SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

N. 2049

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CAMPO, PINTO, CANGELOSI, PIERONI, CARELLA, FALQUI e LUBRANO DI RICCO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 AGOSTO 1995

Disciplina-quadro del riordino del territorio ai fini di sviluppo economico compatibile con i princìpi della salvaguardia del paesaggio, dell'ambiente, del patrimonio archeologico, storico, architettonico ed urbanistico, nonchè della salute, della sicurezza e dell'incolumità pubbliche

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1700)

ONOREVOLI SENATORI. - L'alluvione di Firenze del 1966 e, poco dopo, la frana di Agrigento, indussero il Parlamento a discutere ed approvare, nell'agosto del 1967, mentre era ancora in atto il «*boom* edilizio», l'ennesima proposta di riforma urbanistica (legge 6 agosto 1967, n. 765), sebbene con effetti relativamente limitati, tant'è che alla suddetta legge si attribuirono i caratteri di «*ponte*» verso una più compiuta successiva riforma. Certo comunque si riconosceva che dietro l'alluvione e la frana c'era la mancata pianificazione dei suoli. Ecco perchè la legge n. 765 del 1967 ribadiva l'obbligo per tutti i comuni di dotarsi di strumenti urbanistici generali; ed il successivo decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 16 aprile 1968, introduceva criteri omogenei per la formazione dei piani urbanistici (classificazione delle zone territoriali omogenee, definizione dei limiti edificatori e caratteri tipologici in ciascuna di esse e riserva di spazi da destinare, per ciascun abitante della zona, ad attrezzature pubbliche di quartiere).

I successivi eventi tragici (terremoti del Belice, del Friuli, delle Marche, degli Abruzzi, di Irpinia, Basilicata e Val di Noto), nonchè le recenti alluvioni che hanno interessato le regioni della pianura «alluvionale» Padana, dimostrano però quanto sia stata presa «sotto gamba» la questione della razionale utilizzazione dei suoli; e come la mancata definizione di una compiuta riforma urbanistica non sia riuscita tuttavia ad ingannare la natura.

Questo perchè anche tale riforma si gioca sui delicati equilibri tra interesse pubblico ed interesse privato. Tentare quindi la definizione di regole, da costruire per un mercato che qualcuno vorrebbe «libero» da benchè minimi lacci e laccioli, anche in ordine all'uso di beni primari quali il suolo, l'aria, l'acqua, l'energia e l'informazione, significa cogliere i caratteri centrali dei problemi politici ed economici più attuali. In ogni caso, infatti, c'è sempre il rischio che «libero» possa risultare infine solo colui che - Stato o imprenditore - imponga a tutti gli altri le sue regole e non solo per ciò che riguarda l'uso dei beni primari detti, ma persino sull'uso dei cervelli.

Ecco perchè col presente disegno di legge si intende invece aprire un dibattito capace di innescare il riconoscimento di interessi diffusi, a partire proprio dall'uso di beni che originariamente «non sono di nessuno», poichè è dato a noi solo di usarli per il nostro tempo storico, ed il cui uso distorto non appare ammissibile, intanto per il danno che produciamo a noi stessi e poi in quanto tali beni «non nostri» dovranno essere usati successivamente dalle future generazioni.

Ed ecco perchè il disegno di legge introduce nel nostro ordinamento alcuni elementi che, tenendo conto dell'evoluzione socio-economica e disciplinare, tentano soluzioni così al problema del regime pubblico dell'uso dei suoli e degli altri beni ambientali primari, come a quello della perequazione tra situazioni proprietarie posizionalmente diversificate, nonchè ai problemi del finanziamento ordinario per il riordino urbanistico, il recupero edilizio anche a fini di prevenzione antisismica (in un Paese per il 90 per cento interessato a fenomeni tettonici) e per l'acquisizione delle aree indispensabili alla realizzazione di attrezzature ed infrastrutture di servizio alle attività economiche private. La presunzione è quella di rendere finalmente attuabile in Italia una politica di riordino del territorio a fini di sviluppo economico e di prevenzione dai danni che derivano dal cattivo uso, nonchè da catastrofi «annunciate», come non è mai avvenuto per motivi di varia natura.

La specificità territoriale italiana

Il nostro però è un Paese con talune specificità storiche (ricchezza eccezionale di monumenti e testimonianze di civiltà e culture passate), geografiche (8.000 chilometri di coste distribuiti su varie latitudini ed esposizioni, sull'impalcato delle Alpi e degli Appennini), geologiche (elevata pericolosità sismica all'interno del sistema geotettonico mediterraneo), idrogeologiche (franosità, inondabilità delle zone a valle, eccetera), che certo ci diversificano dagli altri Paesi del bacino Euro-Mediterraneo. Ed una legge che miri dunque al riordino dell'assetto di un siffatto territorio, in funzione di strategie di recupero economico-occupazionale, non può certo trascurare alcuna di queste valenze e problematiche, connesse con l'uso di suoli delicati, nonchè con situazioni tanto complesse.

Nè potrebbe semplicisticamente trapiantare modelli sperimentati in altri Paesi, in considerazione delle ulteriori peculiarità italiane in fatto di amministrazione della cosa pubblica (nella patria degli amministratori e dei burocrati di «Tangentopoli»), di politica (nella patria del diritto privato, dove anche ciò che è palesemente pubblico è spesso gestito a favore di privati assistiti), o di economia (da una parte oltre due milioni di miliardi di debito pubblico e dall'altra l'esigenza di realizzare l'ineffabile «migliore qualità della vita» senza volerne affrontare i costi; o ancora, l'apparente contraddizione tra la dinamica di trasformazione economica e ogni statica ipotesi di programmazione e di conseguente pianificazione dell'uso dei suoli).

Di fronte a simili difficoltà e contraddizioni, la scelta è stata sinora quella di non scegliere e di lasciare fare anzitutto al mercato, che però si è rivelato tutt'altro che adeguato a far fronte alle peculiari complessità dei nostri territori. Così abbiamo avuto:

a) la scelta di non applicare la legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 (perchè nata in funzione così della struttura amministrativa, come del sistema economico chiuso ed «autarchico», propri del regime che l'aveva prodotto);

b) al contrario l'assunzione della politica di grande crescita urbana degli anni '60 e '70 (che inaugurava la stagione delle «mani sulla città», a prevalente favore della «rendita fondiaria parassitaria») solo apparentemente frenata dagli effetti riformatori delle parziali leggi «Sullo» (legge 18 aprile 1962, n. 167) e «ponte» (legge n. 765 del 1967, già citata);

c) poi il tentativo di introdurre la separazione del diritto di edificare dal diritto di proprietà, attraverso indennità espropriative riferite al valore agricolo delle aree vincolate a servizi (legge 22 ottobre 1971, n. 865, cosiddetta «legge per la casa»);

d) nonchè il tentativo della legge Bucalossi (legge 28 gennaio 1977, n. 10) di costituire una riserva pubblica del diritto di edificare, da attribuire in un regime concessorio sia pure imperfetto, e di focalizzare il valore d'uso del bene «casa» con il piano decennale dell'edilizia residenziale pubblica (legge 5 agosto 1978, n. 457) e con l'equo canone (legge 27 luglio 1978, n. 392);

e) infine, negli anni '80, il «modernismo craxiano» e le «grandi opere alla francese», troppo spesso utili solo a politici e faccendieri, beneficiari dei relativi grandi intrallazzi (conclusa con la stagione di «mani pulite», ma inframmezzata dalle interminabili vicende dei condoni dell'abusivismo spontaneistico), ma anche una serie di disposizioni a tutela del paesaggio (decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, cosiddetta legge «Galasso»), o dei bacini idrografici (legge 18 maggio 1989, n. 183), che non hanno però trovato risposte congrue a livello applicativo, perchè mal tollerate dal mercato.

Volendo riassumere il percorso della non-politica urbanistica italiana, si potrebbe dire dunque che esso si sia svolto partendo da «mani sulla città», per concludersi con «mani pulite».

E di tutto ciò rimane traccia anzitutto nel cattivo funzionamento delle nostre città e nelle insostenibili diseconomie prodotte, vuoi per effetto delle alte concentrazioni di

popolazione negli ambiti urbani, vuoi anche con contributi esterni di svariate tipologie d'inquinamento, talchè l'ambiente urbano attuale si rivela dunque luogo estremamente vulnerabile, nonostante i progressi scientifici e tecnologici. Ma ne rimane traccia anche nella mancata attenzione per i valori culturali del territorio, cui la mercificazione diretta ed immediata del territorio è stata irresponsabilmente preferita, senza mai calcolare i costi sociali del progressivo consumo del bene «suolo».

E ne rimangono tracce anche a livello giurisprudenziale, laddove la contestazione della validità temporale illimitata dei vincoli urbanistici, preordinati all'espropriazione delle aree necessarie per le urbanizzazioni, è servita unicamente a sottolineare il danno economico per taluni proprietari e la conseguente diversificazione sperequativa rispetto ad altre categorie proprietarie, e mai, al contrario, per sottolineare i vantaggi collettivi della pianificazione, o la cittadinanza garantita a tutti, a prescindere dalla condizione proprietaria o dal censo. Con ciò inducendo persino la Corte costituzionale – con la sentenza n. 92 del 12 maggio 1982 – ad «avvitarsi» e da un lato a sostenere che la decadenza dei vincoli urbanistici indurrebbe il ritorno dei titolari alle condizioni originarie di parità con gli altri proprietari; dall'altro a precludere tuttavia l'utilizzabilità edificatoria delle medesime aree «grigie» (a vincolo urbanistico decaduto), mai normate dagli strumenti urbanistici a fini edificatori privati, smentendo dunque la premessa sugli effetti perequativi della decadenza del vincolo.

D'altra parte l'idea di «spalmare» su tutto il territorio nazionale un'eguale quantità di «marmellata edificatoria», sulla scorta del modello francese, che ha visto peraltro nella precedente legislatura l'ampio consenso proprio del Senato alla proposta del senatore Achille Cutrera (v. atto Senato n. 915, XI legislatura), non appare in realtà praticabile, se si considera la delicatezza e la complessità dei nostri territori. La semplificazione, col ricorso a criteri algebrici, delle potenzialità edificatorie del suolo non è certamente praticabile, ad esempio, per aree contigue all'ampia fascia costiera, ovvero per le aree contigue ai templi di Agrigento; ma nemmeno per le aree contigue ad alcuni preziosissimi contesti ambientali, disegnanti gli *sky-lines* tipici di migliaia dei nostri centri antichi, arroccati su colline e montagne, o immersi in qualche vallata. Il lodevole intento di porre sullo stesso piano le situazioni proprietarie, da cui partiva la proposta Cutrera, trova dunque il suo limite nell'incontestabile complessità del nostro sistema territoriale.

Le proposte per una politica di riordino del territorio

Per correre ai ripari occorre dunque un grande sforzo collettivo anzitutto di riordino dell'esistente, approfittando anche della stasi demografica, e pur sapendo di dover agire su «un treno in corsa», evitando tuttavia di accettare i soliti ricatti emergenziali (l'urgenza di recuperare rispetto ad un sistema economico già enormemente deficitario e per giunta con il condizionamento, sempre crescente, di rapporti monetari, con contesti esterni al nostro, estremamente mutevoli). La politica della rincorsa delle continue emergenze è stata infatti già troppe volte la peggiore nemica degli interventi strutturali, gli unici capaci di innescare attività produttive durature nel tempo (e certamente ben più durature dei tempi di realizzazione di qualche manufatto edilizio: si tratti del ponte sullo Stretto, dell'alta velocità, o del traforo del Brennero).

La città (ed il territorio) vanno allora considerati, alla stessa stregua di ogni singola cellula vivente, come insiemi interrelati di attrezzature (edificate e non, residenziali e non) e di infrastrutture (viarie e tecnologiche, lineari, areali o puntuali); insiemi costruiti o da costruire anzitutto per consentire lo svolgimento di attività economiche di produzione, scambio e consumo di elementi materiali, energetici o informativi (generalmente all'interno di singole attrezzature, o comunque all'interno di aree all'uopo attrezzate) e di trasporto (generalmente attraverso specifiche infrastrutture)

sempre di elementi materiali, energetici o informativi.

La realizzazione e l'uso della gran parte delle aree attrezzate (edificate e non) per l'espletamento di tali attività economiche, sono avvenuti, e tuttora avvengono, generalmente per iniziativa privata e su aree di proprietà privata.

Ma nessuna iniziativa privata avrebbe potuto - e potrebbe - certo sortire successo senza l'apporto pubblico. E la realizzazione di gran parte delle infrastrutture per il trasporto (e delle attrezzature di servizio alla produzione, allo scambio ed al consumo) è avvenuta ed avviene generalmente proprio ad opera e grazie all'intervento pubblico di comuni, province, regioni e Stato, talora su aree di proprietà pubblica, ma più generalmente su aree di proprietà privata (previa acquisizione per pubblica utilità).

Ecco qual è il punto di contatto tra piano urbanistico e questione espropriativa: il piano individua l'ubicazione di un'area che, secondo logiche funzionali, potrebbe espletare funzioni di attrezzatura di servizio alla produzione (o di servizio sociale, come le case per le categorie meno abbienti, come un asilo nido, come una scuola, o un centro sociale di quartiere, eccetera), o per infrastrutture di collegamento; ma tale area appartiene a privati e - quel che è peggio - il comune, nel formare il piano urbanistico, non ha nemmeno idea di come, dove e quando troverà i finanziamenti per acquisirla (non essendo certo sufficienti i contributi concessori della legge n. 10 del 1977).

Il fondo di solidarietà per il riordino del territorio: per l'acquisizione delle aree e la realizzazione di attrezzature ed infrastrutture di servizio alle attività economiche

Proprio in ordine a tale problema, di reperire i fondi per l'acquisizione delle aree necessarie all'intervento urbanizzativo pubblico, nonchè per la realizzazione di tale intervento, il presente disegno di legge si muove su due fronti: provvede anzitutto a costituire un apposito fondo per il riordino urbanistico del territorio e riporta nella corretta definizione costituzionale la questione della determinazione delle indennità espropriative. Ed anche a ciò concorre il ragionamento testè fatto sulla utilità ed essenzialità dell'intervento pianificatorio pubblico ai fini dello svolgimento delle attività economiche private. Se è vero che nessuna delle iniziative private sarebbe possibile senza il supporto logistico pubblico, attuato appunto attraverso la pianificazione delle localizzazioni più appropriate di attrezzature di servizio e di infrastrutture, allora è vero anche che la pianificazione rappresenta interesse precipuo anzitutto di chi direttamente ne tragga vantaggi per l'espletamento delle proprie iniziative.

In questo senso il disegno di legge recupera il fondamentale principio di solidarietà (articolo 2 della Costituzione) e propone dunque che il fondo per il riordino del territorio attinga a quelle poche lire (le trattenute ex Ges.Ca.L.) che ciascun lavoratore ed operatore economico può mensilmente destinare, senza eccessivo sacrificio e per converso con grande efficacia, alla grande opera di miglioramento quanti-qualitativo della produttività.

Le regioni annualmente dovranno distribuire alle province il 40 per cento della quota di tale fondo loro destinata, ed ai comuni il rimanente 60 per cento. Le province utilizzeranno il 70 per cento delle somme loro assegnate per la manutenzione straordinaria, il restauro e l'adeguamento (o il miglioramento) antisismico degli edifici di propria pertinenza adibiti ad uso pubblico; mentre la parte rimanente potrà essere utilizzata per la realizzazione di nuove infrastrutture o attrezzature pubbliche, secondo le previsioni dei propri piani territoriali.

La metà delle somme erogate su tale fondo ai comuni sarà anch'essa utilizzata per la manutenzione straordinaria, il restauro e l'adeguamento (o il miglioramento) antisismico di manufatti edilizi di propria pertinenza; mentre l'altra metà sarà destinata a finanziamenti di analoghi interventi privati - singoli o consorziati - per interventi di manutenzione straordinaria, restauro e recupero antisismico dei manufatti

edilizi di propria pertinenza (80 per cento), nonchè per l'acquisizione delle aree e la realizzazione di nuove abitazioni per le categorie economiche più disagiate (20 per cento), laddove necessarie.

I comuni potranno altresì utilizzare una quota non inferiore al 30 per cento delle entrate dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) per la realizzazione delle attrezzature ed infrastrutture pubbliche previste dagli strumenti urbanistici comunali, secondo le priorità fissate nei programmi pluriennali d'attuazione, provvedendo preliminarmente all'acquisizione delle relative aree (o previa espropriazione per pubblica utilità ai sensi dell'articolo 5-*bis* del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica, ovvero per effetto delle cessioni gratuite da parte di privati singoli o consorziati, in attuazione di piani convenzionati di comparto, appositamente da prevedersi negli strumenti urbanistici).

Sul fronte espropriativo, è ancora allo spirito originario della Costituzione che il presente disegno di legge fa specifico riferimento. Esiste infatti la sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 18 febbraio 1960, che ha letto magnificamente lo spirito espresso dal Costituente precisando «...che non è dato attribuire alla parola "indennizzo" una interpretazione meramente letterale ed etimologica, in quanto il Costituente – tenuto anche conto di elementi storici – non ha inteso, relativamente all'indennizzo, adottare il solo criterio della effettiva corrispondenza al valore venale dell'immobile, fissato dall'articolo 39 della legge generale 25 giugno 1865, n. 2359, sulle espropriazioni forzate per causa di pubblica utilità. Tale criterio leggi successive (...) avevano già superato, nella considerazione che gli scopi di pubblica utilità e le finalità sociali, per la stessa loro natura di superiori interessi, non possono essere subordinati a quelli privati e, sia pur contemperati e coordinati con questi ultimi, debbono essere realizzati. Ha pertanto ritenuto la Corte non ammissibile che proprio la Costituzione, informata ad ampie finalità di progresso sociale, abbia inteso in ordine all'indennizzo ritornare esclusivamente al criterio della effettiva corrispondenza al valore venale dell'immobile; ed ha in conseguenza affermato che l'indennizzo non significa in ogni caso integrale ristoro del sacrificio subìto per effetto dell'espropriazione, ma il massimo di contributo e di riparazione che, nell'ambito degli scopi di generale interesse, la pubblica Amministrazione può garantire all'interesse privato». Concludendo quindi: «Ciò importa che la valutazione comparativa di tali interessi e il modo come pervenire al massimo della rispettiva soddisfazione deve essere il risultato di un complesso e vario esame di elementi tecnici, economici, finanziari, politici, che solo al legislatore può essere dato di compiere», con il solo limite che «...l'esigenza di un indennizzo non può ritenersi soddisfatta con disposizioni che vengano ad attuare un indennizzo apparente o puramente simbolico».

È in questa chiave che il presente disegno di legge affronta dunque la questione dell'organizzazione razionale del sistema di utilizzazione e redistribuzione della risorsa territorio, in tutti i suoi aspetti (geo-morfologici, idrogeologici, geotettonici, paesistici, archeologici, naturalistici, eccetera). Se è vero che gli interessi individuali rappresentino lo stimolo alla produzione di beni e servizi (e per converso che l'automatica distribuzione egualitaristica di beni e servizi costituisca un appiattimento dell'interesse alla produzione), è pur vero che l'interesse individualistico (che rischia di diventare spesso anche egoistico) da solo comunque non riuscirebbe a perseguire nemmeno i propri obiettivi: e necessita quindi di un impegno pubblico non trascurabile.

Va dunque ricercato il modo appropriato di costruire una coscienza dell'interesse diffuso, come diritto e dovere primari di ciascun cittadino del «villaggio globale»: una cultura di tipo azionariale, capace di farci sentire tutti compartecipi e responsabili di ciascuna delle azioni necessarie a dar vita ad attività, che comunque sono rese possibili proprio grazie al sistema di solidarietà pubblico-privato, e di riconoscere i plusvalori pubblici inevitabilmente presenti nel ri-

cavo privato (d'altra parte una città fatta di sole abitazioni, ovvero di sole fabbriche, tutte contigue le une alle altre, senza strade, senza piazze, senza scuole, senza reti idriche, elettriche, del gas, della pubblica illuminazione, eccetera, non potrebbe certo definirsi tale, nè risultare vivibile: sarebbe come una casa senza ambienti di servizio, senza cucina, bagni, soggiorno, corridoi!).

Il modo che sembra più appropriato e confacente alle superiori premesse ed alle indicazioni della citata sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 1960, è nel dispositivo già indicato in parte dal citato articolo 5-*bis* del decreto-legge n. 333 del 1992, in alternativa al quale, e solo per ciò che riguarda le zone d'espansione residenziale o produttiva, il disegno di legge propone una pianificazione esecutiva convenzionata di comparto (stabilendone il limite inferiore in 5 ettari), nell'ambito della quale è prevista la cessione gratuita al comune del 50 per cento delle aree private (da destinare alle urbanizzazioni primarie e secondarie, oltre che a programmi costruttivi di edilizia residenziale pubblica, ovvero alla predisposizione di insediamenti produttivi, nel caso di zona produttiva), in cambio della garanzia - per tutti i proprietari del comparto - di poter fruire di quote di edificabilità proporzionali alle quantità residue di aree di propria pertinenza. Nel comparto, così, non ci saranno più alcuni proprietari che avranno il privilegio «per grazia ricevuta» di edificare ed altri che, viceversa, saranno soggetti a vincoli di inedificabilità preordinati all'espropriazione. Tutti i proprietari di aree nel comparto saranno invece azionisti di quote di edificabilità e tutti gratificati e penalizzati alla stessa maniera (articolo 3 della Costituzione).

Le difficoltà principali dell'ente pubblico sarebbero così decisamente ridotte e ciascun quartiere (o ambito produttivo) potrebbe avere più immediatamente le necessarie urbanizzazioni. E, per converso, ciascun piano regolatore dell'uso del territorio - a livello comunale - potrebbe così più facilmente risultare funzionale allo sviluppo da imprimere alle attività economiche presenti (ed a quelle da impiantare).

L'unificazione delle tipologie di piano, per interventi sistematici di riordino territoriale

Sono intanto cresciute le sensibilità ecologiche, a partire dagli anni '70, anche se sembra che abbiano sin qui prodotto solo nuovi criteri vincolistici in negativo, mal tollerati da un mercato già scarsamente libero (e da un'impresa troppo affezionata all'assistenzialismo, alle deroghe ed ai condoni): al fallimento della legge 10 maggio 1976, n. 319 (la cosiddetta «legge Merli»), sulla tutela delle acque, si aggiungono così i parziali fallimenti della già citata «legge Galasso», sulla tutela dei beni culturali ed ambientali, nonchè quelli della legge n. 183 del 1989, per la difesa idrogeologica del territorio, dei bacini idrografici e dei corpi idrici.

Occorre trovare allora anche i modi per iniziare coraggiosamente la ricostituzione degli equilibri ecologici ampiamente alterati da una visione dell'economia che non ha mai tenuto in conto come «costo sociale», di quelli derivanti dal consumo scriteriato di suolo, aria, acqua, paesaggio, archeologia, eccetera. È dunque anche per evitare il perpetuarsi delle passate perversioni (che hanno solo drogato il mercato edificatorio delle aree, senza far crescere l'economia e tanto meno la democrazia), che il presente disegno di legge propone di introdurre correttivi di carattere strutturale, contemperando così i princìpi fondamentali della Costituzione con quelli connessi alle esigenze dello sviluppo economico, nella convinzione che le modifiche di ordine parziale e congiunturale si attaglino invece solo a chi dal sistema normativo intenda in realtà continuare a desumere vantaggi parassitari a livello fondiario, edilizio, fiscale, elettoralistico, burocratico, creditizio, eccetera.

Il capo I del disegno di legge, all'uopo, affrontate le questioni di principio attinenti agli aspetti finanziari ed operativi della pianificazione pubblica a fini di sviluppo economico privato (fondo di solidarietà per il

riordino urbanistico del territorio, criteri di determinazione delle indennità espropriative, ma anche piani privati convenzionati di comparto nelle zone d'espansione), individua nell'unificazione delle tipologie pianificatorie, ridotte al solo piano regolatore dell'uso del territorio, l'opportunità di cogliere gli aspetti della pianificazione urbanistica in uno con quelli della pianificazione paesistica, dei bacini idrografici, di parchi e riserve, aree archeologiche e beni culturali e ambientali in genere.

Il piano regolatore dell'uso del territorio (PRUT) qui proposto, a prescindere dalla sua dimensione operativa (regionale, provinciale, comprensoriale, metropolitano o comunale), mira infatti:

a) all'individuazione di relazioni ottimali tra aree attrezzate e relative infrastrutture di collegamento, in funzione dei tipi di indirizzo economico da perseguire;

b) all'individuazione di eventuali condizioni di rischio per i beni culturali e ambientali definiti dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497, e dal decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, ed integrati dal presente disegno di legge, per effetto di tentazioni insediative (residenziali o produttive);

c) all'individuazione delle eventuali condizioni di rischio per i corpi idrici (mare, fiumi, laghi, invasi, falde, eccetera), nonchè per i suoli più delicati dal punto di vista della stabilità idrogeologica o della inondabilità.

Il PRUT, così, viene ad assumere sempre più i crismi del piano urbanistico-territoriale a fini di tutela del paesaggio, già proposto dal citato decreto-legge n. 312 del 1985 per ambiti regionali; e sempre meno i crismi prevalentemente edificatori dei tradizionali piani urbanistici previsti dalla legislazione vigente (a partire da quella del 1942).

È dunque anche questa una notevole innovazione, che sottolineando i caratteri di pubblica utilità ed unitarietà tipologica del PRUT, fa convergere anche gli aspetti vincolistici della pianificazione ed elimina - anche grazie al complesso delle altre disposizioni sulle indennità espropriative e sul fondo per il riordino - il problema della decadenza dei vincoli urbanistici (limitati, in quanto ad efficacia, nel vigente ordinamento). Il vincolo, però, non agisce più nei soli effetti negativi, di imposizioni «a non fare», ma al contrario viene riferito al massimo di progettualità e di propositività che dalla sua estrinsecazione (nell'interesse di tutti) deriva a fini di fruibilità dei beni culturali e ambientali: non come rinvio *sine die* di un «problema», ma come proposta operativa per utilizzare al meglio il territorio a partire dalle sue componenti più preziose.

Riordino del territorio e ordinaria pratica di manutenzione - anche antisismica - del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente

Il capo II del disegno di legge contiene inoltre le disposizioni riguardanti la grande opera di recupero del patrimonio edilizio esistente, allo scopo di rilanciare e rendere davvero efficaci i criteri introdotti con il titolo IV della legge 5 agosto 1978, n. 457. Prevede dunque come novità, rispetto a tali criteri, contributi a fondo perduto e mutui agevolati a tutti i proprietari, singoli o consorziati, di manufatti edilizi (residenziali e non), con particolari vantaggi per le tipologie di intervento più complesse, come quelle riferibili alle situazioni di maggiore frammentazione proprietaria (edifici condominiali).

Tali disposizioni, estese alle costruzioni realizzate nelle zone classificate di I e II categoria sismica, anche per favorire ed incentivare misure di miglioramento o di adeguamento antisismico (comunque obbligatorie per interventi di manutenzione straordinaria e di restauro), hanno in ogni caso l'effetto di rilanciare sensibili investimenti delle sanatorie edilizie, anche in considerazione dell'inevitabile progressiva crescita dei costi dei suoli edificabili.

Non vanno comunque trascurati i vantaggi derivabili da tali disposizioni sia sul fronte della riduzione dei costi dei danni

producibili da eventi sismici anche di limitata entità (in assenza di una costante opera ordinaria di manutenzione dei manufatti edilizi), sia anche sul fronte di quello che veniva chiamato un tempo «decoro urbano» (se si considerano gli effetti positivi, sull'intero contesto urbano, del recupero edilizio stesso).

In tale capo II, inoltre, trovano luogo anche nuove misure per intervenire a ridurre i rischi prodotti da alte concentrazioni di popolazione in determinate parti delle città e segnatamente in determinate ore del giorno.

Va considerato infatti che nelle more della laboriosa opera di miglioramento o di adeguamento antisismico di tutte le attrezzature edilizie esistenti, realizzate generalmente senza specifiche misure antisismiche, almeno fino al 1981, possono risultare di grande efficacia, in termini di prevenzione, alcuni interventi in chiave urbanistica e talora persino a «costo zero», in quanto capaci di ridurre sensibilmente il rischio per le popolazioni esposte durante le ore «lavorative» (e segnatamente se ci si ponga nell'ipotesi di contrapporre misure adeguate almeno per eventi sismici di intensità limitata, alla stessa stregua del principio per il quale, viaggiando in auto, si indossano le cinture di sicurezza, per evitare i danni di incidenti di lieve entità). Oltre tutto tali misure, miranti essenzialmente alla fluidificazione del traffico ed alla più razionale distribuzione nel territorio di talune attrezzature «polarizzanti», favoriscono comunque i più generali criteri pianificatori.

Conclusioni

Onorevoli senatori, il disegno di legge proposto ha dunque tutti i caratteri per riaprire un dibattito da troppo tempo sopito, che certo gli aspetti anti-urbanistici dei condoni edilizi rischiano ancora di rinviare irresponsabilmente. Esso si imposta sulle più meditate posizioni disciplinari, i cui processi evolutivi l'estensore del presente disegno di legge ha avuto la fortuna di seguire grazie al confronto con i più grandi esperti italiani in materia, dentro e fuori dell'Istituto nazionale di urbanistica: a partire dal suo osservatorio siciliano, nelle Università di Palermo e Catania, dove lungo è il dialogo con i professori Cabianca, D'Urso, Sanfilippo, Beguinot e Cervellati; e dove quotidiano è stato il confronto con i colleghi più impegnati nella ricerca e nella sperimentazione pianificatoria: Franz Faro, Piera Busacca e Giuseppe Dato, Piero Di Leo e Mico Costantino.

Il suolo, l'aria e l'acqua, sono beni primari per la vita dell'uomo nella comunità. Essi non possono essere dunque utilizzati senza una preventiva conoscenza dei benefici che all'uomo derivano, nè dei danni che possono derivare alla collettività da usi distorti. Nemmeno «il buon selvaggio», isolato, o in piccole tribù, poteva prescindere dalla conoscenza di ciò che fosse bene o male per la sua sopravvivenza. A maggior ragione nelle condizioni odierne, quando tutta l'umanità vive concentrata nelle città e generalmente – anzi – riesce a vivere solo proprio perchè concentrata nelle grandi sedi urbane di consumo.

I problemi della convivenza e della sopravvivenza, in tali condizioni, rendono però più evidenti gli effetti moltiplicatori delle vulnerabilità in condizioni di concentrazione: rispetto alla legge urbanistica del 1942, che aveva come finalità quelle del «disurbanamento» e di «frenare la tendenza all'urbanesimo», siamo andati decisamente controcorrente. Non meraviglia che quella legge non ponesse eccessiva attenzione ai problemi dell'infrastrutturazione necessaria, ad esempio, per lo smaltimento dei rifiuti. Non meraviglia che non ponesse cura ai problemi dell'inquinamento, stante che lo scenario, anzi, era quello di una popolazione diffusa generalmente in piccole formazioni urbane (e molte ne furono fondate negli anni '30), in villaggi rurali, o addirittura in case coloniche, con le poche eccezioni delle città industriali o direzionali. Non meraviglia che il problema della mobilità della popolazione, in quel contesto, fosse delegato prevalentemente al sistema ferroviario. Nè meraviglia il criterio gerar-

chico delle sue regole organizzative (il Ministro dei lavori pubblici, il prefetto, il podestà), certamente schematico e funzionale al regime.

Meraviglia per converso la politica della *deregulation*, a maggior ragione se questa sia solo capace di produrre abusi privati e pubblici, inutili sul piano della produttività (limitata ai soli tempi di realizzazione di qualche opera più o meno grande), e risulti comunque capace solo di impoverire la collettività, privandola della fruibilità di taluni valori riconosciuti, e non necessariamente economici, come il passaggio, l'aria, l'acqua, il mare, i fiumi, il patrimonio archeologico, storico, architettonico ed urbanistico, in nome della ricerca di un valore economico spesso fasullo (segnatamente se limitato a contingenze di capacità produttiva non durevole).

Ecco perchè il presente disegno di legge sottolinea l'esigenza di porre l'attenzione dovuta ai problemi dello sviluppo economico (anzi, proprio ad esso funzionalizza l'opera della pianificazione dell'uso dei suoli, dell'acqua, dell'aria e di tutti gli altri beni ambientali), ma sottolinea anche l'esigenza di rendere tale sviluppo compatibile con le capacità produttive durevoli e con le finalità costituzionali della salvaguardia dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico ed archeologico, del suolo, dei corpi idrici, dell'idrogeologia, della salute, della sicurezza e dell'incolumità pubbliche.

Ed anche per ciò, esso recupera e perfeziona il carattere concessorio del regime d'uso dei suoli, sancendo i casi di revocabilità della concessione edificatoria, nonchè specificando la sua inalienabilità - sia per compravendita che per successione ereditaria - e risolvendone tuttavia i problemi in chiave positiva per gli scopi e le finalità prefisse.

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I

RIORDINO DEL TERRITORIO E DELLE CITTÀ

Art. 1.

(Finalità, contenuti e pubblica utilità dei piani regolatori dell'uso del territorio)

1. La presente legge, di riforma economica e sociale della Repubblica ai sensi degli Statuti delle regioni a statuto speciale, sancisce la pubblica utilità dei piani regolatori dell'uso del territorio adottati dalle regioni, dalle province, dalle città metropolitane, dai comuni, nonchè dai comprensori di comuni di cui all'articolo 7, comma 3; detta criteri alle regioni in ordine alla pianificazione territoriale e paesistica degli ambiti amministrativi di province, città metropolitane, comuni e comprensori allo scopo di evitare usi immotivati e distruttivi del suolo; mira ad incentivare la pratica ordinaria della manutenzione del patrimonio edilizio esistente anche a fini di miglioramento o adeguamento antisismico di strutture edilizie, e ad estenderne gli effetti con misure destinate anche alle strutture territoriali ed urbane.

2. Ai fini di cui al comma 1 lo Stato, le regioni e gli enti locali esercitano la tutela dei beni territoriali attraverso piani regolatori degli usi e delle trasformazioni del suolo nonchè mediante la riserva pubblica originaria del diritto di edificare e di modificare le linee e gli assetti del paesaggio prodotti per effetto di azioni antropiche o naturali.

Art. 2.

(Regime concessorio del diritto di trasformazione del suolo)

1. La concessione edificatoria di cui all'articolo 1 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, non è trasferibile agli eredi. Essa può essere trasferita per atto pubblico tra vivi; in tal caso il titolare della concessione rimane responsabile vita natural durante, o fino all'eventuale adozione di varianti del vigente piano regolatore dell'uso del territorio comunale.

2. La realizzazione di opere che implichino variazioni essenziali del progetto originario, ai sensi della legge 28 febbraio 1985, n. 47, comporta la revoca della concessione. Qualora il prescritto ripristino dello stato delle opere e dei luoghi secondo il progetto originario non abbia luogo entro tre mesi dalla data di accertamento delle variazioni, il sindaco confisca l'immobile e le sue pertinenze e provvede alla riduzione in pristino a spese del titolare responsabile delle variazioni, ma può consentire a quest'ultimo di conservare l'uso dell'immobile vita natural durante, previo impegno dello stesso a provvedere alla manutenzione ordinaria e straordinaria dell'immobile e laddove il complesso delle variazioni non risulti comunque incompatibile con l'assetto del territorio previsto dagli strumenti urbanistici vigenti.

3. Qualora il titolare della concessione muoia prima della fine dei lavori oggetto di regolare concessione, gli eredi od aventi causa possono ottenere il rilascio gratuito di una nuova concessione per modificarne il progetto originario, salva l'imposizione di contributi concessori aggiuntivi applicabili per effetto di eventuali maggiorazioni di parametri edificatori.

4. Entro il 31 dicembre di ogni anno, i comuni e le città metropolitane, in riferimento all'incidenza dei costi di gestione di impianti per l'approvvigionamento, la distribuzione e lo smaltimento delle acque per usi civili, nonchè di impianti per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, aggior-

nano l'imposta comunale che all'uopo essi possono istituire ripartendola fra gli utenti su ogni ottanta metri cubi vuoto per pieno di costruzione residenziale, commerciale o turistica.

Art. 3.

(Fondo di solidarietà nazionale per il riordino urbanistico del territorio)

1. È costituito un fondo di solidarietà nazionale per il riordino urbanistico del territorio, di seguito denominato «il Fondo». Il Fondo è alimentato con il quattro per mille degli emolumenti lordi spettanti a ciascun lavoratore, prelevati per metà da quanto spettante al lavoratore stesso, e per metà da quanto dovuto dal datore di lavoro.

2. Le somme affluite al Fondo sono ripartite fra le regioni dal Ministro del tesoro, entro il 31 dicembre di ciascun anno, in rapporto al numero degli utenti, determinato tenendo conto anche dei flussi turistici.

3. Entro il 31 gennaio di ogni anno, le regioni ripartiscono fra gli enti locali, utilizzando i criteri di cui al comma 2, la quota del Fondo loro spettante. Il 40 per cento di tale quota è destinato alle province e ai comprensori di cui all'articolo 7, comma 3; il 60 per cento ai comuni e alle città metropolitane.

4. Le province e i comprensori utilizzano il 70 per cento del contributo loro assegnato per interventi di manutenzione straordinaria, restauro ed eventuale adeguamento o miglioramento antisismico, ai sensi del decreto del Ministro dei lavori pubblici del 24 gennaio 1986, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 108 del 15 maggio 1986, degli edifici di loro proprietà adibiti ad uso pubblico, nonchè per la manutenzione e l'eventuale miglioramento o adeguamento antisismico di proprie infrastrutture di trasporto, destinando il rimanente 30 per cento alla realizzazione di infrastrutture o attrezzature pubbliche previste dai propri piani regolatori dell'uso del territorio, secondo le priorità dettate dai programmi triennali delle opere pubbliche.

5. I comuni e le città metropolitane utilizzano la metà del contributo loro assegnato per interventi di manutenzione straordinaria, restauro ed eventuale adeguamento o miglioramento antisismico, ai sensi del decreto citato al comma 4, di propri manufatti edilizi destinati ad uso pubblico. Della metà restante, una quota non inferiore all'80 per cento sarà destinata a finanziamenti, ai sensi del capo II della presente legge, di analoghi interventi privati, e la parte restante sarà utilizzata per l'acquisizione, anche avvalendosi della facoltà di cui all'articolo 18 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, di aree destinate alla costruzione di nuove abitazioni per le categorie economiche più disagiate.

6. I comuni e le città metropolitane destinano i proventi di cui agli articoli 3 e 12 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, nonchè una quota non inferiore al 30 per cento del gettito dell'imposta comunale sugli immobili, alla realizzazione di nuove attrezzature e infrastrutture pubbliche previste dagli strumenti urbanistici comunali secondo le priorità determinate nei programmi pluriennali di cui all'articolo 13 della citata legge n. 10 del 1977, su aree acquisite ai sensi del comma 5 del presente articolo o cedute da privati ai sensi dell'articolo 5 della presente legge.

Art. 4.

(Indennità di espropriazione)

1. I commi da 1 a 5 dell'articolo 5-*bis* del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, sono sostituiti dai seguenti:

«*1*. Per tutte le espropriazioni preordinate alla realizzazione di opere e interventi da parte o per conto dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, delle città metropolitane e degli altri enti pubblici o di diritto pubblico, anche non territoriali, o comunque preordinate alla realizzazione di opere o interventi previsti dai piani territoriali o piani urbanistici di pubblica utilità,

l'indennità di espropriazione per le aree edificabili è determinata sulla media del valore venale e del reddito dominicale rivalutato di cui agli articoli 24 e seguenti del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. L'importo così determinato è ridotto del 40 per cento.

2. In ogni fase del procedimento espropriativo il soggetto espropriato può convenire la cessione volontaria del bene. In tale caso non si applica la riduzione di cui al comma 1».

Art. 5.

(Piani convenzionati di comparto)

1. I piani regolatori dell'uso del territorio comunale o metropolitano, nelle parti destinate a nuove edificazioni residenziali, industriali, artigianali o commerciali, individuano ambiti di comparto di estensione non inferiore a cinque ettari, da assoggettare a pianificazione esecutiva privata concertata con il comune.

2. I proprietari delle aree di cui al comma 1 costituiscono un consorzio, ai sensi dell'articolo 23 della legge 17 agosto 1942, n. 1150; la quota azionaria spettante a ciascun proprietario è proporzionale al volume edificabile realizzabile sul 50 per cento delle aree di sua proprietà, secondo gli indici edificatori consentiti dai piani di cui all'articolo 7 della presente legge.

3. I consorzi di proprietari stipulano con il comune o la città metropolitana convenzioni, che prevedono:

a) la cessione gratuita del 50 per cento delle aree per la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e delle attrezzature di servizio del quartiere;

b) la possibilità che, al fine di consentire una più funzionale distribuzione della viabilità, dei servizi di quartiere e degli interventi di edilizia sovvenzionata, convenzionata o agevolata, le cubature realizzabili non corrispondano alle titolarità catastali in atto;

c) la possibilità che la realizzazione delle cubature consentite avvenga in forma unitaria nell'ambito del comparto, ad opera di un'unica impresa o consorzio di imprese, con l'indicazione delle relative condizioni e modalità;

d) la realizzabilità delle quote di cubature previste dal piano di comparto, laddove necessario, anche su aree del comparto medesimo diverse da quelle di originaria pertinenza di ciascun proprietario.

4. I proprietari di immobili esistenti nel comune o città metropolitana versano *una tantum* all'ente locale, a fini perequativi con i proprietari di cui al comma 3, lettera *d)*, un'indennità pari a lire 5.000 per ogni metro cubo di costruzione esistente.

Art. 6.

(Caratteri originali dei beni territoriali)

1. Il suolo, il sottosuolo, i corpi idrici, gli ambiti naturali e artificiali definiti dal decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, dalla legge 29 agosto 1939, n. 1497, o da leggi istitutive di parchi o riserve, il patrimonio edilizio urbanistico con valore storico, artistico, archeologico e di contesto, nonchè gli insediamenti umani comprensivi delle rispettive pertinenze agricole, sono beni culturali, sociali ed economici a titolo originario tutelati dalla regione; i vincoli apposti dai piani regolatori dell'uso del territorio regionali, provinciali, comprensoriali, metropolitani e comunali costituiscono vincoli paesistici ai sensi della citata legge n. 1497 del 1939.

2. Ciascuna regione istituisce, presso l'assessorato competente in materia di gestione dei beni culturali ed ambientali, un osservatorio geografico regionale, dotato di personale e mezzi telematici adeguati a trasmettere, mediante un sistema interattivo a rete collegato con tutti gli enti locali, le informazioni necessarie per la formazione dei piani di cui agli articoli 7 e 8. L'osservatorio si avvale di tutte le conoscenze relative al territorio regionale, e della collaborazione di

facoltà universitarie, dell'Istituto nazionale di statistica e dell'Istituto geografico militare.

3. Il Ministero per i beni culturali e ambientali provvede al comando o al distacco di proprio personale presso tutte le amministrazioni pubbliche i cui interventi concorrono alla trasformazione del contesto territoriale.

Art. 7.

(Piani regolatori dell'uso del territorio. Finalità)

1. Le regioni, le province, le città metropolitane, i comuni e i comprensori di cui al comma 3 provvedono alla redazione, ai sensi della presente legge, di piani regolatori dell'uso del territorio (PRUT). Il PRUT disciplina, a scopi di pubblica utilità, l'uso dei suoli nei rispettivi ambiti territoriali per la promozione di uno sviluppo economico compatibile con il recupero ambientale, la tutela paesistica ed idrogeologica, la tutela della salute, della sicurezza e della pubblica incolumità. Esso, con specifico riguardo ai princìpi della salvaguardia dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico ed archeologico, del suolo, dei corpi idrici, dell'idrogeologia, della salute, della sicurezza e dell'incolumità pubbliche, assicura idonee localizzazioni ad attrezzature ed infrastrutture pubbliche; favorisce il collegamento e la mobilità, consentendo economici trasporti di beni materiali, energetici ed informativi; attribuisce carichi d'uso adeguati a ciascuna parte delle strutture territoriali ed urbane.

2. La regione approva, con procedure disciplinate da legge regionale, e trasmette agli enti locali il proprio PRUT. Nel PRUT il territorio regionale è ripartito in aree territoriali omogenee, ed è disciplinato l'uso del suolo, del sottosuolo, dei corpi idrici, degli ambiti di bacino nonchè degli ambiti definiti dalla legislazione a parchi e riserve o a insediamenti umani di antica o recente formazione.

3. Qualora cinque o più comuni contigui risultino esclusi da delimitazioni riguar-

danti le città metropolitane, essi possono costituire un consorzio per procedere alla redazione di un piano comprensoriale, cui dovranno uniformarsi i PRUT dei singoli comuni.

4. I PRUT individuano il sistema di rapporti tra ogni area attrezzata, edificata o no, in cui si svolgono attività di produzione, consumo o scambio di materia, energia o informazione, ed ogni infrastruttura utile al trasporto. A tale fine, il PRUT contiene direttive in ordine:

a) alle zone riservate all'insediamento di ospedali, carceri, cimiteri, istituti di ricerca scientifica, sedi di emungimento di falde acquifere o altre speciali destinazioni;

b) alle zone soggette a vincoli paesistici, archeologici o di altro genere;

c) alle località destinate a eventuali nuovi insediamenti urbani o produttivi, con particolare riferimento alle centrali elettriche, alle raffinerie e produzioni pericolose o suscettibili di un particolare impatto ambientale;

d) alle comunicazioni stradali, ferroviarie, elettriche, telefoniche e ai porti e canali navigabili.

5. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge la regione, con propria legge, disciplina la formazione dei PRUT provinciali e comprensoriali. I PRUT dei comuni e delle città metropolitane rispettano le previsioni dei piani sovracomunali relativi alle infrastrutture e alle attrezzature.

Art. 8.

(Piani regolatori dell'uso del territorio. Contenuti)

1. Il PRUT definisce gli usi ammissibili nel territorio regionale, provinciale, metropolitano, comprensoriale, o comunale, in funzione dello sviluppo economico, della tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale, del paesaggio, della difesa idrogeologica e della pubblica incolumità.

2. Per le finalità di cui al comma 1, il PRUT, in ordine al modello di sistema territoriale esistente:

a) individua e valuta le condizioni di rischio di parchi, riserve terrestri e marine, boschi, foreste, zone umide, centri storici, beni monumentali, archeologici ed ambientali elencati nell'articolo 1 del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, connesse all'espletamento di attività economiche;

b) individua e definisce ambiti di particolare valore paesistico, fra quelli definiti dal decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, da assoggettare a specifici progetti di piani territoriali paesistici ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497, e del regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357, da parte delle soprintendenze del Ministero per i beni culturali e ambientali in collaborazione con gli uffici tecnici comunali;

c) individua le condizioni di rischio, per prossimità con insediamenti umani, dei vari corpi idrici, nonchè di reti idriche, reti fognarie e depuratori;

d) individua zone franose, zone sismiche, zone soggette ad alluvioni, trombe d'aria, slavine e simili, da assoggettare a particolari regimi d'uso.

3. Per le medesime finalità di cui al comma 1, in ordine al modello di progetto del sistema territoriale analizzato, il PRUT:

a) individua e definisce qualità, quantità e localizzazioni delle aree e degli interventi necessari al miglioramento delle relazioni funzionali tra le aree attrezzate private e pubbliche e le infrastrutture esistenti e di progetto, per lo svolgimento delle attività economiche di cui alla lettera *c)* del comma 4 dell'articolo 7;

b) individua e definisce qualità, quantità e localizzazioni delle aree e degli interventi necessari per la riduzione delle condizioni di rischio degli ambiti di cui al comma 2.

4. L'articolo 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modifiche ed integrazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 7. - *(Piano regolatore d'uso del territorio)*. - *1.* Il piano regolatore d'uso del territorio comunale deve indicare essenzialmente:

a) la rete delle principali vie di comunicazione stradale, ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti con la specificazione di quelli adibiti alla distribuzione o al deposito dei materiali infiammabili, combustibili, o esplosivi e delle relative distanze di sicurezza dalle infrastrutture di cui alla presente lettera e dalle aree e centri urbani più densamente abitati;

b) le reti idrica, fognaria, elettrica, telefonica, telematica, del gas, nonchè le reti delle altre principali infrastrutture tecnologiche, e dei relativi impianti di approvvigionamento, trattamento e riciclaggio e depurazione, con specificazione di reti ed impianti destinati alla distribuzione, al trattamento o al deposito di materiali infiammabili, combustibili o esplosivi;

c) la divisione in zone del territorio comunale secondo la classificazione di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici del 2 aprile 1968, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 16 aprile 1968, con la precisazione, per i comuni obbligati alla formazione dei piani di cui alla legge 28 aprile 1962, n. 167, e successive modifiche ed integrazioni nazionali o regionali, o alla formazione dei programmi costruttivi di cui all'articolo 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, delle zone destinate all'edilizia residenziale sovvenzionata, convenzionata ed agevolata nelle misure prescritte dall'articolo 2 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e la determinazione dei limiti e dei caratteri tipologici da osservare in ciascuna zona a norma degli articoli 7, 8 e 9 del citato decreto del Ministro dei lavori pubblici del 2 aprile 1968;

d) le aree destinate, in ciascuna delle zone di cui alla lettera *c)* e nelle misure fissate dal citato decreto del Ministro dei lavori pubblici del 2 aprile 1968, a formare spazi di uso pubblico o sottoposti a speciali

servitù, con la specificazioni di quelli destinabili al rifugio nell'emergenza, in relazione alle caratteristiche di accessibilità, acclività, contiguità con i centri abitati ed attrezzature anche per gli usi ordinari previsti dal medesimo decreto del Ministro dei lavori pubblici del 2 aprile 1968, compatibilmente con la destinazione di ricovero;

e) le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico, nonchè ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale, in rapporto al numero di utenti preventivabili ed ai costi che la collettività è disposta ad affrontare per effetto di tali eventuali nuovi insediamenti;

f) i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico, nonchè gli edifici o gli agglomerati edilizi di pregio storico, artistico, o di contesto ambientale, da sottoporre ad interventi di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, anche a fini di riusi funzionali;

g) le aree edificate o singoli edifici che, seppure ricadenti nelle zone di cui alla lettera *f)*, siano tuttavia privi di pregio storico, artistico o di contesto e nei quali la presenza di degrado dei manufatti renda opportuni interventi privati di ristrutturazione edilizia o urbanistica anche mediante piani di recupero di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 457, e successive modifiche ed integrazioni nazionali e regionali;

h) le aree edificate ricadenti in altre zone simili alle precedenti nelle quali le condizioni di degrado edilizio o urbanistico consentano di procedere agli interventi di ristrutturazione urbanistica di cui alla lettera *e)* del primo comma dell'articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457;

i) gli ambiti delle zone d'espansione residenziale o produttiva per i quali possono essere prodotti i piani particolareggiati convenzionati di comparto di cui all'articolo 5;

l) il primo programma pluriennale d'attuazione, ai sensi dell'articolo 13 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, degli interventi pubblici previsti dal piano regolatore d'uso del territorio comunale, rapportato

alla durata del mandato elettorale dell'amministrazione comunale;

m) la relazione economico-finanziaria attestante il computo dei costi sociali connessi alla attuabilità del piano regolatore d'uso del territorio, e le fonti finanziarie con le quali l'amministrazione comunale intenda far fronte a tali costi nel corso del suo mandato;

n) le norme per l'attuazione del piano coordinate con le prescrizioni del regolamento edilizio di cui all'articolo 33 della presente legge».

CAPO II

RECUPERO DEL DEGRADO DI ATTREZZATURE EDILIZIE PRIVATE E RECUPERO ANTISISMICO DELLE STRUTTURE URBANE INSEDIATE NELLE ZONE DEL PAESE A PIÙ ELEVATA PERICOLOSITÀ SISMICA

Art. 9.

(Contributi ed agevolazioni per il recupero del degrado ed il riuso del patrimonio edilizio esistente, anche a fini antisismici)

1. Nelle zone urbane ad alto degrado edilizio definite dal PRUT comunale o metropolitano ai sensi del titolo IV della legge 5 agosto 1978, n. 457, e della presente legge, nonchè nei territori compresi in zone classificate di I e II categoria sismica, i proprietari di alloggi, singoli o consorziati, possono richiedere al comune contributi a fondo perduto nella misura del 10 per cento del costo degli interventi di recupero previsti dalle lettere *b)* e *c)* del primo comma dell'articolo 31 della medesima legge n. 457 del 1978, eventualmente comprensivi delle opere necessarie per il miglioramento o l'adeguamento strutturale antisismico di cui al citato decreto del Ministro dei lavori pubblici del 24 gennaio 1986, ed alle banche mutui quindicennali ipotecari garantiti dalla regione sulla restante parte di detti costi, in modo tale da contenere i tassi d'in-

teresse a carico dei richiedenti, rispetto a quelli praticati dagli Istituti di credito fondiario all'uopo autorizzati, entro una delle seguenti quote:

a) entro il 45 per cento, per interventi di recupero proposti da proprietari consorziati titolari di unità immobiliari comprese in complessi condominiali;

b) entro il 55 per cento, per interventi di recupero proposti da proprietari singoli titolari di unità edilizie isolate.

2. Nel caso di interventi di recupero in zone classificate di I e II categoria sismica, le agevolazioni sui mutui di cui al comma 1 tengono conto dei maggiori costi di intervento, in modo da contenere i tassi d'interesse a carico dei richiedenti, rispetto a quelli praticati dagli istituti di credito fondiario all'uopo autorizzati, entro una delle seguenti quote:

a) entro il 30 per cento, per interventi di adeguamento antisismico proposti da proprietari consorziati titolari di unità immobiliari comprese in complessi condominiali;

b) entro il 35 per cento, per interventi di miglioramento antisismico proposti da proprietari consorziati titolari di unità immobiliari comprese in complessi condominiali;

c) entro il 40 per cento, per interventi di adeguamento antisismico proposti da proprietari singoli titolari di unità edilizie isolate;

d) entro il 50 per cento, per interventi di miglioramento antisismico proposti da proprietari singoli titolari di unità edilizie isolate.

3. Le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano anche ai titolari di costruzioni per le quali sia stata prodotta la documentazione per la sanatoria ed il condono ai sensi della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modifiche ed integrazioni, sempre che tali costruzioni siano state riconosciute suscettibili di sanatoria ai sensi degli articoli 31 e 32 della medesima legge n. 47 del 1985, e successive modifiche ed integrazioni.

4. Per gli interventi di manutenzione straordinaria o di restauro proposti ai sensi dei commi 1 e 2 il sindaco, sentita un'apposita commissione composta da un rappresentante dell'ufficio tecnico del comune, o della città metropolitana, nonchè da rappresentanti tecnici di soprintendenze, vigili del fuoco, ufficio sanitario e genio civile, rilascia l'autorizzazione amministrativa necessaria per ottenere i benefici previsti dal presente articolo e per procedere alle opere di recupero da effettuare secondo il progetto autorizzato.

5. L'autorizzazione ai sensi del comma 4 costituisce titolo per ottenere entro sessanta giorni tanto le somme in conto capitale di competenza del comune, quanto quelle di competenza degli istituti di credito. Le regioni, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, specificano le procedure attestanti le garanzie relative ai mutui previsti dal presente articolo.

Art. 10.

(Definizione di miglioramento antisismico di una struttura urbana)

1. Per le finalità di tutela della sicurezza, della salute e della incolumità pubbliche, di cui alla presente legge, il miglioramento antisismico di una struttura urbana è perseguibile:

a) mediante un insieme sistematico di interventi tesi alla fluidificazione del traffico urbano ed alla conseguente riduzione dei carichi urbanistici cui sono soggette le singole infrastrutture di trasporto in rapporto alle specifiche soglie di sostenibilità;

b) mediante il progressivo miglioramento o adeguamento antisismico delle attrezzature edilizie, pubbliche o private, residenziali o produttive, più degradate, ed il contestuale allontanamento dalle zone abitate delle attività moltiplicatrici dei rischi concentrativi, quali depositi e distributori di carburanti liquidi o gassosi, o di sostanze tossiche, ustionanti, esplosive;

c) mediante la realizzazione di opportuni spazi per il rifugio, opportunamente ubicati in aree sicure, liberi ed immediatamente accessibili, da reperire, acquisire ed attrezzare a parcheggio o a verde pubblico, fra quelli prescritti dall'articolo 3 del citato decreto del Ministro dei lavori pubblici del 2 aprile 1968, sugli *standard* urbanistici;

d) mediante un insieme sistematico di interventi tesi alla riduzione od eliminazione dei motivi di vulnerabilità dei sistemi territoriali urbani indotta da attività che espongano tali sistemi territoriali ad ulteriori rischi derivanti dalla presenza di impianti per la lavorazione o di depositi di materiali tossici, esplosivi, infiammabili, ustionanti, urticanti, radioattivi, e simili.

Art. 11.

(Disposizioni di recupero urbanistico antisismico)

1. Ai comuni compresi in zone classificate di I o di II categoria sismica che alla data di entrata in vigore della presente legge risultino impegnati nella formazione o revisione del proprio strumento urbanistico, sono assegnate proroghe di diciotto mesi dei termini all'uopo stabiliti per legge, allo scopo di inserire nei piani regolatori dell'uso del territorio tutte le indicazioni provenienti dai risultati degli studi preliminari di cui al comma 2, sulla base delle direttive e norme regionali finalizzate al miglioramento antisismico delle strutture urbane, di cui all'articolo 12.

2. Gli studi di vulnerabilità sismica urbana indagano:

a) la situazione geo-morfo-tettonica dei suoli, con particolare riferimento a faglie, clinometria, franosità, *creeping* asismico;

b) i rapporti dinamici fra terreno ed edifici, mediante microzonazione sismica almeno delle parti del territorio comunale destinate alle espansioni residenziali, produttive o di servizio;

c) la consistenza strutturale dei manufatti edilizi pubblici e privati in funzione dell'epoca di costruzione degli stessi, del de-

grado dei materiali, delle malte, dei conglomerati e dell'acciaio; in funzione del rilevamento di strutture spingenti, di irregolarità o di mancata solidarietà di maglie strutturali, cedimenti di fondazione, e quant'altro contribuisca a produrre elementi di vulnerabilità alle sollecitazioni dinamiche;

d) la contiguità degli edifici ed eventuale vulnerabilità da martellamento;

e) la densità abitativa e di utenza, anche con indagini specifiche sui carichi e sovraccarichi urbanistici indotti dalla presenza di attrezzature edilizie, residenziali e non, con funzioni polarizzanti;

f) i regimi di appartenenza, di possesso e d'uso;

g) l'utilizzazione effettuale delle singole unità immobiliari, al fine di individuare e censire allocazioni di eventuali attività generatrici di maggiore rischio sismico, da trasferire in ambiti adeguati;

h) i raggi d'influenza delle aree libere da pericoli di crolli, presenti in ciascun ambito urbano, utilizzabili nell'emergenza a fini di ricovero delle popolazioni, ed i relativi tempi occorrenti per raggiungere dette aree, in caso di preallarme;

i) la presenza in ciascun ambito urbano di attrezzature edilizie pubbliche realizzate con criteri antisismici, utilizzabili agli stessi fini di rifugio di cui alla lettera *h)*.

3. Ai fini dell'elaborazione degli studi di vulnerabilità sismica, le giunte comunali possono avvalersi della collaborazione dei competenti uffici regionali, delle strutture del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR), delle università, e, ove necessario, di consulenze private ad opera di gruppi professionali multidisciplinari di chiara fama.

4. La regione fornisce ai comuni i mezzi finanziari necessari per far fronte alle maggiori spese per la redazione degli studi e l'elaborazione e redazione degli strumenti urbanistici ad essi connessi per le finalità del presente articolo.

5. Per il triennio 1996-1998 una quota pari al 15 per cento della spesa dello Stato e delle regioni per investimenti in opere pubbliche è destinata e specificamente ri-

servata all'adeguamento o al miglioramento antisismico:

a) dei manufatti edilizi esistenti, di competenza statale, regionale, provinciale o comunale, di preminente importanza per le esigenze della protezione civile;

b) dei manufatti edilizi esistenti che per la loro destinazione possono dar luogo alle situazioni di particolare rischio come definite dalla circolare del Ministero dei lavori pubblici n. 25882 del 5 marzo 1985, in relazione alla loro vulnerabilità sismica.

6. Nei comuni di cui al comma 1 sono abrogate tutte le norme urbanistiche incompatibili con le finalità del presente articolo. Le regioni, le province, i comprensori e le città metropolitane nei cui ambiti ricadano tali comuni, in sede di formazione dei rispettivi piani regolatori dell'uso del territorio, con la programmazione delle opere e degli interventi di propria competenza, contribuiscono a migliorare la risposta complessiva delle strutture urbane e dei sistemi territoriali interessati.

7. Le opere di prevalente interesse statale o regionale possono essere realizzate con le procedure previste dall'articolo 29 della legge n. 1150 del 1942, e successive modifiche ed integrazioni nazionali e regionali, qualora risulti, da apposita valutazione d'impatto urbanistico prodotta dall'ufficio tecnico del comune o della città metropolitana interessati, che le relative varianti non incidono negativamente sui carichi urbanistici prodotti dai rapporti tra attrezzature ed infrastrutture esistenti, e solo se da tale valutazione risulti inequivocabilmente che la realizzazione delle opere statali o regionali contribuisce a migliorare le condizioni di mobilità urbana o extraurbana.

8. I comuni e le città metropolitane, le province e le regioni comprendenti zone classificate di I e II categoria sismica, ovvero compresi in tali zone, sono autorizzati a predisporre, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, progetti immediatamente eseguibili di miglioramento o di adeguamento antisismico degli edifici pubblici o adibiti ad uso pubblico, ovvero che rivestano primaria impor-

tanza a fini di protezione civile, nonchè progetti di realizzazione di edifici da adibire ad alloggi-parcheggio per le esigenze connesse agli interventi di miglioramento, ovvero di ristrutturazione urbanistica ai sensi della lettera *e)* del primo comma dell'articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457, delle aree edificate più degradate e prive di connotazioni storiche, artistiche e di pregio del contesto ambientale. Alla fissazione dei criteri di valutazione dei progetti ed al piano di riparto delle risorse finanziarie, per le opere di competenza statale, provvede il Ministro dei lavori pubblici con decreti da adottare di concerto con il Ministro per la protezione civile, sentite le regioni interessate. Ai fini dell'ammissione ai finanziamenti previsti dalla presente legge per i progetti di comuni e province, deve tenersi conto in via prioritaria del grado di vulnerabilità sismica di:

a) sedi di prefettura;

b) sedi di uffici e servizi di comuni, province e regioni;

c) ospedali ed altri presìdi sanitari locali;

d) caserme del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ed eventuali edifici annessi;

e) scuole di tutti gli ordini e gradi, aule e laboratori universitari;

f) sedi di impianti essenziali per il funzionamento delle reti di servizi tecnologici di interesse urbano per i rifornimenti energetici ed idrici;

g) altri edifici eventualmente specificati nei piani di protezione civile.

9. Gli enti territoriali tenuti alla redazione di propri programmi triennali di opere pubbliche dovranno riservare per le finalità di adeguamento e miglioramento antisismico delle attrezzature ed infrastrutture di cui al presente articolo, e nella stessa misura percentuale di cui al comma 5, una quota dei rispettivi stanziamenti destinati ad opere pubbliche, da iscrivere in apposito capitolo di bilancio che indichi altresì le priorità di spesa relative per i relativi interventi.

10. Nei comuni di cui al comma 1 che non provvedano entro i termini prescritti

dalle regioni all'adozione degli strumenti urbanistici generali di miglioramento antisismico delle strutture urbane, ai sensi del presente articolo, l'edificazione si svolgerà con le modalità di cui all'ultimo comma dell'articolo 4 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino all'adozione dei predetti strumenti urbanistici generali.

Art. 12.

(Direttive e norme regionali per la mitigazione del rischio sismico urbano)

1. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge le regioni provvedono, con proprie leggi, all'emanazione di direttive e norme cui dovranno attenersi i comuni e le province nel cui territorio siano comprese zone sismiche di I o II categoria, ovvero compresi in tale zone, a fini di miglioramento antisismico delle strutture urbane. Le suddette direttive e norme dovranno prevedere:

a) l'individuazione sistematica di aree idonee da destinare all'edificazione residenziale, direzionale e commerciale, anche se incluse nell'ambito di applicazione della legge 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni, o dell'articolo 27 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, necessarie per l'ubicazione di attrezzature edilizie private e pubbliche da trasferire ai fini di un decongestionamento delle zone urbane centrali e della contestuale riqualificazione delle periferie; nonchè di aree reperite secondo congrui raggi d'influenza, da destinare a parcheggi di quartiere, a verde pubblico di quartiere, ad impianti sportivi di quartiere, ad attrezzature scolastiche ed attrezzature pubbliche in genere, realizzate con criteri antisismici, anche all'interno di zone ad edilizia degradata prive di valori storici, artistici o ambientali, nelle quali, al fine della tutela della pubblica incolumità, sia opportuno procedere alle ristrutturazioni urbanistiche di cui alla lettera *e)* del primo comma dell'articolo 31 della legge 5 agosto

1978, n. 457, utilizzabili nell'emergenza per il necessario ricovero delle popolazioni che insistono su ciascun quartiere;

b) il decentramento delle attività e delle funzioni che, accogliendo in sedi improprie alte densità di utenza, concorrono maggiormente ad aumentare i gradi di rischio per gli utenti;

c) la verifica della funzionalità e dell'efficienza del sistema viario, e la conseguente eventuale sua integrazione con percorsi alternativi, per assicurare facilità di accesso, di percorrenza e di uscita di merci e persone rispetto alle strutture urbane medesime;

d) la verifica della funzionalità delle reti idrica, fognante, elettrica, telefonica, del gas, telematica, e delle altre infrastrutture tecnologiche a rete, anche al fine della loro integrazione con la eventuale predisposizione di reti alternative, onde assicurare l'efficienza dei relativi servizi anche a seguito di eventi sismici;

e) la verifica della pericolosità di opere ed impianti destinati ad attività industriali, artigianali o commerciali, nonchè di depositi di materiali infiammabili, esplosivi, liquidi o gassosi, ove esistenti, non solo in rapporto alla sicurezza nei luoghi di lavoro, ma anche in funzione dei possibili danni alle popolazioni insediate in prossimità di detti impianti ed opere, all'occorrenza prevedendone nuove opportune ubicazioni;

f) la progressiva telematizzazione dei servizi anagrafici, creditizi, commerciali, scolastici, universitari e direzionali, allo scopo di ridurre i motivi di rischio sismico dovuti al sovraccarico delle attrezzature e delle infrastrutture urbane.

Art. 13.

(Misure di mitigazione del rischio sismico prodotto da attrezzature per la produzione ed il deposito di sostanze pericolose per le popolazioni insediate)

1. In considerazione della elevata sismicità delle relative zone, al fine di determinare i gradi di rischio sismico ambientale e

di tutelare la pubblica incolumità delle popolazioni insediate nelle aree interessate, le province di Venezia, Siracusa, Messina, Ragusa e Caltanissetta sono autorizzate a predisporre studi di verifica della vulnerabilità propria ed indotta degli impianti e manufatti dell'industria chimica, che dovranno indagare:

a) la situazione geo-morfo-tettonica dei suoli, con particolare riferimento a faglie, clinometria, franosità, *creeping*;

b) i rapporti dinamici fra terreno e manufatti industriali, mediante microzonazione sismica;

c) la consistenza strutturale dei manufatti e degli impianti in funzione dell'epoca di costruzione degli stessi, del degrado e dell'usura dei materiali, delle malte, dei conglomerati e dell'acciaio; della presenza di strutture spingenti, di irregolarità o di mancata solidarietà di maglie strutturali, di cedimenti di fondazione, e di quant'altro contribuisca a produrre elementi di vulnerabilità degli stessi alle sollecitazioni dinamiche;

d) la contiguità degli edifici, anche al fine di determinarne la eventuale vulnerabilità indotta dalla compresenza incompatibile di sostanze esplosive, tossiche, infiammabili, ed altre sostanze pericolose, o comunque da effetti di reciprocità incompatibili;

e) le distanze dei manufatti industriali dai tracciati stradali o ferroviari, nonchè dai centri abitati più prossimi, anche in funzione del regime dei venti dominanti;

f) i raggi d'influenza di eventuali aree da scegliere per il rifugio degli addetti, nonchè delle popolazioni in prossimità di ciascun centro abitato, commisurandone la sicurezza sempre in rapporto al regime dei venti prevalenti, ai percorsi ed tempi di raggiungibilità delle aree medesime;

g) la propensione di tali aree ad essere facilmente attrezzate per le necessità di rifugio;

h) il censimento dei principali elementi urbani ed extraurbani, quali strettoie, incroci, passi carrai, rivendite fisse o mobili, posteggi irregolari, che, producendo rallen-

tamenti della velocità veicolare, possano ridurre l'accessibilità delle aree attrezzate a rifugio, di cui alla lettera *g*), anche in funzione dell'applicabilità di stati di emergenza prodotti per effetto di eventuali segnali premonitori e conseguenti preallarmi sismici.

2. Ai fini dell'elaborazione degli studi di vulnerabilità sismica di cui alle lettere *a), b), c)* e *d)* del comma 1 le province interessate possono avvalersi della collaborazione delle competenti strutture del CNR, delle università, dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA), e, ove occorra, di consulenze ad opera di centri nazionali o internazionali specializzati.

3. Le regioni interessate sono autorizzate a fornire alle province le risorse finanziarie necessarie per la redazione degli studi di cui al presente articolo con adeguati finanziamenti specifici da prevedere sul bilancio del 1996.

4. Le imprese operanti negli insediamenti industriali cui al comma 1 sono tenute a mettere a disposizione tutti i dati occorrenti per l'elaborazione degli studi di cui al presente articolo ed a consentire l'accesso al personale autorizzato.

5. Alle spese per l'applicazione del presente articolo nel biennio 1996-97 si farà fronte con le entrate prodotte dall'aumento di lire 3 per ogni litro sull'imposta di fabbricazione dei combustibili per autotrazione.