

Relazione illustrativa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* * * * *

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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