il progetto di legge n. 698 presentato il 20 ottobre 1983 e caducato nella IX Legislatura.

La legge 28 gennaio 1977, n. 10, recante norme per la edificabilità dei suoli, chiamata impropriamente Bucalossi (in realtà fu ripresentata dal democristiano Gullotti, Ministro dei lavori pubblici *pro tempore*) è il punto di arrivo di un processo legislativo che ha impegnato quattro successive legislature; iniziato con la legge n. 167 del 1962 sui piani di edilizia economica e popolare, proseguito con le leggi n. 765 del 1967 (la legge ponte) e n. 865 del 1971 (legge per la casa).

La legge 28 gennaio 1977, n. 10 ha introdotto elementi di novità che comple-

tano e perfezionano quel processo; ricordiamoli:

1) essa afferma che il comune è titolare del diritto di edificare (anche se lo fa in modo che i partiti della sinistra prima e la Corte costituzionale poi, hanno giudicato ambiguo ed incompleto) e postula che il comune ceda questo diritto dietro pagamento di un contributo differenziato e ridotto per l'edilizia avente rilevanza sociale (edilizia convenzionata);

2) amplia la possibilità dei comuni di costituirsi demani di aree per l'edilizia economica e popolare sino al 70 per cento del fabbisogno. Stabilisce infine che il comune, oltre a regolare il dove e il come costruire, decida anche il quando

intervenire, coordinando attraverso i piani pluriennali di attuazione gli interventi pubblici con quelli privati.

Una legge non certo priva di limiti (tanto che per questi limiti il gruppo comunista si astenne nel voto finale), ma che determinava un vero e proprio salto di ruolo del Comune, fornendogli uno strumento legislativo completo e incisivo per il governo del territorio.

Gli anni di applicazione successiva, se hanno consentito da un lato di verificare e collaudare positivamente l'impianto concettuale della legge dall'altro ne hanno evidenziato limiti e contraddizioni.

Eccessi rigoristico-formali e interpretazioni fiscali iniziali (non una legge per promuovere la trasformazione, ma per tassarla...) hanno dato esca ad ampie e strumentali manovre nel periodo di avvio, tese soprattutto a colpire l'intera esperienza riformatrice del periodo della solidarietà nazionale. Ma al di là di queste punte cialtronesche, il dibattito ampio che si è aperto, l'esperienza, maturata, hanno consentito di evidenziare alcune questioni da modificare e migliorare:

1) l'onerosità delle concessioni, sia in rapporto al contributo sulle opere di urbanizzazione che a quello sul costo di costruzione. Essa è risultata fortemente diversificata da regione a regione, ma anche fra comune e comune della stessa regione. Inoltre non si è riusciti nell'attuazione concreta a tradurre in pratica uno dei concetti ispiratori della legge: quello di graduare l'onerosità favorendo particolari soggetti e particolari interventi aventi rilevanza sociale. L'edilizia convenzionata, base di questa politica, non si è avviata affatto o si è avviata a stento, per un complesso di ragioni in parte inerenti alla legge, in parte alla sua applicazione, che esamineremo successivamente;

2) difficoltà e rigidità procedurali, ambiguità della legge, ma anche forzature interpretative nella fase di legislazione e attuazione regionale, hanno provocato difficoltà e dubbi determinando ulteriori di-

sparità di trattamento tra cittadino e cittadino, situazione e situazione;

3) il problema dei mezzi finanziari e degli strumenti tecnici a disposizione dei comuni per attivare gli impegni, difficili e complessi, previsti dalla legge che delega ai comuni nuove competenze senza garantire i supporti necessari.

Prendendo atto di questa problematica, il gruppo del PCI ritenne opportuno proporre un miglioramento della legge stessa su di una linea evolutiva che ne confermasse l'impianto di fondo.

E in questo senso andava la proposta su « legge n. 10 — snellimento procedure — abusivismo » che è stata redatta alla fine del 1979.

Poi, nel gennaio 1980, la sentenza n. 5 della Corte costituzionale. Una sentenza discutibile e discussa (presa fra l'altro a maggioranza di un solo voto) che, mentre nel dispositivo di annullamento invalidava alcune norme sugli espropri contenute nella legge 28 gennaio 1977, n. 10, parzialmente modificative di norme sostanzialmente analoghe contenute nella legge n. 865 del 1971 (legge per la casa), nelle argomentazioni a sostegno della sentenza demoliva di fatto l'intero impianto concettuale della legge.

La sentenza non affermava, peraltro, che il diritto ad edificare inerisca necessariamente alla proprietà fondiaria, né che il proprietario espropriato debba essere indennizzato in misura necessariamente corrispondente al valore di edificabilità o di mercato.

Affermava invece che con la legge 28 gennaio 1977, n. 10 « il diritto ad edificare continua ad inerire alla proprietà » dato che la legge conferisce al proprietario « dei suoli il diritto a ottenere la concessione e a trasferirla con la proprietà dell'area, come nel precedente regime di licenza ». (Lo stesso rilievo, del resto venne mosso dai deputati comunisti e socialisti durante la discussione alla Camera).

Ha affermato anche che il riconoscimento di un maggior valore delle aree in

funzione della loro posizione è dato anche dal fatto che sono operanti le disposizioni in materia tributaria « che legittimano la tassazione del valore edificatorio, desunta dalla loro collocazione in un insediamento edilizio ».

Da ciò la sentenza, nel cogliere il Parlamento in peccato di patente scoordinamento legislativo, non invitava a modificare le disposizioni in materia tributaria, ma costruiva (su questa che è, certo, una palese contraddizione) l'argomentazione secondo cui l'indennizzo non può essere desunto dal valore agricolo ma invece commisurato (non uguale: attenzione!) alla destinazione economica, cioè alla destinazione edilizia.

E qui la sentenza della Corte pare disinteressarsi alla sorte di quei terreni che invece destinazione economica non hanno in quanto esclusi dalla possibilità di edificare.

La Commissione Sandulli istituita nel marzo 1980 per « studiare nuove disposizioni in materia di indennità di espropriazioni sostitutive di quelle dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale » affermava che la Corte compie qui un vero e proprio « salto logico ».

Ma, aldilà di queste considerazioni critiche sull'operato della Corte costituzionale, restava il fatto della sentenza che imponeva, rapidamente, di colmare il vuoto legislativo. I provvedimenti successivamente assunti dal Governo si limitavano a prorogare termini legislativi scaduti e non già ad affrontare in modo organico il nodo delle questioni sollevate dalla stessa Corte costituzionale con la già citata sentenza n. 5 del 1980. Perdurando l'atteggiamento elusivo e dilatorio del Governo, la Corte costituzionale tornava sull'argomento con sentenza n. 223 del 1983. L'effetto di questa sentenza può essere considerato di carattere dirimente. Non solo infatti evidenzia il problema di una eventuale possibilità di riapertura di un contenzioso catastrofico sotto il profilo finanziario per gli atti espropriativi compiuti in questi anni dagli Enti pubblici, ma rischia di paralizzare ogni attività presente e futura degli

Enti locali in termini di gestione e di governo del territorio sotto vari, decisivi profili. Da qui l'urgenza che sia colmato al più presto il vuoto e il caos legislativo che si è determinato. Come? Certo raccogliendo l'invito della stessa Corte costituzionale ad una maggiore chiarezza e coerenza legislativa ma anche e soprattutto impostando in modo nuovo un'organica politica in materia di regime dei suoli.

Ricordiamo l'articolo 42 della nostra Costituzione: « La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale. La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria ed i diritti dello Stato sulle eredità ».

Quale è la funzione sociale della proprietà? Quale è il rapporto che deve intercorrere tra proprietari delle aree e collettività nel suo insieme? Quali limitazioni possono essere imposte al diritto di proprietà in ragione dell'interesse collettivo?

Sono queste le domande a cui occorrerà rispondere, una volta per tutte, in modo rigoroso e chiaro.

Il PCI ha affermato fin dal primo momento la disponibilità ad incontrarsi con le altre componenti lo schieramento progressista e riformatore per esaminare soluzioni che:

1) confermino le linee di fondo del vigente ordinamento in materia di urbanistica e gestione dei suoli;

2) confermino senza aumentarla, l'incidenza che attualmente hanno gli espropri sul costo finale dell'edilizia popolare e delle opere pubbliche, salvo aggiustamenti tesi ad eliminare sperequazioni nei confronti di soggetti e operatori non speculativi;

3) assicurino la parità di trattamento tra proprietari e proprietari ma anche tra cittadini e proprietari;

4) garantiscano procedure semplici e comprensibili ai fini di una gestione ordinata ed equa del problema dei suoli, che però risulti, nel concreto, effettivamente praticabile.

È per questo che oggi si giunge alla presentazione di questa proposta di legge.

Cominciamo con il ribadire alcuni punti che sarà bene non dare mai per scontati. Se c'è del positivo nelle sentenze della Corte è proprio nella spinta a questo lavoro di riconsiderazione (e per noi di conferma), di tutte le basi concettuali che la cultura urbanistica ha affermato e che le lotte e l'impegno dei lavoratori italiani hanno consentito di trasformare in leggi.

Ripercorriamo allora questo processo logico, ribadendo questi punti.

1. — *Controlli dei processi di trasformazione. Le conseguenze sul mercato dei suoli.*

1. — Il territorio è una risorsa finita e limitata ed è posseduto da un gruppo, anch'esso limitato, di cittadini.

2. — Il territorio è oggetto di processi di trasformazione continui: per eventi naturali, in rapporto all'uso agricolo dei suoli, in rapporto all'uso urbanistico ed edilizio.

3. — I processi di trasformazione di tipo urbanistico ed edilizio sono indotti da fattori politici ed economici che non fanno capo alla sfera proprietaria ma, quasi sempre, le sono estranei. Nessuno dei grandi processi di trasformazione che hanno investito il nostro Paese dagli anni '50 in poi fa capo ai proprietari di suoli in quanto tali! Non le grandi migrazioni in conseguenza di un certo tipo di sviluppo distorto, non l'espansione della motorizzazione privata che ha reso accessibili e quindi, appetibili, suoli anche lon-

tani dai centri tradizionali, non le trasformazioni del costume che hanno ridotto la consistenza delle nostre famiglie e accresciuto, oggi, il fabbisogno di abitazioni!

E nemmeno fanno capo a questa categoria di cittadini le trasformazioni su scala più ridotta quali la costruzione di infrastrutture e servizi di interesse collettivo.

4. — Quando i processi di trasformazione assumono rilevanza, proprio in vista della finitezza del territorio e della necessità di organizzare il sistema urbano evitando dispersioni e diseconomie (prima fra tutte quella di non sottrarre eccessivi spazi all'uso primario dei suoli), è la collettività che dovrà regolarne l'uso decidendo dove, come e quando edificare. È questo un assunto scontato, basato su esperienze plurimillenarie, se è vero che nessuna società civile ha rinunciato ad organizzare le proprie città.

Ma da questo assunto occorre poi saper tirare le debite conclusioni in rapporto ai suoi riflessi sul mercato dei suoli.

Cosa accade, in questo mercato, prima delle decisioni della collettività tendenti a « razionare », a « regolare » l'uso edilizio del suolo? Accade che i prezzi sono generalmente bassi, molto vicini al valore agricolo in ragione della vastità dell'offerta...

Lievi differenze si determinano in rapporto alla « posizione » rispetto ai centri già edificati. Differenze comunque imputabili all'attività pregressa di trasformazione operata dalla collettività.

Ma la decisione del comune di differenziare l'uso edilizio dei suoli attraverso gli strumenti urbanistici introduce una turbativa di mercato, che determina minusvalenze nei suoli vincolati e plusvalenze in quelli destinati all'edificazione, tanto più grandi queste ultime quanto maggiore è l'intensità di edificazione ammessa.

Possiamo non tenere conto di questa turbativa di mercato?

Possiamo cioè accettare uno schema logico secondo cui il comune regola l'uso dei suoli ma non il loro mercato?

Così si determinano disparità profonde tra proprietari e proprietari e ancor più, tra proprietari e cittadini non proprietari!

La collettività paga due volte: per sviluppare il territorio con le attività economiche e le opere di urbanizzazione e quando acquista suoli per edificare. I proprietari incassano indebite rendite, derivanti da decisioni e investimenti non loro.

5. — È chiaro allora che la collettività deve, contestualmente, regolare l'uso e il mercato del suolo, per impedire che si creino ingiustizie e disparità di trattamento tra i cittadini.

Come lo regola? Con l'esproprio, almeno per le aree nodali dello sviluppo urbano, dove le rendite raggiungerebbero punte insopportabili. E a quale prezzo in questo caso?

Appare ovvio che il prezzo non possa superare il valore d'uso che il suolo aveva prima dell'attivazione dei processi di trasformazione. Del resto, non altrimenti avverrebbe se la città decidesse di acquisire suoli in via preventiva, evitando accaparramenti. Anche in questo caso (non certo astratto; è il caso di tutte le città europee e, purtroppo, solo di alcune città italiane) l'acquisto avverrebbe a prezzi agricoli. Fra l'altro è bene ricordare che i processi di accaparramento speculativo hanno sempre colpito per primi proprio i piccoli proprietari terrieri: attirati da prezzi apparentemente molto alti, questi hanno ceduto i loro terreni successivamente venduti a prezzi cento, mille volte superiori. Nessuno ha mai protestato per questo « esproprio a prezzo agricolo » fatto dagli speculatori!

Il comune inoltre, quando delega altri a costruire case su terreni comunali, deve garantirsi che il vantaggio concesso attraverso la vendita di terreni a costo basso si trasferisca all'utilizzatore. Deve cioè mettere in atto meccanismi di controllo dei prezzi anche dell'edificato (l'edilizia convenzionata).

La collettività, quando redige il piano regolatore e quando espropria deve avere comunque estrema attenzione a due fatti:

salvaguardare il più possibile l'uso agricolo del suolo. La campagna non deve essere un vaso d'espansione indifferenziato della città;

garantire un effettivo, pieno risarcimento al proprietario espropriato in ragione dell'uso che esso fa del suolo. Lo deve pagare ad effettivo prezzo di mercato agricolo e deve garantire una piena protezione dell'attività agricola esercitata, con risarcimenti, ma meglio ancora assicurandone la continuazione con apposite permutate.

Dalle considerazioni sovraesposte deriva la soluzione che garantisce l'equità tra proprietari e tra proprietari e società. Attribuire alla collettività il diritto di trasformazione urbanistica e le conseguenti plusvalenze.

2 — *Il processo di formazione legislativa ha invertito il processo logico: le conseguenze nella situazione reale.*

2.1. — Lo schema precedentemente esposto pienamente praticabile (e praticato in altri Paesi europei ad economia di mercato) si è affermato in Italia molto lentamente tra infinite difficoltà e contraddizioni.

Ma non è solo la lentezza con cui si sono trasferiti dei fondamentali principi logici nella legislazione che dobbiamo rilevare.

Dobbiamo rilevare anche che si è proceduto come gamberi, definendo (proprio per ultimo) il principio della separazione della proprietà dal diritto ad edificare che invece andava affermato, e subito, come principio basilare dell'intero ordinamento in materia di suoli ed urbanistica.

Il processo politico ha invertito il processo logico!

E i tempi di maturazione, nonché questo procedere dalla coda alla testa, non sono certo imputabili a carenze di elaborazione della cultura tecnico-giuridica.

Le cose dette al capo precedente erano ampiamente note, addirittura affermate nella pratica. E non c'era sicuramente bisogno di rifarsi alla letteratura specialistica; bastava riferirsi alla narrativa popolare del secondo ottocento per scoprire che fin dagli albori della rivoluzione industriale i padroni di fabbriche recuperavano parte dei salari con i fitti speculativi, che le società ferroviarie accaparravano i terreni che sarebbero aumentati di valore in vista della loro migliorata accessibilità!

Ed era risultato chiaro, fin dall'inizio del secolo, che per rimediare a queste distorsioni erano i comuni che dovevano acquisire aree e costruire case per assicurare alla collettività un incisivo strumento di regolazione del mercato.

Già agli inizi del secolo questa politica era da considerare acquisita a livello della tecnica amministrativa corrente.

Nei primi anni '50 i processi di urbanizzazione erano prevedibili. Sarebbe bastato applicare (ma bisognava volerlo fare!) un concetto già noto persino al governo prussiano perché le nostre città fossero oggi radicalmente diverse; disegnate dalla collettività e non dalla speculazione!

E invece negli anni '50 i prefetti bocciavano sistematicamente le deliberazioni dei comuni che decidevano di darsi il piano regolatore.

Figuriamoci poi la costituzione di demani comunali di aree! Ne sanno qualcosa gli amministratori delle città che allora, governate dalle sinistre, ponevano con lungimiranza la questione dell'urbanistica come questione centrale!

Questa politica, in cui le teorizzazioni sul libero mercato coprivano vergognosi intrecci tra potere politico e interessi speculativi, ha provocato ferite che sono ancora aperte. Le principali città italiane, ad eccezione di quelle amministrate più lungamente dalla sinistra, sono oggi la pietrificazione degli errori del passato!

Affermare queste cose oggi non significa fare sterile polemica retroattiva, significa ricordare che le nostre città soffrono oggi, duramente, di decisioni (o di

non decisioni) sbagliate prese allora: in termini di irreversibili distruzioni di valori storici e ambientali; in termini di sottrazione di spazi che oggi è difficile recuperare al godimento dei cittadini, in termini di sottrazione di risorse che oggi è difficile trovare a breve, recuperando ritardi trentennali.

Roma, Milano, Torino, Napoli, Palermo, Bari, Genova... sono oggi non come cultura e tecnica, ma soprattutto il senso comune, avrebbero richiesto che fossero...

I loro centri storici sono praticamente soffocati da una corona di squallide periferie, prive non solo dei servizi, ma degli spazi necessari per realizzarli. Le strutture viarie disegnate dalla speculazione sono del tutto insufficienti. Quasi sempre le espansioni viarie costruite nel secondo dopoguerra sono di dimensioni più ridotte degli assi viari progettati nell'Ottocento!

Con tutte queste cose si misurano oggi gli amministratori di queste città.

Essi non si trovano quindi ad operare in un quadro ancora ampiamente da disegnare. Essi operano invece nella città costruita, nel territorio compromesso, costretti a farsi carico di difficoltà enormemente superiori a quelle a cui va incontro l'amministratore che si trovi ad operare in una situazione non compromessa.

Ma lo stato delle nostre città non è la sola conseguenza di 30 anni di mancata politica urbanistica.

La legislazione urbanistica nazionale e quella regionale che ne deriva, la loro applicazione in termini di pianificazione comunale incontrano ostacoli, a volte insormontabili:

in relazione a problemi di praticabilità giuridico amministrativa;

in relazione a problemi di praticabilità sociale.

Fare urbanistica oggi, lavorare sulla casa e sul territorio (a qualsiasi livello) significa prendere atto delle contraddizioni che si sono create, ricordando che il giudizio degli elettori e dei cittadini av-

viene sulle contraddizioni e che una politica, per quanto saggia ed illuminata possa essere, è destinata al fallimento se nella sua attuazione non accetta di misurarsi con la realtà nella forma in cui essa effettivamente si presenta.

2.2. — *Problemi giuridico-amministrativi.* La legislazione urbanistica attuale è stata strappata a maggioranze riottose e applicata da governi scarsamente convinti quando non apertamente tesi al suo sabotaggio. Questa la radice delle difficoltà che si incontrano nella sua applicazione, la fonte di confusioni, incertezze, ambiguità. Ogni legge ha costituito un fatto a sé, i vari governi si sono ben guardati da coordinare la legge precedente a quella successiva; il risultato è un corpo di norme, ormai abbastanza completo nel suo impianto di fondo, ma pasticciato e confuso. La sua stesura, fatta in modo criptico, irta di rinvii e riferimenti ad altre leggi, fa sì che anche gli addetti ai lavori la trovino di difficile maneggio. Tutto ciò ha provocato riflessi:

1) in ordine alla strumentazione urbanistica. Non basta dire che essa è carente.

È vero che molti comuni sono ancora privi di piano regolatore, che moltissime regioni non hanno ancora un piano urbanistico territoriale, ma c'è di più: molto spesso la strumentazione urbanistica dei comuni è in un perenne stato di gestazione.

In mancanza di un disegno urbanistico univoco e comprensibile (sia a livello regionale, come orientamento per i comuni, sia a livello comunale come orientamento per i cittadini) varianti e piani attuativi si inseguono accavallandosi e intrecciandosi. I ritardi delle regioni nelle approvazioni fanno il resto. Ne deriva uno stato di assoluta incertezza del diritto che serve solo la causa dell'abusivismo, porta acqua al mulino neo-liberista e antiprogrammatico e blocca soprattutto le iniziative utili e legittime.

Ricordiamo allora che nell'incertezza del diritto cresce il potere dei gruppi di pressione politica e burocratica.

Confusione, incertezza, precarietà, complicazione, non sono una connotazione necessaria della pianificazione urbanistica. Esse sono quasi sempre volute per coprire interessi speculativi o per garantire l'esercizio di indebiti poteri burocratici. Trasparenza, rapidità di decisione, coerenza nelle scelte, sono valori da perseguire comunque; fanno male quegli amministratori che vedono nel filtro rappresentato da procedure lente e defatiganti una ulteriore garanzia di salvaguardia del territorio. Essi, agendo così, aumentano solo la separatezza tra una linea che diviene arcigna e incomprensibile e i cittadini a cui pure quella linea è volta a dare migliori condizioni di vita. Quando cercheranno alleati per difenderla, non ne troveranno;

2) in ordine al differente grado di applicazione delle leggi sul territorio nazionale. Sotto questo profilo l'Italia risulta profondamente divisa. A regioni e comuni in cui il quadro legislativo attuale viene applicato in modo coerente (sia pure nel quadro di difficoltà interpretative e procedurali a cui si è accennato) si contrappongono situazioni in cui la pubblica amministrazione non si rivela capace di stare al passo con i compiti di legge, accumulando ritardi e inadempienze.

Prassi attuative così divergenti hanno dato luogo a profonde differenziazioni che sono fonte di gravi disparità.

Ci sono luoghi nel nostro Paese in cui il cittadino che voglia costruirsi una casa può rivolgersi al comune e farsi assegnare un lotto dotato dei servizi e delle infrastrutture necessarie alla vita civile, pagando prezzi non speculativi. Ci sono altri luoghi in cui il cittadino che voglia costruirsi una casa è costretto a rivolgersi ai lottizzatori abusivi. Vivrà da allora in poi in un agglomerato informe, privo di servizi elementari, in uno stato di assoluta precarietà giuridica ed avrà comunque pagato prezzi speculativi. Ad uno stesso bisogno, risposte tanto diverse;

3) in ordine alle procedure di rilascio delle concessioni: all'aumento di

complessità degli interventi edilizi, ma anche all'aumentata domanda di interventi di minor conto, non si è data una risposta in termini di modificazioni procedurali: la stessa procedura vale per la piccola modifica interna, per il progetto di una casetta, per il centro direzionale.

È giusto che la collettività controlli i processi di trasformazione del tessuto edilizio e del territorio. Ma deve farlo in tempi rapidi e proporzionati comunque all'importanza delle cose da controllare: procedure semplici e tempi rapidi per le cose semplici. Procedure più complesse per le cose complesse. L'accumulo delle pratiche edilizie, sospetti su comportamenti eccessivamente discrezionali, non giovano alla credibilità delle istituzioni, non creano consensi intorno ad una politica di uso regolato del territorio;

4) la politica della casa e del territorio risulta spezzettata tra troppi ministeri. È mancata da sempre una visione generale del problema (oggi, bisogna dirlo, manca più che mai). Abbiamo già ricordato lo scoordinamento tra la gestione tributaria e quella urbanistica dei suoli. Altro punto nodale è la questione degli apparati tecnici a cui non è mai stata data la dovuta importanza; è accaduto invece che proprio nel momento in cui i comuni hanno ricevuto nuove deleghe si è andati al blocco delle assunzioni.

Questo ha impedito quel salto di qualità degli apparati che invece era necessario in conseguenza del salto di ruolo dei comuni. Ad esempio, questioni decisive come quelle della determinazione dei prezzi delle convenzioni o della quantificazione dei fabbisogni edilizi, che richiedevano (e certo richiedono ancora) approfondimenti tecnici di notevole complessità ed un quotidiano impegno di verifica, sono state affrontate in modo approssimativo.

2.3. — Problemi di praticabilità sociale:

1) 30 anni di pratico predominio della speculazione hanno creato situazioni fortemente intrecciate. Ci sono oggi molti cittadini che hanno acquisito terreni pa-

gando un pesante tributo alla rendita speculativa.

Trattare con questi cittadini dimenticando questo fatto può significare accumulare ingiustizia ad ingiustizia.

In tutta la futura normativa occorrerà prestare notevole attenzione a questo tipo di problematica;

2) in alcune situazioni la pianificazione urbanistica ha del tutto ignorato la struttura fondiaria. Così, pur in presenza di valide alternative, si sono localizzate aree industriali o nuovi quartieri in zone a struttura fondiaria molto frazionata condotta a colture intensive. Credo di poter dire che un simile *modus operandi* va considerato alla stregua di un vero e proprio errore progettuale. Ma intanto ciò ha provocato vaste diffidenze nei confronti della pianificazione e non ha certo aumentato la praticabilità sociale dell'attuale legislazione;

3) il vero e proprio guasto morale prodotto laddove la pratica del potere ha ignorato le esigenze complessive dei cittadini, privilegiando gli interessi speculativi ha avuto effetti di trascinarsi.

Molto spesso, nel mentre si consentiva l'avvio di operazioni in grande stile (con il loro strascico di tangenti) si è chiuso un occhio sulle situazioni minori.

Anzi è proprio sull'alibi delle situazioni minori, che si è fondata spesso la grossa speculazione di immobiliari e palazzinari; chi ha sofferto di tutto questo è il disegno urbano, la città nel suo complesso.

Ma ciò ha provocato anche gravi tensioni sociali con cui si misura oggi chi deve dare compiutezza e ordine a quel disegno.

2.4. — Ma tuttavia non dobbiamo dimenticare che la situazione esposta nelle considerazioni che precedono non è generalizzata.

In vaste zone del Paese una corretta gestione urbanistica fa parte, da sempre, del costume civile e amministrativo.

In altre si vanno recuperando i ritardi di anni e anni di applicazione o di cattivi

applicazione di leggi, normative, regolamenti.

Operando in questo quadro legislativo, a conferma della sua validità di fondo, in molte città si costituiscono i demani comunali di aree, si fa edilizia convenzionata in misura massiccia (e i prezzi delle case, di tutte le case anche di quelle non convenzionate, sono bassi) si impegna fino all'ultima lira dei fondi nazionali e regionali.

Questo, paradossalmente, aumenta il solco fra zone forti e zone deboli del Paese. Laddove regioni e comuni si fanno carico dei problemi dello sviluppo delle collettività e del territorio, si impegnano più risorse, si fanno più investimenti in ragione del miglior rendimento di tutto il sistema società-territorio-città.

Con queste contraddizioni occorre misurarci oggi nell'operare sul territorio.

Senza ignorare e senza arrendersi di fronte alle difficoltà.

Chiudersi in una astratta e rigoristica separatezza, disegnando piani o proponendo leggi destinati a rimanere sulla carta perché travolti da ritardi, inadempienze, incomprensioni, non serve. Ma non serve nemmeno subire la situazione *toutcourt*.

Occorre invece accettare la sfida della presente situazione, riuscire ad operare facendo delle leggi un complesso di norme intelleggibile e praticabile, agendo in termini di convenienze (complessive e singole) più che in termini di vincolo.

Affrontare la transitorietà, sapendo che nel transitorio occorre contemperare i guasti del passato con il disegno futuro. È ad esempio l'opera, complessa e difficile, che si sta compiendo a Roma per recuperare le borgate abusive.

Fare urbanistica « per » e « con » i cittadini, operando perché i valori affermati dalle forze culturali e tecniche, dal movimento riformatore e progressista, diventino grandi valori collettivi.

3. — Quali politiche per la città e il territorio ?

3.1. — Abbiamo visto che sul territorio nazionale, negli ultimi 30 anni si è

operato secondo due diversi e divergenti modelli di comportamento:

il comune subisce lo sviluppo; è la speculazione che « pianifica » i propri interessi direttamente, acquisendo le leve di controllo dell'amministrazione (ancora l'ultima tornata amministrativa ha visto comuni conquistati da gruppi mafiosi al dichiarato scopo di predisporre strumenti urbanistici su misura della speculazione) o indirettamente, attraverso la lottizzazione abusiva del territorio;

il comune regola lo sviluppo; la collettività acquisisce la capacità complessiva di opporsi alla speculazione, definisce i propri strumenti urbanistici, regola l'edificazione, determina con l'acquisizione di aree ai demani comunali la politica dell'edilizia economica e popolare.

I problemi attuali richiedono ormai che venga proposto un nuovo e più efficace modello: il comune regola e promuove lo sviluppo, intervenendo direttamente, con strumenti e mezzi adeguati e raccorciando l'iniziativa pubblica, a quella dei privati.

Anche se miglioramenti legislativi consentirebbero loro di operare con più efficacia è questo già il « modello realizzato » in molte città italiane amministrare dalle sinistre.

È a questo che occorre tendere ovunque, ma per quale politica della casa e del territorio ?

Nelle maggiori città italiane il territorio comunale è ormai praticamente chiuso a interventi di nuova urbanizzazione.

Paradossalmente proprio nel momento in cui si potrebbe giungere ad una definizione compiuta e razionale della questione dei suoli, la politica dei suoli non è più determinante come una volta, almeno nelle grandi città in cui il problema della gestione dell'edificato è diventata ormai questione prevalente. Oggi governare le città significa molto più riurbanizzare che urbanizzare, significa molto più recuperare e gestire l'edificato che costruire il nuovo.

Cosa significa riurbanizzare ?

Significa fornire agli organismi cittadini attuali le dotazioni di cui sono carenti.

È un'opera certamente molto difficile e costosa perché si tratta di intervenire all'interno di un organismo vivo, ma non funzionale. Una vera e propria opera di ortopedia urbanistica.

Ma ai problemi posti dagli sfratti, dalla carenza di abitazioni non sarà possibile forse dare risposte solo all'interno degli attuali confini comunali.

È vero che lo *stock* immobiliare italiano è costituito da appartamenti molto più grandi in media di quanto non lo richieda l'attuale taglio medio delle famiglie e quindi anche una politica di frazionamento delle unità immobiliari troppo grandi, opportunamente regolata, potrà dare efficaci risposte. Cionondimeno sarà probabilmente necessario (pensando le grandi città, ma anche molte delle città medie, in termini di aggregato metropolitano) cercare i suoli per nuove costruzioni verso l'esterno dell'area urbana più congestionata. Ma questo pone in modo ancor più pressante il problema delle periferie. Così come gli anni '70 sono stati contraddistinti dal tema dei centri storici con acquisizioni culturali e operative di notevole spessore, gli anni '80 dovranno essere contraddistinti dal tema delle periferie, un tema che non si contrappone a quello del recupero e della riqualificazione dei centri ma che lo completa. Occorre espandere « l'effetto città », espandere i livelli di vita urbana, innestandosi nel territorio circostante le grandi città con la creazione di servizi alla scala della città e non del quartiere. Ciò consentirà anche di riequilibrare il territorio esterno alle aree di più intensa urbanizzazione.

Ma ciò richiederà che il comune renda più penetrante ed incisiva la sua politica della casa: ormai non basta più urbanizzare terreni occorre anche costruire o fare in modo che si costruiscano case. Non basta più controllare il costo dei suoli; occorre regolare anche il prezzo delle abitazioni.

3.2. — Per favorire queste politiche in che senso dovrà quindi evolvere la legislazione vigente?

1) nel favorire la possibilità per i comuni di costituirsi vasti demani di aree per esproprio, ma anche per acquisto.

All'interno di questi demani di aree dovranno operare, con edilizia a prezzi controllati, i cittadini singoli o associati, le imprese, i comuni;

2) nel mettere in grado i comuni di controllare l'intero processo d'uso del patrimonio residenziale:

controllando la mobilità da casa a casa;

regolando le destinazioni d'uso sulla già edificato;

favorendo gli interventi di recupero;

promuovendo la costruzione di nuove abitazioni e di abitazioni da dare in fitto (ad equo canone o a canone sociale in relazione al reddito dell'inquilino);

attuando un regime di prezzi controllati per l'edilizia economica costruita nei demani comunali, regime da estendere all'esterno in determinate situazioni;

3) nel fornire ai comuni mezzi finanziari per investire nelle città con grandi progetti collettivi che consentano la riurbanizzazione e riqualificazione del tessuto urbano esistente;

4) nel fornire ai comuni singoli o associati apparati tecnici capaci di rispondere efficacemente alle nuove esigenze;

5) nell'individuare nuovi ambiti territoriali per la pianificazione e la programmazione urbanistica (le aree metropolitane, le associazioni dei comuni) che, ferme restando le attuali competenze degli enti locali, consentano di verificare, alla giusta scala, le problematiche della casa, dei principali servizi, della rete infrastrutturale e di trasporto.

4. — *La proposta di modifica migliorativa della legge 28 gennaio 1977, n. 10.*

Due notazioni metodologiche, in premessa:

la legge è stata stesa in modo da eliminare ogni riferimento o rinvio a leggi o disposizioni precedenti. La sua lettura quindi dovrebbe consentire la comprensione piena delle logiche che hanno portato alla sua redazione;

la legge è stata redatta come legge di principi con riferimento:

a) all'azione di sensibilizzazione esterna, offrendo un testo ridotto ai principi essenziali;

b) alle politiche, legislative e attuative, di regioni ed enti locali che possono « anticipare » i contenuti della legge (e, del resto, lo hanno già fatto almeno limitatamente ad alcuni casi);

c) all'azione dei gruppi, in Parlamento, in rapporto al giudizio e alla possibile modificazione dei provvedimenti di origine governativa.

5. — *Gli elementi di novità della proposta.*

1. — Ogni livello di pianificazione agisce sull'altro attraverso la pianificazione degli aspetti del « proprio » livello e della « propria » scala. Quando la regione interviene sul piano regolatore generale di un comune lo fa solo in ragione della visione che ha acquisito pianificando alla scala regionale.

2. — Le leggi regionali fissano i contenuti dei vari livelli di pianificazione ma la definizione di tipo fondiario appartiene solo al comune che è l'unico titolare del diritto ad edificare e rilascia la relativa concessione.

3. — Il processo redazione-adozione-partecipazione-approvazione degli strumenti urbanistici non può essere indefinito. Ad un tempo dato (un anno) gli strumenti devono diventare operativi.

4. — Le regioni emanano la normativa sulla base dei principi di legge. In caso di inerzia regionale i principi valgono anche per i comuni, che deliberano sostituendosi « dal basso ».

5. — La normativa di raccordo terrà conto dello stato differenziato della pianificazione urbanistica.

6. — Gli interventi che non trasformano ma tendono a conservare, che non trasformano stabilmente o lo fanno in modo irrilevante, sono soggetti al rilascio di autorizzazione, con procedure semplificate.

7. — Le regioni possono prevedere procedure semplificate per il rilascio delle concessioni in caso di attuazione di strumenti attuativi particolarmente dettagliati e in caso di varianti.

8. — La regione individua le zone di accelerata trasformazione. In esse il comune è tenuto a formare demani comunali di aree (per esproprio o per acquisizione) e programmi pluriennali di attuazione. In queste situazioni tutti gli interventi, anche esterni ai demani comunali saranno a costi controllati dal comune. L'uguaglianza del costo finale del prodotto garantisce dell'equità di trattamento tra i proprietari (l'incidenza del costo del terreno fuori dei demani essendo analoga a quella del loro interno dove il terreno è venduto a prezzo d'esproprio).

9. — Nelle zone marginali e per gli interventi marginali (non inclusi nei programmi pluriennali di attuazione) vigono le disposizioni attuali. In ogni caso chi costruisce edilizia economica non paga lo onere sul costo di costruzione.

10. — Gli oneri di urbanizzazione: ripartiti tra la collettività (Stato, regione, comune) e i soggetti attuatori sulla base dei programmi di investimento (programmi pluriennali di attuazione).

Ciò consentirà una politica di sgravi per particolari categorie o in particolari zone del Paese, senza però provare i comuni dei fondi necessari a raggiungere lo *standard* di dotazione.

11. — Fuori dei perimetri dei centri edificati l'esproprio avverrà a prezzo agricolo avuto il massimo riguardo per il risarcimento all'« attività » svolta e alle varie figure che vi concorrono.

12. — All'interno dei centri edificati il valore di esproprio è un valore convenzionale legato alla densità media esistente e al costo di costruzione (legato a sua volta al valore base per l'equo canone).

13. — Si prevede l'unificazione dei costi di costruzione (legge 28 gennaio 1977, n. 10 ed equo canone). Le caratteristiche dell'edilizia economica sono fissate dallo Stato e saranno meglio determinate con la riforma del catasto.

14. — Si elimina la congerie di piani e strumenti urbanistici frutto della strati-

ficazione legislativa di un trentennio riducendoli al minimo indispensabile:

1) i piani urbanistici comunali generali e di dettaglio che indicano le destinazioni d'uso del suolo;

2) i piani comunali di trasformazione che indicano le zone da trasformare comunque nei tempi di validità degli strumenti urbanistici;

3) i programmi pluriennali di attuazione che determinano la successione temporale degli interventi di trasformazione.

15. — Si unificano tutti i vari tipi di convenzione.

Risultano così aboliti, tra l'altro, i piani di fabbricazione (PdF) e i piani di ricostruzione (PdR); unificati nel piano di trasformazione i piani di edilizia economica e popolare (PEEP), i piani degli insediamenti produttivi (PIP); unificati come strumenti attuativi i piani particolareggiati esecutivi (PPE), il piano delle zone di risanamento (PdR); il piano di recupero (PdR).

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I

CONTENUTI, ARTICOLAZIONE, ATTUAZIONE DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA

ART. 1.

(Finalità della legge).

1. La presente legge riordina le disposizioni legislative nazionali in materia di assetto ed uso del territorio, nel rispetto delle norme di attuazione dei disposti costituzionali sull'ordinamento regionale. Le sue prescrizioni fissano i principi a cui deve uniformarsi la legislazione regionale in merito.

2. Ai suddetti principi devono uniformarsi anche province e comuni fino alla emanazione delle leggi regionali derivanti dalla presente legge.

ART. 2.

(Processo di pianificazione urbanistica — Compiti delle regioni, delle province, dei comuni).

1. Le funzioni relative alla materia urbanistica — che concernono la disciplina del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente — sono esercitate dalle regioni, tenendo conto:

a) dei principi di indirizzo e di coordinamento dell'assetto del territorio definiti con leggi dello Stato;

b) delle linee generali dell'assetto territoriale identificate dallo Stato in riferimento alle zone, i luoghi, gli impianti di interesse nazionale, ed alle relative prescrizioni;

c) delle competenze dello Stato in materia di assetto e utilizzazione del territorio e delle relative funzioni amministrative.

2. I soggetti della pianificazione urbanistica sono le regioni, le province ed i comuni singoli o associati.

3. Le regioni possono redigere piani interregionali tramite intese.

4. Le comunità montane esercitano le funzioni di pianificazione urbanistica previste dalle leggi vigenti.

5. I comuni sono titolari del diritto di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio di competenza. Essi possono esercitarlo direttamente o delegarlo attraverso la concessione edilizia.

ART. 3.

(Livelli di pianificazione — Contenuti delle leggi regionali).

1. I livelli di pianificazione urbanistica e gli strumenti relativi sono:

a) a livello regionale i piani territoriali di coordinamento regionale;

b) a livello provinciale i piani territoriali di coordinamento provinciali;

c) a livello comunale e intercomunale i piani regolatori generali, i piani regolatori intercomunali e i piani e programmi attuativi di cui ai successivi articoli.

2. Le regioni definiscono con proprie leggi:

a) le procedure di formazione ed approvazione del piano territoriale regionale, le modalità di modifica per parti o per settori funzionali;

b) gli interventi di trasformazione del territorio di interesse sovracomunale;

c) i criteri metodologici, le procedure di formazione ed approvazione degli strumenti urbanistici generali e di attuazione provinciali e comunali.

ART. 4.

(Contenuti del piano territoriale di coordinamento regionale).

1. Le regioni redigono il piano territoriale di coordinamento regionale, con l'obiettivo del coordinamento tra pianificazione regionale, provinciale e comunale, e programmazione economica ai suoi vari livelli.

2. In relazione alla programmazione economica regionale il piano territoriale di coordinamento regionale costituisce il quadro di riferimento territoriale dei programmi di intervento e di spesa della regione e della loro articolazione provinciale o comunale.

3. Il piano territoriale e regionale:

a) individua, nel quadro delle leggi statali e regionali, le zone ed i relativi criteri per la tutela dell'ambiente nei suoi aspetti naturali, agricoli, forestali, storico artistici;

b) individua le zone da sottoporre a particolari prescrizioni per fini di tutela ecologica ed idrogeologica, i parchi e le riserve naturali;

c) definisce la localizzazione dei sistemi della mobilità regionale, delle opere pubbliche, delle attrezzature per servizi e per attività produttive, delle infrastrutture di interesse regionale;

d) indica le previsioni prevalenti sulla pianificazione urbanistica di livello provinciale e comunale — immediatamente vincolanti anche per i privati — ed i termini entro i quali i piani comprensoriali e comunali debbono essere adeguati alle loro previsioni.

4. I piani territoriali regionali, di norma, riguardano l'intero territorio della regione ma possono anche riguardare solo determinate parti del territorio regionale o singoli settori funzionali.

ART. 5.

(Strumenti urbanistici comunali finalità formazione, adozione e approvazione).

1. Le aree soggette a trasformazione urbanistica o edilizia sono indicate dal comune nei piani urbanistici generali e di dettaglio attuativi che precisano le destinazioni d'uso delle zone già edificate e di quelle da trasformare ed individuano altresì i servizi e le infrastrutture necessarie all'uso del territorio comunale.

2. I piani urbanistici generali interessano l'intero territorio comunale.

3. I piani generali e attuativi sono formati dai comuni singoli o associati con le modalità e i criteri previsti dalle leggi regionali e secondo le indicazioni della pianificazione regionale o provinciale, in quanto esistente. Durante il periodo di formazione sono sottoposti alla partecipazione popolare sulla base delle leggi vigenti.

4. Essi vengono adottati dal consiglio comunale e trasmessi alla regione unitamente alle osservazioni pervenute dopo la loro pubblicazione nei tempi e con le modalità previste dalla legge regionale di cui al presente articolo.

5. L'approvazione dei piani generali, delle loro varianti e aggiornamenti, è di competenza della regione.

6. Gli strumenti urbanistici possono essere variati dal comune senza alcuna autorizzazione preventiva.

7. Gli strumenti di dettaglio attuativi divengono operativi dopo la loro definitiva adozione da parte del consiglio comunale.

8. In sede di formazione degli strumenti urbanistici e dei piani di trasformazione di cui ai successivi articoli il comune può adottare un piano di salvaguardia valido fino all'adozione dello strumento urbanistico e comunque di durata non superiore ad un anno.

9. Per le aree e zone comprese o nel piano di salvaguardia non possono essere rilasciate concessioni edilizie.

ART. 6.

(Strumenti urbanistici comunali e relative leggi regionali).

1. La legge regionale prevede comunque:

a) le modalità per la formazione di piani intercomunali riguardanti il territorio di più comuni;

b) i criteri per il dimensionamento dei piani in relazione ai prevedibili sviluppi della popolazione e delle attività;

c) i tempi, non superiori a dieci anni, di aggiornamento dei piani generali;

d) le modalità e i tempi di adeguamento dei piani generali e di dettaglio comunali alle indicazioni della pianificazione e programmazione territoriale;

e) le procedure di partecipazione, adozione, pubblicazione, approvazione dei piani generali e di dettaglio ed i tempi, non superiori ad un anno dalla adozione da parte del Consiglio comunale, trascorsi i quali essi divengono operativi in tutto o in parte onde consentire comunque il rilascio delle concessioni edilizie necessarie al soddisfacimento dei fabbisogni e all'attuazione dei programmi di cui all'articolo 12;

f) le modalità con cui i titolari delle aree singolarmente o riuniti in consorzio possono proporre piani di dettaglio;

g) gli interventi che possono comunque essere eseguiti anche in carenza della pianificazione attuativa;

h) i criteri per la formazione dei piani di salvaguardia;

i) le modalità di acquisizione, ai fini dell'aggiornamento dello stato della pianificazione regionale, di tutti gli atti comunali di rilevante interesse urbanistico anche se non soggetti ad approvazione regionale.

2. Tutti i soggetti subregionali titolari del diritto di pianificare possono esercitarlo senza autorizzazione preventiva. Detta pianificazione dovrà avvenire nel rispetto delle prescrizioni dei piani di coordinamento regionale del precedente articolo 4.

3. L'esame e l'approvazione della regione potrà avvenire solo in rapporto alle indicazioni della pianificazione regionale generale, parziale o settoriale, in quanto esistente.

ART. 7.

(Normativa transitoria e di raccordo).

1. Entro due anni dall'approvazione della presente legge le regioni emanano o modificano la legge urbanistica regionale in attuazione dei principi contenuti nei precedenti articoli.

2. In caso di non emanazione delle leggi di cui al comma precedente, province e comuni deliberano in attuazione dei principi contenuti nella presente legge.

3. Le leggi regionali devono prevedere tempi di adeguamento degli strumenti urbanistici, differenziati in rapporto allo stato della strumentazione urbanistica in ciascun comune.

4. Le regioni altresì, entro un anno dall'approvazione della presente legge eseguono il censimento della strumentazione urbanistica esistente e del suo livello di rispondenza e lo inviano al Comitato per l'edilizia residenziale il quale redige lo stato della strumentazione urbanistica a livello nazionale.

5. I censimenti regionali e nazionali verranno aggiornati con cadenza biennale e saranno pubblicati nella relazione programmatica al bilancio dello Stato unitamente alla relazione sullo stato di attuazione del piano decennale.

6. Entro sei mesi dalla pubblicazione della presente legge il Comitato per l'edilizia residenziale elabora uno schema di riferimento in attuazione dei principi contenuti nella presente legge.

CAPO II

PROMOZIONE E CONTROLLO
DEI PROCESSI DI USO E
TRASFORMAZIONE DEL TERRITORIO

ART. 8.

(Trasformazione del territorio e concessione ad edificare).

1. Ogni diritto relativo ad attività comportanti trasformazione urbanistica del territorio comunale, è riservato unicamente al comune e può essere oggetto di apposita concessione ai sensi della presente legge.

2. La concessione è rilasciata dal sindaco, in conformità con gli strumenti urbanistici ed i programmi di attuazione di cui ai successivi articoli.

3. Cittadini singoli o associati, enti, imprese ed altri soggetti aventi titolo, possono richiedere la concessione, per lo stabilimento della loro residenza o l'esercizio della loro attività.

4. Il comune può trasferire ai richiedenti aventi titolo al rilascio della concessione la titolarità di un'area all'interno di appositi demani comunali.

5. La concessione comporta un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione e al costo di costruzione.

6. La trasformazione d'uso di una quota rilevante di un manufatto costituisce trasformazione ed è soggetta al rilascio di concessione ai sensi del comma 1 del presente articolo.

ART. 9.

(Interventi non comportanti trasformazione: autorizzazione ad intervenire — Interventi comunque possibili).

1. Gli interventi che comportano ripristino di manufatti, quelli che non comportano stabile trasformazione o comun-

que siano di entità irrilevante e tali quindi da non incidere sull'assetto urbanistico ed edilizio, costituiscono oggetto di apposita autorizzazione ad intervenire.

2. La legge regionale definisce la relativa casistica e gli oneri.

3. Per gli interventi di ripristino non è dovuto alcun contributo.

4. L'ordinaria utilizzazione del suolo ai fini agricoli e l'ordinaria manutenzione di manufatti ed edifici non necessita di concessione e di autorizzazione. La legge regionale indica altresì quali interventi oltre a quelli indicati nel comma 3 non necessitano di concessione o autorizzazione.

ART. 10.

(Tempi di validità della concessione).

1. Nell'atto di concessione sono indicati i termini di inizio e di ultimazione dei lavori.

2. Il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio della concessione stessa, il termine di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere abitabile o agibile, non può essere superiore a quattro anni e può essere prorogato, con provvedimento motivato, solo per fatti estranei alla volontà del concessionario, che siano sopravvenuti a ritardare i lavori durante la loro esecuzione. Un periodo più lungo per l'ultimazione dei lavori può essere concesso esclusivamente in considerazione della mole dell'opera da realizzare o delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive: ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari.

3. Qualora i lavori siano ultimati nel termine stabilito, il concessionario deve presentare istanza diretta ad ottenere una nuova concessione; in tal caso la nuova concessione concerne la parte non ultimata.

ART. 11.

*(Piani comunali di trasformazione —
Demani comunali di aree).*

1. I comuni formulano un piano comunale di trasformazione che include le aree

anche parzialmente o totalmente edificate la cui trasformazione è ritenuta comunque necessaria per un'ordinata gestione urbanistica del territorio comunale.

2. In dette aree e zone la trasformazione urbanistica ed edilizia è promossa direttamente dal comune o dai soggetti da esso delegati mediante il rilascio della concessione e in tal caso, la concessione è subordinata alla stipula della convenzione o atto d'obbligo unilaterale di cui agli articoli successivi.

3. Le aree incluse nei piani comunali di trasformazione sono soggette ad esproprio e verranno assegnate in diritto di superficie, per un tempo non superiore a novanta anni, secondo i criteri di priorità stabiliti dal consiglio comunale.

4. L'individuazione delle aree e delle zone comprese nel piano viene fatta attraverso perimetrazione delle aree e zone incluse negli strumenti urbanistici ed aventi le destinazioni ritenute necessarie.

5. La regione formula un elenco dei comuni in cui, in relazione allo sviluppo in atto ed alle previsioni di sviluppo previste dalla pianificazione urbanistica, la redazione dei piani di trasformazione è obbligatoria.

6. In tal caso l'estensione di dette aree e zone non può essere inferiore al 40 per cento del fabbisogno complessivo di aree nel decennio per ciascuna delle destinazioni considerate stimato secondo i criteri della lettera *b*) del precedente articolo 6.

7. I piani possono includere aree e zone non comprese negli strumenti urbanistici. In tal caso i piani stessi ne costituiscono variante.

8. I piani di trasformazione sono formati e adottati dai comuni e approvati dalla regione con le stesse modalità dei piani urbanistici generali, ivi inclusa la possibilità di approvare appositi piani di salvaguardia.

9. Nell'ambito dei piani di trasformazione e con le stesse modalità previste per i piani attuativi di dettaglio sono formati, adottati ed approvati i piani attuativi di dettaglio preordinati all'esproprio.

10. A parità di altre condizioni, la priorità nell'assegnazione delle aree co-

loro che risulteranno proprietari incluse nei piani comunali di trasformazione da oltre un anno prima dell'adozione dei piani comunali di trasformazione.

11. I comuni non indicati dagli elenchi regionali di cui al comma 3 possono formulare e approvare i piani di trasformazione. In tal caso l'estensione delle aree può essere inferiore al 40 per cento del fabbisogno decennale stimato.

12. Nel caso di offerta di vendita di terreni inclusi nei piani di cui al presente articolo, ne deve essere data comunicazione preventiva al comune il quale entro trenta giorni decide o meno per la loro acquisizione. In caso affermativo, l'acquisizione da parte del comune avviene, nei trenta giorni successivi, ai valori di esproprio definiti dai successivi articoli.

ART. 12.

(Programmi pluriennali di attuazione — PPA).

1. L'attuazione degli strumenti urbanistici e dei piani di trasformazione comunale avviene sulla base di programmi pluriennali di attuazione che delimitano le aree e le zone nelle quali debbono realizzarsi in un periodo di tempo non inferiore a tre e non superiore a cinque anni le trasformazioni previste in detti strumenti e piani.

2. I programmi individuano altresì l'insieme degli interventi di urbanizzazione necessari nel periodo pluriennale considerato e ne individuano i costi relativi ivi inclusi quelli derivanti dagli indennizzi di esproprio.

3. Tutti gli espropri relativi alle aree incluse nel programma dovranno essere completati entro un anno dalla fine del periodo di validità.

4. I comuni compresi negli elenchi regionali tra quelli tenuti alla formazione del piano di trasformazione sono altresì tenuti dalla formazione di piani pluriennali di attuazione.

5. Qualora nei tempi indicati dai programmi di attuazione gli assegnatari o i proprietari delle aree non incluse nei

piani comunali di trasformazione (PCT) non presentano istanza di concessione, il comune riacquisisce le aree già precedentemente assegnate o espropria quelle non incluse nei piani comunali di trasformazione.

6. La legge regionale stabilisce i casi in cui è consentita la proroga per la presentazione delle istanze di cui al comma precedente ed individua altresì quali categorie di interventi di minore entità non sono incluse nei programmi pluriennali e per cui la concessione può essere rilasciata indipendentemente dall'attuazione degli stessi.

7. I comuni non tenuti alla formazione dei programmi pluriennali di attuazione possono attuare i loro strumenti urbanistici con programmi pluriennali di attuazione ai sensi e con gli effetti del presente articolo.

8. regioni e province formano programmi di attuazione dei loro piani territoriali di coordinamento soprattutto in relazione ai tempi di attuazione delle infrastrutture e dei servizi di interesse sovracomunale.

ART. 13.

(Determinazione degli oneri di urbanizzazione).

1. Il comune sulla base dei costi di urbanizzazione complessivi individuati dal programma pluriennale di attuazione determina:

a) la quota da porre direttamente a carico del comune anche in relazione ai programmi di investimento regionali o statali;

b) la quota da porre a carico dei soggetti attuatori.

2. La quota di cui alla lettera b) è ripartita tra i soggetti attuatori o secondo i criteri stabiliti dal consiglio comunale in attuazione di criteri regionali.

3. I criteri di riferimento, definiti con legge regionale, indicano le modalità di ripartizione in relazione all'utilità sociale

delle varie categorie di intervento e della loro localizzazione all'interno dei comuni.

4. Per gli interventi di minore entità non inclusi nei programmi pluriennali di attuazione vengono definiti, in termini parametrici, i relativi oneri di urbanizzazione.

5. Per i comuni non tenuti alla formazione del programma pluriennale di attuazione gli oneri di urbanizzazione verranno definiti sulla base di tabelle parametriche regionali e in mancanza delle stesse sulla base di delibere approvate dal consiglio comunale.

6. Dalla quota di oneri di urbanizzazione spettante al soggetto attuatore viene dedotta la quota relativa agli interventi di urbanizzazione da esso eseguiti direttamente.

7. La legge regionale può altresì prevedere particolari sgravi a favore di soggetti che realizzino o acquistino la loro prima abitazione ponendo i relativi importi a carico della quota di cui alla lettera a) del comma 1 del presente articolo.

ART. 14.

(Determinazione del costo di costruzione).

1. È il costo di costruzione annualmente definito dal Ministero dei lavori pubblici correlato con i costi unitari definiti ai sensi della legge sui contratti di locazione.

2. Il contributo afferente alla concessione comprende una quota di detto costo variabile dal 50 al 20 per cento così come definita dalla regione in funzione delle caratteristiche, delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione e ubicazione.

ART. 15.

(Edilizia economica).

1. Fino alla legge di riforma del catasto edilizio urbano gli alloggi di tipologia A2, A3, A4, A5, A6, A11, sono considerati di caratteristiche economiche.

2. Al fine di favorire la costruzione di abitazioni economiche essi sono esonerati dal pagamento del contributo afferente al costo di costruzione e per la sola parte non eccedente i limiti dimensionali della edilizia agevolata di cui alla legge per la formazione del piano decennale per l'edilizia.

ART. 16.

(Edilizia a costi controllati — Interventi inclusi nei Programmi pluriennali di attuazione — Convenzioni ed atti d'obbligo unilaterali).

1. Il comune determina ogni anno il costo di massima degli interventi edilizi anche distinto per zone, per categoria d'intervento e per tipologie sulla base:

a) del costo finale onnicomprensivo degli interventi eseguiti direttamente dal comune o da altri enti pubblici;

b) dei costi finali onnicomprensivi registrati dai soggetti che operano all'interno dei piani di trasformazione.

2. Detti costi vengono pubblicati ogni anno e costituiscono allegato alla relazione di bilancio.

3. I soggetti che intervengono nell'ambito dei programmi di attuazione sono tenuti a praticare prezzi di cessione non superiori ai costi di massima individuati dal comune aggiornati, all'atto della cessione, sulla base delle variazioni periodiche degli indici ISTAT per il costo di costruzione e in tal senso si impegnano mediante atti d'obbligo unilaterali trascritti a loro cura e spese. Detto obbligo si intende esteso anche alle cessioni successive alla prima.

4. Nel caso che i soggetti che intervengono ritengano di poter documentare costi superiori a quelli stabiliti dal comune può essere stipulata una apposita convenzione, approvata dal consiglio comunale che individui i maggiori costi di cessione.

ART. 17.

*(Costo della concessione
e della autorizzazione).*

1. La concessione e l'autorizzazione comportano la corresponsione del contributo relativo alle opere di urbanizzazione, determinato ai sensi del precedente articolo 13 e, se dovuto, quello sul costo di costruzione determinato ai sensi del precedente articolo 14.

2. Il contributo sarà diminuito in misura proporzionale al valore delle opere di urbanizzazione eseguite direttamente.

3. La corresponsione del contributo può essere rateizzata per un massimo di quattro annualità e comporta l'applicazione dell'interesse legale sul residuo corrispettivo rateizzato, nonché idonea fidejussione.

4. Il contributo sul costo di costruzione non è dovuto:

a) per tutti gli interventi inclusi nel Programma pluriennale di attuazione destinati ad edilizia residenziale economica aventi le caratteristiche previste dal precedente articolo 15 e per cui siano praticati i prezzi di cessione controllati e convenzionati di cui al precedente articolo 16;

b) di tutti gli interventi realizzati da enti pubblici con qualunque destinazione d'uso;

c) per gli interventi definiti di particolare finalità con leggi regionali;

d) per tutti gli interventi di edilizia residenziale economica non inclusi nei Programmi pluriennali di attuazione aventi le caratteristiche di cui all'articolo 15 della presente legge;

e) per tutti gli interventi da realizzare nelle zone agricole, ivi comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale.

5. Il costo della concessione e dell'autorizzazione in quanto dovuto è determinato contestualmente al rilascio della concessione o autorizzazione.

ART. 18.

(Conferimento di abitazioni al comune).

1. I soggetti che realizzano interventi di edilizia residenziale di nuova costruzione o di recupero del patrimonio esistente sono esonerati da qualunque onere di concessione e non sono tenuti al rispetto di quanto disposto dal precedente articolo 16 se destinano in proprietà al comune la quota parte di alloggi il cui costo di realizzazione sia almeno equivalente agli oneri dovuti per le opere di urbanizzazione e per il costo di costruzione.

2. Il comune approva le norme per la locazione degli immobili a favore di soggetti in particolare stato di necessità e può concordare con il richiedente la concessione, le caratteristiche delle abitazioni da acquisire al proprio patrimonio.

ART. 19.

(Rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni).

1. Il rilascio della concessione è subordinato:

a) alla conformità alle prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali nonché a vincoli particolari posti da autorità aventi titolo;

b) al rispetto delle vigenti normative in materia di sicurezza ed igienicità degli edifici;

c) alla stipula delle convenzioni o atti d'obbligo di cui agli articoli successivi;

d) alla titolarità dell'area per proprietà o assegnazione nell'ambito di demani comunali di aree;

e) al parere di una Commissione edilizia comunale che valuta i problemi di inserimento ambientale composta ed articolata sulla base delle indicazioni della legge regionale.

2. Gli uffici comunali attestano al sindaco e alla Commissione edilizia comunale la conformità del progetto ai sensi delle lettere a), b), c), del comma 1 curando l'acquisizione dei pareri o autorizzazioni di rilasciarsi a cura di Amministrazioni diverse da quelle comunali.

3. La legge regionale può prevedere la formazione di commissioni tecniche a livello comunale o sovracomunale, integrate da rappresentanti delle varie amministrazioni in grado di fornire i pareri di conformità di cui alle lettere a), b), c), del comma 1.

4. La legge regionale può prevedere altresì procedure semplificate:

a) in relazione al grado di dettaglio degli strumenti urbanistici attuativi esistenti;

b) nel caso di varianti alla concessione;

c) per il rilascio delle autorizzazioni.

5. Sulla base della casistica di cui al precedente articolo 9 la regione definisce le autorizzazioni che possono essere rilasciate dal sindaco su semplice parere degli uffici comunali.

6. La regione può stabilire altresì in quali casi le istruttorie comunali di cui al secondo comma del presente articolo possono essere sostituite da dichiarazione giurata del progettista.

7. Il rilascio della concessione deve avvenire entro sessanta giorni dall'istanza, salvo motivate richieste di chiarimenti o modifiche da parte del comune.

8. Le autorizzazioni possono essere rilasciate anche attraverso silenzio-assenso, trascorso il novantesimo giorno dall'inoltro della relativa istanza, nei casi già previsti dalla legge per la formazione del piano decennale dell'edilizia.

ART. 20.

(Indennizzi per l'esproprio).

1. L'indennizzo per il proprietario espropriando deve prevedere l'equo ristoro del danno subito senza tenere conto degli incrementi di valore attribuiti sia direttamente che indirettamente dall'approvazione degli strumenti urbanistici e dalla loro attuazione.

2. Nella determinazione degli indennizzi si tiene conto:

a) per le aree non comprese nei centri edificati, del loro valore agricolo con riferimento alle colture effettivamente praticate, all'esercizio della azienda agricola e agli impianti di ogni tipo. Si terrà altresì conto della presenza di fabbricati calcolandone ai fini dell'indennizzo il valore di ricostruzione o di acquisto di eventuali fabbricati sostitutivi, nonché dei danni derivanti all'espropriando per la cessazione o riduzione di attività in caso di ablazione totale o comunque determinante della proprietà stessa;

b) per le aree comprese nei centri edificati, di una cubatura convenzionale calcolata sull'area da espropriare in riferimento alla media dei metri cubi esistenti per metro quadro nel centro edificato cui si riferisce l'area stessa. L'indennità sarà commisurata al 10 per cento del valore risultante dal prodotto della cubatura convenzionale per il costo a metro cubo determinato annualmente dal Ministero dei lavori pubblici. Si tiene altresì conto della presenza di impianti di ogni tipo e di colture arboree nonché di fabbricati calcolandone il valore di ricostruzione diminuito in relazione alla vetustà degli stessi e al loro stato manutentivo.

3. L'espropriante, secondo le modalità stabilite dalla legge, rende nota al pubblico e comunica al proprietario l'indennità che si propone per gli immobili da espropriare, definita anche in base ai parametri di cui al comma 2 del successivo articolo 21.

4. Il proprietario espropriando, entro trenta giorni dalla comunicazione di cui al comma precedente, ha diritto di convenire con l'espropriante la cessione volontaria determinata ai sensi del precedente comma 1 maggiorata del 50 per cento.

5. Qualora l'indennità non sia accettata nel termine di sessanta giorni dalla data di comunicazione della stessa, l'espropriante richiede la determinazione della indennità alla commissione competente per territorio di cui al successivo articolo 21.

6. Nel caso che l'area da espropriare sia coltivata dal proprietario diretto coltivatore, nell'ipotesi di cessione volontaria ai sensi del presente articolo, il prezzo di cessione è determinato in misura tripla rispetto all'indennità provvisoria.

7. Qualora i fondi da espropriare siano condotti da coloni, mezzadri, fittavoli, il proprietario espropriando riserva ai lavoratori suddetti la quota parte dell'indennizzo stabilita dalla legge sui patti agrari.

8. La perimetrazione dei centri edificati è approvata dal comune e viene sottoposta a verifica, nonché alle modifiche che si rendessero necessarie, almeno ogni due anni.

ART. 21.

(Commissione per le indennità di espropriazione).

1. Con proprio provvedimento la regione stabilisce gli ambiti territoriali di competenza di ciascuna Commissione e determina la composizione delle stesse assicurando la rappresentanza degli enti esproprianti, di esperti in materia di estimo, di urbanistica ed edilizia nonché di rappresentanti degli agricoltori. La presidenza della commissione è affidata di norma ad un amministratore di ente locale.

2. La commissione approva ogni anno criteri e parametri per la formazione dell'indennità provvisoria da parte dell'espropriante.

ART. 22.

(Permuta in luogo dell'indennizzo).

1. In luogo dell'indennizzo possono essere assegnate in permuta aree o immobili.

2. Nella redazione dei piani di cui all'articolo 11 possono essere individuate le aree utilizzabili per la permuta, sia mediante rifusione e riorganizzazione particellare, sia mediante acquisizioni.

ART. 23.

(Strumenti tecnici per la gestione del territorio).

1. Entro sesanta giorni dall'approvazione della presente legge la Commissione centrale finanza locale individua parametri atti a correlare la composizione numerica e qualitativa delle strutture tecniche comunali con l'attività di gestione e trasformazione urbanistica ed edilizia prevedibile nei singoli comuni. Entro sessanta giorni dalla definizione dei parametri di cui al comma precedente, i comuni deliberano l'eventuale adeguamento delle strutture tecniche anche avuto riguardo alla formazione di strutture tecniche intercomunali.

ART. 24.

(Localizzazioni urbanistiche e vocazione agricola dei suoli).

1. La redazione degli strumenti urbanistici deve avvenire tenendo conto della vocazione produttiva agricola dei suoli. Il piano regolatore generale individua comunque le zone produttive agricole.

2. Per tali zone definisce i rapporti tra agricoltura e urbanizzazione, disciplina gli interventi al fine del recupero dello sviluppo del patrimonio produttivo agri-

colo, tutelando le unità produttive e favorendo le esigenze economiche e sociali dei lavoratori agricoli, delle imprese coltivatrici e delle loro forme associative e cooperative.

3. Nelle zone agricole le costruzioni residenziali debbono essere funzionali alla produzione agricola con vincolo sulla loro destinazione d'uso.

4. Il dimensionamento degli edifici non residenziali necessari alla conduzione del fondo è valutato solo con parametri di carattere funzionale, salvo gli eventuali vincoli di carattere ambientale.

ART. 25.

(Analisi dell'impatto ambientale).

1. Al fine di una preventiva valutazione dei possibili effetti sull'ambiente e la popolazione derivanti da particolari interventi sul territorio viene istituita la seguente procedura di impatto ambientale.

2. Entro sei mesi dall'approvazione, da parte del Consiglio dei ministri della Comunità europea, della direttiva di impatto ambientale la stessa è recepita dal Governo, che definisce le opere pubbliche e private di rilevante importanza da assoggettarsi alle procedure di impatto ambientale.

3. Per tali opere i richiedenti la concessione redigono una documentazione contenente:

a) la descrizione dell'opera e dei suoi effetti sulle diverse componenti dell'ambiente (acqua, aria, suolo, flora, fauna e loro interrelazioni); l'ambiente edificato, compreso il patrimonio architettonico ed il paesaggio;

b) le interazioni tra l'eventuale realizzazione dell'opera e la necessità di proteggere e migliorare la salute umana, le condizioni di vita, nonché la salvaguardia delle capacità produttive a lungo termine delle risorse;

c) la descrizione dei mezzi previsti per ridurre o compensare i danni dell'am-

biente; la descrizione dei rapporti con la normativa ambientale e territoriale esistente e le ragioni delle scelte di localizzazione rispetto ad altre soluzioni alternative.

4. I richiedenti la concessione sono tenuti ad inviare il *dossier* di impatto a tutte le unità amministrative ed alle altre autorità o organismi che a norma di legge hanno competenza specifica in materia di ambiente.

5. Il comune recepisce i pareri sulla documentazione espressi dagli organismi di cui al comma precedente; rende pubblica la documentazione ed i pareri degli enti organizzando l'informazione e la partecipazione dei cittadini secondo le medesime modalità previste dagli strumenti urbanistici.

6. Sulla ammissibilità dell'impatto ambientale si pronuncia il consiglio comunale, il cui parere è vincolante ai fini della erogazione della concessione.

ART. 26.

(Codice delle costruzioni).

1. Entro un anno dalla pubblicazione della presente legge il Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro dell'interno, emana un testo che raccoglie e coordina tutte le disposizioni vigenti o in corso di emanazione riguardanti la prevenzione del rischio sismico, del rischio da incendio e da altri agenti esterni o interni alle costruzioni.

2. Detto testo, denominato Codice delle costruzioni, sarà aggiornato con cadenza annuale.

3. Il rispetto alle prescrizioni di detto codice sarà attestato dalle commissioni tecniche di cui al comma 3 dell'articolo 19 della presente legge, in quanto costituite, senza necessità di nessun altro tipo di autorizzazione preventiva.