

Pubblichiamo l'Indice e l'Introduzione degli Autori (urbanisti ed esperti di diritto urbanistico) a "La controriforma urbanistica – critica al disegno di legge "Principi in materia di governo del territorio" approvato dalla Camera dei Deputati il 28 giugno 2005"; e segnaliamo l'interesse dei rilievi e delle critiche mosse ad un disegno di legge completamente sbagliato. Il ddl di fatto abroga gran parte dell'attuale sistema normativo in materia, senza risolvere i problemi tecnici e giuridici, che hanno finora impedito di applicare le norme di pianificazione in conformità dei principi.

Pubblichiamo anche il ddl ed i profili biografici degli Autori, i quali da decenni continuano ad esprimere il loro autorevole dissenso al sistema applicativo delle leggi urbanistiche ed alle conseguenti devastazioni del territorio.

## **LA CONTRORIFORMA URBANISTICA**

**Critica al disegno di legge  
"Principi in materia di governo del territorio"  
(approvato dalla Camera dei Deputati il 28 giugno 2005)**

*contributi di Roberto Camagni, Luca De Lucia, Vezio De Lucia,  
Antonio di Gennaro, Alberto Magnaghi, Anna Marson,  
Edoardo Salzano, Luigi Scano, Paolo Urbani*

*coordinamento di Maria Cristina Gibelli*



**ALINEA**  
EDITRICE

7	Introduzione
11	FERMARE LA LEGGE LUPI E PENSARE AL DOPO
	<i>di Edoardo Salzano</i>
11	1. I gattopardi hanno lavorato (poco)
13	2. L'urbanista e il politico
15	3. La politica è cambiata
16	4. La legge Lupi: cambia di mano il bastone di comando
21	5. Conclusioni
25	UNA LEGGE SENZA PRINCIPI, INADEGUATA ALLE ESIGENZE DI UN PAESE MODERNO
	<i>di Roberto Camagni</i>
26	1. Una legge di principi senza principi
30	2. Una negoziazione senza rete e senza regole
34	3. Il Comune soggetto primario delle funzioni di governo del territorio?
37	UN TERRITORIO DA LUPI
	<i>di Alberto Magnaghi e Anna Marson</i>
37	Premessa
40	1. Quale è il territorio in questione?
44	2. Il nuovo ruolo del territorio nella produzione di ricchezza durevole
46	3. Il governo del territorio nel contesto attuale
51	4. Quali sono le questioni che una legge nazionale per il governo del territorio dovrebbe proporsi di affrontare e indirizzare?
53	5. I contenuti più nefasti della legge Lupi
62	6. Indicazioni per una proposta diversa
63	6.1 I principi
68	6.2 Una nuova definizione degli standard urbanistici

- 73 I PEGGIORI ANNI DELLA NOSTRA VITA  
*di Vezio De Lucia*
- 85 DUE PERNICIOSI ASPETTI DI UN BRANDELLO  
DI LEGGE  
*di Luigi Scano*
- 85 1. L'ennesima toppa legislativa
- 89 2. Il governo del territorio e il patrimonio culturale
- 98 3. Il governo del territorio e il territorio non  
urbanizzato
- 103 OSSERVAZIONI SUL TESTO DI RIFORMA IN  
MATERIA DI PRINCIPI FONDAMENTALI DEL  
GOVERNO DEL TERRITORIO  
*di Paolo Urbani*
- 109 LA PEREQUAZIONE NEL DISEGNO DI LEGGE  
SUI "PRINCIPI IN MATERIA DI GOVERNO DEL  
TERRITORIO"  
*di Luca De Lucia*
- 110 1. La perequazione e la compensazione nel disegno  
di legge
- 112 2. I "diritti edificatori"
- 116 3. Osservazioni critiche
- 119 TEMPO DA LUPI PER IL TERRITORIO RURALE  
ITALIANO  
*di Antonio di Gennaro*
- 125 Allegato  
DISEGNO DI LEGGE: PRINCIPI IN MATERIA DI  
GOVERNO DEL TERRITORIO  
*Senato della Repubblica - XIV Legislatura - n. 3519*

## INTRODUZIONE

*degli autori*

Il disegno di legge nazionale “Principi in materia di governo del territorio”, meglio noto come “legge Lupi” dal nome del suo primo firmatario (l’onorevole Maurizio Lupi di Forza Italia, già Assessore all’Urbanistica al Comune di Milano e relatore nella Commissione Parlamentare) è stato approvato dalla Camera dei Deputati il 28 giugno 2005. Se dovesse passare anche al Senato, gran parte delle leggi generali o di settore in materia di governo e pianificazione territoriale ed urbanistica (a partire dalla legge 1150 del 1942) verrebbe abrogata e rimpiazzata da una legge pericolosa e sbagliata.

Preoccupa poi la disattenzione generale del dibattito politico e dei media sul tema; la fretta con cui il Parlamento ha licenziato una legge ancora piena di incoerenze, di errori di forma, di aggiustamenti dell’ultima ora poco omogenei col testo complessivo; e infine il tentativo della maggioranza di presentare la legge come ampiamente *bipartisan*, un’affermazione certamente non veritiera nella forma, in quanto l’opposizione, salvo un piccolo gruppo di parlamentari, ha votato contro (ma non sappiamo fino a che punto non veritiera nella sostanza). Non si può pensare che il centro-sinistra si accodi ad un’impostazione generale della riforma fortemente avversa al ruolo del pubblico e al principio stesso della pianificazione, intesa come “guardiano” del bene comune e della sostenibilità territoriale.

Recentemente, subito prima o subito dopo l’approvazione della legge, ciascuno di noi aveva individualmente, attraverso i suoi canali di espressione e di pubblicazione,

sentito il dovere di esporre le proprie preoccupazioni e riflessioni critiche nei confronti della legge, che il sito eddyburg.it ha utilmente e pazientemente raccolto. Ci accomuna una convinzione da ciascuno attentamente maturata: che questo disegno di legge non possa essere in alcun modo né emendato, né perfezionato, in quanto parziali proposte migliorative o anche singoli istituti innovativi (che in parte già sono presenti nel testo approvato) assumerebbero, dato l'impianto e la filosofia complessiva delle leggi, un significato o distorto o banalizzante, e darebbero luogo in conseguenza a pratiche attuative inaccettabili.

Quando Maria Cristina Gibelli e Edoardo Salzano ci hanno proposto di raccogliere in un volumetto le nostre considerazioni, per farle circolare fra un pubblico più vasto, ci hanno contagiato con il loro entusiasmo e la loro capacità organizzativa: abbiamo subito aderito e messo a punto i nostri scritti e le nostre riflessioni.

La nostra formazione è molto diversificata poiché siamo urbanisti, giuristi, economisti. Lavoriamo nell'università, nella ricerca, nella professione. Ma un elemento importante ci unisce: una forte preoccupazione per le sorti future del territorio e delle città del nostro paese, nel caso questa legge dovesse, durante l'attuale legislatura, ottenere l'approvazione definitiva in Senato.

Al lettore che si accosterà a questo testo vogliamo segnalare che esso non nasce con l'obiettivo della completezza, né si propone di presentare una trattazione accademica e *super partes*; vuole piuttosto essere un pamphlet di impegno culturale e civile, una riflessione accurata ma, fortemente critica, sulla legge.

Nella prospettiva di un'augurabile svolta politica nel nostro paese, vorremmo che i temi della città e dell'ambiente, e la necessità di elaborare una vera legge generale di principi in materia di governo del territorio, acquisissero una maggiore centralità nel dibattito disciplinare, nel dibattito culturale più vasto, nonché nel programma politico della nuova leadership del centro-sinistra: così come è avvenuto ed avviene nei paesi europei più avanzati, e così

come ci impongono le sfide del nostro tempo, legate ai grandi temi della sostenibilità e della solidarietà.

Nel caso la legge venisse discussa al Senato prima della conclusione della legislatura, auspichiamo che l'opposizione esprima una posizione forte e compatta di rifiuto; e, se mai dovesse essere comunque approvata, l'opposizione dovrebbe fin da subito impegnarsi a formulare una autentica legge organica di governo del territorio radicalmente diversa.

## GLI AUTORI

ROBERTO CAMAGNI è Ordinario di Economia Urbana al Politecnico di Milano e Presidente della European Regional Science Association. Durante il governo Prodi è stato Capo del Dipartimento Aree Urbane della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

LUCA DE LUCIA, Associato di Diritto Amministrativo nell'Università degli Studi di Salerno e avvocato, è autore di pubblicazioni in tema di servizi pubblici, di procedimento amministrativo, di diritto urbanistico e di autonomie locali.

VEZIO DE LUCIA è nato a Napoli. È stato direttore generale del ministero dei Lavori Pubblici e Assessore all'Urbanistica del comune di Napoli. Ha scritto *Se questa è una città e Napoli, cronache urbanistiche*. È stato collaboratore dei quotidiani *il Messaggero*, *l'Unità*, *il manifesto*. Attualmente si occupa di pianificazione urbanistica in Toscana.

ANTONIO DI GENNARO, agronomo, si occupa di analisi e pianificazione del territorio rurale. È docente a contratto del *Corso integrato di problemi del suolo* presso l'Università di Napoli "Federico II". Tra i suoi scritti recenti, *Piani imperfetti. Il caso del piano urbanistico della provincia di Napoli* (2005). È coordinatore del sito web di documentazione [risorsa.info](http://risorsa.info).

ALBERTO MAGNAGHI, è Ordinario di Pianificazione territoriale presso l'Università di Firenze dove presiede il Corso di Laurea in Urbanistica e Pianificazione Territoriale e Ambientale. È autore di numerosi piani, progetti, ricerche e pubblicazioni sui temi dello sviluppo locale autosostenibile. È presidente dell'associazione "Rete del Nuovo Municipio".

ANNA MARSON è Associata di Tecnica e Pianificazione Urbanistica presso la Facoltà di Pianificazione dell'Università IUAV di Venezia, di cui dirige il Corso di Laurea Specialistica in Pianificazione della Città e del Territorio. Consulente per numerosi enti pubblici, è stata Assessore all'Urbanistica della Provincia di Venezia.

EDOARDO SALZANO, napoletano, urbanista, è stato consigliere comunale, assessore e consigliere regionale a Roma, a Venezia e nel Veneto. Ordinario di urbanistica, ha insegnato all'IUAV ed è stato preside della Facoltà di Pianificazione del territorio. Ha scritto libri e diretto riviste. Cura il sito web eddyburg.it.

LUIGI SCANO è esperto in normative urbanistiche e territoriali. Ha predisposto gli apparati di molti piani regionali, provinciali e comunali, tra i quali il piano paesistico dell'Emilia-Romagna, il piano del centro storico di Venezia, i piani provinciali di Pisa, Lucca e Salerno, i piani comunali di Carpi, Imola, Eboli e Pisa. È dalla sua fondazione segretario dell'associazione nazionale Polis.

PAOLO URBANI, professore ordinario di Diritto Amministrativo, insegna Diritto Urbanistico presso la Luiss di Roma e l'Università di Chieti. Dirige la rivista on line pausania.it; tra i suoi scritti recenti *Urbanistica consensuale*, Bollati Boringhieri 2000; *Diritto Urbanistico*, Giappichelli 2004.

MARIA CRISTINA GIBELLI è professore associato di Politiche Urbane e Territoriali al Politecnico di Milano. È esperta di analisi comparata dei sistemi di pianificazione in Europa e autrice di ricerche e saggi sulla pianificazione strategica territoriale. Fra le sue pubblicazioni recenti: *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea, Firenze 2002 (in collaborazione).

SENATO DELLA REPUBBLICA

----- XIV LEGISLATURA -----

N. 3519

#### DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati il 28 giugno 2005, in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge*

**d'iniziativa dei deputati BOSSI (153); VIGNI e BELLINI (442); MARTINAT, LA RUSSA, AIRAGHI, ALBONI, AMORUSO, ANEDDA, ARMANI, ARRIGHI, ASCIERTO, BELLOTTI, BENEDETTI VALENTINI, BOCCHINO, BORNACIN, BRIGUGLIO, BUONTEMPO, BUTTI, CANELLI, CANNELLA, CARRARA, CARUSO, CASTELLANI, CATANOSO, CIRIELLI, COLA, CONTE Giorgio, CONTI Giulio, CORONELLA, CRISTALDI, DELMASTRO DELLE VEDOVE, FASANO, FATUZZO, FIORI, FOTI, FRAGALÀ, GALLO Franz, GAMBA, GARNERO SANTANCHÈ, GERACI, GHIGLIA, GIORGETTI Alberto, GIRONDA VERALDI, LA GRUA, LAMORTE, LANDI DI CHIAVENNA, LANDOLFI, LA STARZA, LEO, LISI, LO PRESTI, LOSURDO, MACERATINI, MAGGI, MALGIERI, MANCUSO Gianni, MARTINI Luigi, MAZZOCCHI, MENIA, MEROI, MESSA, MIGLIORI, MUSSOLINI, NAPOLI Angela, NESPOLI, ONNIS, PAOLONE, PATARINO, PEPE Antonio, PEZZELLA, PORCU, RAISI, RAMPONI, RICCIO, RONCHI, ROSITANI, SAGLIA, SAIA, SCALIA, SELVA, SERENA, STRANO, TAGLIALATELA, TRANTINO,**

**VILLANI MIGLIETTA, ZACCHEO e ZACCHERA (677); PECORARO SCANIO e LION (1065); MANTINI, IANNUZZI, REALACCI, REDUZZI, MONACO, MACCANICO, SANTAGATA, DUILIO, FISTAROL, GENTILONI SILVERI, ROCCHI, STRADIOTTO, RUSCONI, RUGGERI, DE FRANCISCIS, ANNUNZIATA, LETTIERI, PISCITELLO, LADU, CIALENTE e DI GIOIA (3627); SANDRI, BERSANI, VIGNI, ABBONDANZIERI, CHIANALE, MARIANI Raffaella, PIGLIONICA, VIANELLO e ZUNINO (3810); LUPI, FOTI, BRUSCO, ALFANO Gioacchino, ARMANI, BARBIERI Antonio, CORONELLA, DELL'ANNA, GERMANÀ, GHIGLIA, LAMORTE, LENNA, LEONE Anna Maria, MAIONE, MEREU, MONDELLO, NAPOLI Osvaldo, PAROLI, PINTO, RUSSO Paolo, SCALIA, STRADELLA, VERRI e ZACCHEO (3860); VENDOLA e RUSSO SPENA (4707)**

*(V. Stampati Camera nn. 153, 442, 677, 1065, 3627, 3810, 3860 e 4707)*

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza  
il 29 giugno 2005*

-----

Principi in materia di governo del territorio

-----

## **DISEGNO DI LEGGE**

Art. 1.

*(Governo del territorio)*

1. In attuazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, la presente legge stabilisce i principi fondamentali in materia di governo del territorio. Sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano previste dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione, nonché le forme e le condizioni particolari di autonomia previste ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Sono fatte altresì salve le disposizioni della [legge 18 maggio 1989, n. 183](#), recante norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo.

2. Il governo del territorio consiste nell'insieme delle attività conoscitive, valutative, regolative, di programmazione, di localizzazione e di attuazione degli interventi, nonché di vigilanza e di controllo, volte a perseguire la tutela e la valorizzazione del territorio, la disciplina degli usi e delle trasformazioni dello stesso e la mobilità in relazione a obiettivi di sviluppo del territorio. Il governo del territorio comprende altresì l'urbanistica, l'edilizia, l'insieme dei programmi infrastrutturali, la difesa del suolo, la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali, nonché la cura degli interessi pubblici funzionalmente collegati a tali materie.

3. La potestà legislativa in materia di governo del territorio spetta alle regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali e ad esclusione degli aspetti direttamente incidenti sull'ordinamento civile e penale, sulla difesa, sulle Forze armate, sull'ordine pubblico, sulla sicurezza, sulla tutela dei beni culturali e del paesaggio, sulla tutela della concorrenza, nonché sulla garanzia di livelli uniformi di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Art. 2.

*(Definizioni)*

1. Ai fini della presente legge si intendono per:

a) «pianificazione territoriale»: la pianificazione di area vasta, che ne definisce l'assetto per quanto riguarda le componenti territoriali fondamentali;

b) «pianificazione urbanistica»: la pianificazione funzionale e morfologica del territorio che disciplina le modalità d'uso e di trasformazione e comprende il piano strutturale, il piano operativo e la regolamentazione urbanistica ed edilizia;

c) «piano di settore»: il piano di uno specifico settore funzionale con effetti sul territorio;

d) «piano territoriale»: il documento che rappresenta l'esito del processo di pianificazione territoriale;



e) «piano strutturale»: il piano urbanistico con il quale vengono operate le scelte fondamentali di programmazione dell'assetto del territorio di un comune o di più comuni in coordinamento fra loro;

f) «piano operativo»: il piano urbanistico con il quale vengono attuate le previsioni del piano strutturale, con effetti conformativi del regime dei suoli;

g) «dotazioni territoriali»: la misura adeguata del complesso delle attrezzature, infrastrutture e reti di cui deve essere dotato un ambito territoriale;

h) «rinnovo urbano»: l'insieme coordinato di interventi di conservazione, ristrutturazione, demolizione e ricostruzione di singoli edifici o di intere parti di insediamenti urbani, finalizzato alla rigenerazione, riqualificazione, riabilitazione, nonché all'adeguamento dell'estetica urbana.

#### Art. 3.

##### *(Compiti e funzioni dello Stato)*

1. Le funzioni dello Stato sono esercitate attraverso politiche generali e di settore inerenti la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, l'assetto del territorio, la promozione dello sviluppo economico-sociale e il rinnovo urbano.

2. Per l'attuazione delle politiche di cui al comma 1, lo Stato adotta, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, programmi di intervento, coordinando la sua azione con quella dell'Unione europea e delle regioni.

3. Sono esercitate dallo Stato, attraverso intese in sede di Conferenza unificata di cui all'[articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281](#), le funzioni amministrative relative all'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale in ordine alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, alla difesa del suolo e all'articolazione delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, in armonia con le politiche definite a livello comunitario, nazionale e regionale e in coerenza con le scelte di sostenibilità economica e ambientale.

4. Sono altresì esercitate dallo Stato le funzioni amministrative connesse al governo del territorio relative alla difesa e alle Forze armate, all'ordine pubblico e alla sicurezza, alle competenze istituzionali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, anche in relazione alla difesa civile, nonché quelle relative alla protezione civile concernenti la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e quelle relative alla tutela dei beni culturali, alla valorizzazione dei beni culturali di appartenenza statale nel rispetto del principio di leale collaborazione, all'individuazione in via concorrente dei beni paesaggistici, alla partecipazione alla gestione dei vincoli paesaggistici, previste dal codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al [decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42](#).

#### Art. 4.

##### *(Interventi speciali dello Stato)*

1. Lo Stato, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'[articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281](#), effettua interventi speciali in determinati ambiti territoriali, ai sensi del [quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione](#), allo scopo di rimuovere condizioni di squilibrio territoriale, economico e sociale, superare situazioni di degrado ambientale e urbano, promuovere politiche di sviluppo economico locale, di coesione e solidarietà sociale coerenti con le prospettive di sviluppo sostenibile, promuovere la rilocalizzazione di insediamenti esposti ai rischi naturali e tecnologici e la riqualificazione ambientale dei territori danneggiati.

2. Gli interventi speciali, di cui al comma 1, sono attuati prioritariamente attraverso gli strumenti di programmazione negoziata.

#### Art. 5.

##### *(Sussidiarietà, cooperazione e partecipazione)*

1. I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ispirano la ripartizione delle competenze fra i diversi soggetti pubblici e i rapporti tra questi e i cittadini, secondo i criteri della responsabilità e della tutela dell'affidamento, fatti salvi i poteri sostitutivi previsti dalle norme vigenti.

2. I soggetti pubblici cooperano nella definizione delle linee guida per la programmazione e la pianificazione del territorio, anche mediante intese e accordi procedurali, privilegiando le sedi stabili di concertazione, con il fine di perseguire il principio dell'unità della pianificazione, la semplificazione delle procedure e la riduzione dei tempi. Nella definizione degli accordi di programma e degli atti equiparabili comunque denominati, sono stabilite le responsabilità e le modalità di attuazione, nonché le conseguenze in caso di inadempimento degli impegni assunti dai soggetti pubblici.

3. Ai fini della definizione delle linee guida per la programmazione e la pianificazione del territorio, le regioni raggiungono intese con le regioni limitrofe, ai sensi dell'[articolo 117, ottavo comma, della Costituzione](#).

4. Le funzioni amministrative sono esercitate in maniera semplificata, prioritariamente mediante l'adozione di atti negoziali in luogo di atti autoritativi, e attraverso forme di coordinamento fra i soggetti pubblici, nonché, ai sensi dell'articolo 8, comma 7, fra questi e i cittadini, ai quali va riconosciuto comunque il diritto di partecipazione ai procedimenti di formazione degli atti.

5. Le regioni possono concordare con le singole amministrazioni dello Stato forme di collaborazione per l'esercizio coordinato delle funzioni amministrative, compresi l'attuazione degli atti generali e il rilascio di permessi e di autorizzazioni, con particolare riferimento alla difesa del suolo, alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché alle infrastrutture.

6. Le regioni, nel disciplinare le modalità di acquisizione dei contributi conoscitivi e valutativi, nonché delle proposte delle altre amministrazioni interessate nel corso della formazione degli atti di governo del territorio, assicurano l'attribuzione in capo alla sola amministrazione procedente della responsabilità delle determinazioni conclusive del procedimento.

7. Le regioni disciplinano modalità di acquisizione dei contributi conoscitivi e delle informazioni cartografiche finalizzate alla realizzazione di un quadro del territorio unitario e condiviso. Lo Stato definisce, d'intesa con le regioni e le province autonome, criteri omogenei per le cartografie tecniche di dettaglio e di base ai fini della pianificazione del territorio.

#### Art. 6.

##### *(Pianificazione del territorio)*

1. Il comune è l'ente preposto alla pianificazione urbanistica ed è il soggetto primario titolare delle funzioni di governo del territorio.

2. Le regioni, nel rispetto delle competenze e funzioni delle province stabilite dalle leggi dello Stato, individuano gli ambiti territoriali e i contenuti della pianificazione del territorio, fissando regole di garanzia e di partecipazione degli enti territoriali ricompresi nell'ambito da pianificare, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile sul piano sociale, economico e ambientale e al fine di soddisfare le nuove esigenze di sviluppo urbano, privilegiando il recupero e la riqualificazione dei territori già urbanizzati e la difesa dei caratteri tradizionali. I piani relativi a tali ambiti non possono avere, con esclusione delle sole materie preordinate, un livello di dettaglio maggiore di quello dei piani urbanistici comunali. Il piano territoriale di coordinamento, di cui all'articolo 20, comma 2, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al [decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#), è di competenza delle province, salve diverse previsioni della legge regionale allo scopo di favorire la pianificazione delle aree metropolitane. La regione, con propria legge, in considerazione della specificità di determinati ambiti sovracomunali ed omogenei e in attuazione dei principi costituzionali di sussidiarietà e di adeguatezza, può disciplinare e incentivare la pianificazione urbanistica intercomunale. Le regioni stabiliscono idonee misure per la compensazione tra comuni limitrofi dei costi sociali generati dalla realizzazione di infrastrutture pubbliche che potrebbero causare squilibri economici o ambientali sul territorio.

3. Il piano urbanistico è lo strumento di disciplina complessiva del territorio comunale e deve ricomprendere e coordinare, con opportuni adeguamenti, ogni disposizione o piano di settore o territoriale concernente il territorio medesimo. Esso

recepisce le prescrizioni e i vincoli contenuti nei piani paesaggistici, nonché quelli imposti ai sensi delle normative statali in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio.

4. Il piano urbanistico privilegia il rinnovo urbano, la ristrutturazione, l'adeguamento del patrimonio immobiliare esistente.

5. Nell'ambito del territorio non urbanizzato si distingue tra aree destinate all'agricoltura, aree di pregio ambientale e aree urbanizzabili.

6. Nelle aree destinate all'agricoltura e nelle aree di pregio ambientale la nuova edificazione è consentita solo per opere e infrastrutture pubbliche e per servizi per l'agricoltura, l'agriturismo e l'ambiente. Nelle aree urbanizzabili gli interventi di trasformazione sono finalizzati ad assicurare lo sviluppo sostenibile sul piano sociale, economico e ambientale.

7. La pianificazione urbanistica è attuata attraverso modalità strutturali e operative. Il piano strutturale non ha efficacia conformativa della proprietà. Gli atti di contenuto operativo, comunque denominati, disciplinano il regime dei suoli ai sensi dell'[articolo 42 della Costituzione](#).

#### Art. 7.

##### *(Dotazioni territoriali)*

1. Nei piani urbanistici deve essere garantita la dotazione necessaria di attrezzature e servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, anche attraverso la prestazione concreta del servizio non connessa ad aree e ad immobili. L'entità dell'offerta di servizi è misurata in base a criteri prestazionali, con l'obiettivo di garantirne comunque un livello minimo anche con il concorso dei soggetti privati. Nel rispetto di quanto stabilito ai sensi della [lettera m\) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione](#), le regioni determinano i criteri di dimensionamento per i servizi che implicano l'esigenza di aree e relative attrezzature.

2. Al fine di assicurare una razionale distribuzione di attrezzature urbane nelle diverse parti del territorio interessato, il piano urbanistico deve documentare lo stato dei servizi esistenti in base a parametri di utilizzazione e precisare le scelte relative alla politica dei servizi da realizzare, assicurandone un idoneo livello di accessibilità e fruibilità e incentivando l'iniziativa dei soggetti interessati.

#### Art. 8.

##### *(Predisposizione e approvazione del piano urbanistico)*

1. Le regioni disciplinano il procedimento di formazione, le modalità di approvazione e gli eventuali poteri sostitutivi, la durata e gli effetti dei piani urbanistici e territoriali e delle loro varianti, nonché l'attività edilizia consentita in assenza di piano urbanistico, ovvero nelle more dell'approvazione del piano operativo.

2. Nel procedimento di formazione degli atti di pianificazione sono assicurate adeguate forme di pubblicità e di partecipazione dei cittadini e delle associazioni e categorie economiche e sociali, nonché l'esame delle osservazioni dei soggetti intervenuti e l'obbligo di motivazione in merito all'accoglimento o al rigetto delle stesse.

3. Nell'attuazione delle previsioni di vincoli urbanistici preordinati all'esproprio è comunque garantito il contraddittorio degli interessati con l'amministrazione procedente. I soggetti responsabili degli atti di pianificazione hanno obbligo di esplicita e adeguata motivazione delle scelte, con particolare riferimento alle proposte presentate nell'ambito del procedimento.

4. Le regioni determinano i casi in cui il piano urbanistico è sottoposto a verifica di coerenza con gli strumenti di programmazione economica e con ogni disposizione o piano concernente il territorio, individuando il soggetto responsabile e stabilendone le relative modalità.

5. Le regioni determinano termini perentori per una nuova previsione urbanistica in caso di decadenza, annullamento, anche giudiziale, o revoca della precedente previsione.

6. Con l'adozione dei piani urbanistici gli enti competenti possono proporre

espressamente modificazioni ai piani territoriali o di settore, al fine di garantire la coerenza del sistema degli strumenti di pianificazione. L'atto di approvazione del piano urbanistico contenente le proposte di modifica comporta anche la variazione del piano territoriale o di settore, qualora sulle modifiche sia acquisita l'intesa dell'ente titolare del piano modificato.

7. Gli enti competenti alla pianificazione urbanistica possono concludere accordi con i soggetti privati, nel rispetto dei principi di imparzialità amministrativa, di trasparenza, di concorrenzialità, di pubblicità e di partecipazione al procedimento di tutti i soggetti interessati all'intervento, per la formazione degli atti di pianificazione anche attraverso procedure di confronto concorrenziale, al fine di recepire proposte di interventi coerenti con gli obiettivi strategici individuati negli atti di pianificazione.

8. L'ente di pianificazione urbanistica promuove l'adozione di strumenti attuativi che favoriscono il recupero delle dotazioni territoriali di cui all'articolo 7, anche attraverso piani convenzionati stipulati con soggetti privati e accordi di programma.

#### Art. 9.

##### *(Attuazione del piano urbanistico)*

1. Le disposizioni del piano urbanistico sono attuate con piano operativo o con intervento diretto, sulla base di progetti compatibili con gli obiettivi definiti nel piano strutturale. Le modalità di attuazione del piano strutturale sono definite dalla legge regionale. L'attuazione è comunque subordinata alla esistenza o alla realizzazione delle dotazioni territoriali.

2. Il piano urbanistico può essere attuato anche con sistemi perequativi e compensativi secondo criteri e modalità stabiliti dalle regioni.

3. La perequazione si realizza con l'attribuzione di diritti edificatori alle proprietà immobiliari ricomprese in determinati ambiti territoriali, in percentuale dell'estensione o del valore di esse e indipendentemente dalla specifica destinazione d'uso. I diritti edificatori sono trasferibili e liberamente commerciabili negli e tra gli ambiti territoriali.

4. Anche allo scopo di favorire il rinnovo urbano e la prevenzione di rischi naturali e tecnologici, le regioni possono prevedere incentivi consistenti nella incrementabilità dei diritti edificatori già attribuiti dai piani urbanistici vigenti.

5. Nelle ipotesi di vincoli di destinazione pubblica, anche sopravvenuti, su terreni non ricompresi negli ambiti oggetto di attuazione perequativa, in alternativa all'indennizzo monetario previsto per la procedura di espropriazione, il proprietario interessato può chiedere il trasferimento dei diritti edificatori di pertinenza dell'area su altra area di sua disponibilità, la permuta dell'area con area di proprietà dell'ente di pianificazione, con gli eventuali conguagli, ovvero la realizzazione diretta degli interventi di interesse pubblico o generale previa stipula di convenzione con l'amministrazione per la gestione di servizi.

6. Le regioni possono assicurare agli enti di pianificazione le adeguate risorse economico-finanziarie per ovviare ad eventuali previsioni limitative delle potenzialità di sviluppo del territorio derivanti da atti di pianificazione sovracomunale.

7. Le leggi regionali disciplinano forme di perequazione intercomunale, quali modalità di compensazione e riequilibrio delle differenti opportunità riconosciute alle diverse realtà locali e degli oneri ambientali su queste gravanti.

#### Art. 10.

##### *(Misure di salvaguardia)*

1. Le regioni definiscono le misure di salvaguardia che devono essere deliberate nelle more dell'approvazione degli atti di pianificazione.

#### Art. 11.

##### *(Attività edilizia)*

1. Fatte salve le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al [decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42](#), le regioni individuano le attività di trasformazione del territorio non aventi rilevanti effetti urbanistici ed edilizi e non soggette a titolo abilitativo. Le regioni individuano altresì le categorie di opere e i

presupposti urbanistici in base ai quali l'interessato ha la facoltà di presentare la denuncia di inizio attività in luogo della domanda di permesso di costruire.

2. Le regioni definiscono la disciplina della natura onerosa del permesso di costruire, ivi incluse le ipotesi di esenzione totale o parziale dal pagamento del contributo di costruzione per il perseguimento di finalità sociali, economiche ed urbanistiche.

3. Il comune esercita la vigilanza e il controllo sulle trasformazioni urbanistiche ed edilizie ricadenti nel proprio territorio.

4. Gli abusi edilizi sono soggetti alle sanzioni penali, civili e amministrative previste dalle leggi statali vigenti in materia, ferma la potestà delle regioni di prevedere sanzioni amministrative di natura reale, ripristinatoria, pecuniaria, interdittiva dell'attività edilizia nei confronti dei responsabili degli abusi più gravi.

5. In caso di sostituzione del permesso di costruire con la denuncia di inizio attività resta fermo il regime sanzionatorio penale, amministrativo e civilistico previsto per la concessione edilizia dalle leggi statali vigenti in materia.

#### Art. 12.

##### *(Fiscalità urbanistica)*

1. Ai fini dell'avvio delle misure di cui al comma 2, è istituito, a decorrere dall'anno 2006, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Fondo per gli interventi di fiscalità urbanistica, con una dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2006 e di 20 milioni di euro per l'anno 2007.

2. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a definire un regime fiscale speciale per gli interventi in materia urbanistica e per il recupero dei centri urbani, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) previsione di agevolazioni in forma di credito d'imposta, ai fini dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte di registro, ipotecarie e catastali, con riferimento ai trasferimenti di immobili o dei diritti edificatori per l'attuazione del piano urbanistico ai sensi dell'articolo 9, nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di imposta sul valore aggiunto;

b) possibilità, nel caso di localizzazione di attrezzature di interesse sovracomunale per la realizzazione di aree per insediamenti produttivi di beni e servizi a seguito della formazione di consorzi di comuni, di redistribuire l'imposta comunale sugli immobili tra i predetti comuni, indipendentemente dalla ubicazione dell'area e in relazione alla partecipazione delle singole amministrazioni comunali al consorzio;

c) previsione di una procedura per l'accesso alle agevolazioni di cui alla lettera a) mediante presentazione, da parte dei soggetti interessati, di apposita istanza all'amministrazione finanziaria e successivo esame da parte dell'amministrazione stessa delle istanze secondo l'ordine cronologico di presentazione;

d) possibilità di rideterminazione, anche in riduzione, delle agevolazioni di cui alla lettera a), nonché definizione delle modalità di applicazione delle medesime;

e) previsione dell'obbligo del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di trasmettere una relazione semestrale al Parlamento sull'utilizzo del credito d'imposta, sul numero dei soggetti che se ne sono avvalsi e sulla misura entro la quale ciascun soggetto ne ha fruito.

3. I decreti legislativi di cui al comma 2 sono adottati esclusivamente nel limite delle risorse del Fondo di cui al comma 1 e non possono, in ogni caso, avere efficacia prima della data del 1° gennaio 2006.

4. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 2, ciascuno dei quali deve essere corredato di relazione tecnica sugli effetti finanziari delle disposizioni in esso contenute, sono trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario.

5. Entro i trenta giorni successivi all'espressione dei pareri, il Governo, ove non intenda conformarsi alle condizioni ivi eventualmente formulate, esclusivamente con

riferimento all'esigenza di garantire il rispetto dell'[articolo 81, quarto comma, della Costituzione](#), ritrasmette alle Camere i testi, corredati dai necessari elementi integrativi di informazione, per i pareri definitivi delle Commissioni competenti, che sono espressi entro trenta giorni dalla data di trasmissione.

6. All'onere derivante dall'attuazione del comma 1, pari a 10 milioni di euro per l'anno 2006 e a 20 milioni di euro per l'anno 2007, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni per gli anni 2006 e 2007 dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2005-2007, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2005, allo scopo parzialmente utilizzando, quanto a 10 milioni di euro per l'anno 2006, l'accantonamento relativo al Ministero delle politiche agricole e forestali e, quanto a 20 milioni di euro per l'anno 2007, l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

7. A decorrere dall'anno 2008, al finanziamento del Fondo di cui al comma 1 si provvede ai sensi dell'[articolo 11, comma 3, lettera d\), della legge 5 agosto 1978, n. 468](#), e successive modificazioni.

8. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

#### Art. 13.

##### *(Abrogazioni e disposizioni finali)*

1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogate le seguenti disposizioni:

a) articoli 1, 4, 7, 18, 29, 35, 42 e 43 della [legge 17 agosto 1942, n. 1150](#), e successive modificazioni;

b) [articolo 2 della legge 6 agosto 1967, n. 765](#);

c) [legge 19 novembre 1968, n. 1187](#).

2. Le seguenti disposizioni perdono efficacia nel territorio della regione ove questa abbia emanato o emani normative sul medesimo oggetto:

a) articoli 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, primo comma, 22, 23, 28, 30, 34 e 41-*quinquies*, commi sesto, ottavo e nono, della [legge 17 agosto 1942, n. 1150](#), e successive modificazioni;

b) [legge 3 novembre 1952, n. 1902](#), e successive modificazioni;

c) articoli 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9 della [legge 18 aprile 1962, n. 167](#);

d) decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444;

e) articoli 3 e 4 della [legge 19 novembre 1968, n. 1187](#);

f) [articolo 27 della legge 22 ottobre 1971, n. 865](#);

g) [articolo 13 della legge 28 gennaio 1977, n. 10](#);

h) articoli 27, 28, 29 e 30 della [legge 5 agosto 1978, n. 457](#), e successive modificazioni;

i) articoli 6, 8, 16, 17 e 22 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al [decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380](#).

3. All'articolo 9 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al [decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327](#), sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Se non è tempestivamente dichiarata la pubblica utilità dell'opera, il vincolo preordinato all'esproprio decade e trova applicazione la disciplina dettata dall'articolo 9 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al [decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380](#). Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano ai vincoli e alle destinazioni che il piano deve recepire»;

b) il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. Il vincolo preordinato all'esproprio, dopo la sua decadenza, può essere motivatamente reiterato per una sola volta, con la rinnovazione dei procedimenti previsti al comma 1, e tenendo conto delle esigenze di soddisfacimento degli

*standard*. In tale caso, al proprietario è dovuto un indennizzo pari ad un terzo dell'ammontare dell'indennità di esproprio dell'immobile, da corrispondere entro sessanta giorni dalla data di reiterazione del vincolo».

4. All'articolo 20 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al [decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380](#), il comma 9 è sostituito dal seguente:

«9. Decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, la domanda di permesso di costruire si intende favorevolmente accolta».

[www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it)