

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

**N. 888**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori SODANO e CONFALONIERI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 LUGLIO 2006**

---

Legge-quadro in materia di governo del territorio

---

ONOREVOLI SENATORI. - La necessità di innovare, attraverso un unico testo comprensivo delle materie concernenti il governo del territorio, la legislazione urbanistica che fa capo alla legge 17 agosto 1942, n. 1150, nasce da una effettiva esigenza di adeguamento alle evoluzioni disciplinari nonché alle innovazioni di carattere costituzionale connesse alla modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione.

Con il presente disegno di legge, composto da 16 articoli, si intendono perseguire i seguenti obiettivi:

a) precisare le funzioni di competenza di ogni livello istituzionale della Repubblica;

b) ribadire che al governo del territorio si provvede esclusivamente attraverso strumenti di pianificazione formati ai sensi delle leggi che ne fissano le norme e i regolamenti;

c) stabilire che il governo del territorio compete esclusivamente al potere pubblico;

d) stabilire che gli strumenti di pianificazione urbanistica o di settore devono coordinarsi in maniera coerente al fine di tutelare i beni ambientali, paesistici, archeologici e culturali dei luoghi;

e) confermare la competenza degli organi preposti alla tutela in forza della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali;

f) affermare che gli immobili esattamente individuati dagli strumenti di pianificazione e assoggettati a disposizioni immediatamente precettive e operative finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico devono essere acquisiti dal soggetto pubblico.

Le regioni, soggetti che detengono la potestà legislativa concorrente o, su talune materie, esclusiva, si attengono ai principi sopra indicati nell'esercizio di tale attività.

In considerazione dell'enorme quantità di edificazione realizzata, anche di tipo abusivo e successivamente sanato, e in considerazione della oggettiva esistenza di esigenze edificatorie a fini residenziali, nonché della consistenza del patrimonio edilizio inutilizzato, le trasformazioni del territorio non urbanizzato possono essere definite ammissibili o prescritte dagli strumenti di pianificazione solo quando non sussistano alternative derivanti dal recupero, dal riuso e dalla riqualificazione di insediamenti e di infrastrutture esistenti. A tale fine il territorio non urbanizzato va qualificato come agricolo, escludendo la possibilità di interventi edilizi che non siano strettamente funzionali all'esercizio delle attività agro-silvo-pastorali ed, eventualmente, delle attività escursionistiche nonché alle opere di difesa del suolo e di tutela dell'ambiente.

Con il presente disegno di legge è prevista la facoltà per le regioni di disciplinare attraverso leggi e strumenti di pianificazione la permuta di immobili destinati a funzioni pubbliche con immobili di proprietà pubblica nonché il trasferimento di previsioni edificatorie da immobili di proprietà privata ad altri definiti ammissibili dagli strumenti di pianificazione, quale compensazione della cessione gratuita degli immobili stessi al soggetto pubblico.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. La materia del governo del territorio, oggetto di legislazione concorrente ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, concerne la disciplina della tutela, degli assetti, delle trasformazioni e delle utilizzazioni del territorio e degli immobili che vi insistono.

2. I principi in materia di protezione civile, di porti e aeroporti civili, di grandi reti di trasporto e di navigazione, di ordinamento della comunicazione, di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, oggetto di legislazione concorrente ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, sono coordinati con i principi fondamentali determinati dalla legislazione dello Stato in materia di governo del territorio.

3. L'esercizio della potestà legislativa delle regioni nella materia del governo del territorio è svolto nel rispetto, oltre che della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, dei principi fondamentali di cui al comma 2, nonché della legislazione dello Stato nelle materie in cui quest'ultimo ha competenza esclusiva, con particolare riferimento:

a) alle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane;

b) alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;

c) alla tutela della salute ed all'applicazione del principio di precauzione relativamente ad attività o tecnologie prive di sicuri criteri di scientificità, anche in assenza di

una chiara e dimostrata relazione tra causa ed effetto;

*d)* all'ordinamento civile e penale;

*e)* alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, che sono garantiti su tutto il territorio nazionale;

*f)* alla tutela della concorrenza ed alla perequazione delle risorse finanziarie.

## Art. 2.

1. Al governo del territorio si provvede esclusivamente con norme legislative e regolamentari, nonché con strumenti di pianificazione, disposti ai sensi della legislazione vigente in materia.

2. Gli strumenti di pianificazione regolano tutte le trasformazioni fisiche o funzionali del territorio e degli immobili che lo compongono, nonché le azioni suscettibili, singolarmente o nei loro effetti cumulativi, di indurre tali trasformazioni e a conferire a tali trasformazioni e azioni coerenza, in relazione sia alla loro collocazione nello spazio che alla loro successione nel tempo.

3. Gli atti delle pubbliche amministrazioni concernenti le trasformazioni e le azioni, di cui al comma 2, devono essere conformi a strumenti di pianificazione, ovvero inseriti in essi secondo procedimenti che ne preservino la coerenza e che rispettino gli elementi essenziali degli atti ordinari di formazione e di variazione dei medesimi strumenti di pianificazione. Fanno eccezione unicamente gli atti assunti nei casi di straordinaria necessità di provvedere, con interventi urgenti, alla difesa militare o alla sicurezza della nazione, ovvero a prevenire il verificarsi di calamità naturali, di catastrofi e di altri eventi calamitosi, o di rimediare ai suddetti eventi, e comunque nel rispetto delle specifiche norme legislative vigenti in materia.

## Art. 3.

1. Il governo del territorio compete esclusivamente ad autorità pubbliche.

2. La formazione degli strumenti di pianificazione spetta esclusivamente agli enti pubblici; in caso di enti pubblici territoriali, regioni, province, città metropolitane e comuni, la loro approvazione è competenza degli organismi consiliari.

3. Il riconoscimento delle competenze pianificatorie delle province, delle città metropolitane e dei comuni, è operato dalla legislazione dello Stato, anche con riferimento alla sua competenza esclusiva di definire le funzioni fondamentali dei medesimi enti.

4. Lo Stato e le regioni possono attribuire, con legge, competenze nel campo della formazione di strumenti di pianificazione specialistica o settoriale, relative alla difesa del suolo, alle aree naturali protette, all'erogazione di servizi di interesse collettivo, e simili, ad autorità pubbliche diverse da quelle di cui al comma 2, che si configurino come organi misti, con la concorrenza di diversi enti territoriali, fermo restando che anche in tali casi la competenza decisionale finale deve spettare all'ente territoriale nella cui circoscrizione rientra l'intero territorio oggetto dello specifico strumento di pianificazione.

5. Lo Stato e le regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, individuano con legge:

a) i casi di prevalenza degli strumenti di pianificazione specialistica o settoriale di cui al comma 4 sugli ordinari strumenti di pianificazione, nonché le modalità di adeguamento di questi ultimi alle disposizioni dei primi;

b) i casi in cui il raggiungimento di intese tra le autorità pubbliche competenti conferisce agli ordinari strumenti di pianificazione delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni, la valenza e

l'efficacia dei strumenti di pianificazione specialistica o settoriale di cui al comma 4.

#### Art. 4.

1. L'attività di governo del territorio ha per obiettivo la tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio stesso, da considerare quale condizione di ammissibilità di ogni trasformazione, fisica o funzionale dell'assetto territoriale, nonché il conferimento al medesimo territorio, e in particolare al sistema insediativo antropico, di più elevati caratteri di qualità, formale e funzionale.

2. Il perseguimento degli obiettivi di cui al comma 1 è attuato mediante la definizione della rete ecologica di cui al comma 3, estesa agli ambiti territoriali interessati dagli strumenti di pianificazione.

3. La rete ecologica è l'insieme integrato di risorse naturali, semi-naturali e antropiche, caratterizzato da specifici aspetti strutturali, funzionali ed evolutivi, il cui funzionamento complessivo è in grado di assicurare la produzione ottimale di servizi strategici legati al mantenimento e al miglioramento:

a) dei cicli biogeochimici e idrogeologici;

b) della qualità delle risorse idriche e dei suoli;

c) della diversità biologica, naturale e culturale, delle specie, degli ecosistemi e dei paesaggi;

d) della produttività forestale e agricola;

e) degli equilibri paesaggistici ed estetici.

4. La rete ecologica di cui al comma 3 prevede:

a) la mitigazione dell'impatto delle attività umane, del sistema urbano e infrastrutturale;

b) l'offerta di opportunità qualificate e diversificate di vita all'aperto, di contemplazione e di conoscenza dei paesaggi naturali e agrari.

#### Art. 5.

1. La legislazione regionale dispone che la pianificazione comunale si attui attraverso piani aventi efficacia di direttive vincolanti, denominati «piani strutturali», rivolti a successivi atti pianificatori aventi efficacia conformativa delle facoltà di operare trasformazioni fisiche e funzionali degli immobili e delle aree, connesse al diritto di proprietà o ad altri diritti reali sui medesimi, denominati «piani operativi». I piani strutturali sono approvati a maggioranza qualificata, con modalità almeno analoga a quella degli statuti degli enti proponenti, previo procedimento di pubblicazione e di consultazione partecipativa allargata determinata dalla legislazione regionale; vigono a tempo indeterminato e sono estesi all'intero territorio comunale. I piani operativi sono approvati a maggioranza semplice, previo procedimento di pubblicazione e di consultazione partecipativa determinato dalla legislazione regionale, per i vincoli di uso pubblico; hanno durata determinata dalla legislazione regionale e sono estesi solo alle parti di territorio comunale la cui attuazione è prevista nel loro periodo di validità.

2. La legislazione regionale indica altresì le forme e le modalità di partecipazione alla formazione degli strumenti urbanistici delle province, delle città metropolitane e dei comuni. La partecipazione è prevista sin dalla fase di proposta dei piani strutturali od operativi di cui al comma 1, anche al fine di individuare correttamente le priorità sociali che le comunità locali ritengono indispensabili al perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 4.

## Art. 6.

1. Le autorità pubbliche di cui all'articolo 3 possono, con piena discrezionalità, secondo i procedimenti stabiliti dalla legislazione vigente, modificare le regole conformative delle facoltà di operare trasformazioni fisiche e funzionali degli immobili, stabilite dagli strumenti di pianificazione, con riferimento alle articolazioni del territorio, o alle categorie di elementi territoriali, salvo che sia già stato concesso il titolo abilitativo di cui all'articolo 7 e le relative attività abbiano già avuto inizio, entro il termine determinato dalla legislazione vigente in materia.

## Art. 7.

1. Le trasformazioni fisiche e funzionali degli immobili e delle aree sono effettuabili, previo ottenimento di un titolo abilitativo comunale, solo nelle parti di territorio e con le modalità indicate dai piani operativi di cui al comma 1 dell'articolo 5.

2. L'ottenimento dei titoli abilitativi alle trasformazioni, fisiche e funzionali, suscettibili di variare il carico urbanistico puntuale e la necessità di dotazioni di opere di urbanizzazione e di spazi per servizi pubblici e per la fruizione collettiva, è subordinato al versamento di un corrispettivo commisurato ai costi effettivi di realizzazione delle suddette dotazioni e al costo dell'intervento. Solo la parte del corrispettivo commisurata al costo dell'intervento può essere ridotta od annullata da disposizioni legislative statali o regionali a fronte del perseguimento di finalità sociali od ambientali, quali convenzionamento del costo di vendita o di affitto, destinazione a categorie socialmente od economicamente disagiate, adozione di tecniche di contenimento dei consumi energetici ed impiego di energie rinnovabili superiori a quelle obbligatorie per legge.



## Art. 8.

1. Le autorità pubbliche di cui all'articolo 3 possono ammettere o prescrivere, negli strumenti di pianificazione, trasformazioni del territorio non urbanizzato, sia a prevalenza di naturalità che oggetto di attività colturali, finalizzate a realizzare nuovi insediamenti di tipo urbano, o ampliamenti di insediamenti esistenti, ovvero nuovi elementi infrastrutturali, solo qualora non sussistano alternative volte al riutilizzo degli insediamenti ovvero delle infrastrutture esistenti.

2. Il territorio non urbanizzato, sia a prevalenza di naturalità che oggetto di attività colturali, individuato dagli strumenti di pianificazione come non interessabile da nuovi insediamenti di tipo urbano, o da ampliamenti di insediamenti esistenti, è qualificato come «bene ambientale». In tale territorio la legislazione regionale, le norme regolamentari e gli strumenti di pianificazione non possono ammettere nuove edificazioni, demolizioni e ricostruzioni, consistenti in ampliamenti di manufatti edilizi esistenti, se non con esclusivo riferimento ai manufatti edilizi strettamente funzionali all'esercizio delle attività agricole, forestali, pastorali, ed eventualmente escursionistiche, nonché alle opere di difesa del suolo e di tutela dell'ambiente e alle infrastrutture alle condizioni indicate dal presente comma.

## Art. 9.

1. I provvedimenti abilitativi comunali relativi a trasformazioni, fisiche o funzionali, dei beni ambientali di cui al comma 2 dell'articolo 8, ove siano conformi a disposizioni immediatamente precettive ed operative della pianificazione comunale che, anche in adeguamento a strumenti di pianificazione provinciale e regionale, siano state definite di intesa con la competente soprintendenza per i beni culturali, costituiscono provvedi-

menti definitivi. In tale caso non trovano applicazione i poteri di controllo e di annullamento del Ministero per i beni e le attività culturali.

#### Art. 10.

1. Sono qualificati come: «beni culturali», previa identificazione operata dagli strumenti di pianificazione delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni, nell'ambito delle rispettive competenze, di intesa con la competente soprintendenza per i beni culturali:

a) gli insediamenti urbani storici e le strutture insediative storiche non urbane, le addizioni urbane aventi un impianto urbanistico significativo, le strutture insediative, anche minori o isolate, che presentano, singolarmente o come complesso, un valore di testimonianza di civiltà, nonché le rispettive zone di integrazione ambientale;

b) le unità edilizie e gli spazi scoperti, siti in qualsiasi parte del territorio, aventi riconoscibili e significative caratteristiche strutturali, tipologiche e formali, ovvero comunque costituenti esemplari significativi, sotto il profilo del valore artistico o testimoniale, della cultura architettonica.

2. Resta ferma la facoltà della competente soprintendenza di integrare le individuazioni effettuata ai sensi del comma 1 con propri provvedimenti amministrativi.

3. Le trasformazioni ammissibili e le utilizzazioni compatibili degli immobili di cui al comma 1 sono disciplinate dagli strumenti di pianificazione delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni, nell'ambito delle rispettive competenze, come definite dalla legislazione regionale. Qualora e nella misura in cui tali immobili siano oggetto di disposizioni immediatamente precettive e operative, definite di intesa con la competente soprintendenza per i beni culturali, i provvedimenti abilitativi co-

munali conformi a tali disposizioni sostituiscono le autorizzazioni del Ministero per i beni e le attività culturali richiesti dalle vigenti norme di legge.

Art. 11.

1. Non danno luogo a obbligo di corrispondere indennizzo:

*a)* le limitazioni alle trasformazioni fisiche ammissibili e alle utilizzazioni compatibili degli immobili, anche comportanti totale immodificabilità, disposte dagli strumenti di pianificazione, ovvero da altri atti amministrativi producenti effetti nel governo del territorio, dello Stato, delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni, nell'ambito delle rispettive competenze, per finalità di tutela dell'identità culturale e dell'integrità fisica del territorio, nonché in conseguenza del riconoscimento delle caratteristiche intrinseche degli immobili stessi, sotto il profilo dell'interesse culturale, delle condizioni di fragilità o di pericolosità;

*b)* le limitazioni alle trasformazioni fisiche ammissibili e alle utilizzazioni compatibili degli immobili, anche comportanti totale immodificabilità, disposte dagli strumenti di pianificazione, ovvero da altri atti amministrativi producenti effetti nel governo del territorio, dello Stato, delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni, nell'ambito delle rispettive competenze, con riferimento a intere categorie di immobili che si trovano in predefinite relazioni con altri immobili, ovvero con interessi pubblici preminenti;

*c)* le regole conformative delle trasformazioni fisiche ammissibili e delle utilizzazioni compatibili degli immobili, anche se fortemente differenziate nelle diverse articolazioni del territorio riconosciute o definite negli strumenti di pianificazione, ovvero da altri atti amministrativi producenti effetti nel governo del territorio, dello Stato, delle regioni, delle province, delle città metropoli-

tane e dei comuni, nell'ambito delle rispettive competenze, nell'esercizio del potere di disciplinare il godimento della proprietà privata per assicurarne la funzione sociale, e comunque al fine di perseguire assetti territoriali, e in particolare del sistema insediativo antropico, dotati delle qualità formali e funzionali di cui al comma 1 dell'articolo 4.

#### Art. 12.

1. Gli immobili e le aree individuati dai piani operativi di cui al comma 1 dell'articolo 5, la cui destinazione comporti il loro esclusivo utilizzo per funzioni pubbliche, e che siano acquisiti dal soggetto pubblico competente entro il termine di validità del piano operativo medesimo con procedimento di espropriazione, danno diritto ai proprietari ad un'indennità determinata dalla legislazione vigente in materia di esproprio per pubblica utilità al momento del perfezionamento della procedura espropriativa. Ove l'esproprio avvenga oltre il termine di validità del piano operativo, l'indennità di esproprio è rivalutata con riferimento al periodo intercorrente tra il termine di validità del piano operativo e la data della effettiva liquidazione dell'indennità, sulla base del tasso ufficiale di sconto.

2. Le aree individuate dai piani operativi di cui al comma 1 dell'articolo 5 come destinate a funzioni pubbliche nell'ambito di piani attuativi di urbanizzazione di iniziativa privata sono cedute gratuitamente ai comuni dai promotori di tali piani, contestualmente all'approvazione da parte dei consigli comunali dei medesimi piani di urbanizzazione.

3. La legislazione regionale e gli strumenti di pianificazione possono prevedere la permuta degli immobili destinati a funzioni pubbliche o collettive con immobili di proprietà del soggetto pubblico competente suscettibili, secondo gli strumenti di pianificazione, di trasformazioni e di utilizzazioni nell'ambito dell'iniziativa economica privata, e di

valore equivalente a quello che sarebbe stato conferito agli immobili destinati a funzioni pubbliche o collettive dall'entità e dalla qualità delle utilizzazioni definite ammissibili dagli strumenti di pianificazione nell'articolazione del territorio nella quale gli stessi immobili ricadono.

4. La legislazione regionale e gli strumenti di pianificazione possono prevedere il trasferimento ad altri immobili di proprietà del medesimo soggetto dell'ammissibilità di trasformazioni di entità e di qualità equivalenti a quelle definite ammissibili dagli strumenti di pianificazione nell'articolazione del territorio nella quale ricadono gli immobili destinati a funzioni pubbliche o collettive di cui al comma 3, quale compensazione della cessione gratuita di tali ultimi immobili al soggetto pubblico competente alla loro utilizzazione e gestione.

#### Art. 13.

1. Ai sensi della lettera *m*) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, la legislazione statale determina la dotazione minima di opere di urbanizzazione e di spazi per servizi pubblici e per la fruizione collettiva, nonché i requisiti inderogabili di tale dotazione, assicurata negli strumenti di pianificazione delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni, nell'ambito delle rispettive competenze.

#### Art. 14.

1. Le trasformazioni degli assetti morfologici del sistema insediativo, quali i nuovi impianti urbanizzativi ed edificatori, le ristrutturazioni urbane con demolizione e con ricostruzione di ingenti quantità di manufatti edilizi esistenti e modificazioni della maglia insediativa, ed altri interventi di carattere simile, sono disciplinati da strumenti di pianificazione specificamente e unitariamente rife-

riti agli ambiti territoriali interessati dalle citate trasformazioni.

2. Gli strumenti di pianificazione di cui al comma 1 garantiscono la massima perequazione tra tutti i proprietari degli immobili compresi negli ambiti ai quali si riferiscono. La partecipazione ai benefici e agli oneri conferiti ai citati immobili dagli strumenti di pianificazione è definita in misura proporzionale alle superfici dei suoli, e a quelle degli edifici eventualmente esistenti, appartenenti ai diversi proprietari.

#### Art. 15.

1. La definitiva approvazione degli strumenti di pianificazione da parte del soggetto pubblico competente, è subordinata esclusivamente alla condizione sospensiva della verifica della loro conformità agli strumenti di pianificazione vigenti.

#### Art. 16.

1. Gli strumenti di pianificazione dello Stato individuano l'insieme delle grandi opere di rilevanza sovraregionale di competenza dello Stato medesimo. La definizione della localizzazione, del tracciato, nonché delle caratteristiche di tali opere, è effettuata mediante apposite conferenze di servizi tra le amministrazioni interessate.



