

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 1358**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori BUCCIERO e CARUSO Antonino**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 APRILE 2002 (\*)**

---

Modifiche alla legge 17 agosto 1942, n. 1150, in materia urbanistica

---

---

*(\*) Testo non rivisto dai presentatori*

## **INDICE**

Relazione .....	<i>Pag.</i> 3
Disegno di legge .....	» 11

ONOREVOLI SENATORI. -

*Le attuali difficoltà delle Amministrazioni pubbliche nelle trasformazioni del territorio*

Varie sono le cause che rendono la pianificazione urbanistica generale assolutamente inadeguata ad uno Stato moderno. La elaborazione dei Piani regolatori generali (PRG) è macchinosa e si protrae per alcuni anni perché è complessa la fase di indagine, di studio e di progettazione ma anche e soprattutto perché gli interessi in gioco, soprattutto nei centri urbani di maggiore importanza, sono enormi. L'approvazione dei PRG è altrettanto lunga e macchinosa; è articolata in molte fasi ciascuna delle quali è complessa perché si intrecciano accordi politici e dispute tecniche (fra i tecnici del comune, interni ed esterni, e quelli degli uffici regionali). Inoltre un *iter* così lungo comporta un avvicinarsi di uomini (ciascuno con un proprio bagaglio ideologico e di esperienza) e di amministrazioni comunali (ciascuna delle quali vuol mettere sul piano la propria impronta); sono quindi inevitabili attriti e vischiosità che ritardano la conclusione di questo processo elaborativo ed approvativo.

Ne consegue che i piani approvati diventano operativi dopo lustri o decenni dalla loro elaborazione iniziale; nascono perciò spesso già vecchi sia per concezione tecnica (anche il modo di fare urbanistica si evolve) sia per il loro progressivo distaccarsi dalla realtà del territorio e da quella della comunità cui si riferiscono perché queste mutano in continuazione. Sono in genere rigidi (e cioè inadatti ad adeguarsi al mutare di situazioni ed esigenze) e redatti nella inattuale logica di una mano pubblica che deve provve-

dere a tutti i servizi utili ai cittadini (opere di urbanizzazione secondaria). All'atto pratico, però, questi servizi restano per la loro gran parte sulla carta (verde, aree per lo sport ed altro) e le aree ad essi destinate restano inutilizzate ed abbandonate mentre quei servizi vengono resi disponibili, almeno in parte, dalla iniziativa privata ed utilizzati di buon grado dai cittadini. Le previsioni di questi piani vecchi e rigidi, poi, vengono di solito attuate solo in minima parte per ciò che concerne strutture ed infrastrutture e cioè per la parte affidata alla mano pubblica. La realizzazione sbilanciata (fra pubblico e privato) delle previsioni di piano crea comunque una anomalia che si trascina da sempre: i vincoli apposti sulle aree destinate all'uso pubblico spesso decadono perché tali aree non vengono tempestivamente espropriate (non disponendo il comune delle necessarie risorse). Solo in questi ultimi anni il fenomeno si è attenuato quando è stato possibile mettere in gioco finanziamenti extracomunali (regione, Stato, Unione europea) che, però, tendono a ridursi.

Questa situazione ha determinato, negli ultimi anni, il proliferare di nuovi strumenti amministrativi che hanno tutti la finalità di varare dei programmi attuativi: piani di recupero, piani di riqualificazione, piani di riqualificazione urbana a sviluppo sostenibile territoriale, che prevedono accordi fra soggetti pubblici e soggetti privati, una realizzazione con finanziamento misto (pubblico e privato) o solo privato (le cosiddette realizzazioni a costo zero per la mano pubblica), *iter* approvativi accelerati (spesso la loro approvazione vale come dichiarazione di urgenza ed indifferibilità delle opere previste e quindi consentono l'occupazione d'urgenza delle aree oggetto dei piani) e si sovrappongono agli

strumenti urbanistici in vigore in quanto la loro approvazione vale come variante di PRG. In pratica, molto di frequente sono del tutto equivalenti a piani particolareggiati in variante ma si avvantaggiano, nella attuazione, di una procedura approvativa semplificata ed accelerata.

Il varo di questi nuovi strumenti costituisce una indiretta ammissione della necessità di superare la logica del PRG così come sin qui concepito e di coinvolgere il capitale privato nelle trasformazioni di interesse pubblico del territorio. Occorre, allora, passare da una urbanistica impositiva (l'Amministrazione pubblica regola tutto ed i privati operano negli spazi che essa lascia loro) ad una urbanistica concertata.

Oggi, come è naturale, i proprietari di aree da urbanizzare (o che si pensa di essere incluse fra quelle da urbanizzare) tentano di trarre il maggior utile possibile dalle decisioni pianificatorie. E non possiamo ipocritamente non prendere atto delle sistematiche pressioni (con i metodi più svariati) su quanti in materia hanno potere decisionale e del fatto che, quando queste pressioni risultano efficaci, le previsioni di PRG vengono falsate non più derivando solo ed esclusivamente dalla applicazione della scienza urbanistica. Per avere piani redatti senza condizionamenti occorre quindi giungere alla indifferenza dei proprietari di aree alle scelte.

Molti anni addietro, negli anni Cinquanta, il ministro Sullo propose una legge per l'esproprio generalizzato delle aree da urbanizzare prendendo spunto da quanto era già stato fatto decenni prima nel Nord Europa. Questa sua proposta fu violentemente contrastata e quindi accantonata e possiamo ben dire che essa segnò la fine della sua carriera politica. L'idea che la proprietà non debba avere la funzione sociale che, peraltro, anche la Costituzione riconosce, è tuttora radicata. Spesso, egoisticamente, ci si dimentica che la tutela del diritto di proprietà può essere integralmente attuata solo quando non confligge con gli interessi della comunità. Del

resto, la legislazione vigente già contempla l'esproprio per pubblica utilità delle aree urbanizzande destinate all'uso pubblico.

Per altro verso sembra corretto porre in rilievo che il plusvalore che si determina per le aree agricole che divengono utilizzabili a fini edificatori non deriva da una attività valorizzatrice posta in essere dal loro proprietario ma dalla evoluzione socio-economica della comunità che vive ed opera su quel territorio, evoluzione che determina l'espansione dei centri urbani e delle aree produttive. L'attribuire questo plusvalore solo ai proprietari delle aree, così come oggi avviene, appare quindi un ingiustificato premio, per giunta a carico della comunità. Questa, addirittura, viene spesso posta in difficoltà dal dover sopportare i costi delle opere di urbanizzazione, poiché gli oneri di urbanizzazione introitati da chi costruisce non sono in genere sufficienti a coprire tutti i costi diretti ed indiretti dell'espandersi del centro urbano (strutture, infrastrutture, servizi). Problema nel problema, poi, è il differenziarsi delle situazioni fra i diversi proprietari, perché essi si avvantaggiano in modo sperequato di questa crescita della città in funzione di destinazioni urbanistiche, localizzazione di strutture ed infrastrutture, posizione delle aree rispetto al sistema strutturale ed infrastrutturale, tempi di attuazione ed altro. Tutti elementi che vengono definiti con scelte pianificatorie e programmatiche che sono spesso ampiamente discrezionali. Esse vengono quindi di sovente influenzate, e talora in modo assai rilevante, dagli interessi economici che sono in gioco.

Occorre, quindi, riflettere e cambiare. Ma occorre farlo con raziocinio. Se infatti è bene che le regole cui una comunità si affida cambino quando i tempi lo richiedono, è anche opportuno che ciò avvenga, se possibile, senza soprassalti, gradualmente. È per questa considerazione che si può ritenere un giusto compromesso il lavorare alla definizione di un nuovo regime per le aree urbanizzande

che riconosca ai loro proprietari un beneficio (in funzione del loro trasformarsi da agricole in urbane), lasciando alla comunità il vantaggio di poterle poi gestire, nella fase di attuazione del PRG, senza condizionamenti dettati dal gioco degli interessi privati.

A tal fine il presente disegno di legge prevede una pianificazione di indirizzo flessibile attuata attraverso strumenti che diano precise indicazioni per la «pelle del corpo urbano» (la sua perimetrazione) e per il suo «scheletro» (il sistema strutturale ed infrastrutturale) e che lascino tutto il resto della attività pianificatoria e programmatica ad epoca successiva e cioè alla fase di gestione di ciascun PRG. In altri termini una pianificazione pronta ad adattarsi al mutare delle situazioni e degli obiettivi che, in relazione ad esse, la comunità si dovesse proporre. Può apparire, questa, una urbanistica più superficiale che semplificata. Essa, invece, comporterebbe una attenzione molto maggiore di quella che richiede una pianificazione rigida come quella attuale proprio per il suo precisarsi «in corsa» e cioè nella fase attuativa del piano. Essa, fra l'altro, renderebbe indispensabile la creazione di un Ufficio del piano in tutti i comuni.

Questa pianificazione può avere ritmi elaborativi molto veloci (per la semplicità degli elaborati di PRG) anche in funzione di un iter approvativo molto più rapido. Per poter raggiungere tale risultato le amministrazioni comunali (almeno quelle che si avvalgono di strutture tecniche di qualità) sono da questa legge responsabilizzate, poiché viene loro attribuita la facoltà di approvare gli atti senza il vaglio degli Uffici regionali (che devono però essere «ascoltati» a titolo consultivo).

Perché, poi, l'amministrazione comunale possa gestire con efficacia il PRG, occorre sottrarla al peso (talvolta paralizzante) delle usuali difficoltà nell'espropriare nei tempi di legge le aree destinate all'uso pubblico (mancanza delle necessarie risorse finanzia-

rie e incertezze nel determinare gli indennizzi).

L'amministrazione comunale deve infine essere in grado di pianificare senza porre in essere disparità di trattamento fra i diversi proprietari di aree. Questo per un principio di giustizia ma anche perché essa così si può sottrarre alle pressioni dei proprietari di aree al momento delle scelte urbanistiche.

Questa diversa pianificazione basata su PRG meno dettagliati e più flessibili è così articolata:

- redazione di uno studio preliminare del PRG che, pur avendo per oggetto tutto il territorio comunale, non comporti una «zonizzazione» dettagliata ma esclusivamente la perimetrazione dell'area (o delle aree) da urbanizzare e la individuazione delle direttrici di raccordo con il territorio circostante e la sua approvazione da parte del consiglio comunale sentita la regione; se essa dovesse tardare ad esprimersi dovrebbe valere il principio del silenzio assenso;

- redazione del vero e proprio PRG che dovrebbe sostanzialmente indicare la localizzazione e le caratteristiche delle strutture e delle infrastrutture ritenute più essenziali e fornire indicazioni per il riassetto dell'esistente, rinviando le decisioni relative a tutte le altre aree al momento della redazione dei piani particolareggiati.

I PRG redatti secondo la proposta illustrata sono quindi dei piani regolatori generali di indirizzo (PRGI).

L'efficacia di questo diverso modo di pianificare è però strettamente dipendente dal varo di un diverso sistema di gestione delle trasformazioni rese necessarie dalla urbanizzazione del territorio, sistema che costituisce la parte più innovativa della legge che qui si propone. Un sistema che prevede che tutte le aree da urbanizzare (sia quelle destinate all'uso pubblico che quelle destinate all'uso privato) siano espropriate corrispondendo come indennizzo, anziché denaro, dei titoli il cui valore viene espresso in metri cubi edi-

ficabili (edificabili, ovviamente, solo nel comune che li ha emessi).

Più in particolare:

- l'approvazione del PRGI costituisce atto di esproprio di tutte le aree comprese nel perimetro urbano; la contropartita è costituita da titoli che diano il diritto ad ottenere dalla amministrazione comunale volumi edificabili attraverso procedure concorsuali di cui si dirà appresso; ciascun proprietario ha diritto a un indennizzo in titoli per un numero di metri cubi costruibili proporzionato alla superficie delle aree che gli dovessero venir espropriate secondo un coefficiente prefissato dalla stessa legge;

- con lo stesso sistema (ma applicando coefficienti che tengano conto dei diritti acquisiti) si possono espropriare anche le aree, ritenute dal PRGI strategiche per l'assetto urbano, già urbanizzate o urbanizzande e non ancora utilizzate dal punto di vista edilizio;

- la reimmissione dei proprietari nella attività di trasformazione e valorizzazione delle aree incluse nel perimetro urbano si concretizza consentendo loro di acquisire i lotti edificabili previsti dai piani particolareggiati approntati dalla amministrazione comunale;

- i titoli in metri cubi sono commerciabili; il loro valore venale è determinato dal mercato in funzione della dinamica edilizia della città cui i titoli si riferiscono; ogni proprietario può scegliere se utilizzarli costruendo in tempi brevi (acquisendo dal comune aree immediatamente edificabili attraverso le procedure concorsuali di cui si è fatto cenno), venderli o fare il «cassettista» (e cioè conservarli per realizzare opere in tempi successivi o nella speranza che nel tempo il loro valore aumenti); l'amministrazione comunale ha la facoltà di acquistare i titoli in metri cubi eventualmente posti sul mercato;

- la immissione nelle attività di trasformazione e valorizzazione delle aree incluse

nel perimetro urbano di soggetti non espropriati può avvenire attraverso l'acquisto sul libero mercato, da parte loro, dei titoli in metri cubi posti in vendita (dagli espropriati che dovessero voler realizzare o, comunque, non avessero intenzione di costruire direttamente);

- una ulteriore possibilità di immissione nelle stesse attività di soggetti non proprietari di titoli è costituita dalle gare con offerte in denaro che l'amministrazione comunale deve bandire per realizzare gli interventi per cui le gare con offerte in titoli dovessero andare deserte;

- le costruzioni di interesse pubblico hanno cubatura convenzionalmente pari a zero e perciò possono essere realizzate senza problemi sulle aree che i piani attuativi del PRG dovessero riservare a tali usi;

- le aree così espropriate divengono, in attesa della loro effettiva urbanizzazione, aree di proprietà comunale affidate in uso, con regolare contratto, ai vecchi proprietari (se consenzienti) o ad altri (nel caso in cui l'espropriato non volesse più interessarsene) in modo da evitarne l'abbandono ed il conseguente degrado; il contratto di concessione in uso deve precisare gli usi consentiti, il preavviso con cui l'amministrazione comunale deve comunicare al concessionario la sua necessità di acquisire la piena disponibilità dell'area, l'indennizzo che dovrà essere a questi corrisposto nel caso in cui l'area dovesse servire con urgenza (e quindi la richiesta di rilascio dovesse pervenirgli con tempi di preavviso più brevi del previsto), l'eventuale diritto del concessionario a restituire l'area al comune prima che da esso gli venga richiesta, quanto altro dovesse servire.

Questi titoli di nuovo conio sono denominati buoni edificatori comunali (BEC) con l'aggiunta del nome della città cui si riferiscono; ad esempio BEC Bari, BEC Milano, BEC Venezia e così via.

Il disegno di legge prevede anche che buoni edificatori analoghi possano essere

emessi dai comprensori di comuni eventualmente costituitisi e dalla città metropolitana.

Il disegno di legge indica i modi in cui un piano siffatto deve essere gestito quando gli espropri siano stati indennizzati in buoni edificatori e quindi in merito si rimanda alla lettura del suo articolato. È qui opportuno, però, mettere in rilievo i vantaggi che dalla sua adozione verosimilmente deriveranno. In questa relazione si fa riferimento a quanto avverrà nei comuni ma le notazioni sono altrettanto valide per comprensori e città metropolitane.

In primo luogo la realizzazione delle opere di interesse pubblico sarà più agevole di quanto non lo sia oggi perché si determinerà la immediata disponibilità delle aree di sedime per esse necessarie (che, come è ormai chiaro, sarebbero già di proprietà del comune).

Le gare per l'assegnazione dei lotti, inoltre, costituiranno una utilissima indicazione per quelle amministrazioni comunali che vorranno aderire con i loro programmi alle tendenze emergenti dalla comunità amministrata. Se, ad esempio, i lotti edificabili con uno specifico tipo edilizio dovessero essere assegnati con difficoltà per scarsità di partecipazioni alle relative gare, sarà facile evitare in altri piani particolareggiati (PP) i tipi edilizi non graditi e modificare le previsioni tipologiche nei lotti non richiesti dagli operatori nei PP già approvati. Atteggiamento contrario, naturalmente, potrà essere adottato dalla amministrazione comunale per quei tipi edilizi che invece dovessero risultare particolarmente richiesti. L'amministrazione comunale, comunque, potrebbe anche fare, in merito, sondaggi preventivi.

Ogni PRGI dovrebbe individuare i PP ritenuti strategici per l'assetto urbano. Essi, ai fini di una corretta programmazione della loro attuazione, dovrebbero essere suddivisi in quattro gruppi:

- quelli da realizzare necessariamente con denaro pubblico (perché non determinano introiti finanziari di alcun tipo);

- quelli che necessiterebbero del concorso dei privati (perché possono determinare introiti ma non in misura tale da ammortizzare totalmente i costi e determinare utili);

- quelli che dovrebbero comportare il concorso di privati possessori di beni su cui risulti opportuno intervenire;

- quelli che potrebbero essere realizzati a costo zero, per il comune, perché in grado di determinare introiti in misura tale da ottenere l'ammortamento delle spese ed utili adeguati all'investimento effettuato; in pratica opere che debbano essere gestite per alcuni anni in regime di concessione da chi ne ha finanziata la costruzione per consentire il recupero delle somme spese ed un adeguato utile imprenditoriale.

I lotti edificabili da parte dei privati (di edilizia residenziale ma anche di altro genere e quindi anche aree destinate a servizi di interesse pubblico che possano essere gestiti da privati) devono in prima istanza essere assegnati con gare cui si partecipi con offerte in BEC. Questo meccanismo assorbirebbe per così dire, tutte le diversità nel senso che le offerte sarebbero correlate ai valori dei prodotti che al termine dell'operazione sarebbe possibile porre sul mercato. Se, ad esempio, dovesse essere posto in vendita un lotto con il solo diritto di superficie (per un periodo predeterminato) le offerte tenderanno ad essere meno consistenti rispetto a quelle che sarebbero state avanzate se lo stesso lotto fosse acquisibile in piena proprietà.

La pianificazione condotta con i PRGI ed i BEC sarà notevolmente innovativa per ciò che concerne il regime delle aree perché consentirà risultati a lungo desiderati, da quanti si interessano di urbanistica, ma mai raggiunti:

- verranno eliminate le pressioni degli interessi privati sulle scelte;

- le amministrazioni comunali avranno, a PRGI approvato, la piena disponibilità delle aree da urbanizzare senza dover sborsare denaro;

- il legittimo interesse ad operare degli imprenditori del settore edile sarà riferito alla effettuazione di interventi più o meno corposi di trasformazione urbana che non avranno più come componente importante (ed in alcuni casi prevalente) il tentativo di valorizzare aree ma dovranno necessariamente puntare, per lucrare il giusto, solo sul costruire bene ed a costi corretti.

Per altro verso è solo apparentemente innovativo l'espropriare tutte le aree da urbanizzare. Tutte le aree comprese fra il perimetro delle aree urbanizzate ed il perimetro urbano così come definito dal PRGI (quelle che il comune acquisirebbe in cambio dei BEC) sono infatti da considerare, concettualmente, come un unico comparto in cui si operi per subcomparti (i PP che l'amministrazione comunale dovrebbe nel tempo redigere e portare ad attuazione). E l'urbanizzare per comparti è già consentito dalle leggi in vigore. Quando oggi si procede in tal modo:

- i proprietari di aree oggetto di pianificazione attuativa cessano di essere proprietari di una specifica area e divengono proprietari di una quota millesimale (o centomillesimale) delle aree oggetto del piano particolareggiato di comparto (PPC);

- i proprietari di cui al punto precedente esercitano il potenziale edificatorio loro attribuito dal PRG in aree quasi sempre diverse da quelle inizialmente possedute;

- accade ciò che accadrà con PRGI e BEC. Unica differenza: le aree verrebbero gestite dalle amministrazioni comunali e non dai consorzi dei proprietari. Con il vantaggio, per gli espropriati, che con PRGI e BEC la loro reimmissione nella proprietà dei lotti edificabili avverrà con un meccanismo più semplice e, soprattutto, solo se essi dovessero essere a ciò interessati.

Questa legge consente anche di raggiungere realmente due obiettivi della legge 28 gennaio 1977, n. 10, (la cosiddetta «Bucalossi»): dare alle città uno sviluppo ordinato evitando gli interventi a pioggia (che determinano inevitabilmente una sottoutilizzazione di strutture, infrastrutture e servizi e quindi enormi sprechi per la collettività) e separare lo *jus aedificandi* dal diritto di proprietà delle aree. I Programmi pluriennali di attuazione non sono più necessari (e vengono così eliminati alcuni travagli amministrativi di peso non indifferente) perché si procede per PP elaborati rapidamente e realizzati più o meno integralmente secondo necessità. Lo *jus aedificandi* resta legato al possesso di titoli che, come potrebbe avvenire per un pagamento in danaro, non conservano alcuna connessione con le aree espropriate di cui costituiscono l'indennizzo.

#### *Gli altri vantaggi per le amministrazioni comunali*

Le amministrazioni comunali, inoltre, con questa legge:

- evitano tutti i problemi posti in molti casi da quei proprietari di aree (magari di dimensioni modeste) che assumono posizioni ricattatorie quando si rendono conto di essere essenziali per la effettuazione di un intervento;

- possono operare in regime di perequazione: infatti pagano lo stesso prezzo a tutti i proprietari di aree da urbanizzare e quindi non vi è disparità di trattamento;

- evitano sia le complesse procedure tendenti a determinare il giusto indennizzo per gli espropriati sia il relativo contenzioso;

- evitano tutti i problemi legati alla irrintracciabilità di proprietari di aree (scomparsi, emigrati e simili); in tutti questi casi i BEC possono essere depositati presso un istituto di credito o presso la stessa Banca d'Italia e lasciati a disposizione degli espro-

priati per un numero di anni stabilito per legge;

- rispettano le esigenze ed i ruoli di tutti i possibili attori delle trasformazioni urbane perché molti pacchetti di opere da eseguire unitariamente possono essere concordati fra le diverse parti in causa;

- possono porre in essere, con il coinvolgimento nella pianificazione e nella programmazione dei soggetti privati, una programmazione comunale strettamente correlata alle necessità emergenti nella comunità (che, ovviamente, produrrà solo i progetti di cui si dovesse avvertire il bisogno);

- possono realizzare gli interventi via via ritenuti necessari in tempi estremamente più brevi di quelli attuali (per la immediata disponibilità delle aree e per la semplificazione delle procedure).

Gli Istituti autonomi case popolari (IACP), inoltre, possono ottenere assegnazioni di aree con grande facilità e ciò sia nel caso in cui intendessero realizzare un quartiere autonomo (assegnata l'area si redigerebbe uno specifico PP) sia nel caso in cui dovessero preferire interventi in qualche modo combinati (urbanisticamente) con quelli di edilizia privata (residenziale e non). In quest'ultimo caso le amministrazioni comunali provvederebbero a far redigere uno o più PP con aree riservate agli interventi di edilizia sovvenzionata o agevolata.

#### *I vantaggi per i privati*

I proprietari di aree espropriate trarranno dalla applicazione di un simile modo di pianificare vantaggi assai rilevanti, derivanti dalla semplicità operativa, dalla brevità dei tempi attuativi, dalla assoluta libertà di gestire al meglio i propri beni (i BEC) senza essere costretti a soluzioni sgradite. Vantaggi tali da compensare ampiamente quelli, molte volte più teorici che reali, che potrebbero derivare loro dal conseguimento, con il sistema attuale, di indici di fabbricabilità maggiori.

I vantaggi per gli espropriati risultano evidenti confrontando ciò che accade loro oggi quando le aree di loro proprietà sono incluse in un comparto urbanistico e ciò che invece accadrà con PRGI e BEC:

- quando, oggi, operando per comparti, si costituisce il consorzio dei proprietari (e per raggiungere questo risultato è sufficiente che essi possiedano il 75 per cento delle aree), vengono espropriati i proprietari che si rifiutano di aderire al consorzio; con PRGI e BEC i proprietari che non dovessero avere intenzione di utilizzare subito la loro potenzialità edificatoria possono farlo senza subire forzature (basterebbe per loro non partecipare a gare per la assegnazione dei lotti) e possono poi scegliere fra vendere i BEC sul libero mercato (monetizzando così i titoli) o conservarli in attesa di eventi; essi passeranno quindi dal regime attuale in cui possono scegliere fra due alternative ambedue sgradite (partecipare *ob torto collo* al comparto o subire l'esproprio) ad uno che consentirà loro una grande libertà operativa;

- oggi, operando per comparti, risulta in genere non facile (soprattutto quando la proprietà è molto frazionata) giungere alla costituzione del consorzio dei proprietari, dare ad esso operatività (apportando risorse finanziarie), predisporre il piano particolareggiato di comparto (PPC), realizzare le opere di urbanizzazione, definire i meccanismi per la assegnazione dei lotti e così via; in sostanza risulta sicuramente non agevole e costoso dare al consorzio la necessaria efficienza; operando con PRGI e BEC i proprietari si sottrarranno a tutte le negatività dell'urbanizzare per comparti (la gestione del consorzio dei proprietari: decisioni ed oneri) ed invece potranno edificare con facilità i volumi loro spettanti limitandosi a partecipare (anche individualmente) ad una o più gare per la assegnazione di lotti (ovviamente concorrerebbero solo per i lotti di loro interesse) e poi a corrispondere i relativi oneri di urbanizzazione;

- oggi, operando per comparti, l'attuazione delle previsioni del PPC può essere fatta nell'arco di dieci anni e comunque non è improbabile che alcuni degli assegnatari dei lotti facciano scadere tale termine senza averli utilizzati; chi costruisce, quindi, deve sopportare le conseguenze negative determinate dai lotti più o meno vicini eventualmente lasciati ineditati per un periodo più o meno lungo; operando con PRGI e BEC, invece, i PP avranno rapida attuazione perché chi dovesse aggiudicarsi, con le gare, i lotti edificabili sarà obbligato a chiedere il rilascio della concessione in tempi brevi (due anni?) pena la revoca della assegnazione ed il pagamento di una penale; in questo modo anche la amministrazione comunale si avvantaggerà non poco perché i PP saranno realizzati velocemente ed integralmente e perciò senza gli sprechi derivanti da una eventuale sottoutilizzazione delle opere di urbanizzazione.

I possessori di BEC, poi, possono acquisire maggiori possibilità di un uso ottimale di questo bene associandosi fra loro e gestendo così unitariamente il capitale in BEC raccolto. Essi, infine, si avvantaggeranno anche della possibilità di utilizzarli come denaro per acquisire superfici edificate o altro.

#### *I vantaggi per gli imprenditori*

La possibilità che i possessori di BEC hanno di cedere questi titoli a fronte di altro bene può tradursi in notevoli vantaggi soprattutto per l'attività edilizia e quindi per gli imprenditori edili. In pratica, infatti, i BEC costituiranno una massa di circolante che renderà molto più agevole esitare le superfici e quindi risulterà gradita agli imprenditori (ma anche utile ai possessori di BEC) come mezzo di pagamento parziale o totale.

Questi, infatti, potranno così crearsi un capitale in BEC utile per partecipare alle gare via via bandite dalla amministrazione comunale e quindi avviare ulteriori interventi edificatori.

Il sistema pianificatorio previsto, poi, risulterà gradito agli imprenditori in genere e perciò anche a coloro che operano al di fuori del settore edilizio perché la velocità di esecuzione degli interventi programmati produrrà notevoli vantaggi per l'economia delle comunità interessate; in particolare:

- sarà possibile realizzare la massima aderenza alla dinamica economica generale attraverso una tempestiva attuazione degli interventi (residenziali, industriali, strutturali ed infrastrutturali) che dovessero apparire opportuni; ne conseguiranno maggiori affari e maggiori possibilità di investimento sia per chi già dovesse operare nel territorio che per coloro i quali volessero insediarsi in esso;

- sarà notevolmente accelerata, più in generale, la circolazione del danaro.

#### *Conclusioni*

Il sistema proposto con questo disegno di legge appare idoneo a determinare una gestione di pianificazione e programmazione urbanistica flessibile e capace di produrre interventi di trasformazione urbana di rapida attuazione e di qualità. Il tutto con norme che terrebbero conto in modo equilibrato di diritti e doveri di tutti coloro che in questi processi hanno ruolo.

Esso è frutto di varie esperienze e studi di urbanisti: in particolare della ricerca dell'architetto Roberto Telesforo che, pubblicata recentemente, ha offerto lo spunto per questa proposta.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. L'articolo 4 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, è sostituito dal seguente:

«Art. 4. - (*Piani regolatori e norme sull'attività costruttiva*). - 1. La disciplina urbanistica si attua a mezzo dei piani regolatori territoriali, dei piani strutturali metropolitani, dei piani strutturali comprensoriali, dei piani strutturali comunali o in alternativa dei piani regolatori comunali e delle norme sull'attività costruttiva edilizia sancite dalla presente legge o prescritte a mezzo di regolamenti. piani strutturali e piani regolatori hanno per oggetto l'intero territorio di competenza della amministrazione cui si riferiscono.

2. I comuni con una popolazione superiore ai 50.000 abitanti secondo i dati del più recente censimento dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e quelli che pur avendo popolazione inferiore sono capoluoghi di provincia sono obbligati a dotarsi di un piano strutturale comunale.

3. I comuni non inclusi fra quelli di cui al comma 2 possono scegliere di dotarsi di un piano regolatore generale o, in alternativa, di un piano strutturale.

4. Le città metropolitane devono dotarsi di un piano strutturale metropolitano entro dodici mesi dalla loro istituzione.

5. I comuni facenti parte di una città metropolitana dotata di un piano strutturale metropolitano sono esentati dall'obbligo di dotarsi di uno strumento urbanistico generale.

6. La graduale attuazione dei piani strutturali comunali e dei piani regolatori generali è regolata da programmi operativi che ogni amministrazione comunale deve darsi entro centottanta giorni dal suo insediarsi o entro centottanta giorni dalla data di approvazione del piano urbanistico generale.

7. Ogni comune è obbligato a dotarsi di un regolamento edilizio».

#### Art. 2.

1. L'articolo 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, è sostituito dai seguenti:

«Art. 7. - (*Il piano strutturale comunale*).  
- 1. Il piano strutturale comunale ha per oggetto l'intero territorio comunale e definisce almeno:

a) il sistema di strutture ed infrastrutture con particolare riferimento a quanto necessario per garantire la mobilità di persone e merci, l'insediarsi e lo svilupparsi di attività produttive, il funzionale assetto delle aree residenziali, la gestione amministrativa pubblica, la funzionalità dei servizi di interesse pubblico ivi compresi quelli affidati ai privati; per ciascuna delle strutture ed infrastrutture considerate il piano indica prescrizioni e indirizzi con riferimento alla loro localizzazione, alla loro dimensione ed a quanto altro appaia utile;

b) la perimetrazione complessiva delle aree già urbanizzate o urbanizzabili ai sensi dello strumento urbanistico previgente distinguendo fra di esse:

- 1) quelle urbanizzate;
- 2) quelle urbanizzabili ai sensi dello strumento urbanistico previgente ma non ancora urbanizzate;
- 3) quelle non urbanizzate ma destinate all'uso pubblico dallo strumento urbanistico previgente;

c) la perimetrazione delle ulteriori aree da urbanizzare per soddisfare le esigenze di

assetto urbano, di sviluppo economico e di salvaguardia e valorizzazione dei valori storici, ambientali e paesaggistici del territorio;

*d)* i vincoli da osservare nelle aree in cui siano presenti valori storici, ambientali e paesaggistici da salvaguardare e valorizzare;

*e)* le norme per l'attuazione del piano sia nelle aree già urbanizzate che in quelle da urbanizzare ai sensi delle previsioni del piano stesso;

*f)* le norme che disciplinano gli interventi pubblici e quelli, integrati, da realizzare con il concorso dei privati.

2. Il piano strutturale comunale è redatto, adottato ed approvato secondo la seguente procedura:

*a)* il piano è redatto a seguito di una delibera del consiglio comunale che ne indica gli indirizzi ed è temporalmente riferito ad un quindicennio; nel corso della sua redazione, l'amministrazione comunale organizza almeno una conferenza cittadina, debitamente pubblicizzata, con la finalità di illustrare le linee del piano e raccogliere su di esso pareri dalle entità pubbliche e private operanti sul territorio comunale;

*b)* il piano è adottato con delibera di giunta comunale;

*c)* il piano è pubblicato entro i sessanta giorni successivi alla data di adozione ed inviato alla provincia, alla regione ed alle Soprintendenze per i beni e le attività culturali territorialmente competenti;

*d)* provincia e regione esprimono il proprio parere sul piano entro novanta giorni dalla sua ricezione; tali pareri sono vincolanti per ciò che concerne quanto di competenza di dette amministrazioni e consultivi per quanto di competenza comunale; il parere della regione è formato a seguito di consultazioni con le Soprintendenze per i beni e le attività culturali territorialmente competenti e con le istituzioni pubbliche che la regione stessa ritenga opportuno consultare; ove detti pareri non pervengano alla ammini-

strazione comunale nei termini indicati il silenzio ha valore di assenso;

*e)* il piano è approvato dal consiglio comunale nel rispetto dei pareri di provincia e regione, per quanto vincolanti, e con la esplicitazione delle ragioni che portino eventualmente a disattenderne le indicazioni per quanto di competenza comunale;

*f)* qualora si instauri un contenzioso fra provincia e comune oppure fra regione e comune in merito alle prescrizioni delle amministrazioni sovraordinate, decide inappellabilmente il Ministero competente per la gestione del territorio.

3. Il piano strutturale è attuato secondo programmi operativi comunali e piani particolareggiati.

*Art. 7-bis. - (Il programma operativo comunale) - 1.* Il programma operativo comunale (POC):

*a)* è temporalmente riferito alla durata del mandato della amministrazione comunale che lo approva e resta in vigore sino alla approvazione del POC successivo;

*b)* indica le trasformazioni del territorio comunale ritenute utili per rispondere alle necessità della comunità ivi insediata; prevede la realizzazione di strutture ed infrastrutture di uso pubblico, di interventi di riassetto urbano, di interventi di valorizzazione dell'ambiente urbano ed extraurbano, nonché la redazione dei piani particolareggiati delle aree residenziali, produttive o ad altra destinazione da urbanizzare;

*c)* prevede interventi compatibili con le risorse disponibili e con quelle ritenute acquisibili ivi compresi gli interventi ritenuti fattibili con parziale o totale finanziamento privato; all'uopo comprende una relazione finanziaria atta a dimostrare la fattibilità del programma;

*d)* è elaborato con modalità tali da consentire alla comunità interessata di manifestare esigenze e propensioni e di proporre interventi a mezzo di una conferenza cittadina

in cui siano illustrati gli intendimenti della amministrazione comunale;

e) è adottato con delibera della giunta comunale;

f) è pubblicato ed inviato alla provincia ed alla regione che esprimono il proprio parere entro sessanta giorni dalla ricezione; il mancato invio del parere nei termini indicati da parte di provincia o regione ha valore di assenso; le altre entità pubbliche e private presenti sul territorio comunale possono inviare alla amministrazione comunale un proprio parere entro sessanta giorni dalla pubblicazione;

g) è approvato con delibera del consiglio comunale che contiene una disamina dei pareri ricevuti esplicitando nel contempo le ragioni di dissenso o di assenso rispetto ad essi.

2. In ogni comune tutti i programmi operativi successivi al primo si legano in linea di principio legarsi a quello immediatamente precedente prevedendo il completamento degli interventi da esso previsti e, quando ciò appaia possibile ed opportuno, che tale completamento avvenga prima dell'avvio di altre iniziative. In particolare non è consentito, se non giustificato da particolari ragioni, l'avvio della urbanizzazione di nuove aree prima che quelle già pianificate siano state urbanizzate ed utilizzate per la loro gran parte.

Art. 7-ter. - (*Il piano regolatore generale*). - 1. Il piano regolatore generale ha gli stessi contenuti del piano strutturale ed inoltre:

a) indica tutte le aree di espansione dando a ciascuna di esse una o più destinazioni d'uso;

b) individua posizione e dimensione delle aree utili per colmare l'eventuale *deficit* di aree per *standards* urbanistici di livello urbano di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444; in alternativa può non indicarne la ubicazione e prescrivere che tali aree siano reperite nelle aree

di espansione più prossime alle aree A e B, precisando il modo in cui ciò debba incidere sulla pianificazione ed utilizzazione di tali aree;

c) individua, ove possibile, comparti edilizi con la finalità di perseguire la perequazione fra i proprietari di immobili interessati;

d) contiene le norme per l'attuazione del piano.

2. Il piano regolatore generale è redatto, adottato ed approvato con le stesse modalità previste all'articolo 7 per la redazione, l'adozione e l'approvazione del piano strutturale comunale.

3. Il piano regolatore generale è attuato secondo programmi operativi e piani particolareggiati redatti, adottati ed approvati ai sensi degli articoli 7-bis e 7-quater. Nei comparti di cui all'articolo 8 si procede con piani particolareggiati di comparto.

Art. 7-quater. - (Il piano particolareggiato) - 1. Il piano particolareggiato indica:

a) la posizione e la perimetrazione delle aree destinate alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;

b) la destinazione delle aree destinate ad interventi privati;

c) la perimetrazione dei lotti delle aree eventualmente destinate all'edilizia residenziale pubblica e privata, precisando la quantità di metri cubi edificabili in ciascuno di essi;

d) la organizzazione spaziale dei volumi edificabili, anche non residenziali, ed i margini di discrezionalità lasciati per la loro progettazione definitiva;

e) gli elenchi catastali delle proprietà da espropriare;

f) le norme di attuazione ritenute utili.

2. Ciascun piano particolareggiato è corredato di relazione illustrativa e piano finanziario.

3. Il piano particolareggiato:

a) è adottato con delibera della giunta comunale ed inviato alla Soprintendenza per i beni e le attività culturali territorialmente competente se riguarda porzioni di territorio sottoposto a vincolo o salvaguardia; la Soprintendenza invia alla amministrazione comunale il proprio parere entro sessanta giorni dalla data di ricevimento del piano; il mancato invito all'Amministrazione comunale di tale parere ha valore di assenso al piano da parte della Soprintendenza;

b) è approvato con delibera del consiglio comunale.

4. I piani particolareggiati che al momento della loro approvazione riguardino solo aree di proprietà comunale hanno validità temporaneamente illimitata.

5. I piani particolareggiati che al momento della loro approvazione riguardino in tutto od in parte aree di proprietà privata restano validi sino a quando per le aree che ne sono oggetto non viene approvato un nuovo piano particolareggiato.

*Art. 7-quinquies. - (Il piano di lottizzazione). - 1.* Il piano di lottizzazione è uno strumento urbanistico attuativo di iniziativa privata che può essere approvato dalla amministrazione comunale solo se riferito ad aree già oggetto di un piano particolareggiato vigente.

2. Il piano deve essere riferito ad aree possedute dai suoi presentatori e può:

a) variare le previsioni del piano particolareggiato, nei limiti ammessi dalla sua normativa di attuazione, modificandone assetto volumetrico e tipologie al fine di meglio aderire alle esigenze dei soggetti titolari del diritto ad utilizzare a scopo edilizio le aree;

b) dettagliare le previsioni del piano particolareggiato nel caso in cui le sue indicazioni fossero di indirizzo.

Art. 7-*sexies*. - (*Il piano di assetto urbano*). 1. - Nel caso in cui proprietari di aree di espansione di un centro urbano desiderassero utilizzare tali aree e fossero in ciò impediti dalla mancata inclusione dell'area fra quelle da urbanizzare ai sensi del programma operativo approvato dalla amministrazione comunale o dalla inerzia della amministrazione comunale nel predisporre il piano particolareggiato della zona pur essendo essa inclusa in detto programma, i proprietari possono proporre alla amministrazione comunale un piano di assetto urbano. Tale piano ha come oggetto un'area di dimensioni e conformazione tale da consentire una pianificazione efficace al fine del raggiungimento di un corretto assetto urbano.

2. Il piano di assetto urbano deve essere sottoscritto dai proprietari di aree che abbiano complessivamente una superficie pari ad almeno il 30 per cento di quella delle aree oggetto di tale strumento urbanistico.

3. Il piano così proposto è esaminato ed eventualmente fatto proprio dalla amministrazione, che lo approva come piano particolareggiato.

4. In caso di contenzioso fra i proponenti ed il comune, decide in merito la provincia territorialmente competente. Quest'ultima risponde in merito entro sessanta giorni dalla data in cui riceve la sollecitazione ad emettere il proprio parere. L'approvazione del piano da parte della provincia, con eventuali prescrizioni, avviene con delibera del consiglio provinciale ed è definitiva.

5. L'amministrazione comunale, sia nel caso in cui approvi direttamente il piano presentato dai privati sia nel caso in cui il piano sia approvato dalla provincia, non è tenuta ad inserire le aree oggetto del piano fra quelle oggetto del programma operativo se esse non vi sono già comprese. Se in occasione della approvazione di una variante del programma operativo o della stesura del programma operativo di una amministrazione

successiva, l'area oggetto del piano fosse inclusa fra quelle da urbanizzare, il piano particolareggiato approvato dovrà essere utilizzato. Esso, in linea di principio, potrà essere modificato solo se ciò risulti indispensabile in conseguenza di eventi successivi alla sua approvazione».

### Art. 3.

1. L'articolo 8 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 8. - (*Comparti edificatori*) - 1. Un comune in sede di approvazione di un piano strutturale può procedere alla formazione di comparti al fine di realizzare unitariamente interventi di riassetto urbano. Il comparto può comprendere sia aree inedificate che aree edificate che siano di proprietà pubblica o privata.

2. Un comune può formare comparti anche in sede di approvazione di un piano regolatore generale o di un piano particolareggiato.

3. Una volta che un comparto sia stato compreso fra gli interventi inclusi in un programma operativo comunale, il sindaco notifica ai proprietari degli immobili in esso compresi l'invito a dichiarare, entro un termine predeterminato, l'eventuale intenzione di procedere alla realizzazione degli interventi previsti dallo strumento urbanistico. Quando gli immobili sono di più proprietari la dichiarazione deve essere sottoscritta da soggetti che complessivamente siano in grado di soddisfare la condizione minima prevista al comma 4 per la costituzione del consorzio necessario in questo caso per attuare il comparto.

4. Per costituire il consorzio di cui al comma 3 è sufficiente l'adesione di proprietari che rappresentino almeno il 50 per cento più uno dei metri quadrati di superficie dell'intero comparto. Il consorzio deve essere

costituito entro sessanta giorni dall'invio al sindaco della dichiarazione di disponibilità di cui al comma 3. I consorzi così costituiti conseguono la piena disponibilità del comparto mediante l'espropriazione degli immobili dei proprietari non aderenti. La valutazione dell'indennizzo viene fatta ai sensi dell'articolo 17. La corresponsione dell'indennizzo da parte del consorzio avviene in cinque ratei annuali. Il primo rateo viene versato contestualmente alla acquisizione, da parte del Consorzio, della piena disponibilità del bene espropriato; il successivo rateo un anno dopo e così di seguito sino al completamento del pagamento.

5. Il consorzio, o l'eventuale proprietario di tutti gli immobili del comparto, provvede entro sei mesi dal momento in cui ha risposto affermativamente all'invito del sindaco di cui al comma 3, a presentare all'approvazione il piano particolareggiato di attuazione del comparto ed una proposta di convenzione da sottoscrivere con il comune. Entro i sei mesi successivi deve essere approvato il piano particolareggiato e sottoscritta la convenzione.

6. Quando, decorso inutilmente il termine indicato nell'atto di notifica, non pervenga al sindaco la dichiarazione che espliciti la volontà dei proprietari di realizzare il comparto o quando, giunta tempestivamente tale dichiarazione, l'*iter* amministrativo necessario per giungere all'approvazione del piano particolareggiato ed alla stipula della convenzione fra proprietari e comune non proceda nel rispetto dei tempi indicati al comma 5 e ciò risulti imputabile ai proprietari, il comune procede ad espropriare gli immobili costituenti il comparto e a redigere ed approvare il piano particolareggiato. Approvato lo strumento urbanistico il comune realizza il comparto con interventi diretti o con interventi realizzati da privati a seguito di gare di assegnazione».

## Art. 4.

1. L'articolo 9 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, è sostituito dal seguente:

«Art. 9. - (*Comuni non facultati alla approvazione di strumenti di pianificazione urbanistica*). - 1. I comuni che non abbiano in organico almeno tre architetti o ingegneri edili, di cui uno laureato da almeno dieci anni ed altri due laureati da almeno cinque anni, non possono procedere alla approvazione di piani strutturali comunali o di piani regolatori generali o di piani particolareggiati che non abbiano ricevuto la approvazione della regione.

2. Al fine di ottenere l'approvazione della regione, i comuni di cui al comma 1:

a) inviano alla regione il piano adottato e la regione, ascoltata la Soprintendenza per i beni e le attività culturali territorialmente competente e gli altri enti pubblici di cui ritenga utile raccogliere il parere, invia alla amministrazione comunale il proprio parere entro novanta giorni dalla data di ricezione del piano; il mancato invio di tale parere ha valore di assenso al piano;

b) ricevuto il parere della regione o trascorso il termine di cui alla lettera a) senza che tale parere sia pervenuto alla amministrazione comunale, il piano è discusso dal consiglio comunale che:

1) in caso di silenzio assenso o di parere favorevole lo approva; se il parere favorevole contiene prescrizioni la delibera di approvazione del piano deve contenere la esplicita accettazione delle prescrizioni;

2) in caso di approvazione con prescrizioni che l'amministrazione comunale non ritenga opportuno accogliere o in caso di riacquiescenza del piano, decide di rielaborare il piano o controdeduce rispetto alle argomentazioni della regione; questa, ricevute le eventuali controdeduzioni, risponde entro i sessanta giorni successivi; la sua eventuale

mancata risposta equivale ad assenso alle controdeduzioni.

3. Qualora si instauri un contenzioso fra comune e regione in merito alla stesura di un piano urbanistico ai sensi del comma 2, decide in merito, inappellabilmente, il Ministero competente per la gestione del territorio.

4. I comuni di cui al comma 1, se facenti parte di una città metropolitana, possono approvare i piani particolareggiati controfirmati dall'architetto o ingegnere funzionario della città metropolitana responsabile del settore urbanistico».

#### Art. 5.

1. L'articolo 10 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, è sostituito dai seguenti:

«Art. 10. - (*Comprensori di comuni*). - 1. I comuni che abbiano interesse a perseguire in modo unitario l'assetto e lo sviluppo del proprio territorio e la crescita qualitativa della propria realtà socioeconomica possono dotarsi di un piano strutturale comprensoriale. Se i comuni sono di regioni diverse l'*iter* approvativo deve coinvolgere tutte le regioni territorialmente interessate. Questi insiemi di comuni assumono, in tutti gli atti amministrativi comuni relativi all'*iter* progettuale ed approvativo del piano, la denominazione unitaria di comprensorio con l'aggiunta del nome del comune che, fra di essi, ha il maggior numero di abitanti. Tale comune viene identificato come comune capofila del comprensorio. La sede municipale del comune capofila è sede legale del comprensorio e la sua amministrazione ha l'obbligo di trasmettere senza indugio agli altri comuni del comprensorio copia di tutti gli atti amministrativi al comprensorio indirizzati.

2. Quando viene approvato un piano strutturale comprensoriale, ciascuno dei comuni

in esso compresi gestisce le trasformazioni del territorio di sua competenza senza dotarsi di un piano strutturale comunale e quindi avvalendosi solo di programmi operativi e di piani attuativi.

Art. 10-bis. - (*Il piano strutturale comprensoriale*). - 1. Il piano strutturale comprensoriale è redatto, adottato ed approvato con la seguente procedura:

a) è redatto a seguito di delibera, approvata da ciascuno dei consigli comunali dei comuni in esso compresi, contenente gli indirizzi cui lo strumento pianificatorio deve far riferimento; nel corso della sua redazione, a cura del comune capofila, è organizzata e debitamente pubblicizzata almeno una conferenza intercomunale con la finalità di illustrare le linee del piano e raccogliere su di esso pareri e proposte dalle entità pubbliche e private operanti sul territorio interessato;

b) è adottato in ciascuno dei comuni interessati con delibera della giunta comunale; le delibere possono contenere considerazioni critiche e proposte che non condizionino l'adozione e che abbiano carattere e contenuti tali da essere accoglibili al momento della elaborazione definitiva del piano adottato senza che ciò comporti sostanziali modifiche di indirizzo;

c) è pubblicato in ciascuno dei comuni interessati entro sessanta giorni dalla data di adozione ed inviato, a cura del comune capofila, alla regione, o alle regioni se il piano è interregionale, alla provincia o alle province di appartenenza dei comuni del comprensorio ed alle Soprintendenze per i beni e le attività culturali territorialmente competenti;

d) le regioni e le province esprimono il proprio parere sul piano entro sessanta giorni dalla sua ricezione; tale parere è vincolante per ciò che concerne le materie di sua competenza e per quanto riguarda competenze di comuni diversi da quelli interessati dal piano; tale parere è invece consultivo per quanto riguarda le competenze dei comuni

del comprensorio; il parere delle regioni è formato a seguito di consultazioni con le Soprintendenze per i beni e le attività culturali territorialmente competenti e con le istituzioni pubbliche che le regioni stesse ritengano opportuno consultare; ove, i pareri di regioni e province non pervengano al comune capofila nei termini indicati il silenzio ha valore di assenso; i pareri di regioni e province sono inviati direttamente, per conoscenza, anche a tutti gli altri comuni del comprensorio;

*e)* il piano è approvato da ciascuno dei consigli comunali dei comuni del comprensorio nel rispetto dei pareri delle regioni e delle province, per quanto vincolanti, e con la esplicitazione delle ragioni che portino eventualmente a disattendere le indicazioni per quanto di competenza dei singoli comuni del comprensorio;

*f)* qualora, a piano adottato, si determini un contenzioso fra i comuni interessati dal piano, il piano è definito ed approvato dalle regioni; la stesura così approntata non può contenere norme o previsioni sostanzialmente discordanti da quelle contenute nella stesura adottata da tutti i comuni;

*g)* qualora, in merito alla approvazione del piano, si determini un contenzioso fra uno o più dei comuni da esso interessati e regione, o, nel caso di piano interregionale, fra le regioni, decide in merito, inappellabilmente, il Ministero competente per la gestione del territorio.

2. Possono dotarsi di un piano strutturale comprensoriale con le modalità di redazione, adozione, approvazione ed attuazione di cui al comma 1 anche le unioni di comuni costitutesi ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

3. La redazione di un piano strutturale comprensoriale può essere sollecitata, motivando, dalla regione che, in caso di mancato accoglimento della propria sollecitazione, può provvedere alla elaborazione del piano,

sentiti i comuni. Il piano così redatto è adottato dalla regione con delibera di giunta regionale e pubblicato in tutti i comuni interessati con affissione nell'albo pretorio resa obbligatoria con atto di notifica; gli enti pubblici e privati operanti sul territorio interessato possono inviare nei sessanta giorni successivi alla regione, in merito al piano, osservazioni e proposte; la regione approva il piano con delibera del consiglio regionale e lo notifica ai comuni interessati.

4. I comuni compresi in un piano comprensoriale redatto dalla regione possono, a piano adottato dalla regione, chiedere a questa di completare essi stessi l'*iter* elaborativo ed approvativo con le stesse modalità previste per un piano intercomunale redatto su iniziativa dei comuni; la richiesta deve essere conseguente ad una delibera in tal senso approvata da ciascuno dei consigli comunali dei comuni inclusi nel piano; la regione autorizza i comuni a completare la redazione del piano ed indica una data ultima per la sua approvazione da parte di tutti i comuni in esso compresi; se ciò non avviene nei termini indicati la regione provvede direttamente alla stesura definitiva del piano ed alla sua approvazione con delibera del consiglio regionale».

#### Art. 6.

1. L'articolo 11 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, è sostituito dai seguenti:

«Art. 11. - (*Salvaguardia di piani e programmi adottati*). - 1. A decorrere dalla data di adozione di qualsiasi strumento di pianificazione o di programmazione, nonché delle relative varianti, e fino alla data della loro entrata in vigore, i sindaci sono tenuti a sospendere ogni determinazione sulle richieste di autorizzazioni o di concessioni ad operare trasformazioni di immobili che siano in contrasto con i predetti strumenti

ovvero siano tali da renderne più gravosa l'attuazione o da ritardarla in modo sostanziale. Contro il provvedimento del sindaco è ammesso ricorso al presidente della provincia, ovvero al sindaco della città metropolitana, territorialmente competente. Se tale parere è in contrasto con il provvedimento sindacale il sindaco può ricorrere al presidente della regione; il parere di quest'ultimo è definitivo.

Art. 11-bis. - (*Varianti a piani e programmi*). - 1. Sono ammesse varianti di piani urbanistici e programmi operativi approvati da regioni, province, città metropolitane, comprensori di comuni, unioni di comuni e comuni se giustificate dal mutare di situazioni socioeconomiche o ambientali o da leggi; tali varianti sono redatte, adottate ed approvate con le stesse procedure previste per la redazione, adozione ed approvazione dei piani e dei programmi di cui costituiscono variante».

#### Art. 7.

1. L'articolo 12 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, è sostituito dai seguenti:

«Art. 12. - (*Il regolamento edilizio*). - 1. Il regolamento edilizio raccoglie tutte le norme da rispettare nella attività edilizia. Nei comuni che ne fossero privi l'amministrazione comunale è tenuta a provvedere entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. Se prima del trascorrere di tale termine subentra una nuova amministrazione comunale e il regolamento edilizio non sia ancora stato approvato, a ciò provvede l'amministrazione subentrante entro un anno dal suo insediamento.

2. Nel caso in cui, trascorsi i termini indicati al comma 1, il regolamento edilizio non sia stato approvato, il presidente della amministrazione provinciale territorialmente competente o il sindaco della città metropolitana nomina un commissario *ad acta*. In caso di

dimostrata inerzia del presidente della amministrazione provinciale o del sindaco della città metropolitana il commissario viene nominato dal presidente della regione.

Art. 12-bis. - (*Vigilanza sulle costruzioni*).

– 1. Il sindaco esercita la vigilanza sulle costruzioni che si eseguono nel territorio del comune per assicurarne la rispondenza alle norme della presente legge e dei regolamenti, alle prescrizioni dello strumento urbanistico generale comunale ed alle modalità esecutive eventualmente fissate nelle autorizzazioni e nelle concessioni.

2. Qualora sia constatata la inosservanza delle norme di cui al comma 1, il sindaco ordina la immediata sospensione dei lavori, fatta eccezione per quelli necessari per assicurare l'incolumità pubblica nel periodo di fermo del cantiere, con riserva di provvedimenti che risultino necessari per la modifica delle costruzioni o per la rimessa in pristino. L'ordine di sospensione cessa di avere efficacia se entro un mese dalla sua notifica il sindaco non adotta provvedimenti definitivi.

3. Nel caso di lavori iniziati senza autorizzazione o concessione o proseguiti dopo l'ordinanza di sospensione, il sindaco può ordinare la demolizione di quanto realizzato in difformità dal consentito o autorizzato; tale demolizione avviene a spese del contravventore senza pregiudizio per le sanzioni penali.

4. Quando l'inosservanza di riferisca a costruzioni eseguite da amministrazioni statali, il sindaco ne informa il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Art. 12-ter. - (*Sanatorie*). – 1. Entro trenta giorni dalla notifica della sospensione dei lavori di cui al comma 2 dell'articolo 12-bis o dell'accertamento della mancata rispondenza di modificazioni di immobili già completate alle norme della presente legge, a quelle dei regolamenti, alle prescrizioni dello strumento urbanistico generale comunale ed alle modalità esecutive eventualmente fissate nelle autorizzazioni e nelle concessioni o di accertamento della mancanza di autorizza-

zioni e concessioni per opere edili già eseguite, il soggetto destinatario della notifica può chiedere autorizzazione o concessione in sanatoria.

2. La autorizzazione o la concessione può essere concessa quando le opere eseguite, siano comunque conformi alle disposizioni in vigore o quando la difformità risulti di lieve entità.

3. Il rilascio di autorizzazione o concessione in sanatoria è subordinato al pagamento di una oblazione quantificata con regole e parametri definiti da ciascuna regione. In attesa di tale definizione la oblazione deve essere compresa, a discrezione della amministrazione comunale e con decisione della giunta comunale, tra 500 e 1.500 euro.

4. I valori minimo e massimo della oblazione sono annualmente aggiornati al variare dell'indice ISTAT del costo della vita. I valori aggiornati entrano in vigore il 1° gennaio di ogni anno e l'aggiornamento è calcolato con riferimento all'indice ISTAT del 30 giugno precedente.

*Art 12-quater. - (Acquisizione al patrimonio comunale di edifici costruiti abusivamente).* - 1. Nei casi in cui un edificio costruito abusivamente o in difformità da leggi e regolamenti vigenti non ne sa essere oggetto di sanatoria ai sensi di questa o altre leggi e quando non ne sia ordinata la demolizione con il conseguente ripristino dello stato dei luoghi, l'edificio viene acquisito al patrimonio comunale.

2. Gli edifici così acquisiti possono essere dal comune liberamente utilizzati per finalità di interesse pubblico e al medesimo fine essere anche ceduti ad altre amministrazioni pubbliche. Tali edifici non possono essere ceduti a soggetti privati ma possono essere gestiti da privati in regime di concessione per un uso di interesse pubblico.

*Art. 12-quinquies. - (Poteri sostitutivi).* - 1. Qualora il sindaco non compia nei termini stabiliti gli adempimenti prescritti

dalla presente legge e dalle disposizioni ad essa conformi, il presidente della provincia territorialmente competente o il sindaco metropolitano compie gli adempimenti di spettanza del sindaco dandone contestuale comunicazione alla autorità giudiziaria competente ai fini dell'esercizio dell'azione penale. Il presidente della provincia o il sindaco della città metropolitana esercitano il loro potere sostitutivo nei confronti del sindaco negli stessi termini concessi a quest'ultimo dalla legge ed a partire dalla data della constatazione della inadempienza o del ricevimento della segnalazione di tale inadempienza o del ricorso da parte del soggetto avente titolo.

2. Qualora anche il presidente della provincia o il sindaco della città metropolitana siano inadempienti rispetto ai compiti loro assegnati ai sensi del comma 1, provvede in merito, per gli atti omessi, il presidente della regione, nei termini previsti per gli inadempienti a partire dalla data in cui è venuto a conoscenza del mancato adempimento.

3. Qualora le giunte comunali, metropolitane o provinciali o i consigli comunali, metropolitani o provinciali non deliberino atti prescritti dalla presente legge nei termini indicati dalla stessa, il comitato regionale di controllo, assegnato un ulteriore termine per adempiere, inferiore a trenta giorni solo in casi di urgenza, provvede a mezzo di un commissario.

4. Qualora la giunta regionale o il consiglio regionale non deliberino atti prescritti dalla presente legge nei termini temporali indicati dalla stessa, il Ministero competente per la gestione del territorio, assegnato un ulteriore termine per adempiere, inferiore a trenta giorni solo in casi di urgenza, provvede a mezzo di un commissario».

## Art. 8.

1. Al titolo II, capo III, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, la sezione II è sostituita dalla seguente:

## «Sezione II

NORME PER L'ATTUAZIONE DEI PIANI STRUTTURALI METROPOLITANI, COMPrensORIALI E COMUNALI

Art. 13. - (*Attori e finalità delle espropriazioni*). - 1. Lo Stato, le regioni, le province, le città metropolitane ed i comuni possono espropriare immobili per ragioni di pubblica utilità o per garantire la perequazione a tutti i soggetti interessati alle trasformazioni del territorio.

2. Gli espropri di cui al comma 1, se effettuati da parte dei comuni, avvengono in attuazione di piani e programmi urbanistici approvati dalle stesse amministrazioni o, anche al di fuori di detti piani e programmi, se resi necessari da ragioni di urgenza.

3. Lo Stato, le regioni, le province e le città metropolitane espropriano direttamente in tutti i casi in cui i comuni non sono in grado di dare a tali amministrazioni la disponibilità di immobili adatti a soddisfare le loro esigenze; detti espropri possono avvenire anche in difformità di quanto previsto dalla pianificazione urbanistica comunale o metropolitana, sentiti in proposito città metropolitane e comuni territorialmente competenti.

4. Gli interventi effettuati ai sensi dei commi 2 e 3 in difformità della pianificazione urbanistica comunale o metropolitana sono sollecitamente ed organicamente recepiti da tali strumenti.

5. Gli indennizzi per gli espropri possono essere corrisposti in titoli o in danaro.

6. Corrispondono obbligatoriamente indennizzi in titoli i comuni di cui al comma 1 dell'articolo 13-*bis* e quelli che, pur non es-

sendo a ciò obbligati, deliberano di farlo ai sensi del comma 4 dello stesso articolo.

7. Corrispondono indennizzi in danaro tutti i comuni non compresi tra quelli di cui al comma 6 e la valutazione della loro entità viene fatta ai sensi dell'articolo 17.

*Art. 13-bis. - (Comuni obbligati o facultati ad espropriare a fronte della corresponsione di indennizzi in titoli). - 1.* Approvato il piano strutturale metropolitano, comprensoriale o comunale, le città metropolitane, i comprensori o i comuni espropriano tutte le aree da urbanizzare di cui all'articolo 7, comma 1, lettera c).

2. Le città metropolitane ed i comuni di cui al comma 1 possono anche espropriare aree ancora inedificate o edificate di cui sia necessario acquisire la disponibilità per realizzare, ai sensi del piano strutturale metropolitano o comunale, infrastrutture, strutture o organici interventi di riassetto urbano.

3. Gli indennizzi relativi agli espropri di cui ai commi 1 e 2 sono corrisposti in titoli dai comuni nei modi e nella misura previsti dall'articolo 14.

4. I comuni non compresi fra quelli di cui al comma 1 possono anch'essi decidere di espropriare immobili allo stesso modo ed indennizzare in titoli con le stesse modalità. Tale decisione deve essere oggetto di delibera del consiglio comunale approvata dal 50 per cento più uno degli aventi diritto al voto.

*Art. 14. - (Buoni edificatori comunali, comprensoriali e metropolitani). - 1.* I comuni, nel caso di espropri effettuati ai sensi del comma 1 dell'articolo 13-bis, indennizzano i proprietari espropriati con titoli emessi da ciascun comune d'intesa con la Banca d'Italia. I titoli sono definiti buoni edificatori comunali (BEC) e sono contraddistinti con il nome del comune che li emette e con il numero di un anno secondo quanto previsto dall'articolo 15.

2. I comprensori, nel caso di espropri effettuati ai sensi del comma 1 dell'articolo

13-bis, indennizzano i proprietari espropriati con titoli emessi da ciascun comprensorio d'intesa con la Banca d'Italia. I titoli sono definiti buoni edificatori comprensoriali (BE-Com) e sono contraddistinti con il nome del comune che contraddistingue il comprensorio e con il numero di un anno secondo quanto previsto dall'articolo 15.

3. Le città metropolitane, nel caso di espropri effettuati ai sensi del comma 1 dell'articolo 13-bis, indennizzano i proprietari espropriati con titoli emessi da ciascuna città metropolitana d'intesa con la Banca d'Italia. I titoli sono definiti buoni edificatori metropolitani (BEM) e sono contraddistinti con il nome della città metropolitana che li emette e con il numero di un anno secondo quanto previsto dall'articolo 15.

4. Il valore nominale di BEC, BECom e BEM è espresso in metri cubi edificabili.

5. I buoni edificatori di cui ai commi da 1 a 4 danno diritto a costruire metri cubi solo nel territorio di competenza della amministrazione pubblica che li ha emessi; gli interventi possono essere di riassetto urbano o di utilizzazione di lotti edificabili previsti da piani particolareggiati attuativi di aree di espansione. L'assegnazione dei lotti edificabili ai soggetti che dispongono di BEC avviene a mezzo di gare disciplinate dall'articolo 15.

6. I BEC emessi da comuni che entrano a far parte di una città metropolitana istituenda sono parificati ai BEM emessi dalla città metropolitana non appena abbia luogo tale emissione; sono anche parificati ai BEM della città metropolitana i BEC di un comune che entri a farne parte in epoca successiva alla sua istituzione ed alla prima emissione di BEM; i BEC parificati ai BEM divengono utilizzabili, nei modi previsti dal comma 5, nell'ambito della intera città metropolitana; essi conservano il proprio valore in metri cubi e restano utilizzabili, per la partecipazione a gare di assegnazione di interventi edilizi, dall'anno che li contraddistingue.

7. I BEC, i BECom ed i BEM sono titoli nominativi liberamente commerciabili. Essi entrano a far parte del patrimonio dei soggetti giuridici cui sono intestati e sono quindi ereditabili e pignorabili.

8. I comuni corrispondono, per gli espropri effettuati ai sensi del comma 1 dell'articolo 13-*bis* indennizzi in BEC nella seguente misura:

a) BEC per 0,5 metri cubi per metro quadrato espropriato quando trattasi di comuni capoluogo di provincia o di comuni facenti parte di una città metropolitana o di comuni non capoluogo di provincia con più di 50.000 abitanti secondo il più recente rilevamento ISTAT;

b) BEC per 0,4 metri cubi per metro quadrato espropriato quando trattasi di comuni non capoluogo di provincia che, secondo il più recente rilevamento ISTAT, abbiano abitanti in numero compreso fra 20.001 e 50.000;

c) BEC per 0,3 metri cubi per metro quadrato espropriato quando trattasi di comuni che abbiano abitanti in numero non superiore a 20.000 secondo il più recente rilevamento ISTAT.

9. I comuni corrispondono per gli espropri effettuati ai sensi del comma 2 dell'articolo 13-*bis* indennizzi nella seguente misura:

a) se l'esproprio è riferito ad aree inedificate ed inedificabili ai sensi dello strumento urbanistico previgente, BEC nella misura indicata dal comma 8 per l'esproprio di aree ai sensi del comma 1 dell'articolo 13-*bis*;

b) se l'esproprio è riferito ad aree inedificate ma edificabili ai sensi dello strumento urbanistico previgente, BEC in misura pari ai metri cubi edificabili secondo tale strumento urbanistico;

c) se l'esproprio è riferito ad aree edificate, BEC in metri cubi pari al volume edificato decostruito legittimamente o ai metri cubi costruibili ai sensi dello strumento urba-

nistico previgente se tale potenzialità edificatoria è superiore a quella realizzata o se il volume esistente sia stato edificato illegittimamente.

10. I comprensori e le città metropolitane corrispondono, per gli espropri effettuati ai sensi dei commi 1 e 2 dell'articolo 13-*bis*, indennizzi in BECom e BEM nella misura indicata ai commi 8 e 9 per i comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti.

11. Ai fini della quantificazione dei BEC, BECom e BEM da corrispondere per gli espropri di aree, si considerano i valori in metri quadrati risultanti dalle visure catastali anche se difformi da quelli riscontrabili sul terreno.

12. I valori in metri cubi dei BEC, BECom e BEM rilasciati come indennizzo per l'esproprio, sia nel caso in cui siano correlati alle superfici delle aree che nel caso in cui corrispondano ai volumi edificati, sono arrotondati al centinaio inferiore quando la frazione di centinaio sia contenuta fra uno e cinquanta ed al centinaio superiore negli altri casi. Per tutte le aree frazionate in data successiva a quella in cui l'amministrazione competente ha deciso di far redigere lo strumento urbanistico da cui gli espropri discendono gli arrotondamenti in metri cubi sono sempre al centinaio inferiore.

Art. 15. - (*Graduazione della ammissione alle gare dei BEC*). - 1. I BEC, BECom e BEM corrisposti per gli espropri eseguiti ai sensi dell'articolo 13-*bis*, non appena approvato un piano strutturale o una sua variante generale, sono numerati e suddivisi in dieci serie. Il valore in metri cubi complessivo dei titoli della serie più consistente non può superare di più del 10 per cento il valore complessivo della serie meno consistente. Una volta assegnati i buoni edificatori a tutti gli espropriati il comune procede ad un sorteggio fra le dieci serie di titoli. La prima estratta viene contraddistinta dal numero indicativo dell'anno successivo a quello in cui avviene il sorteggio, la seconda con

l'anno ancora successivo e così via sino al decimo. I BEC sono utilizzabili per partecipare alle gare per la acquisizione di lotti edificabili dall'anno che li contraddistingue in poi. Eventuali espropri eseguiti successivamente senza che siano stati approvati un nuovo piano strutturale o una sua variante generale comportano indennizzi in buoni edificatori utilizzabili in gare di assegnazione di lotti edificabili a partire dal terzo anno successivo a quello della effettuazione dell'esproprio e quindi caratterizzati dal numero che lo identifica.

2. Tutti i titoli, qualunque sia l'anno che li contraddistingue e conseguentemente la data della loro utilizzabilità in gare di cui ai commi precedenti, sono commerciabili sin dal momento della loro emissione.

Art. 16. - (*Modalità di effettuazione delle gare per la aggiudicazione dei lotti edificabili*). - 1. L'amministrazione che abbia eseguito espropri corrispondendo come indennizzo dei buoni edificatori, approvato il programma operativo effettua gare per l'assegnazione ai privati dei lotti da questi edificabili nell'ambito degli interventi di riassetto urbano o nelle aree di espansione, fatte oggetto di pianificazione attuativa, incluse in detto programma. I concorrenti alla assegnazione dei lotti partecipano alle gare con offerte in buoni edificatori emessi da quella amministrazione. La base d'asta, per i singoli lotti, è pari ai metri cubi effettivamente edificabili ai sensi del piano strutturale o del piano particolareggiato. Per acquisire un lotto è possibile offrire buoni edificatori per un valore in metri cubi teorici superiore a quello dei metri cubi edificabili.

2. I lotti non assegnati per mancanza di offerte possono essere rimessi in gara ad offerta libera senza base d'asta e quindi possono essere aggiudicati anche a fronte di una offerta in buoni edificatori per un numero di metri cubi inferiore a quelli edificabili pur restando immutata loro potenzialità

edificatoria. I lotti che non fossero assegnati nemmeno dopo la effettuazione di una gara ad offerta libera in buoni edificatori possono essere oggetto di una nuova gara con offerta in buoni edificatori o di una gara con offerta libera in danaro. Le somme eventualmente introitate, per assegnazioni con contropartita in danaro, dalle amministrazioni che hanno emesso buoni edificatori sono gestite come proventi relativi al pagamento di oneri di urbanizzazione.

3. Gli interventi di riassetto urbano possono essere posti in gara, per l'assegnazione della loro realizzazione a privati, prevedendo offerte in soli buoni edificatori, in solo danaro o in buoni edificatori e danaro. In quest'ultimo caso, delle due quote parti dell'offerta, una in buoni edificatori e l'altra in danaro, una è quantitativamente predeterminata nel bando di gara e l'altra libera; ciò al fine di rendere confrontabili le offerte.

4. Nel caso in cui per uno stesso lotto l'offerta più alta dovesse essere fatta da due o più concorrenti, l'aggiudicatario viene scelto fra costoro per sorteggio.

Art. 17. - (*Valutazione dell'entità degli indennizzi da corrispondere in danaro*). - 1. L'entità dell'indennizzo da corrispondere per l'esproprio di immobili effettuato ai sensi del comma 7 dell'articolo 13 e per quelli effettuati dai consorzi di proprietari nell'ambito dei comparti, ai sensi del comma 4 dell'articolo 8, è pari al valore di mercato ridotto del 30 per cento ed è definita, per tutti gli immobili da espropriare, dalla amministrazione comunale entro un anno dal momento in cui è divenuto valido il provvedimento da cui l'esproprio discende e facendo riferimento al valore che il bene aveva in quel momento. Tale riduzione ha la finalità di ottenere la perequazione fra gli espropriati e coloro che utilizzano le aree di loro proprietà nell'ambito di interventi di urbanizzazione i cui tempi realizzativi sono incerti e comunque superiori ai due anni.

2. I soggetti esproprianti di cui al comma 1 corrispondono l'indennità di esproprio quando, formalizzato l'esproprio, vengono immessi nella piena disponibilità del bene espropriato. L'entità dell'indennizzo non varia in funzione della data in cui esso si concretizza purché ciò avvenga entro due anni dal momento in cui è divenuto valido il provvedimento da cui l'esproprio discende.

3. Gli espropri possono anche avvenire in epoca successiva a quella di cui al comma 2; in questo caso l'indennizzo da corrispondere è quello formalizzato dalla amministrazione comunale ai sensi del comma 1 maggiorato in funzione del variare dell'indice ISTAT relativo al costo della vita dallo scadere dei due anni di cui al comma 2 al momento della effettuazione dell'esproprio.

*Art. 17-bis. - (L'indennizzo in danaro in alternativa all'indennizzo in BEC). - 1.* I soggetti espropriati ai sensi dei commi 1, 2 e 4 dell'articolo 13-bis possono chiedere di essere indennizzati in danaro anziché, come previsto dal comma 3 dello stesso articolo 13-bis, in titoli.

2. L'entità dell'indennizzo è in questo caso pari al valore agricolo di mercato del bene, maggiorato di quello delle eventuali costruzioni su di esso insistenti purché legittimamente edificate. Dalla valutazione è perciò esclusa qualsiasi valorizzazione legata alla sua utilizzazione come area da urbanizzare.

3. Il comune che corrisponde un indennizzo in danaro ai sensi dei commi 1 e 2 acquisisce al suo patrimonio i BEC che avrebbe dovuto corrispondere per lo stesso esproprio. Questi BEC sono liberamente commerciabili o utilizzabili per partecipare a gare di assegnazioni di lotti ai sensi dell'articolo 16».

## Art. 9.

1.. Dopo l'articolo 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, è inserito il seguente titolo:

## «Titolo III-bis

## DEMANIO COMUNALE

Art. 40-bis. - (*Demanio comunale*). - 1. I comuni costituiscono un proprio demanio immobiliare. Sono elementi del demanio gli immobili ed i titoli immobiliari.

2. I comuni possono gestire direttamente il proprio demanio immobiliare o delegarne la gestione ad apposite società dagli stessi costituite o a società per azioni dagli stessi controllate. La delega di gestione può includere gli atti di compravendita e di acquisizione coattiva in nome e per conto del comune nonché le procedure per l'attivazione dei comparti urbanistici.

3. I comuni possono individuare nel piano urbanistico, mediante apposita perimetrazione, aree, comparti, zone del territorio nelle quali è stabilito il diritto di prelazione a favore del comune sugli atti di compravendita di immobili e titoli immobiliari.

4. Il comune acquisisce immobili e titoli immobiliari che entrino a far parte del proprio demanio nei modi seguenti:

a) acquisizione gratuita di immobili e di titoli immobiliari nei comparti urbanistici in conformità del piano urbanistico operativo;

b) acquisizione coattiva di immobili nelle zone del territorio comunale comprese nel piano operativo ma non incluse in comparti urbanistici, dei titoli immobiliari, nonché dei relativi immobili, da proprietari che non intendano promuovere l'attivazione del comparto né cedere i propri titoli ad altri soggetti promotori;

c) acquisto di titoli immobiliari, e dei relativi immobili, nei comparti urbanistici, in aggiunta a quelli già soggetti a cessione gratuita, qualora il comune decida di procedere alla diretta attuazione del comparto interessato;

d) acquisto di immobili e di titoli immobiliari nelle zone del territorio nelle quali è stabilito il diritto di prelazione a favore del comune;

e) acquisto di immobili non inclusi nelle zone del territorio soggette a piani urbanistici operativi al fine di incrementare il demanio comunale;

f) acquisto di buoni edificatori comunali emessi, dallo stesso comune o da altri, ai sensi dell'articolo 14;

g) acquisizione di immobili per donazione.

5. I comuni possono deliberare il conferimento a fondi immobiliari pubblici di tutti o parte degli immobili e dei titoli immobiliari appartenenti al proprio demanio.

6. Nel caso di acquisto di immobili e titoli immobiliari da parte del comune ai sensi della lettera d) del comma 4, il venditore può chiedere, in caso di mancato accordo sul prezzo di vendita, che il medesimo sia fissato dall'ufficio tecnico erariale competente.

Art. 40-ter. - (*Alienazione di beni*). - 1. Non sono in ogni caso alienabili a soggetti privati gli immobili appartenenti al demanio del comune o di altri enti pubblici territoriali, che siano sottoposti dalle norme e dai piani territoriali ed urbanistici a vincolo di tutela, nonché gli immobili destinati a servizi e attività pubbliche.

2. Tutti i beni facenti parte del demanio comunale che non siano compresi fra quelli di cui al comma 1 sono cedibili a seguito di specifica delibera della giunta municipale fatta eccezione per quelli acquisiti prima della data di entrata in vigore della presente legge come facenti parti del patrimonio indi-

sponibile; questi ultimi beni possono comunque essere alienati se in tal senso delibera il consiglio comunale.

3. Qualora il comune o un altro ente pubblico territoriale deliberi la cessione a soggetti privati di titoli immobiliari o di immobili appartenenti al proprio demanio la cessione medesima ha luogo, a condizioni minime prefissate, mediante asta pubblica, fatta eccezione per le permutate immobiliari e per la cessione di immobili destinati ad edilizia residenziale pubblica o ad attività produttive per i quali sia stabilito dalle leggi vigenti un diritto di prelazione a favore degli assegnatari e dei locatari o quando si tratti di cessione a favore di altri enti pubblici o di enti senza scopo di lucro.

*Art. 40-quater. - (Concessione fondiaria e concessione d'uso). - 1.* Il comune può affidare in concessione ad altri soggetti la trasformazione o l'uso di immobili appartenenti al proprio demanio, ivi compresi quelli di cui al comma 1 dell'articolo 40-ter, rispettivamente per mezzo della concessione fondiaria e della concessione d'uso.

2. Si intende per concessione fondiaria l'atto per mezzo del quale il comune o altri enti pubblici affidano ad altri soggetti in concessione immobili o titoli immobiliari appartenenti al loro demanio senza cedere la proprietà delle aree di sedime o di pertinenza ed i relativi diritti.

3. Si intende per concessione d'uso l'atto per mezzo del quale il comune o altri enti pubblici affidano in concessione ad altri soggetti l'uso, per un tempo determinato e a determinate condizioni, di immobili appartenenti al proprio demanio.

4. L'affidamento in concessione fondiaria o in concessione d'uso da parte del comune o di altri enti pubblici avviene mediante asta pubblica tra i soggetti interessati, fatta eccezione per l'affidamento in concessione ad altri enti pubblici o ad enti senza scopo di lucro.

5. L'affidamento in concessione fondiaria o in concessione d'uso è regolato da convenzione che ne specifichi la durata, che non deve mai superare i novantanove anni, e tutti i diritti ed obblighi pattuiti fra il concedente ed il concessionario ivi compresi le modalità di esercizio del diritto di recesso, gli usi ammessi, l'obbligo al rispetto di piani e programmi urbanistici e le caratteristiche e l'entità delle garanzie assicurative eventualmente ritenute necessarie per garantire l'interesse pubblico.

6. I proprietari delle aree espropriate ai sensi dei commi 1, 2 e 4 dell'articolo 13-bis hanno diritto a continuare a gestirle in regime di concessione d'uso, a fini agricoli o per altre utilizzazioni ammesse, nel periodo intercorrente fra quello in cui viene formalizzato l'esproprio e quello in cui il comune abbia eventualmente bisogno della loro piena disponibilità. L'atto di concessione d'uso viene stipulato fra il soggetto espropriato, se interessato a divenire concessionario, ed il comune e deve contenere:

a) la quantificazione in euro del canone locativo annuo che è inizialmente pari al 5 per cento del valore catastale del bene ed essere poi annualmente adeguato in funzione del variare del costo della vita calcolato dall'ISTAT; il canone annuo è sempre riferito ad un periodo decorrente dal 1° gennaio al 31 dicembre e deve essere versato ogni anno entro il 31 gennaio dell'anno cui si riferisce e ciò a partire dal gennaio successivo a quello della sottoscrizione dell'atto di concessione d'uso; gli adeguamenti del canone all'indice ISTAT sono riferiti ai valori riscontrati per il precedente mese di giugno;

b) la precisazione che il comune è tenuto a notificare con almeno un anno di preavviso la sua necessità di ottenere la piena disponibilità dell'area concessa; il canone versato dal concessionario relativamente all'anno in cui deve rendere disponibile per il comune l'area è versato, in dodicesimi, solo per il numero di mesi per cui

è previsto debba conservare la disponibilità dell'area;

c) la precisazione che il comune, nel caso in cui chieda la disponibilità dell'area con un preavviso inferiore ad un anno, e comunque mai inferiore a tre mesi, dovrà corrispondere al concessionario un indennizzo pari al doppio dell'ultimo canone locativo annuo aggiornato secondo l'indice ISTAT;

d) la indicazione degli usi consentiti; tali usi potranno mutare nel tempo ma la liceità di usi diversi da quelli già convenuti deve essere formalizzata con opportune variazioni dell'atto di concessione d'uso;

e) le modalità con cui il concessionario che non sia più interessato alla concessione può rinunciarvi onde lasciare l'area nella piena disponibilità del comune prima che ciò gli venga richiesto;

f) tutte le altre indicazioni e prescrizioni che il comune ritenga opportune per la corretta gestione del territorio.

7. Le aree che non sono concesse in uso ai soggetti espropriati potranno essere concesse ad altri soggetti attraverso apposite gare che verranno aggiudicate a chi dovesse offrire il canone annuo più alto. Il comune, al fine di gestire in modo ottimale il territorio, indica nel bando di gara gli usi ammessi e potrà richiedere particolari modalità d'uso oltre che precisare quant'altro ritenuto opportuno.

*Art. 40-quinquies. - (Società comunali e società miste). - 1.* Il comune può costituire proprie società immobiliari o partecipare, in condizioni di controllo, a società per azioni con azionisti pubblici e privati.

2. Il comune può delegare alle società di cui al comma 1 la gestione del proprio demanio, ivi incluse le permuta e le procedure relative alla acquisizione coattiva di immobili e di titoli immobiliari, in conformità delle deliberazioni al riguardo adottate dal comune medesimo nonché le procedure per l'attivazione di comparti urbanistici di iniziativa pubblica.

3. Il comune può altresì partecipare con quote di minoranza alle società pubbliche o private promotrici di comparti urbanistici o di interventi di riassetto urbano, anche conferendo a tali società le quote di titoli immobiliari spettanti, in ogni singolo comparto, al comune medesimo.

4. I profitti delle società di cui al presente articolo eventualmente spettanti al comune sono reinvestiti sulla base delle indicazioni formulate dal comune medesimo o, su richiesta di questo, versati alla tesoreria comunale.

5. Il ripianamento di eventuali deficit di bilancio delle società di cui al presente articolo deve essere approvato dal comune con la maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto in consiglio comunale.

*Art. 40-sexies. - (Demani di comprensori e città metropolitane). - 1. Comprensori e città metropolitane possono costituire propri demani in analogia a quanto previsto dagli articoli da 40-bis a 40-quinquies per i comuni».*

