

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3379

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LUPI, BONCIANI, GHIGLIA, GIBIINO, IANNARILLI,  
TOMMASO FOTI, VELLA**

Disposizioni per la semplificazione di adempimenti  
in materia edilizia, urbanistica e di opere pubbliche

*Presentata l'8 aprile 2010*

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'articolo 1 della proposta di legge è finalizzato a dare copertura statale agli istituti della perequazione e della compensazione, già disciplinati da numerose leggi regionali e, in alcuni casi, a livello locale.

In attesa di una riforma organica del governo del territorio, ciò risulta necessario poiché tali istituti incidono sullo statuto della proprietà immobiliare, ricompreso nella materia dell'ordinamento civile e quindi appartenente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Vertendosi peraltro in materia di governo del territorio, demandata alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle regioni (articolo 117, terzo comma,

della Costituzione) sono fissati solo i principi fondamentali sulla perequazione e la compensazione, rinviando l'adozione della normativa di dettaglio alla legislazione regionale.

Pertanto il comma 1 prevede che il piano urbanistico possa essere attuato anche attraverso sistemi perequativi e compensativi, lasciando alle regioni il compito di stabilire i criteri e le modalità di attuazione e facendo salve così anche le discipline regionali già emanate.

Il comma 2 detta i principi fondamentali in materia di perequazione urbanistica optando per un'applicazione sul territorio comunale o in determinati ambiti territoriali.

I commi 3 e 4 riguardano invece la compensazione, finalizzata, in una logica di bilanciamento degli interessi pubblici e

privati, a superare i molti problemi che nascono a livello operativo nel campo dell'urbanistica.

La compensazione, infatti, su terreni non ricompresi in programmi perequativi e oggetto di vincoli di inedificabilità o di destinazione pubblica, permette di evitare il ricorso all'espropriazione, assicurando un equo ristoro al proprietario: è previsto il trasferimento dei diritti edificatori su un'altra area ovvero la permuta dell'immobile con un altro di proprietà dell'ente locale, ovvero ancora la realizzazione diretta dell'opera di interesse pubblico o generale, previa stipula di una convenzione per la gestione dei relativi servizi.

A fronte del trasferimento dei diritti edificatori, il proprietario deve cedere al comune, a titolo gratuito, l'area interessata dal vincolo, mentre il comune deve approvare le varianti ai piani urbanistici che risultino necessarie per permettere la traslazione del diritto edificatorio.

Con la compensazione, pertanto, si abbandona la logica punitiva che ha caratterizzato la legislazione urbanistica in tema di vincoli alla proprietà, con l'obiettivo di pervenire a un'accettabilità del vincolo che eviti il contenzioso.

Il comma 5, infine, introduce a livello statale il principio della compensazione territoriale, già disciplinato da alcune regioni, che, in un'ottica di perequazione delle opportunità territoriali degli enti locali, prevede l'attribuzione di vantaggi economici (ad esempio, concessione di contributi finanziari) ai comuni oggetto di previsioni limitative delle potenzialità di sviluppo del territorio derivanti da atti di pianificazione e di programmazione provinciale, regionale o statale.

L'articolo 2 è finalizzato a snellire ulteriormente la conferenza di servizi, strumento di collaborazione e di coordinamento tra le pubbliche amministrazioni nell'ambito di procedimenti amministrativi complessi dove sono coinvolti più interessi pubblici (ad esempio, approvazione dei progetti di opere pubbliche, rilascio dei permessi di costruire eccetera).

L'attuale disciplina, pur avendo subito nel corso degli anni numerose modifiche

migliorative, rimane infatti ancora piuttosto complessa e problematica.

In particolare la lettera *a)* del comma 1 modifica l'articolo 14, comma 2, della legge n. 241 del 1990, in base al quale la conferenza di servizi è sempre indetta quando l'amministrazione precedente debba acquisire atti di assenso di altre amministrazioni e non li ottenga entro trenta giorni dalla ricezione della relativa richiesta da parte della pubblica amministrazione competente.

La modifica è volta a rendere facoltativa e non più obbligatoria l'indizione, della conferenza di servizi, così che sarà possibile ricorrere subito a quest'ultima anche fuori dei casi di inerzia delle pubbliche amministrazioni coinvolte.

La lettera *b)*, numero 1), è finalizzata a snellire i procedimenti di approvazione delle opere, prevedendo che qualora l'opera sia ricompresa in un piano o programma già sottoposto a valutazione ambientale strategica (VAS), l'amministrazione competente allo svolgimento della valutazione d'impatto ambientale (VIA) si esprime direttamente nella conferenza di servizi.

La lettera *b)*, numero 2), aggiunge un periodo all'articolo 14-ter, comma 6-bis, della legge n. 241 del 1990, con il quale si intende responsabilizzare maggiormente i titolari del procedimento. A tale scopo la mancata adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento è valutata ai fini della responsabilità dirigenziale o disciplinare e amministrativa, nonché ai fini dell'attribuzione della retribuzione di risultato. Si stabilisce, inoltre, che resta salvo il diritto del privato di dimostrare il danno derivante dal ritardo della pronuncia dell'amministrazione indipendentemente dalla spettanza o meno del titolo e che le relative controversie sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

La lettera *b)*, numero 3), specifica che la regola contenuta nel citato articolo 14-ter, comma 7 — in base al quale si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante non abbia espresso definitivamente la volontà del-

l'amministrazione rappresentata — si applica anche alle amministrazioni portatrici di interessi sensibili, ossia quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e dell'incolumità pubblica.

La lettera *c)* specifica che la regola di cui all'articolo 14-*quater*, comma 1, della legge n. 241 del 1990 — in base alla quale il dissenso di uno o più rappresentanti delle amministrazioni deve essere manifestato nella conferenza di servizi, deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza e deve recare le modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso — si applica anche alle suddette amministrazioni portatrici di interessi sensibili.

L'articolo 3 prevede alcune modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, in materia di autorizzazione paesaggistica.

Al fine di ridurre i tempi del procedimento autorizzativo, il comma 1, lettera *a)*, modifica l'articolo 143 del citato codice prevedendo la possibilità di prescindere dal parere del soprintendente di cui all'articolo 146 nei casi in cui il piano paesaggistico sia stato emanato d'intesa tra la regione e i Ministeri per i beni e le attività culturali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ai sensi dello stesso articolo 143, comma 2, e successivamente gli strumenti urbanistici comunali abbiano provveduto a conformarsi al piano paesaggistico. In questo modo viene già assicurata « a monte » la verifica della compatibilità degli interventi di trasformazione del territorio con i valori di tutela del paesaggio e dell'ambiente, senza che tale verifica debba essere riprodotta anche « a valle » in sede di procedimento autorizzatorio.

La lettera *b)*, dello stesso comma 1, interviene, con il numero 1), sull'articolo 146, comma 4, del citato codice per una semplice correzione. La norma prevede che l'autorizzazione paesaggistica sia valida per un periodo di cinque anni, sca-

duto il quale l'esecuzione dei lavori deve essere sottoposta a nuova autorizzazione. Si intende sostituire il termine « valida » con il termine « efficace », poiché la validità indica la legittimità dell'atto amministrativo e quindi la conformità alle norme di legge che lo disciplinano, mentre in questo caso viene in considerazione l'efficacia e quindi la sua capacità di produrre effetti.

Successivamente il numero 3), interviene sull'articolo 146, comma 11, il quale prevede che l'autorizzazione paesaggistica diviene efficace decorsi trenta giorni dal suo rilascio. Si intende sopprimere tale termine che comporta un allungamento ingiustificato dei tempi procedurali dell'autorizzazione paesaggistica.

Il numero 2) rinvia a quanto previsto dal comma 2-*bis* dell'articolo 143.

Il numero 4) è finalizzato a semplificare il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica qualora l'opera o il progetto debba essere sottoposto a VIA, coordinando, in tal modo, la disciplina prevista per le opere pubbliche ai sensi dell'articolo 147 dello stesso codice, con quella dettata per le opere private. In particolare il comma 15-*bis* dell'articolo 146 prevede che le amministrazioni competenti al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica si esprimano direttamente nell'ambito del procedimento per la VIA. Il successivo comma 15-*ter* stabilisce che, nel caso in cui il progetto o l'opera non siano compatibili con la tutela paesaggistica, deve esserne data comunicazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e la procedura di VIA si considera conclusa negativamente.

L'articolo 4 è volto a semplificare il procedimento di VAS cui sono sottoposti in generale piani e programmi. In particolare, per evitare duplicazioni di valutazioni e conseguentemente un allungamento inutile dei tempi di approvazione dei piani urbanistici attuativi, si prevede che, qualora non comportino variante sostanziale al piano urbanistico generale già sottoposto a VAS, i piani attuativi non

debbano essere sottoposti a loro volta a VAS.

L'articolo 5 contiene semplificazioni relative al permesso di costruire, disciplinato dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001.

In particolare, al comma 1, lettera *a*), si prevede l'attribuzione al responsabile dello sportello unico dell'edilizia, in caso di inerzia delle amministrazioni esterne tenute a pronunciarsi nel procedimento entro un termine perentorio, del potere di sostituirsi ad esse assumendo automaticamente la funzione di commissario *ad acta*.

La lettera *b*), invece, integrando l'articolo 34 del citato testo unico in materia di interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire, estende anche all'ambito edilizio la normativa contenuta nell'articolo 49 dello stesso testo unico, che prevede, ai fini dell'esclusione del beneficio delle agevolazioni fiscali e degli eventuali contributi pubblici previsti dalle norme vigenti, una tolleranza del 2 per cento per singola unità immobiliare rispetto alle violazioni delle prescrizioni progettuali. In questo modo, considerata la scarsa rilevanza delle difformità, le relative fattispecie non costituiscono abuso e non trovano applicazione le sanzioni dell'articolo 34 del medesimo testo unico.

L'articolo 6 è volto a semplificare il procedimento di approvazione dei piani

urbanistici attuativi, chiarendo il disposto dell'articolo 42 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

Infatti l'articolo 42 attribuisce al consiglio comunale la competenza all'approvazione dei piani territoriali e urbanistici senza menzionare espressamente anche quelli attuativi, per cui la loro approvazione può essere anche rimessa alla giunta comunale. Alcune regioni (ad esempio, Campania e Friuli Venezia Giulia) in questo senso hanno devoluto alla giunta la competenza in ordine ai piani attuativi e ciò anche in considerazione del fatto che questi ultimi sono già definiti nelle loro linee essenziali dal piano regolatore generale approvato dal consiglio e quindi sono con esso compatibili.

Non sussiste alcun valido motivo perché un atto conforme a quello gerarchicamente sovraordinato sia sottoposto al medesimo organo che l'ha già deliberato.

Il rispetto dei principi generali dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività amministrativa impone, piuttosto, di adottare la via dell'approvazione da parte di un organo che funzioni in modo più snello e quindi rapido nella determinazione finale, qual è la giunta comunale.

Pertanto, qualora i piani attuativi siano compatibili con il piano urbanistico generale, la competenza alla loro approvazione è sempre demandata alla giunta comunale.

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

*(Attuazione del piano urbanistico generale tramite perequazioni e compensazioni).*

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

2. La perequazione persegue l'equa ripartizione dei diritti edificatori previsti dalla pianificazione urbanistica e dei relativi oneri derivanti dalla realizzazione delle urbanizzazioni tra i proprietari di immobili. La perequazione si realizza con il riconoscimento di diritti edificatori a tutte le proprietà immobiliari comprese nel territorio comunale o in determinati ambiti territoriali, in proporzione all'estensione e al valore di esse e indipendentemente dalla specifica destinazione d'uso, disciplinando il rapporto con la volumetria degli edifici esistenti. I diritti edificatori sono trasferibili e liberamente commerciabili, anche in forma frazionata, all'interno del territorio comunale. Il loro trasferimento deve comunque risultare da atto pubblico registrato e trascritto nei registri immobiliari.

3. Nell'ipotesi di apposizione di vincoli di destinazione pubblica o di inedificabilità assoluta, anche sopravvenuti, su terreni non compresi negli ambiti che sono oggetto di attuazione perequativa, in alternativa all'indennità di espropriazione il proprietario può chiedere il trasferimento dei diritti edificatori di pertinenza dell'area su un'altra area di cui abbia la disponibilità, ovvero la permuta dell'area con un'altra area di proprietà dell'ente di pianificazione, fatti salvi gli eventuali conguagli, ovvero può chiedere la realizzazione diretta degli interventi di interesse pubblico o generale previa stipula di convenzione non onerosa con l'amministrazione per la gestione dei servizi.

4. In caso di accoglimento dell'istanza presentata ai sensi del comma 3, la traslazione del diritto di edificare su un'area diversa comporta la contestuale cessione al comune, a titolo gratuito, dell'area assoggettata al vincolo. Il comune, ove non abbia già previsto la potenzialità di tali incrementi edificatori in sede di pianificazione, approva le varianti allo strumento urbanistico vigente che si rendono necessarie ai fini della traslazione del diritto di edificare.

5. Le regioni possono prevedere in favore degli enti locali sistemi di compensazione economico-finanziaria per equilibrare eventuali previsioni limitative dello sviluppo del territorio derivanti da atti di pianificazione o di programmazione sovracomunale.

## ART. 2.

### *(Semplificazioni in materia di conferenza di servizi).*

1. Alla legge 7 agosto 1990, n. 241, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 14, comma 2, le parole: « è sempre indetta » sono sostituite dalle seguenti: « può sempre essere indetta »;

b) all'articolo 14-ter:

1) al comma 4 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Qualora l'opera sia compresa in un piano o programma già sottoposto a valutazione ambientale strategica (VAS), l'amministrazione competente allo svolgimento della VIA si esprime nella conferenza di servizi »;

2) al comma 6-bis sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: « La mancata adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento è valutata ai fini della responsabilità dirigenziale o disciplinare e amministrativa, nonché ai fini dell'attribuzione della retribuzione di risultato. Resta salvo il diritto del privato di dimostrare il danno derivante dal ritardo

della pronuncia dell'amministrazione indipendentemente dalla spettanza o meno del titolo. Le controversie di cui al periodo precedente sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo »;

3) al comma 7, dopo le parole: « assenso dell'amministrazione » sono inserite le seguenti: « ivi comprese le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e dell'incolumità pubblica »;

c) all'articolo 14-*quater*, comma 1, dopo le parole: « rappresentanti delle amministrazioni » sono inserite le seguenti: « , ivi comprese le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e dell'incolumità pubblica ».

### ART. 3.

#### *(Semplificazioni in materia di autorizzazioni paesaggistiche).*

1. Al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 2 dell'articolo 143 è inserito il seguente:

« 2-*bis*. Qualora gli strumenti urbanistici comunali provvedano a conformarsi al piano paesaggistico elaborato congiuntamente ai sensi del comma 2 del presente articolo, il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, ai sensi dell'articolo 146, non è subordinato al parere del soprintendente ».

b) all'articolo 146:

1) al comma 4, la parola: « valida » è sostituita dalla seguente: « efficace »;



2) al comma 5 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Resta salvo in ogni caso quanto previsto dall'articolo 143, comma 2-*bis* »;

3) al comma 11, le parole: « diventa efficace decorsi trenta giorni dal suo rilascio ed » sono soppresse;

4) dopo il comma 15 sono inseriti i seguenti:

« 15-*bis*. Per i progetti di opere da sottoporre a valutazione di impatto ambientale l'autorizzazione di cui al presente articolo è espressa dal Ministero e dalla regione competente in sede di concerto per la pronuncia sulla compatibilità ambientale, sulla base del progetto definitivo da presentare ai fini della valutazione medesima ai sensi della parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni.

15-*ter*. Qualora dall'esame del progetto effettuato ai sensi del comma 15-*bis* risulti che l'opera non è compatibile con l'interesse paesaggistico tutelato, il Ministero e la regione competente si pronunciano negativamente dandone comunicazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. In tal caso, la procedura di valutazione d'impatto ambientale si considera conclusa negativamente ».

#### ART. 4.

*(Semplificazioni in materia di valutazione ambientale strategica).*

1. Lo strumento attuativo di piani urbanistici già sottoposti a valutazione ambientale strategica (VAS), ove non comporti variante sostanziale, non è sottoposto a VAS né a verifica di assoggettabilità. Negli altri casi, la VAS e la verifica di assoggettabilità di uno strumento attuativo di piani urbanistici sono comunque limitate agli aspetti che non sono stati oggetto di valutazione nella VAS e nella verifica di assoggettabilità effettuate sui piani sovraordinati.



## ART. 5.

*(Semplificazioni in materia di permesso di costruire).*

1. Al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 5 è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 4-bis. Al di fuori delle ipotesi di cui agli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, qualora le amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento ai sensi del comma 4 del presente articolo non provvedano al rilascio degli atti di assenso entro il termine perentorio di trenta giorni dalla ricezione della relativa richiesta, il responsabile dello sportello unico assume automaticamente la funzione di commissario *ad acta* e provvede in luogo dell'amministrazione competente nel termine di trenta giorni »;

b) all'articolo 34 è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 2-ter. Ai fini dell'applicazione del presente articolo, non si ha parziale difformità dal permesso di costruire in presenza di violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 2 per cento delle misure prescritte ».

## ART. 6.

*(Semplificazioni in materia urbanistica).*

1. All'articolo 42, comma 2, lettera b), del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo le parole: « piani territoriali ed urbanistici, » sono inserite le seguenti: « ad esclusione dei piani attuativi compatibili con lo strumento urbanistico generale, ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 1,00



\*16PDL0037440\*