

N. 153-442-677-1065-3627-3810-3860-4707-A

CAMERA DEI DEPUTATI

PROPOSTE DI LEGGE

n. 153, d'iniziativa del deputato **BOSSI**

Legge quadro per il governo del territorio

Presentata il 30 maggio 2001

n. 442, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

VIGNI, BELLINI

Norme per il governo del territorio

Presentata il 4 giugno 2001

NOTA: L'VIII Commissione permanente (Ambiente, territorio e lavori pubblici), il 2 febbraio 2005, ha deliberato di riferire favorevolmente sul testo unificato delle proposte di legge nn. 153, 442, 677, 1065, 3627, 3810, 3860 e 4707. In pari data, la Commissione ha chiesto di essere autorizzata a riferire oralmente. Per i testi delle proposte di legge si vedano i relativi stampati.

n. 677, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

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, GIORGIO CONTE, GIULIO CONTI, CORONELLA, CRISTALDI, DELMASTRO DELLE VEDOVE, FASANO, FATUZZO, FIORI, FOTI, FRAGALÀ, FRANZ, GALLO, GAMBA, GARNERO SANTANCHÈ, GERACI, GHIGLIA, ALBERTO GIORGETTI, GIRONDA VERALDI, LA GRUA, LAMORTE, LANDI DI CHIAVENNA, LANDOLFI, LA STARZA, LEO, LISI, LO PRESTI, LOSURDO, MACERATINI, MAGGI, MALGIERI, GIANNI MANCUSO, LUIGI MARTINI, MAZZOCCHI, MENIA, MEROI, MESSA, MIGLIORI, MUSSOLINI, ANGELA NAPOLI, NESPOLI, ONNIS, PAOLONE, PATARINO, ANTONIO PEPE, PEZZELLA, PORCU, RAISI, RAMPONI, RICCIO, RONCHI, ROSITANI, SAGLIA, SAIA, SCALIA, SELVA, SERENA, STRANO, TAGLIALATELA, TRANTINO, VILLANI MIGLIETTA, ZACCHEO, ZACCHERA

Legge quadro sul governo del territorio

Presentata l'11 giugno 2001

n. 1065, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PECORARO SCANIO, LION

Norme per il governo del territorio

Presentata il 27 giugno 2001

n. 3627, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MANTINI, IANNUZZI, REALACCI, REDUZZI, MONACO, MACCANICO, SANTAGATA, DUILIO, FISTAROL, GENTILONI SILVERI, ROCCHI, STRADIOTTO, RUSCONI, RUGGERI, DE FRANCISCIS, ANNUNZIATA, LETTIERI, PISCITELLO, LADU, CIALENTE, DI GIOIA

Principi fondamentali in materia di governo del territorio

Presentata il 4 febbraio 2003

n. 3810, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SANDRI, BERSANI, VIGNI, ABBONDANZIERI, CHIANALE, RAFFAELLA MARIANI, PIGLIONICA, VIANELLO, ZUNINO

Norme per il governo del territorio

Presentata il 20 marzo 2003

n. 3860, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LUPI, FOTI, BRUSCO, GIOACCHINO ALFANO, ARMANI, ANTONIO BARBIERI, CORONELLA, DELL'ANNA, GERMANÀ, GHIGLIA, LAMORTE, LENNA, ANNA MARIA LEONE, MAIONE, MEREU, MONDELLO, OSVALDO NAPOLI, PAROLI, PINTO, PAOLO RUSSO, SCALIA, STRADELLA, VERRI, ZACCHEO

Principi fondamentali per il governo del territorio

Presentata il 3 aprile 2003

n. 4707, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

VENDOLA, RUSSO SPENA

Legge quadro in materia di governo del territorio

Presentata il 17 febbraio 2004

(Relatore: **LUPI**)

PARERE DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Il Comitato per la legislazione,

esaminato il testo unificato dei progetti di legge n. 153 e abb., come risultante dagli emendamenti approvati dalla Commissione, e rilevato che:

esso è sottoposto all'esame del Comitato in virtù della presenza, all'articolo 11, di una delega legislativa al Governo in materia di fiscalità urbanistica;

reca un contenuto sostanzialmente omogeneo, volto a ridefinire la disciplina del governo del territorio, tramite l'individuazione di principi fondamentali cui le Regioni, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, devono attenersi;

nel definire la nuova disciplina attinente al governo del territorio — materia ricompresa dall'articolo 117, comma 3, della Costituzione nell'ambito di quelle per le quali allo Stato spetta esclusivamente la determinazione dei principi fondamentali — non reca specifiche clausole di coordinamento con la normativa esistente, circostanza questa che non appare pienamente conforme alle esigenze di riordinamento della legislazione vigente;

reca una disciplina concernente la previsione di nuovi istituti e strumenti di pianificazione, per i quali non appare rispondente alle esigenze di chiarezza del testo l'assenza di una disposizione volta a fornire le definizioni giuridiche utili per la comprensione del provvedimento;

reca disposizioni che contengono richiami normativi effettuati in forma generica, per le quali sarebbe invece opportuno, ove possibile, specificare la normativa oggetto del rinvio (ad esempio, l'articolo 10, comma 2 richiama genericamente le leggi statali vigenti in materia di *abusi edilizi*);

contiene formulazioni dal significato non immediatamente comprensibile (ad esempio, l'articolo 4, comma 2, utilizza le espressioni « unità della pianificazione » e « atti equiparabili » agli accordi di programma; all'articolo 5, comma 2, ultimo periodo, si adotta l'espressione « materie preordinate », l'articolo 6 prevede una 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 »);

alla luce dei parametri stabiliti dall'articolo 16-*bis* del Regolamento osserva quanto segue:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

sia valutata dalla Commissione, per le finalità di riordinamento della legislazione vigente evidenziate in premessa, l'opportunità di prevedere specifiche clausole di coordinamento mediante l'inserimento di una norma volta all'abrogazione delle disposizioni che risulteranno superate dalla nuova disciplina, eventualmente distinguendo tra disposizioni recanti principi fondamentali, che saranno sostituite da quelle del testo in esame, e disposizioni di dettaglio, cui si sostituirà la normativa adottata dalle Regioni sulla base dei principi fondamentali recati dal provvedimento;

all'articolo 1, comma 1, ultimo periodo — che fa salve le disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il codice dei beni culturali e del paesaggio — dovrebbe verificarsi l'opportunità di tale previsione, atteso che il comma 3 del medesimo articolo conferma la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio;

all'articolo 1, comma 3 — ove si elencano le funzioni legislative riservate al potere statale — dovrebbe valutarsi l'opportunità di verificare l'eshaustività dell'elenco, atteso che esso non comprende il complesso delle materie per le quali, relativamente alla materia del governo del territorio, lo Stato esercita la potestà legislativa esclusiva, eventualmente sostituendolo con un più ampio riferimento alle materie di cui all'articolo 117, secondo comma della Costituzione;

all'articolo 3 — ove si disciplinano gli *interventi speciali* dello Stato — dovrebbe valutarsi l'opportunità di richiamare esplicitamente il quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione, facendo riferimento, non solo nella rubrica dell'articolo ma anche al comma 1, a tale tipo di interventi; si segnala inoltre l'opportunità di unificare le finalità della disposizione, che attualmente sono espresse sia in relazione al macro-obiettivo da raggiungere (« allo scopo di »), sia con riguardo ai risultati attesi dai programmi di intervento (« volti a... »);

all'articolo 6, comma 3 ed all'articolo 7, comma 2, ultimo periodo — ove si dispone in ordine ai « *vincoli preordinati all'espropriazione* » — dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare le disposizioni come novelle al testo unico recante le disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327;

analogamente, all'articolo 10 — che pone norme di principio in materia di attività edilizia — dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare la disposizione come novella al testo unico recante le disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 2 – che disciplina i compiti dello Stato in tale materia – dovrebbe valutarsi l'opportunità di chiarire il rapporto tra le attività politiche generali e di settore, di cui ai commi 1 e 2, e l'esercizio delle funzioni amministrative, di cui al comma 3, verificando in particolare al comma 2:

a) la congruità della previsione secondo cui « per l'attuazione delle politiche di cui al comma 1, lo Stato adotta (...) *atti di indirizzo* », atteso che l'articolo 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003 dispone che « nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 »;

b) la congruità dell'espressione « programmi di intervento », al fine di chiarire se si intenda fare riferimento alla tipologia di intervento indicati dall'articolo 3;

c) le relazioni tra *l'intesa* ivi prevista (in sede di Conferenza Stato-Regioni) e quella prevista invece al comma 3 (in sede di Conferenza unificata);

all'articolo 4, comma 2 – ove si dispone in merito alla cooperazione tra i soggetti istituzionali – dovrebbe valutarsi l'opportunità di:

a) fare riferimento, in termini più generali, alle sedi stabili di concertazione, anziché alla « istituzione di sedi stabili di concertazione », atteso che il decreto legislativo n. 281 del 1997 ha individuato nella Conferenza Stato-Regioni e nella Conferenza unificata le sedi istituzionali della concertazione tra i vari livelli territoriali dello Stato;

b) verificare la congruità della previsione che demanda agli accordi di programma l'individuazione di non meglio specificate sanzioni in caso di inadempimento degli impegni assunti dai soggetti pubblici;

al medesimo articolo 4, comma 7, ultimo periodo – che demanda ad un'intesa tra Stato, regioni e province la definizione di criteri omogenei per le cartografie di dettaglio e di base – dovrebbe valutarsi l'opportunità di verificare se non si intenda fare riferimento alle province autonome piuttosto che alle province;

all'articolo 5, comma 6 – che indica i contenuti della « pianificazione urbanistica » – dovrebbe valutarsi l'opportunità di definire con maggiore chiarezza gli strumenti della pianificazione ivi previsti (piano strutturale ed atti di contenuto operativo), anche con riguardo alle loro interrelazioni e ad analoga espressione (atti di contenuto operativo) utilizzata nell'articolo 9;

all'articolo 11, commi 2 e 4 – che recano disposizioni finalizzate al medesimo obiettivo di quantificazione e copertura di eventuali oneri – dovrebbe valutarsi l'opportunità di verificare se il disposto di cui al comma 2 sia superfluo, in relazione a quanto previsto dal comma 4;

all'articolo 11, comma 5 — che prevede la trasmissione degli schemi di decreti legislativi alle Camere — dovrebbe valutarsi l'opportunità di introdurre un termine per la trasmissione ivi prevista, al fine di porre gli organi parlamentari nelle condizioni di svolgere un adeguato esame dei testi.

PARERE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

Il Comitato permanente per i pareri della Commissione Affari costituzionali,

esaminato il testo unificato delle proposte di legge C. 153 Bossi ed abb., in materia di Governo del territorio,

rilevato che le disposizioni recate dal provvedimento in titolo appaiono nel loro complesso volte a porre principi fondamentali in materia di « governo del territorio », la cui disciplina è demandata alla competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le regioni dal terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione,

osservato, in particolare, che gli articoli 5-10 appaiono recare disposizioni che incidono sulle materie dell'edilizia e dell'urbanistica che, come chiarito nelle sentenze della Corte Costituzionale nn. 303 e 362 del 2003 e 196 del 2004, sono ascrivibili nell'ambito del « governo del territorio »,

rilevato, d'altro lato, che le disposizioni recate dagli articoli 2, 3, 4 e 11 appaiono altresì investire aspetti la cui disciplina è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in materia di « ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato », « funzioni fondamentali di Comuni, province e Città metropolitane », « coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale », nonché « sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie », rispettivamente, dalle lettere g), p), r) ed e) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione,

preso atto, che, — in accordo con la previsione recata dal terzo comma dell'articolo 117, in base alla quale, nelle materie affidate alla competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le regioni, allo Stato spetta esclusivamente la determinazione dei principi fondamentali della materia, essendo la definizione della normativa di dettaglio affidata alla potestà legislativa regionale —, le disposizioni recate dal provvedimento in commento che non incidono in ambiti riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, si atteggiano, essenzialmente, a norme di principio,

rilevato che la disposizione dettata dal secondo periodo del comma 1 dell'articolo 1, volta a salvaguardare le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano ad esse spettanti non solo sulla base dei rispettivi statuti di autonomia e relative norme di attuazione, ma anche in virtù della clausola recata dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, appare di difficile interpretazione, non essendo chiaro se la stessa sia finalizzata ad escludere l'applicabilità del provvedimento in esame alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano anche nelle materie di loro competenza per effetto del citato articolo 10,

rilevato, inoltre, che la previsione di atti di indirizzo dello Stato in materie di competenza legislativa concorrente, di cui al comma 2 dell'articolo 2, appare in contrasto con il principio affermato in questa materia dall'articolo 8 della legge n. 131 del 2003 che, al comma 6, esclude l'adozione di atti di indirizzo e coordinamento dello Stato nelle materie di cui al terzo e quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione,

rilevato, infine, che le disposizioni di cui agli articoli 6, comma 3 e 10, comma 1, pongono problemi di coordinamento con le disposizioni contenute, rispettivamente, nell'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, recante il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità e nell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, recante il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

1. sia riformulato il comma 2 dell'articolo 2, nella parte in cui prevede l'adozione da parte dello Stato di atti di indirizzo in settori, quali l'assetto del territorio o la valorizzazione dell'ambiente riconducibili alle materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione;

e con le seguenti osservazioni:

a) all'articolo 1, comma 1, primo periodo, valuti la Commissione l'opportunità di riformulare l'inciso da « anche con riferimento alle disposizioni del Titolo V » sino alla fine del periodo, al fine di chiarirne l'effettivo contenuto normativo;

b) al medesimo articolo 1, ai commi 2 e 3, valuti la Commissione, al fine di meglio chiarire l'ambito di applicazione della legge, l'opportunità di fare riferimento, oltre che alla « tutela dei beni culturali e del paesaggio », anche alla « tutela dell'ambiente » che, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *s)* è riservata, unita-

mente alla tutela dei beni culturali, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato;

c) valuti la Commissione di merito l'opportunità di prevedere una forma di coordinamento tra le disposizioni recate dagli articoli 6, comma 3 e 10, comma 1, e quelle contenute, rispettivamente, nell'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, recante il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità e nell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, recante il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia.

PARERE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE (GIUSTIZIA)

La Commissione Giustizia,

esaminato il testo unificato in oggetto,
rilevato che non appare pertinente il riferimento contenuto nell'articolo 4, comma 2, alle sanzioni determinate dagli accordi di programma in caso di inadempimento degli obblighi con tali accordi assunti;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di modificare l'articolo 4, comma 2, del testo unificato in esame nel senso di disporre che gli accordi di programma ivi previsti determinino le conseguenze, e non le sanzioni, causate dall'inadempimento degli obblighi assunti.

PARERE DELLA IV COMMISSIONE PERMANENTE (DIFESA)

La Commissione Difesa,

esaminato il testo unificato C. 153 e abb. recante « Governo del Territorio »;

considerato che:

l'articolo 2, comma 4, comprende tra le funzioni statali relative al governo del territorio, anche quelle relative alla tutela delle competenze istituzionali delle Forze armate e delle Forze di polizia per l'espletamento delle attività operative ed infrastrutturali per la difesa nazionale e per la gestione dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché delle competenze istituzionali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco;

tale disposizione è volta a tutelare le esigenze operative ed infrastrutturali sul territorio delle Forze armate e delle Forze di polizia, per l'espletamento delle funzioni di competenza espressamente richiamate alle lettere *d)* ed *h)* del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, che attribuiscono, rispettivamente, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato le materie della difesa e delle Forze armate nonché quelle dell'ordine pubblico e della sicurezza;

ciò nonostante, l'articolo 1, comma 3, non comprende tra gli aspetti esclusi dalla competenza legislativa regionale quelli direttamente incidenti sulla difesa, sulle Forze armate, sull'ordine pubblico e sulla sicurezza;

valutata pertanto la necessità di coordinare il comma 3 dell'articolo 1 con il comma 4 dell'articolo 2, escludendo dalla potestà legislativa regionale in materia di governo del territorio anche gli aspetti direttamente incidenti sulla difesa, sulle Forze armate, sull'ordine pubblico e sulla sicurezza;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

all'articolo 1, comma 3, siano altresì esclusi dalla potestà legislativa regionale in materia di governo del territorio, gli aspetti direttamente incidenti sulla difesa, sulle Forze armate, sull'ordine pubblico e sulla sicurezza.

PARERE DELLA VI COMMISSIONE PERMANENTE (FINANZE)

La Commissione Finanze,

esaminato, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-*bis*, del regolamento, sugli aspetti attinenti la materia tributaria, il testo unificato, delle proposte di legge C. 153 ed abbinate, recante disposizioni in materia di Governo del territorio, come risultante dagli emendamenti approvati dalla Commissione di merito,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

1) valuti la Commissione di merito se sopprimere il comma 3 dell'articolo 1, ovvero se modificarlo, facendo in ogni caso salvi gli ambiti di competenza legislativa previsti dalla Costituzione;

2) valuti la Commissione di merito se integrare l'articolo 9, prevedendo che le misure di salvaguardia attualmente in essere mantengano la loro efficacia, fino a quando le singole regioni non provvedano in merito e facendo in ogni caso salvi gli aspetti paesistico culturali;

3) valuti la Commissione di merito se la previsione, nell'ambito dei principi e criteri direttivi previsti dalla delega legislativa contenuti nell'articolo 11, comma 1, lettera *a*), di agevolazioni relative all'imposta sul valore aggiunto per i trasferimenti di immobili o dei diritti edificatori per l'attuazione del piano urbanistico, sia compatibile con la disciplina comunitaria in materia di IVA;

4) sempre con riferimento all'articolo 11, comma 1, lettera *a*), valuti la Commissione di merito l'opportunità di integrare la norma, definendo più puntualmente termini e misure delle previste agevolazioni;

5) valuti la Commissione di merito se la previsione, nell'ambito dei principi e criteri direttivi contenuti nell'articolo 11, comma 1, lettera *c*), risulti necessaria, alla luce delle modificazioni legislative che hanno fatto sì che l'imposta sostitutiva non trovi più applicazione rispetto alle plusvalenze e ai ricavi derivanti dal trasferimento di diritti immobiliari;

6) ancora con riferimento all'articolo 11, comma 1, lettera *c*), valuti la Commissione di merito l'opportunità di integrare la norma, definendo più puntualmente termini e misure delle previste agevolazioni;

7) valuti la Commissione di merito se la previsione, nell'ambito dei principi e criteri direttivi contenuti nell'articolo 11, comma 1, lettera *e*), secondo la quale l'importo relativo all'imposta sostitutiva è accantonato in apposito fondo e risulta esigibile solo all'atto della successiva vendita dell'immobile o del diritto edificatorio, non si ponga in contraddizione con uno dei principi ispiratori della recente riforma dell'imposizione sulle società, relativa al disinquinamento dei bilanci civilistici da disposizioni di carattere tributario;

8) valuti la Commissione di merito se la previsione, nell'ambito dei principi e criteri direttivi contenuti nell'articolo 11, comma 1, lettera *f*), debba essere integrata, nel senso di prevedere che una diversa distribuzione del gettito dell'ICI tra i comuni partecipanti al consorzio possa avvenire esclusivamente su base volontaria, compor-

tando una deroga al normale criterio di ripartizione, fondato sull'appartenenza dell'immobile tassato al territorio comunale;

9) valuti la Commissione di merito se la previsione, nell'ambito dei principi e criteri direttivi contenuti nell'articolo 11, comma 1, lettera g), debba essere integrata, chiarendo in che misura e termini debbano essere previste le indicate agevolazioni.

PARERE DELLA IX COMMISSIONE PERMANENTE
(TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI)

La Commissione Trasporti, poste e telecomunicazioni,
esaminato il testo unificato risultante dagli emendamenti approvati: « Governo del territorio » (C. 153 ed abbinate),
delibera di esprimere:

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

si segnala la necessità di fare espressamente salvo quanto previsto dalla legge n. 84 del 1994, con riferimento alla disciplina relativa alla pianificazione portuale, con particolare riguardo alle procedure per la definizione dei Piani regolatori portuali, in ordine alla quale vi è la necessità — così come per la questione dei dragaggi — di introdurre tempi certi, maggiori elementi di semplificazione nelle procedure e forme più marcate di integrazione e di sinergia con gli enti locali nell'interesse del porto e dello sviluppo del territorio.

PARERE DELLA X COMMISSIONE PERMANENTE
(ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO)

La Commissione Attività produttive, commercio e turismo,
esaminato il testo unificato delle proposte di legge C. 153 Bossi ed abb., recante « Governo del territorio », risultante dagli emendamenti approvati;

considerato che esso risponde ad esigenze di riordino e di unificazione della normativa italiana in materia di urbanistica, ovvero di governo del territorio;

delibera di esprimere

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) con particolare riferimento agli insediamenti produttivi si valuti l'opportunità — al fine di garantire e promuovere la competitività industriale dell'Italia — di prevedere specifiche misure di semplificazione amministrativa, volte, in particolare, all'abbreviazione dei tempi ed allo snellimento delle procedure autorizzative;

b) nell'ambito dell'adozione di strumenti urbanistici riguardanti insediamenti produttivi sia comunque tenuta presente l'esigenza di privilegiare interventi volti ad una riqualificazione delle aree industriali esistenti o dismesse, piuttosto che la previsione di nuovi insediamenti, nel rispetto prioritario delle vocazioni ambientali, storiche e turistiche del territorio.

PARERE DELLA XI COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

La Commissione Lavoro pubblico e privato,

sottolineato che l'esame in sede consultiva sul testo unificato delle proposte di legge n. 153 e abbinate, recante norme sul governo del territorio, ha fatto emergere notevoli perplessità sulla funzionalità dei criteri di ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali, troppo spesso prevedendo meccanismi farraginosi e con ampie aree di sovrapposizione di intervento dei vari livelli istituzionali;

invitata la Commissione di merito ad uno sforzo — pur nell'ambito delle competenze costituzionalmente previste — per una semplificazione della definizione dei vari livelli di competenza;

esprime

NULLA OSTA

all'ulteriore corso del provvedimento.

PARERE DELLA XII COMMISSIONE PERMANENTE
(AFFARI SOCIALI)

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA XIII COMMISSIONE PERMANENTE
(AGRICOLTURA)

La Commissione Agricoltura,

esaminato, per le parti di propria competenza, il testo unificato delle proposte di legge C. 153 Bossi e abbinate recante « Governo del territorio »;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

all'articolo 1, comma 1, siano fatte espressamente salve le disposizioni della legge 18 maggio 1989, n. 183, sulla difesa del suolo;

all'articolo 1, comma 3, si ribadisca che la potestà legislativa in materia di governo del territorio è esercitata dalle regioni nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato;

all'articolo 2, comma 3, si specifichi che tra le funzioni amministrative esercitate dallo Stato rientrano anche quelle relative alla bonifica integrale;

all'articolo 5, comma 5, primo periodo, si preveda la possibilità, nelle aree destinate all'agricoltura, di edificare fabbricati rurali e strutture per la prima trasformazione industriale di prodotti agricoli; inoltre, all'ultimo periodo, si specifichi che gli incentivi fiscali cui si fa riferimento sono quelli previsti al successivo articolo 11;

all'articolo 6, comma 3, si valuti l'opportunità di escludere la possibilità di reiterare le previsioni vincolistiche non attuate per cinque anni o, nel caso in cui venga comunque prevista tale possibilità, si preveda un maggiore indennizzo per il proprietario, pari alla metà dell'indennità di esproprio dell'immobile.

PARERE DELLA XIV COMMISSIONE PERMANENTE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

La Commissione politiche dell'Unione europea,
esaminato il provvedimento in oggetto;
ritenuto che esso appare compatibile con la normativa comunitaria;
esprime

PARERE FAVOREVOLE

TESTO

UNIFICATO DELLA COMMISSIONE

—

**Principi in materia di governo
del territorio**

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.

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, i programmi infrastrutturali, la difesa del suolo, nonché la cura degli interessi pubblici funzionalmente collegati a tali materie.

3. La potestà legislativa in materia di governo del territorio spetta alle regioni, 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.

(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.

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, nonché quelle relative alla protezione civile concernenti la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

ART. 3.

(Interventi speciali dello Stato).

1. Allo scopo di rimuovere condizioni di squilibrio territoriale, economico e sociale, di promuovere la rilocalizzazione di insediamenti esposti al rischio di calamità naturali o di dissesto idrogeologico e la riqualificazione ambientale dei territori

danneggiati, di superare situazioni di degrado ambientale e urbano, lo Stato predispone programmi di intervento in determinati ambiti territoriali volti a promuovere politiche di sviluppo economico locale, di coesione e solidarietà sociale coerenti con le prospettive di sviluppo sostenibile, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

2. I programmi di intervento speciali, di cui al comma 1, sono attuati prioritariamente attraverso gli strumenti di programmazione negoziata.

ART. 4.

(Sussidiarietà, cooperazione e partecipazione).

1. I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ispirano la ripartizione delle attribuzioni e delle competenze fra i diversi soggetti istituzionali e i rapporti tra questi e i soggetti interessati, secondo i criteri dell'autonomia, della responsabilità e della tutela dell'affidamento.

2. I soggetti istituzionali 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 ne-

goziali in luogo di atti autoritativi, e attraverso forme di coordinamento fra i soggetti istituzionali, nonché fra questi e i soggetti interessati, 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 ed assicurano le risorse necessarie. 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. 5.

(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, 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, econo-

mico e ambientale e al fine di soddisfare le nuove esigenze di sviluppo urbano, privilegiando il recupero e la riqualificazione dei territori già urbanizzati. In considerazione della specificità di determinati ambiti territoriali e in attuazione dei principi costituzionali di sussidiarietà e adeguatezza, le regioni promuovono forme di cooperazione fra enti territoriali finalizzate alla loro pianificazione e alla programmazione e gestione integrate dei servizi. Le regioni favoriscono altresì l'aggregazione dei comuni e la pianificazione intercomunale. 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.

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 settoriale o di area vasta 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. Nell'ambito del territorio non urbanizzato si distingue tra aree destinate all'agricoltura, aree di pregio ambientale e aree extraurbane a destinazione non agricola di riserva urbanistica.

5. 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 di riserva urbanistica la nuova edificazione è consentita solo se finalizzata al soddisfacimento del fabbisogno di edilizia sociale o qualora non esistano alternative alla riorganizzazione funzionale della edificazione esistente, previa valutazione di compatibilità ambientale. Nella formazione del piano urbanistico va riservata priorità al recupero, alla ristrutturazione, all'adeguamento del patrimonio immobiliare esistente, anche attraverso adeguati incentivi fiscali.

6. 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. 6.

(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. 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.

3. La previsione del piano urbanistico, che abbia contenuti di inedificabilità o di destinazione pubblica per la realizzazione di opere e infrastrutture pubbliche, decade se non attuata entro cinque anni, salvo che si tratti di vincoli e destinazioni che il piano deve recepire. Il vincolo preordinato all'espropriazione per la realizzazione di opere e di servizi pubblici o di interesse pubblico può essere motivatamente reiterato per una sola volta. 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.

ART. 7.

(Predisposizione e approvazione del piano urbanistico).

1. Nel procedimento di formazione del piano urbanistico sono assicurate adeguate forme di pubblicità, di consultazione e di partecipazione dei cittadini e delle associazioni e categorie economiche e sociali.

2. Nell'ambito della formazione degli strumenti urbanistici deve essere garantita la partecipazione al procedimento, attraverso la più ampia pubblicità degli atti e dei documenti comunque concernenti la pianificazione, assicurando il tempestivo e adeguato esame delle osservazioni dei soggetti intervenuti e l'indicazione delle motivazioni in merito all'accoglimento o al rigetto delle stesse. Nell'attuazione delle previsioni di vincoli urbanistici preordinati all'esproprio deve essere garantito il contraddittorio degli interessati con l'amministrazione procedente. I soggetti responsabili degli strumenti di piano hanno obbligo di esplicita e adeguata motivazione delle scelte, con particolare riferimento alle proposte presentate nell'ambito del procedimento e ai principi di cui alla presente legge.

3. Le regioni stabiliscono altresì le modalità del procedimento di formazione e di approvazione del piano urbanistico e delle sue varianti, fissano i termini perentori per la pubblicità e la consultazione, i casi in cui il piano è da sottoporre a verifica di compatibilità con gli strumenti di programmazione economica e con ogni disposizione o piano settoriale o di area vasta concernente il territorio, individuando il soggetto pubblico delegato alla funzione e stabilendone le relative modalità, e determinano analoghi termini perentori per una nuova previsione urbanistica in caso di decadenza, annullamento, anche giudiziale, o revoca della precedente previsione.

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

espressamente modificazioni ai piani settoriali o di area vasta, 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 settoriale o di area vasta, qualora sulle modifiche sia acquisita l'intesa dell'ente titolare del piano modificato.

5. L'ente di pianificazione urbanistica può 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.

6. L'ente di pianificazione urbanistica promuove l'adozione di strumenti attuativi che favoriscono il recupero delle dotazioni territoriali di cui all'articolo 6, anche attraverso piani convenzionati stipulati con soggetti privati e accordi di programma.

ART. 8.

(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. Le previsioni della pianificazione urbanistica possono essere attuate anche sulla base dei criteri di perequazione e compensazione i cui parametri devono essere fissati nei piani strutturali.

3. La perequazione è realizzata con l'attribuzione di diritti edificatori alle pro-

prietà immobiliari ricomprese negli ambiti territoriali oggetto di trasformazione urbanistica.

4. I diritti edificatori sono attribuiti indipendentemente dalle destinazioni d'uso, in percentuale del complessivo valore della proprietà di ciascun proprietario, e sono liberamente commerciabili negli e tra gli ambiti territoriali omogenei.

5. Al fine di mantenere il limite massimo complessivo di edificazione dei predetti ambiti omogenei è possibile individuare alcune aree da dotare di indici di edificabilità incrementabili.

6. A fronte di benefici pubblici aggiuntivi rispetto a quelli dovuti e comunque coerenti con gli obiettivi fissati nel piano urbanistico, nel medesimo possono essere previste forme di premialità, consistenti nell'attribuzione di indici differenziati, determinati in funzione dei predetti obiettivi, per interventi di riqualificazione urbana e di recupero ambientale.

7. 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.

8. 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 sovramunicipale.

9. 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. 9.

(Misure di salvaguardia).

1. Con legge regionale sono definite le misure di salvaguardia che devono essere deliberate nelle more dell'approvazione degli atti di contenuto operativo del piano urbanistico.

ART. 10.

(Attività edilizia).

1. Le regioni individuano: le attività di trasformazione del territorio non aventi rilevanti effetti urbanistici e non soggette a titolo abilitativo; 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; la disciplina della natura onerosa del permesso di costruire; le ipotesi di esenzione totale o parziale dal pagamento di oneri per il perseguimento di finalità sociali ed economiche.

2. Alla scadenza del termine previsto per il rilascio del permesso di costruire, l'istanza si intende favorevolmente accolta. Le regioni determinano gli interventi sostitutivi, da attuare in tempi certi, in caso di mancata o di ritardata adozione dei provvedimenti repressivi e sanzionatori degli abusi edilizi, ferme restando le disposizioni stabilite dalle leggi statali vigenti in materia.

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

4. Restano ferme le sanzioni penali, amministrative e civili per gli interventi compiuti in violazione delle disposizioni di legge, di piano e di regolamento, nonché per le omissioni nell'esercizio delle funzioni di controllo.

ART. 11.

(Fiscalità urbanistica).

1. 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 e la riqualificazione dei centri urbani, secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) previsione di agevolazioni agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto per i trasferimenti di immobili o dei diritti edificatori per l'attuazione del piano urbanistico ai sensi dell'articolo 8, fatte salve le norme comunitarie in materia di imposta sul valore aggiunto;

b) assoggettamento dei trasferimenti di cui alla lettera *a)* alle imposte di registro, ipotecarie e catastali in misura fissa, a condizione che entro cinque anni dalla data di acquisto sia iniziata l'utilizzazione edificatoria dell'area come previsto dal piano urbanistico;

c) previsione di misure agevolative per l'applicazione di una imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito, per le plusvalenze ed i ricavi conseguenti ai trasferimenti degli immobili o dei diritti edificatori di cui alla lettera *a)*, in alternativa al regime ordinario;

d) esigibilità, in sede di presentazione della dichiarazione successiva al presupposto impositivo, dell'imposta sostitutiva di cui alla lettera *c)*, determinata all'atto del trasferimento dell'immobile o del diritto edificatorio finalizzato all'attuazione del piano urbanistico;

e) previsione che, nell'ipotesi in cui la plusvalenza sia realizzata da esercenti attività commerciali, l'imposta sostitutiva di cui alla lettera *c)* sia accantonata in apposito fondo e risulti esigibile solo all'atto della successiva vendita dell'immobile o del diritto edificatorio così ottenuto;

f) 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'ICI tra i predetti comuni, indipendentemente dalla ubicazione dell'area e in relazione alla parte-

cipazione delle singole amministrazioni comunali al consorzio;

g) previsione, per il regime fiscale speciale per il recupero e la riqualificazione dei centri urbani, di un quadro omogeneo di agevolazioni, anche procedurali, per tutti gli interventi di recupero di aree urbane degradate, di adeguamento antisismico degli edifici pubblici e privati, nonché di nuova edificazione o adeguamento degli edifici esistenti, secondo criteri di risparmio e di efficienza energetica e di bioedilizia.

2. All'attuazione dei decreti legislativi di cui al comma 1 si provvede, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, mediante finanziamenti da iscriverne annualmente nella legge finanziaria, in coerenza con quanto previsto dal Documento di programmazione economico-finanziaria.

3. Lo schema di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1 deve essere corredato da relazione tecnica, ai sensi dell'articolo 11-ter, comma 2, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.

4. I decreti legislativi di cui al comma 1, la cui attuazione determini nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore di provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie.

5. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi, almeno due mesi prima della data di scadenza del termine di cui al citato comma 1, alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario.

